

Arbetsutbud och offentliga finanser

Vi analyserar med en makroekonomisk modell hur en ökning i arbetsutbudet påverkar ekonomin och de offentliga finanserna fram till 2020. Simuleringen ger vid handen att ekonomin då växer snabbare och ett reformutrymme för höjda utgifter och/eller sänkta skatter skapas. Ökning i arbetsutbudet är dock inte tillräckligt stor för att fullt ut motverka den demografiskt betingade minskningen i antalet arbetade timmar per capita. Utbudsökningen kan inte heller lösa den offentliga sektorns grundläggande finansieringsproblem.

Under de kommande 40 åren är det sannolikt att arbetskraftsutbudet kommer att stagnera eller till och med falla, samtidigt som befolkningen åldras. Denna demografiska omställning kommer att påverka det svenska samhället på många sätt. I denna artikel fokuserar vi på två aspekter; tillväxttakten i ekonomin samt möjligheterna att tillhandahålla en offentlig service som är i linje med medborgarnas förväntningar. För det första medför det stagnerande arbetskraftsutbudet att tillväxten successivt avtar. För det andra kommer en allt rikare och äldre befolkning att efterfråga alltmer tjänster som traditionellt har tillhandahållits av den offentliga sektorn, såsom vård och omsorg. Den ökande efterfrågan på offentligt tillhandahållna tjänster kommer – i kombination med ett stagnerande utbud – att innebära att den offentliga sektorn får allt svårare att tillfredsställa efterfrågan. Det är därmed sannolikt att stora omställningar krävs framöver som t ex kraftigt höjda avgifter och/eller privatiseringar.

Vi använder Konjunkturinstitutets (KI) nya makroekonomiska simuleringsmodell KIMOD för att studera hur en ökning av arbetsutbudet påverkar tillväxten och de offentliga finanserna. I simuleringen utgår vi från att arbetskraftsutbudet ökar som en följd av minskande ohälsa. I analysen studeras såväl de långsiktiga effekterna som de mer kortsiktiga anpassningsförloppen. Det ökande arbetskraftsutbudet får positiva effekter på tillväxt och reformutrymme.¹ Trots denna ökning fortsätter dock antalet arbetade timmar per invånare att falla fram till 2020. Detsamma gäller tillväxten i BNP per capita. När det gäller tillgången på offentligt tillhandahållna tjänster ger ett ökande arbetskraftsutbud ett visst andrum, då skatteintäkterna stiger och nivån på de offentliga transfereringarna minskar. Kombinationen av snabbt växande efterfrågan, svag produktivitetstillväxt och en hög grad av subventionerade priser för brukarna innebär dock att det långsiktiga finansieringsproblemet kvarstår.

HENRIK BRACONIER, GÖRAN HJELM, JONNY NILSSON

Författarna är verksamma vid forskningsenheten vid Konjunkturinstitutet i Stockholm där Braconier är enhetschef. Såväl Braconier som Hjelm är disputerade nationalekonomer.

Henrik Braconiers forskning omfattar bl a finanspolitik och internationell ekonomi. henrik.braconier@konj.se

*Göran Hjelm*s forskning är inriktad mot bl a finanspolitik och ekonometri. goran.hjelm@konj.se

Jonny Nilsson är fil kand och arbetar med modellutveckling och formulering av policymodeller för makroanalys. jonny.nilsson@konj.se

Slutsatserna i denna artikel är författarnas och skall inte tolkas som Konjunkturinstitutets ståndpunkt. Ett speciellt tack går till Tomas Forsfält, Ingemar Hansson, Joakim Hussenius och Jonas Norlin.

1. Effekter av ett stagnerande arbetskraftsutbud

Sveriges befolkning har åldrats de senaste decennierna och denna utveckling kommer att fortsätta under överskådlig framtid. 1980 var svenskens genomsnittsålder något mer än 38 år, för att 20 år senare ha ökat med två år. Utifrån SCBs senaste befolkningsprognoser kommer ökningen att fortsätta till 2040, då ”medelsvensson” kommer att vara 43 år gammal. Mellan 1980 och 2040 kommer medelåldern för de röstberättigade att öka från 48 till 52 år.

I kontrast till de senaste 20 årens demografiska förändring kommer framtida förändringar troligtvis att ha en markant negativ påverkan på den samhällsekonomiska utvecklingen. Orsakerna till detta är flera. Under de senaste årtiondena har andelen av befolkningen som är i arbetsför ålder, 20–64 år, ökat, se figur 2. Till detta kommer att befolkningen i arbetsför ålder har blivit äldre, vilket innebär att åldersgrupperna 35–59 nu utgör en märkbart större andel av den potentiella arbetskraften. Då dessa grupper karaktäriseras av en relativt hög produktivitet, högt arbetskraftsdeltagande, låg arbetslöshet samt en relativt hög genomsnittlig arbetstid har den demografiska förändringen tenderat att hålla arbetskraftsutbudet och tillväxten uppe. Båda dessa faktorer verkar i motsatt riktning de kommande 40 åren. Totalt sett innebär detta att befolkningen i arbetsför ålder växer långsammare än den totala befolkningen, samtidigt som medelarbetstiden kan förväntas falla.²

Utgångspunkten för vår analys är de kalkyler som redovisas i Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04 (LU). Där görs en bedömning av den svenska ekonomins utveckling fram till 2020 vars huvuddrag redovisas i tabell 1. Vi kommer att benämna denna bedömning som huvudscenariot. LU gör även beräkningar av hur ett ökande arbetskraftsutbud påverkar tillväxten och de offentliga finanserna. Till skillnad från LU baserar vi våra analyser av ett ökat arbetskraftsutbud på modellsimuleringar med KI:s modell KIMOD.

Som framgår av tabell 1 bedöms antalet arbetade timmar per capita sjunka framöver. Detta innebär i sin tur att tillväxten i BNP, och framför allt i BNP per capita, hamnar på historiskt sett låga nivåer. Den demografiska förändringen innebär därmed en långsammare ökning av produktionskapaciteten och levnadsstandarden.

De offentliga finanserna

Att försöka förutse den ekonomiska utvecklingen de kommande 15 åren är behäftat med stor osäkerhet. Detta gäller i än högre grad den offentliga sektorn. Såväl politiska faktorer som förändringar i den ekonomiska strukturen kan leda utvecklingen i olika riktningar. För att illustrera de målkonflikter som redan finns och som vi är övertygade kommer att för-

¹ Vi gör dock inget försök att mäta de totala samhällsekonomiska välfärdseffekterna av sådana reformer. En sådan analys skulle även beakta icke-monetära välfärdseffekter.

² Orsakerna till det senare är flera; en ökande andel unga och äldre, en ökande andel utrikes födda samt även lagstiftade och avtalade arbetstidsförkortningar. Se Konjunkturinstitutet (2002) samt LU för en längre diskussion.

