

Anna Thoursie arbetar sedan februari 2008 som chefsekonom på fackförbundet Kommunal. Tidigare har hon arbetat som chef på tankesmedjan Agora (numera Arena Idé), som LO-ekonom (där hon bland annat skrev boken *Varför tjänar kvinnor mindre?*), på finansdepartementet, Sveriges riksbank, näringsdepartementet och Konjunkturinstitutet. Hon har doktorerat i nationalekonomi vid Institutet för social forskning på Stockholms universitet.

En åldrande befolkning och generationsskifte på arbetsmarknaden: Hur nyrekryterar vi till vård och omsorg?

Introduktion

Vi kommer att bli allt rikare i Sverige. Trots den nuvarande, mycket allvarliga ekonomiska krisen som, enligt min bedömning, innebär en sjunkande BNP i år och endast en svag tillväxt nästa år, kommer Sverige kring 2020–2030 att vara ett ännu rikare land än i dag. De flesta av oss kommer då, trots fortsatta klasskillnader, att kunna köpa mer av det vi efterfrågar i privat konsumtion, jämfört med vad vi kan köpa i dag. Därmed kan vi också räkna med att ribban för vad vi ser som en normal privatekonomisk standard ytterligare förskjutits uppåt.

Kommer den offentligfinansierade välfärdsstandarden att få samma skjuts uppåt? Cirka två tredjedelar av den offentliga konsumtionen i dag utgörs av välfärdstjänsterna sjukvård, skola, samt barn- och äldreomsorg. Till detta kommer de offentligfinansierade välfärdstjänster som utförs av privata företag. Hur kommer vi, i en omgivning av stadigt ökande privat konsumtion, att uppfatta dessa välfärdstjänster ... som gradvis allt sämre?

Svaret på den sista frågan är sannolikt ja. Den slutsats som de flesta försök till långsiktiga framtidsbedömningar, alltså bortom den nuvarande krisen, landar i är att det kommer att råda en framtida obalans i omfattningen av den privata konsumtionen jämfört med den offentligfinansierade.

I basscenariot i den senaste statliga långtidsutredningen skrivs den privata konsumtionen 2005-2030 fram med hela 3,1 procent per år medan offentlig konsumtion skrivs fram med betydligt mer blygsamma 0,7 procent per år.¹ Ett skäl till den stora och uthålliga ökningen i privat konsumtion är att sparandet i ekonomin minskar med en allt äldre befolkning. Ålderspensionärer sparar inte lika mycket som yngre och medelålders förvärvsaktiva. Tvärtom, många av dem har ett sparkapital de kan ta av.

Att det handlar om stora skillnader i ökningstakt förstår man om man kontrasterar dessa siffror med den privata respektive offentliga konsumtionens årliga ökning 1980-2005 som i genomsnitt uppgick till 1,7 respektive 1,2 procent, en skillnad på endast ½ procentenhet. Stora skillnader i årlig ökningstakt, som de cirka 2 ½ procentenhet som långtidsutredningen räknar med, blir väldiga skillnader i de båda olika konsumtionstypernas volym över tid.

¹ *Långtidsutredningen* 2008. Denna förväntade obalans mellan privat och offentlig konsumtion har analyserats tidigare. Den näst senaste långtidsutredningen, *Långtidsutredningen* 2003/04, hade liknande årliga framskrivningstal i sitt basscenario, 2,7 procent för privat respektive 0,5 procent för offentlig konsumtion.

Anledningen till att den offentligfinansierade konsumtionen förutses öka betydligt långsammare än den privata är att skatteuttaget inte bedöms kunna stiga så mycket mer, samt att en eventuell ökning i antal arbetade timmar i hela ekonomin – den viktigaste skattebasen – och i produktiviteten i de tjänstesektorer som ingår, inte är tillräckligt omfattande för att kunna utgöra tillräckliga finansieringskällor.²

En nyligen publicerad, intressant studie (detta skrivs i juni 2009), *Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?* av Per Borg tar denna obalans som utgångspunkt. Studien är den första rapporten till den nya Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO. Författaren menar att vi inte kommer att låta nöja oss med oförändrad standard i välfärdstjänster allt eftersom standarden i privat konsumtion ökar. Han skriver ”Det är mycket viktigare att sjuka patienter snabbt behandlas än att bilparken förnyas. Hög kvalitet på äldreomsorgen är viktigare än att byta möbler till senaste design. Barnens utbildning är viktigare än en stor platt TV-skärm.”³

Om inte ansvariga politiker kan enas om en gemensam syn på hur välfärden ska finansieras kommer spänningarna att öka mellan medborgarnas efterfrågan på välfärdstjänster och det alltmer begränsade offentliga utbudet, samtidigt som problemet i praktiken vältras över på enskilda individer. Detta, menar Per Borg, innebär att skillnader mellan individer i deras tillgång till välfärdstjänster kommer att öka. Han anser att det är oundvikligt att individer tar ett ökat ansvar för finansieringen av tjänster på välfärdsområdet men att denna förändring kräver en bred politisk samsyn, en nationell politisk process, där avgörande beslut fattas med bred majoritet.

Relativlönernas betydelse vid nyrekrytering och som uttryck för värderingar

Det har blivit allmän kunskap att ett generationsskifte kommer att äga rum på den svenska arbetsmarknaden. Den stora fyrtiotalistkullen är på väg ut och personer födda i skiftet mellan 1980-talet och 1990-talet är på väg in. Men de är inte lika många som fyrtiotalisterna. Mitt syfte här är att fokusera på något som man hittills sällan skrivit om vad gäller generationsskiftet på arbetsmarknaden, nämligen relativlönernas betydelse.