	1980–2002	2002–10	2010–20
Befolkning			
Totalt	0,3	0,4	0,5
Befolkning 16–64	0,4	0,5	–0,1
Arbetade timmar			
Totalt	0,2	0,1	–0,0
Per capita	–0,1	–0,5	–0,5
Arbetsproduktivitet	1,8	1,8	1,8
BNP			
Totalt	2,0	1,9	1,7
Per capita	1,7	1,5	1,3
Offentlig sektor: andel av BNP			
Inkomster	58,7	56,4	56,8
Utgifter	60,1	55,0	55,0
Finansiellt sparande	–1,4	1,4	1,9

Tabell 1
Nyckeltal från LU,
årlig procentuell
tillväxt samt andel
av BNP

Källa: LU.

stärkas de kommande åren fortsätter vi att använda LU som referenspunkt. De offentligfinansiella kalkylerna utgår där från två generella principer. För det första antas regelsystem i allt väsentligt vara oförändrade fram till 2020. Detta innebär att skattesatserna är desamma som idag, att ersättningsnivåerna i transfereringssystemen följer löne- och inkomstutvecklingen samt att den reala tillgången på offentligt tillhandahållna tjänster per capita är oförändrad. För det andra antas individernas konsumtion av offentligt tillhandahållna tjänster endast bero på deras ålder och kön och därmed antas att inga beteendeförändringar fram till 2020. Den offentliga konsumtionen drivs således enbart av demografiska faktorer. I tabell 1 redovisas de offentliga finansernas utveckling enligt detta huvudscenario. Resultaten tyder på att såväl inkomster som utgifter kommer att vara relativt konstanta som andelar av BNP, samtidigt som den offentliga sektorns finansiella sparande även framöver fortsätter att vara klart positivt.

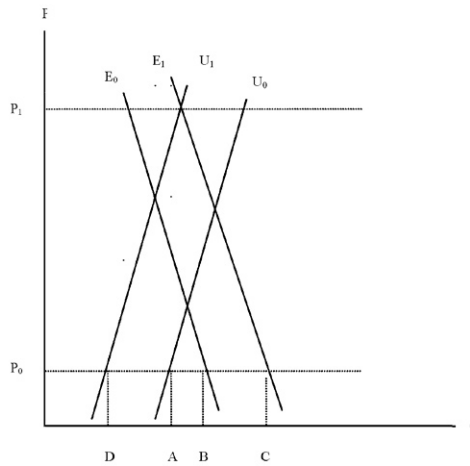
2. Den offentliga utmaningen

Är det då rimligt att tro att de offentliga finanserna kommer att fortsätta utvecklas så starkt som redovisas i tabell 1? Om så är fallet, innebär detta att det som man kan kalla ”kärnan” i välfärdssystemet, dvs vård, skola och omsorg, kommer att utvecklas i linje med medborgarnas förväntningar? För att få en bild av detta övergår vi till en stiliserad analys av utbud och efterfrågan på offentligt tillhandahållna tjänster.

Efterfrågan

Figur 1 illustrerar hur efterfrågan på och utbudet av offentligt tillhandahållna tjänster kan förväntas utvecklas framöver. På den horisontella axeln mäts volymen offentligt tillhandahållna tjänster i relation till den totala

Figur 1
Utbud och efterfrågan på offentligt tillhandahållna tjänster



nationalinkomsten. På den vertikala axeln mäts det relativpris som konsumenten betalar för offentligt tillhandahållna tjänster, t ex avgifter för dagis eller hemtjänst.³ Utbudet av dessa tjänster är (svagt) tilltagande i avgiften som en följd av att högre avgifter möjliggör ett större utbud av tjänster, givet ett oförändrat offentligt överskott. Efterfrågan stiger när kostnaden för att konsumera offentligt tillhandahållna tjänster sjunker. I utgångsläget antar vi att avgiften sätts till P_0 , vilket understiger det brukaren skulle betala på marknaden. Därmed uppstår en ransoneringsituation där producerad kvantitet och kvalitet (A) är lägre än hushållens efterfrågan (B).

Det finns flera skäl att tro att efterfrågan på offentligt tillhandahållna tjänster kommer att växa snabbt framöver. För det första kommer den ökande andelen äldre att innebära att fler individer kommer att befinna sig i åldrar där man tenderar att nyttja mycket offentlig konsumtion, t ex vård och omsorg. Enligt LU:s kalkyler behöver den offentliga konsumtionen öka med ca 10 procent i volym till 2020 enbart för att upprätthålla nuvarande ambitionsnivå.

För det andra är det inte troligt att hushållen kommer att nöja sig med en oförändrad ambitionsnivå när det gäller offentliga tjänster, då ökande hushållsinkomster framöver innebär att efterfrågan på varor och tjänster i allmänhet stiger. Flera studier tyder på att inkomstelasticiteten för många av de offentliga tjänsterna, såsom utbildning och sjukvård, tenderar att vara större än ett.⁴ Hushållens ökande inkomster leder därför till en än starkare efterfrågeökning vid givna relativpriser för slutanvändaren.

Slutligen är det en rimlig bedömning utifrån förändringen i den demografiska strukturen att hushållens totala konsumtion framöver växer snabbare än inkomsterna som en följd av en ökande andel pensionärer i befolkningen. Den stora 40-tals kohorten, som nu sparar relativt mycket, kommer

³ Implicit antar vi att den offentliga sektorn enbart tillhandahåller icke-kollektiva tjänster, dvs vi bortser från t ex infrastruktur och rättsväsende.

⁴ Se t ex Fogel (1999) samt Docteur och Oxley (2003).

när den går i pension att påverka såväl det offentliga som det privata sparandet i negativ riktning.⁵ Den ökande efterfrågan på konsumtionsvaror och tjänster kommer delvis att inrikta sig på offentligt producerade tjänster, vilket innebär en än högre tillväxt i efterfrågan på offentliga tjänster. Den totala relativa efterfrågeökningen kan illustreras med ett skift åt höger i efterfrågekurvan från E₀ till E₁ i figur 1.

Utbud

Den starka efterfrågetillväxten på offentliga tjänster kommer sannolikt inte att motsvaras av ett ökande utbud. Orsakerna är flera. En är att produktivitetstillväxten i offentlig tjänsteproduktion har varit och med största sannolikhet även framöver kommer att förbli låg.⁶ Generellt tycks produktivitetstillväxten inom sektorer som vård, skola och omsorg vara låg och oberoende av om de produceras i offentlig eller privat sektor. Samtidigt växer utbudet i den övriga ekonomin med produktivitetstillväxten, vilket innebär att det relativa utbudet av offentligt tillhandahållna tjänster faller.

Enda möjligheten att öka utbudet av offentligt tillhandahållna tjänster blir att tillföra ytterligare resurser i termer av arbetade timmar. Med en timlöneutveckling som i stora drag kommer att följa den privata sektorns innebär detta högre utgifter som måste finansieras med snabbare tillväxt i skattebaserna, högre skattesatser, ökad offentlig upplåning eller minskade transfereringar till hushållen. Om vi initialt tar dagens regelsystem som givna så kommer skatteintäkterna och transfereringarna att växa i ungefär samma takt som ekonomin. När det gäller skatterna finns två motverkande trender. Å ena sidan kommer skattebaserna att växa något snabbare än BNP som en följd av att konsumtion, pensioner och kapitalvinster växer snabbt. Å andra sidan är det troligt att vissa strategiska skattesatser behöver sänkas framöver. Enligt LU kommer transfereringarna, som andel av BNP att växa ungefär en procentenhet mellan 2002–20 vid oförändrade regler. Därmed finns inget utrymme för att finansiera ett ökat utbud av offentliga tjänster om man bortser från lånefinansiering.

Slutsatsen blir att utbudet av offentliga tjänster i huvudscenariot inte kommer att växa i takt med efterfrågan. Snarare kommer utbudet att falla relativt nationalinkomsten, vilket kan illustreras med ett skift från U₀ till U₁ i figur 1.

Finansieringsdilemmat

Kombinationen av stigande efterfrågan och fallande utbud innebär att överskottsefterfrågan kommer att öka kraftigt fram till 2020, vid givna relativpriser, vilken kan illustreras som skillnaden mellan utbud och efterfrågan, se avståndet C–D i figur 1. Denna ökning uppstår även om man, som i LU, antar att t ex patientavgifter och dagisavgifter skulle stiga i sam-

⁵ Se t ex Domeij och Flodén (2004) samt Canton m fl (2003).

⁶ Enligt nationalräkenskaperna är produktivitetstillväxten i den offentliga produktionen nära noll. Se Statskontoret (1998) för produktivitetmätningar inom offentlig sektor.

ma takt som produktionskostnaderna i den offentliga sektorn, vilket i sin tur innebär att avgifterna växer snabbare än övriga priser i ekonomin. Den ökande överskottsefterfrågan medför att gapet mellan vad medborgarna förväntar sig och vad den offentliga sektorn kan leverera växer. Detta kommer sannolikt att få såväl politiska som ekonomiska konsekvenser.

En trolig reaktion på det stagnerande utbudet av offentliga tjänster blir ett stigande missnöje. I LU antas att per capita konsumtionen av offentlig service stagnerar under perioden 2003–20. Detta innebär en svagare tillväxt i offentlig konsumtion än under 1990-talet, då befolkningens sammansättning ändå utvecklades i en gynnsam riktning. Trots den gynnsamma demografiska förändringen och med den ekonomiska krisen under början av 1990-talet som bakgrund uppkom ändå kraftiga protester mot de nedskärningar och avgiftshöjningar som då genomfördes. Liknande reaktioner framöver är att vänta.

Vilka alternativ står då till buds för att få efterfrågan i linje med utbudet framöver? I det läge då de tjänster den offentliga sektorn tillhandahåller inte kan expandera för att möta hushållens ökande efterfrågan, så kommer sannolikt marknaden för privatfinansierade alternativ inom vård, skola och omsorg att växa. Denna utveckling löser knappast problemet med överskottsefterfrågan. För det första så kommer produktionskostnaderna även för privat tillhandahållna tjänster att vara höga och stiga snabbt, vilket t ex kan illustreras med kostnadsutvecklingen i amerikansk privatfinansierad sjukvård. Endast i de fall som den offentliga servicen upplevs som oacceptabelt dålig kommer vissa hushåll att vara beredda att betala för privata alternativ. Därmed kommer bara en liten del av överskottsefterfrågan på offentligt tillhandahållna tjänster att tillfredställas på en privat marknad och ransoneringsproblemen kommer att kvarstå.

En möjlighet är att prioritera tillgången på offentligt tillhandahållna tjänster relativt andra aktiviteter i ekonomin, genom höjda skatter, sänkta transfereringar eller ökad offentlig upplåning. Här är det uppenbart att en finansiering av ett ökande utbud av offentliga tjänster med hjälp av ett större underskott i de offentliga finanserna bara kan ge en temporär lättnad; mer offentliga tjänster idag köps på bekostnad av mindre i framtiden. Även skattevägen är svårframkomlig. De skattehöjningar som finansierade den kraftiga tillväxten i offentlig konsumtion under 1970- och 80-talen har inneburit att skattesatserna nu nått sådana nivåer att ytterligare ökningarna troligtvis skulle ha en starkt negativ inverkan på ekonomins funktionssätt, bli med ett svagare arbetskraftsutbud som följd. Även om en effektivare fördelning av skattebördan till mindre rörliga skattebaser skulle kunna generera något högre intäkter så kommer de samhällsekonomiska kostnaderna att ta ut skatter framöver troligtvis att öka som en följd av ökad rörlighet i skattebaserna. Därmed uppstår samhällsekonomiska skäl att sänka skattesatser framöver om inte ekonomins utveckling skall skadas.

Tillgången på offentliga tjänster skulle även kunna ökas genom sänkta transfereringar. Historiskt sett tycks dock transfereringarna till hushållen

ha prioriterats högre än den offentliga konsumtionen; dels har transfereringarna som andel av BNP vuxit snabbare än den offentliga konsumtionen de senaste 30 åren, dels har den kontinuerliga relativprisförskjutningen mellan offentlig och privat konsumtion medfört att den reala köpkraften av transfereringarna utvecklats starkare än den reala offentliga konsumtionen. Implicit har därför politiska beslut prioriterat transfereringar och därmed privat konsumtion relativt offentlig konsumtion. Att en stor del av transfereringarna, såsom pensioner, räknas upp med automatik är troligen en förklaring till varför de utvecklas starkare. En annan förklaring kan vara transfereringarnas fördelningsmässiga precision.

Ett annat alternativ är kraftiga avgiftshöjningar vilka dels håller tillbaka efterfrågan, dels genererar inkomster som kan användas för att tillhandahålla en större mängd tjänster. Problemet är dock att priselasticiteten i både utbud av och efterfråga för t ex vård, skola och omsorg är mycket låg.⁷ Därmed behövs mycket kraftiga relativprishöjningar för att uppnå jämvikt mellan utbud och efterfrågan, vilket sker vid priset P_1 i figur 1. För närvarande täcker avgifter och taxor cirka 4 procent av kommunernas kostnader och denna andel skulle behöva mångdubblas under de kommande 20 åren för att inte överskottsefterfrågan skall växa kraftigt. Ett framtida scenario där brukaravgifterna täcker en substantiell del av kostnaderna kommer att ha många likheter med en privatisering och avreglering av nu offentligt finansierad verksamheter. Såväl kraftiga avgiftshöjningar som privatiseringar kommer att innebära en markant förändring i finansieringen av välfärdssystemen. Till detta kommer att fördelningsmässiga effekter kan uppstå, även om offentlig konsumtion generellt sett är mycket mindre omfördelande jämfört med skatter och transfereringar, se bilaga 9 till LU.

En ytterligare utväg är att förstärka de offentliga finanserna genom en starkare tillväxt. Högre tillväxt innebär att skattebaserna växer snabbare, vilket i sin tur innebär högre inkomster till den offentliga sektorn. Tillväxtökningen kan drivas av en högre produktivitetstillväxt eller genom att antalet arbetade timmar ökar. Ur ett offentligfinansiellt perspektiv är troligen det senare att föredra eftersom en högre produktivitetstillväxt, så länge den endast kommer till stånd i den privata sektorn, leder till ökade lönekostnader för den offentliga sektorn. Därmed motverkas de ökade inkomsterna av högre utgifter och reformutrymmet minskar. En starkare tillväxt som drivs av en ökning i antalet arbetade timmar påverkar inte den offentliga sektorns lönekostnader, vilket innebär att de högre skatteintäkterna i högre grad kan användas för att finansiera mer offentlig verksamhet.⁸ Till detta kommer att ökningarna i antalet arbetade timmar som skapas genom t ex lägre arbetslöshet eller färre sjukskrivningar medför att den offentliga sektorns utgifter för transfereringar minskar, vilket i sin tur ökar reformutrymmet.

⁷ För sjukvård uppskattas regelmässigt efterfrågans priselasticitet till 0,1-0,3, se t ex Docteur och Oxley (2003). En grov kalkyl utifrån genomförandet av maxtaxan inom barnomsorgen tyder på en elasticitet på ca 0,05.

⁸ Se bilaga 1-2 i LU för en utförlig diskussion.

3. Vägar till ett ökat arbetsutbud

För att upprätthålla arbetskraftsutbudet framöver krävs sannolikt åtgärder på flera olika politikområden. För att uppnå en ökning i antalet arbetade timmar krävs antingen att arbetskraftsutbudet ökar eller att matchningen mellan utbudet och efterfrågan av arbetskraft förbättras. Det finns nu en betydande konsensus kring att stora skattekilrar mellan vad individen tjänar och vad arbetsgivaren betalar tenderar att leda till ett lägre utbud av arbetskraft och därmed färre arbetade timmar.⁹ Nickell (2003) uppskattar att en ökning av skattekilren med 10 procentenheter leder till en minskning i arbetsutbudet med en till tre procent för ett genomsnittligt OECD-land. Skattenivån och skattesystemets utformning blir därmed viktiga för att upprätthålla ett högt arbetskraftsutbud. Detta gäller i synnerhet om skattebasernas rörlighet kommer att öka framöver.

Det finns dock flera andra vägar till ett högre arbetskraftsutbud. Sedan början på 1990-talet har antalet individer i åldern 20–64 som försörjs med sociala ersättningar ökat med mer än 300 000 helårsekvivalenter, samtidigt som sysselsättningsgraden fallit. Den ökade försörjningen utifrån sociala ersättningar fördelas ungefär lika mellan arbetslöshetsersättningar och ersättning vid ohälsa. Förändringar av socialförsäkringssystemen så att fler kan slussas ut i arbetskraften är därför viktig för att öka arbetskraftsutbudet. Detta kan ske genom att dels ersättningsnivåer anpassas, dels åtgärder vidtas som leder till förkortade sjukskrivningsperioder, t ex genom starkare incitament för arbetsgivare och försäkringskassa att arbeta med rehabilitering. På samma sätt kan en bättre fungerande arbetsmarknad med större möjligheter för invandrare att komma in samt en högre regional och yrkesmässig rörlighet, bidra till en högre sysselsättning.

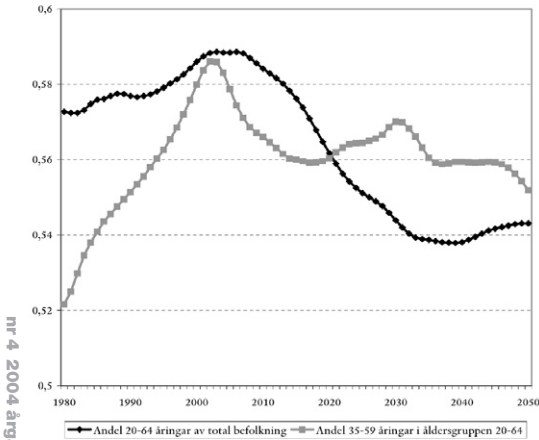
Strukturpolitikens utformning spelar också en viktig roll. Lagstiftade och avtalade arbetstidsförkortningar leder till att arbetskraftsutbudet minskar. Reglerna kring och incitamenten för förtidspensioner och ålderspensioner kommer också att påverka det framtida arbetskraftsutbudet.

4. Makroekonomiska effekter av ökat arbetsutbud

I avsnitt 3 skisserades olika vägar till ett högre arbetskraftsutbud. Det finns en betydande osäkerhet när det gäller vilka åtgärder som är mest effektiva. I analysen nedan har vi valt att öka arbetskraftsutbudet genom att minska den totala ohälsan i ekonomin. Total ohälsa definieras som summan av sjuka i arbetskraften och sjuka utanför arbetskraften (i den senare gruppen ingår även förtidspensionärer).

Figur 3 visar utvecklingen av total ohälsa för perioden 1990–2010 och av denna framgår den kraftiga uppgången i ohälsan tydligt, speciellt är ökningen under perioden 1998–2003 anmärkningsvärd. I analysen nedan antas att arbetskraftsutbudet ökar (genom minskad ohälsa) med tre procent under

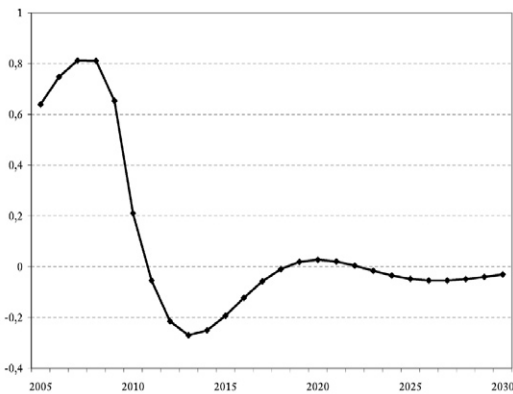
⁹ Se t ex Nickell (2003), Prescott (2003) samt Blundell och McCurdy (1999).



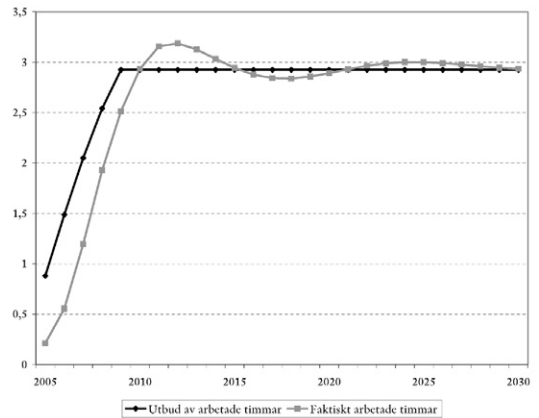
Figur 2
Andel 20-64-åringar av total befolkning samt andel 35-59-åringar i åldersgruppen 20-64



Figur 3
Total ohälsa, i tusental



Figur 4
Öppen arbetslöshet, procentenheter, avvikelse från huvudscenariot



Figur 5
Utbud och faktiskt arbetade timmar, procentenheter, avvikelse från huvudscenariot

perioden 2005-09. Det motsvarar ca 134 000 personer¹⁰, se figur 3. Ohälsan sjunker i detta scenario ned till 1998-års nivå och minskningen skulle exempelvis kunna ske genom förändringar i sjukskrivningssystemets regelverk och tillämpning samt genom att minska antalet förtidspensioneringar, bl a med hjälp av förbättrad rehabilitering, arbetsmiljö och incitamentstruktur för de berörda parterna.

Som nämndes ovan finns flera vägar till ett ökat arbetskraftsutbud. I princip kan samma effekt på arbetsmarknaden uppnås genom andra typer av arbetsutbudsökningar; såsom arbetskraftsinvandring eller ett allmänt

¹⁰ En rimlig fördelning bedöms vara att antalet sjuka i arbetskraften minskar med 45 000 och antal sjuka utanför arbetskraften minskar med 89 000, dvs sammanlagt 134 000 personer.

Källa: SCB KI och KOMOD (figur 2-9).

högre deltagande i arbetskraften.¹¹ För närvarande är t ex endast ca 61 procent av de utrikes födda i arbetsför ålder i arbetskraften. Siffran för de som är födda i Sverige är 81 procent. Om de utrikes födda deltog i arbetskraften på samma sätt som de som är födda i Sverige skulle arbetskraftsutbudet öka med ca 164 000 personer. Detta visar på dels att ökningen i arbetskraftsutbud kan ske genom andra kanaler än minskad ohälsa, dels integrationspolitikens betydelse för arbetsmarknaden.

Modellresultat

Resultaten baseras på simuleringar genomförda i KIMOD, vars struktur beskrivs i faktarutan. Arbetskraftsutbudet ökar exogent under fem års tid genom minskad ohälsa, se figur 3; 0,9, 0,6, 0,6, 0,5 respektive 0,4 procent för 2005–09. Detta ger sammantaget en ökning på ca tre procent. Den exogena ökningen i arbetskraftsutbudet 2005 är ej förväntad av aktörerna i modellen medan förändringarna 2006–09 är förväntade.¹²

Vi har valt att först kommenteras de långsiktiga effekterna av ökningen i arbetskraftsutbudet för att sedan mer detaljerat diskutera modellens kortsiktiga effekter vilket mynnar ut i en beskrivning av hur ett antal centrala makroekonomiska variabler når sina nya långsiktiga jämviktsvärden.

När arbetsutbudet ökar med tre procent ökar arbetade timmar på lång sikt också med tre procent. Orsaken är att jämviktsarbetslösheten ej påverkas av utbudsökningen; denna bestäms av matchningsprocessen och den relativa förhandlingsstyrkan på arbetsmarknaden, vilka inte påverkas av det långsiktigt högre arbetskraftsutbudet. I modellen ökar kapitalavkastningen som en följd av den växande sysselsättningen, vilket resulterar i högre investeringar och ett återställande av kapitalkvoten i näringslivet på sikt. Därmed växer såväl kapitalstock som produktion (BNP) med tre procent på lång sikt. Arbetsproduktiviteten – och därmed reallönen – är på lång sikt oförändrad. Dock ökar reallönesumman med tre procent på lång sikt vilket helt beror på ökningen i arbetade timmar.

På kort- och medellång sikt finns trögheter och imperfektioner i ekonomin som gör att det tar tid att nå den nya jämvikten. I KIMOD finns såväl reala som nominella trögheter på arbetsmarknaden. De reala trögheterna består i den matchningsprocess som uppstår då de nya i arbetskraften (och befintliga arbetslösa) ska hitta ett nytt jobb samtidigt som arbetsgivarna försöker fylla sina vakanser, se Lindén (2004). Nominella trögheter finns i lönebildningen i form av att fackföreningar och arbetsgivare inte har full information om framtiden i sin löne- och prissättning samt att arbetslöshetens avvikelse från jämvikt påverkar lönenivåerna först med ett års fördröjning. Effekten blir att den öppna arbetslösheten stiger över sin jämviktsnivå under perioden då ökningen i arbetsutbudet äger rum, se

¹¹ Däremot har olika orsaker till ett ökande arbetskraftsutbud olika effekter på de offentliga finanserna, beroende på individernas försörjningskälla före förändringen.

¹² En tolkning av detta antagande är att regeringen lägger fram en åtgärdsplan för 2005–2009 för att minska ohälsan som arbetsmarknadens parter och Riksbanken bedömer som trovärdig.

EN ALLMÄN BESKRIVNING AV KIMOD

KIMOD är en dynamisk allmän jämviktsmodell över den svenska ekonomin avsedd för aggregerad ekonomisk-politisk analys och används som verktyg i det allmänna utrednings- och prognosarbetet vid KI. Den teoretiska utgångspunkten är en modell med överlappande generationer av optimerande agenter som löser framåtblickande problem under rationella förväntningar. Såväl hushåll som företag har tillgång till den internationella kapitalmarknaden. Modellen har en väl definierad långsiktig jämvikt, en s k ”steady state”, till vilken ekonomin alltid konvergerar. På lång sikt antas priser vara helt flexibla och anpassas så att jämvikt på varu- arbets- och obligationsmarknader upprätthålls kontinuerligt. På kort sikt sker anpassningen under trögrörliga priser och imperfekt information med åtföljande kvantitetsanpassning, vilket ger utrymme för stabiliseringspolitik. Både penningpolitik och finanspolitik är regelbaserade med inriktning på att upprätthålla inflationsmål respektive budgetmål.

KIMOD är en makroekonomisk modell, dvs den är starkt aggregerad. Alla företag i modellen är likadana, detsamma gäller hushållen. Vidare har den en konsoliderad offentlig sektor, dvs det görs ingen uppdelning i stat, kommuner eller socialförsäkringssektor. Modellen är mikrobaserad i den meningen att företag och hushåll fattar optimala produktions- och konsumtionsbeslut givet rationella förväntningar om andra aktörers beteende och om hela modellens sannolika framtida utveckling. Vidare är modellen dynamisk, vilket innebär att investeringar och sparande under en period påverkar framtida produktions- och konsumtionsmöjligheter och att alla beslutsfattare beaktar detta.

På lång sikt antas aktörerna i modellen ha full information om det långsiktiga jämviktsläget och ekonomins jämviktsanpassning mot denna. Den långsiktiga jämvikten karaktäriseras av att alla stockar, liksom flöden, är konstanta som andel av BNP samt att alla relativpriser är konstanta. Den långsiktiga jämvikten påverkas enbart av permanenta störningar, där de arbetsutbudsförändringar som studeras i denna artikel kan tas som exempel.

När en permanent störning i ekonomin inträffar kan ekonomin inte direkt anpassa sig på grund av reala och nominella trögheter. De nominella trögheterna är av mer temporär natur och påverkar därför inte utvecklingen på medellång sikt. Reala trögheter, i termer av installationskostnader för investeringar, påverkar dock anpassningen. Till detta kommer att arbetsmarknaden karaktäriseras av en tidsödande matchningsprocess där arbetssökande och lediga vakanser paras ihop. Arbetslöshet uppstår både som en följd av sökfriktion och ofullständig konkurrens. Jämviktsarbetslösheten är endogen och beror bl a på relativ förhandlingsstyrka och vakanskostnader för företagen.

På kort sikt är priser och löner stela och marknadsaktörerna har inte tillgång till perfekt information. De nominella lönerna är mer trögrörliga än företagets priser. Marknader kommer i allmänhet inte klarera omedelbart med undantag för de finansiella marknaderna. De avvikelser från jämvikt som uppkommer har en konjunkturrell karaktär. Stabiliseringspolitikens uppgift blir att understödja ekonomins återgång till jämvikt.

figur 4.¹³ Spegelbilden av denna utveckling i arbetslöshet är att faktiskt arbetade timmar understiger utbudet av arbetade timmar på kort sikt, se figur 5.¹⁴ Att ökningen i antalet arbetade timmar är otillräcklig för att undvika en, av främst demografiska skäl, minskning i arbetade timmar per capita fram till 2030 framgår av figur 6. Det är dock viktigt att betona att ökningen i arbetskraftsutbudet gör att arbetade timmar per capita fram till 2013 ligger på en högre nivå än 2003. Därefter krävs ytterligare åtgärder för att undvika en minskning av arbetade timmar per capita.

Nominal- och reallönetillväxt dämpas som en följd av det ökade arbetskraftsutbudet, se figur 7. Orsakerna till detta är flera. Först och främst verkar den ökade öppna arbetslösheten dämpande på lönesättningen. Vidare anpassar sig kapitalstocken långsamt varför den ökade sysselsättningen tillfälligt minskar marginalprodukten och därmed sänker tillväxttakten i nominal- och reallön. Dessutom anteciperar såväl fack som arbetsgivare att pristrycket och inflationen kommer att sjunka på kort sikt som ett resultat av utbudsökningen. Sammantaget ger detta en nominallönetillväxt som ligger en procentenhet under huvudscenariot för 2007–08. Som en konsekvens av den lägre inflationstakten faller tillväxttakten för reallönerna mindre, som mest 0,35 procentenheter 2006. Den lägre tillväxttakten i reallön fortgår dock under hela perioden 2005–09 varför timreallönen i nivå är lägre än i huvudscenariot under många år, se figur 8. Den enskilde arbetstagaren får alltså lägre reallön än i huvudscenariot (fram till 2015) som ett resultat av ökningen i arbetskraftsutbud. Den samlade reallönesumman blir dock högre eftersom ökningen i antal timmar överstiger minskningen i reallönetillväxt, se figur 8.

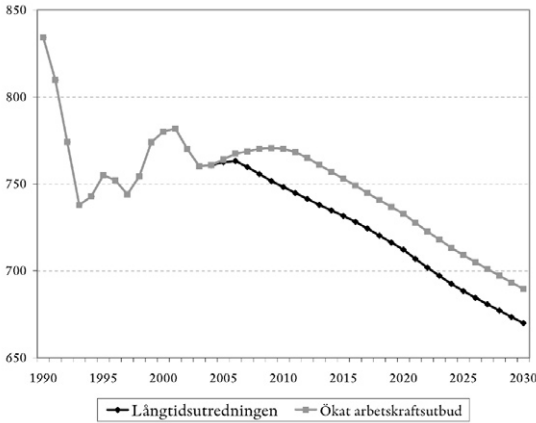
Riksbanken, som är framåtblickande och siktar på 2 procents inflation, sänker styrräntan när det framtida inflationstrycket sjunker som ett resultat av ökningen i arbetskraftsutbudet. Som mest faller den nominella räntan med 1,6 procentenheter 2007–08, se figur 9. Som nämndes ovan faller dock inflationen, se figur 7, varför realräntan minskar mindre än nominalräntan.

Den nominella växelkursen (visas ej i figur) påverkas av två faktorer som drar åt olika håll. Å ena sidan innebär den lägre räntan ett deprecieringsstryck på den nominella växelkursen. Å andra sidan innebär den lägre inflationstakten ett apprecieringstryck. På kort sikt dominerar den förstnämnda effekten medan den andra dominerar på längre sikt.

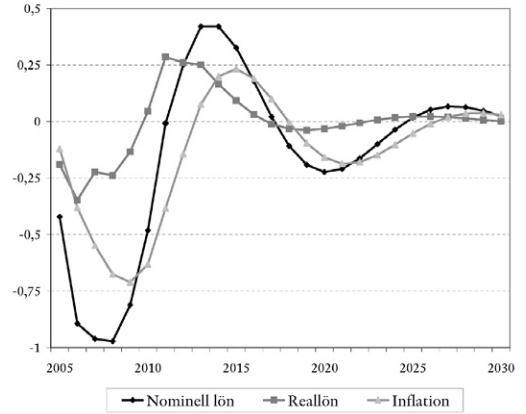
Avslutningsvis är det värt att poängtera att det på kort sikt är penningpolitikens uppgift att stimulera och understödja ekonomins återgång till

¹³ Den öppna arbetslösheten ökar eftersom en andel av de tidigare 89 000 långtidssjukskrivna utanför arbetskraften (och därmed utanför definitionen av 'öppet arbetslösa') som nu aktivt söker arbete ej får jobb på en gång. Även de 45 000 färre frånvarande, på grund av sjukdom, kan innebära en kortsiktig ökning av den öppna arbetslösheten då vissa av de som arbetat i deras ställe blir övertaliga och därmed arbetslösa.

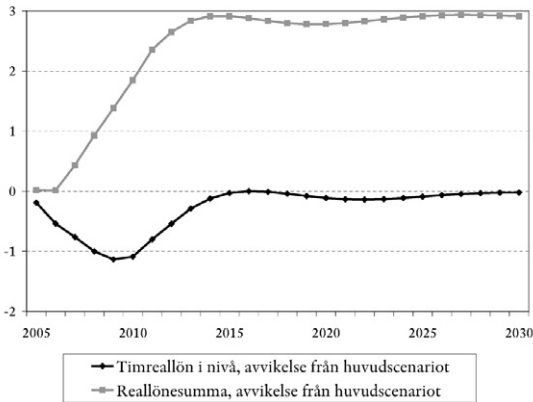
¹⁴ Det är dock värt att notera att arbetsmarknaden börjar anpassa sig till det nya arbetskraftsutbudet redan 2005. Om ingen av de nya i arbetskraften skulle få jobb skulle arbetslösheten 2009 vara nästan tre procent högre än i huvudscenariot.



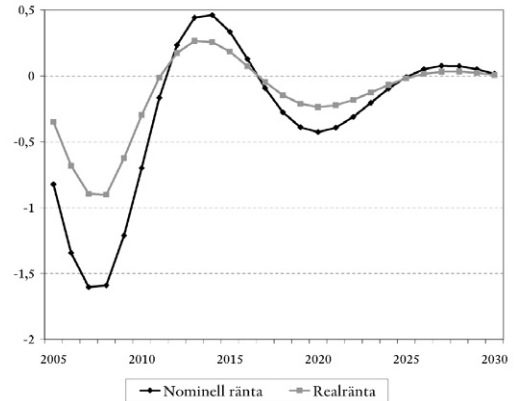
Figur 6
Arbetade timmar per capita och år



Figur 7
Tillväxt i nominallön, reallön och priser, procentenheter, avvikelse från huvudscenariot



Figur 8
Timreallön i nivå samt reallönesumma, procentenheter, avvikelse från huvudscenariot



Figur 9
Nominell och real ettårsränta, procentenheter, avvikelse från huvudscenariot

jämvikt. Riksbanken påverkar efterfrågeläget via förändringar i styrräntan. För givna inflations- och deprecieringsförväntningar leder detta i sin tur till förändringar i realräntan, som påverkar konsumtion och investeringar, samt den reala växelkursen, vilken deprecierar på kort sikt p g a lägre realränta, vilket i sin tur påverkar nettoexporten.

Offentliga finanser

Ökningen i arbetskraftsutbud förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande av flera skäl.¹⁵ För det första minskar sjukdomsrelaterade kostna-

¹⁵ De kortsiktiga finanspolitiska kalkylerna har gjorts med KI:s finansiella modell, FIMO. Indata (t ex BNP och räntor) till beräkningarna med FIMO kommer från simuleringen i KIMOD.

der då 134 000 personer blir friska.¹⁶ För det andra så ökar BNP och antalet arbetade timmar med tre procent vilket ger ökade skatteintäkter. Dock växer skattebaserna långsammare än BNP varför totala skatteinkomster som andel av BNP faller, se tabell 2.

Ett reformutrymme på i genomsnitt 34 miljarder per år i fasta priser skapas under perioden 2005–20 tack vare det ökade arbetskraftsutbudet, se tabell 2. Beräkningarna förutsätter att BNP och offentlig konsumtion stiger med tre procent som en följd av utbudsökningen. Ökningen i den offentliga konsumtion motsvar i genomsnitt 15 miljarder per år vilket har effekt på det finansiella sparandet. Ökningen i finansiellt sparande blir $34 - 15 = 19$ miljarder per år, se tabell 2.

ILU:s basscenario antas att offentlig konsumtion per capita är konstant fram till 2020, dvs inga kvalitetsförbättringar av den offentliga servicen. Vårt räkneexempel visar att en ökning i arbetskraftsutbudet kan ge utrymme för betydande kvalitetsförbättringar inom den offentliga sektorn. Om hela reformutrymmet tas i anspråk kan man öka nivån för offentlig konsumtion per capita med i genomsnitt 5,1 procent 2005–20.

Det är viktigt att betona att ovanstående ökning av arbetskraftsutbudet inte är någon långsiktig lösning vare sig på finansieringsdilemmat, som vi tidigare diskuterat, eller till finansieringen av kontinuerliga kvalitetsförbättringar inom offentlig sektor. Orsaken är att ökningen i arbetskraftsutbudet endast ger en nivåförbättring av de offentliga finanserna vilka kan användas för att expandera utbudet av offentliga tjänster. De positiva effekterna av arbetskraftsutbudsökningen ska dock inte förringas utan kan, som diskuterades ovan, ge betydande reformutrymme vilket t ex kan användas till kvalitetsförbättringar inom den offentliga sektorn. Utbudsökningen kan sägas ge oss ett andrum och göra oss bättre rustade till att möta den demografiskt betingade minskningen i arbetade timmar per capita som nu börjar verka med full kraft, se figur 6. Det är dock viktigt att betona att det kommer att krävas ytterligare utbudshöjande åtgärder för att minska påfrestningarna på de offentliga finanserna under de kommande decennierna.

Diskussion

Flera mekanismer i modellen ”hjälper till” så att ekonomin når den nya jämvikten. När arbetskraftsutbudet ökar 2005 vet alla aktörer, i enlighet med modellens antagande, att faktisk produktion och sysselsättning ej är i jämvikt. Ett antal trögheter och imperfektioner gör dock att denna anpassning tar tid. Arbetsmarknaden ”hjälper till” genom en tillfällig sänkning av reallönen och därmed minskar marginalkostnaden för företag att anställa fler. Riksbanken ”hjälper till” genom att sänka styrräntan så kraftigt att realräntan faller och därmed ökar investeringar och konsumtion samtidigt som den reala växelkursen deprecieras vilken i sin tur stimulerar nettoexporten.

Resultatet av en modellsimulering är av naturliga skäl behäftad med

¹⁶ Vi tar ej hänsyn till eventuella kostnader och intäkter som t ex en ökning av rehabilitering och minskning av antalet sjuka.

	2005–10	2011–15	2016–20	2005–20
BNP per capita, ökning i procent				
LU	1,5	1,4	1,1	1,4
Vid ökat AK-utbud	2,0	1,2	1,2	1,5
Arbetade timmar per capita, ökning i procent				
LU	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4
Vid ökat AK-utbud	0,2	-0,5	-0,5	-0,2
OFFENTLIG SEKTOR:				
Totala inkomster				
LU, procent av BNP	56,3	56,8	56,9	56,6
Förändring vid ökat AK-utbud	-0,6	-0,6	-0,3	-0,5
Totala utgifter				
LU, procent av BNP	54,5	54,9	55,1	54,8
Förändring vid ökat AK-utbud	-0,8	-1,4	-1,0	-1,0
Finansiellt sparande, procent av BNP				
LU	1,7	1,9	1,8	1,8
Förändring vid ökat AK-utbud*	+0,2	+0,7	+0,7	+0,5
Finansiellt sparande, mdr				
LU	46	51	50	49
Förändring vid ökat AK-utbud*	+9	+26	+26	+19
Reformutrymme vid ökat AK-utbud, mdr**	+17	+45	+47	+34
Offentlig konsumtion per capita, kr				
LU	73 700	73 200	73 400	73 400
Maximal förändring vid ökat AK-utbud***	+1 900	+4 800	+4 900	+3 700
Maximal procentuell nivåförändring***	+2,5	+6,5	+6,7	+5,1

* Förändring i primärt sparande. Om reformutrymmet utnyttjas till ofinansierade öknningar i t ex offentlig konsumtion ökar ej ränteintäkterna varför det blir felaktigt att addera förändring i totalt finansiellt sparande – skillnaden blir dock i praktiken negligerbar.

** Summan av ökningen i finansiellt sparande och offentlig konsumtion.

*** Gäller då hela reformutrymmet används till ökning av den offentliga konsumtionen.

Källa: LU och KI.

osäkerhet. Effekterna kan bli mer eller mindre positiva än vad som visats ovan. Det finns dock flera skäl till att de presenterade makroekonomiska effekterna av det ökade arbetskraftsutbudet kan vara något optimistiska. För det första antas att de tidigare sjuka (alternativt de utrikes födda som tidigare var utanför arbetskraften) har samma produktivitet som övriga i arbetskraften. Ett rimligare antagande är nog att de tillkommande i arbetskraften har en lägre produktivitet vilket skulle kräva större anpassningar av reallön. Den lägre produktiviteten skulle även minska ökningen i BNP och därmed det offentligt sparandet.

För det andra kan det vara rimligt att anta att den öppna jämviktsarbetslösheten stiger då arbetskraftsutbudet ökar. En orsak skulle kunna vara att de som tidigare var sjuka besitter kompetens som det ej finns efterfrågan för p g a förändringar i ekonomin som skett medan de har varit frånvarande från

Tabell 2
Resultat från simuleringen, med ökat arbetskraftsutbud, jämfört med nyckeltal från LU, medeltal per år för respektive tidsperiod i fasta priser

arbetsmarknaden. Därmed stiger den strukturella arbetslösheten och de positiva effekterna på lång sikt för bl a BNP och offentligt sparande blir mindre.

För det tredje antas att arbetsmarknadens parter agerar så att tillväxttakten i reallönen sänks vilket innebär att reallönen i nivå är lägre än den skulle ha varit utan ökningen i arbetskraftsutbudet, se figur 7 och 8. Om denna nedväxling tar längre tid än vad vi antagit i modellen blir de makroekonomiska effekterna av naturliga skäl mindre gynnsamma på kort och medellång sikt. Givetvis kan arbetsmarknaden fungera ännu smidigare och därmed förbättra det makroekonomiska utfallet på kort- och medellång sikt. Vår bedömning är dock att risken för att arbetsmarknaden fungerar sämre än vad som antas i simuleringarna är större.

För det fjärde antas aktörerna, inklusive Riksbanken, med säkerhet veta att ökningarna i arbetskraftsutbud 2006–09 kommer att äga rum; endast ökningen 2005 är oförväntad. I verkligheten skulle ett mått av osäkerhet finnas vilket skulle göra att Riksbanken inte skulle sänka reporäntan lika mycket som simuleringen ger vid handen. Detta eftersom ökningen i framtida arbetskraftsutbud, som har inflationsdämpande effekter, är osäker. Denna osäkerhet gäller även arbetsmarknadens parter som tar mindre hänsyn till en förväntad men osäker ökning i arbetskraftsutbud vid lönesättningen jämfört med en säker ökning i arbetskraftsutbudet. Resultatet blir en högre reallön, färre arbetade timmar, lägre BNP och sämre finansiellt sparande på kort och medellång sikt.

5. Avslutning

Under de kommande decennierna kommer arbetskraftsutbudet att minska. Denna förändring kommer naturligtvis att påverka tillväxttakten i BNP per capita negativt. Åtgärder som leder till ett högre arbetskraftsutbud kan dämpa denna utveckling och därmed förbättra välförhållandets utveckling. Ökningen av arbetsutbudet som vi analyserar här är dock inte tillräcklig för att motverka den demografiskt styrda nedväxlingen i tillväxttakt, utan även i detta fall kommer tillväxttakten i BNP per capita att falla, se tabell 2.

Vi redovisar effekterna av en, genom en minskad ohälsa, exogen ökning av arbetsutbudet på 134 000 personer. Det finns dock flera andra möjligheter till att öka arbetskraftsutbudet, t ex genom en förbättrad integration av utrikes födda medborgare. Vidare bör det betonas att utöver de nära 600 000 personerna i arbetsför ålder som är sjuka, står drygt 400 000 utan arbete av arbetsmarknadsskäl: öppet arbetslösa, latent arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Att forma en ekonomisk politik som skapar förutsättningar för att dessa 400 000 personer kan få jobb är naturligtvis en lika viktig uppgift som att minska ohälsan och förbättra integrationen. Sammantaget finns det således en stor potential att öka arbetskraftsutbudet i Sverige och därmed dämpa de negativa effekterna av den demografiska utvecklingen.

Som vi visat bidrar ett ökande arbetskraftsutbud även till att förbättra

den offentliga sektorns finanser genom att skapa utrymme för skattesänkningar, ökade transfereringar och/eller ett högre utbud av offentligt tillhandahållna tjänster. Ett ökande arbetskraftsutbud kan dock i sig inte lösa den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem. Kombinationen av låg produktivitet, stark efterfrågeutveckling samt låga avgifter för de som nyttjar offentliga tjänster innebär att finansieringsformerna behöver förändras. För verksamheter där nyttjandegraden är osäker, t ex sjukvård, kan ett försäkringssystem vara en lösning medan avgiftshöjningar och/eller privatfinansiering kan användas på andra områden. Vare sig dessa förändringar innefattar ökande avgifter för brukarna eller att traditionellt offentliga tjänster privatfinansieras så kommer brukarna i högre grad att få betala själva.

Att hushållen framöver direkt får betala en större del av kostnaderna för offentligt tillhandahållna tjänster behöver i sig inte vara ett välfärdspåslag. Trots att tillväxten avtar framöver kommer medborgarna i genomsnitt att ha en betydligt högre köpkraft år 2020 än vad de har i dag; det faktum att de har en högre köpkraft är en av förklaringarna till varför de inte kommer att nöja sig med den nivå på offentlig service som erbjuds idag. De problem som kan uppstå relaterar snarare till ett traditionellt fördelningsproblem – individer med låga inkomster kan komma att ha svårigheter med att betala de försäkringspremier och höjda avgifter som krävs. Ett stort ansvar läggs då på politiker och ekonomer att utforma skatte- och transfereringssystem som är tillräckligt omfördelande för att säkerställa en någorlunda jämn fördelning av resurser i ekonomin utan att för den skull skapa alltför stora incitamentsproblem.

Blundell, R och T McCurdy (1999), "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches", in *Handbook of Labor Economics* 3, Elsevier, Amsterdam.

Canton, E, C van Ewijk och P Tang (2003), "Population Ageing and International Capital Flows", *ENEPRI Occasional Paper*, no 4, www.enepri.org.

Docteur, E och H Oxley (2003), "Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience", *OECD Economics Department WP*, no 374, OECD.

Domeij, D och M Flodén (2003), "Population Aging and International Capital Flows", *SSE WP Series in Economics and Finance*, no 539, Stockholm School of Economics.

Fogel, R (1999), "Catching Up with the Economy", *American Economic Review*, vol

89, s 1-21.

Konjunkturinstitutet (2002), "Samhällsekonomiska effekter av en allmän arbetstidsförkortning", Rapport till den parlamentariska kommittén för nya arbetstids- och semesterregler.

Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget*, olika årgångar.

Lindén, J (2004), "The Labor Market in KIMOD", (*Konjunkturinstitutet*), WP, nr 89.

Nickell, S (2003), "Employment and Taxes", uppsats, CES-ifo konferens om "Tax Policy and Employment", Venedig 21-23 juli 2003.

Prescott, E (2003), "Why do Americans Work so much more than Europeans?", *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Staff Report 321.

SOU 2004:11, *Långtidsutredningen* 2003/04.

REFERENSER