Jag koncentrerar mig på två sektorer där behovet av att nyrekrytera kommer att vara extra stort – äldreomsorg och sjukvård. Skälen till mitt val är att dessa sektorer har särskilt omfattande pensionsavgångar och på grund av att de, till skillnad från vissa andra delar av arbetsmarknaden, långsiktigt kommer att växa i antal anställda. Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen bedömde 2002 att cirka 40 procent av dem som var sysselsatta inom offentliga tjänster (utbildning, hälso- och sjukvård samt vård och omsorg) 2001 kommer att ha gått i ålderspension 2015.⁴

Vi kan börja med relativlönernas betydelse vid nyrekrytering. En arbetsgivare som erbjuder bättre löner jämfört med andra arbetsgivare inom samma yrkesområde får sökande med i genomsnitt bättre kvalifikationer än de som betalar genomsnittliga eller sämre löner. Alla

² I *Konjunkturläget*, mars 2009, görs en fördjupningsstudie som resulterar i slutsatsen att den kraftigt ökade demografiska efterfrågan och den måttliga ökningen av personer i arbetsför ålder innebär att skatteintäkterna inte ökar snabbt nog för att möta den kostnadsökning som är förknippad med den demografiskt betingade efterfrågeutvecklingen på kommun- och landstingssektorns tjänster.

³ Borg (2009b), sid. 16.

⁴ Arbetsmarknadsstyrelsen (2002).

söker de välbetalda jobben men sökande med riktigt bra kvalifikationer söker i mindre utsträckning lägre betalda jobb inom ett visst yrke, jämfört med sökande som inte är lika högt kvalificerade.

Arbetsplatser med högre relativlöner har ofta lägre personalomsättning, alltså lägre kostnader för nyrekrytering och utbildning. Det finns också goda skäl att tro att högre relativlöner på en arbetsplats innebär att medarbetarna känner sig mer uppskattade och motiverade vilket återspeglar sig i högre kvalitet på det arbete som de utför.

Ovanstående resonemang handlar om relativlöneskillnader mellan arbetsplatser men inom ett och samma yrke, och landar i att det kan vara lönsamt för arbetsgivare att betala något högre löner än de gängse inom ett yrke.

Relativlönerna mellan olika yrken återspeglar inte bara utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden utan också hur vi som skattebetalare och konsumenter värderar dessa yrken. Hur mycket värderar vi exempelvis undersköterskors och vårdbiträdens yrkeskunnande och arbetsinsatser? Det uttrycks inte bara i läpparnas bekännelser, ”visst har de viktiga jobb”, utan konkret i hur mycket vi vill betala i skatt och avgifter för att finansiera deras löner. Våra värderingar av olika yrken ger konsekvenser för dessa yrkesgruppers maktpositioner i löneförhandlingarna. Hög betalningsvilja hos skattebetalare och konsumenter ger en starkare position än en låg betalningsvilja.

Varför skriver jag detta till ett politiskt parti? Är inte lönefrågor främst en angelägenhet för arbetsmarknadens parter? Jo, så är det. Men ofta är politiker också arbetsgivare, särskilt på kommun- och landstingsnivå. Kommun- och landstingspolitiker beslutar om hur högt skatte- och avgiftsuttaget bör vara i ”sina” kommuner och landsting. Och de ska se till att den verksamhet de ansvarar för levererar den kvantitet och kvalitet som medborgarna vill ha. I detta ska varenda intäktskrona användas på bästa sätt. Men politiker är ofta ovana vid att tänka i termer av att använda befintliga resurser på mest effektiva sätt. De glömmer ofta bort att de är arbetsgivare.⁵

Politiska partier har inte bildats för att använda skattepengar på mest effektiva sätt. De har bildats på andra grunder. En viktig sådan är frågan om hur mycket vi ska betala för välfärdstjänster solidariskt via skatter respektive enskilt via avgifter. Men enligt min bedömning är en grundläggande politisk framtidsfråga också hur vi ska åstadkomma en effektivare offentligfinansierad verksamhet.

I rapporterna från Socialdemokraternas Rådslag Välfärd⁶ finns förvisso utmärkta skrivningar om att socialdemokratin ska gå i spetsen för att utveckla välfärdssektorn till en attraktiv sektor att arbeta i och man nämner också, vid några tillfällen, att lönerna måste vara konkurrenskraftiga, alltså minst lika bra i välfärdens verksamheter som på övriga arbetsmarknaden. Än mer talar man dock om anställningsförhållanden, arbetstider, kompetensutveckling och behovet av gott ledarskap, viktiga faktorer allihop. Jag vill utveckla diskussionen om vikten av höjda relativlöner för yrkesgrupper inom denna sektor.

⁵ En intressant diskussion om detta förs av Kommunals tidigare förste vice ordförande Lars-Åke Almqvist i Borg (2009a).

⁶ Jag har deltagit som adjungerad ledamot i arbetet i Rådslag Välfärd. Rapporterna går att ladda ned från <http://www.socialdemokraterna.se/Var-politik/Politik-ar-ett-lagarbete---forma-var-politik/Valfard/?cmpi=>.

Vi kan inte vänta med detta till 2020. Det stora generationsskiftet avslutas flera år före 2020. Redan 2014 fyller den sista fyrtiotalisten 65 år. Den gyllene regeln är att ju tidigare man försöker lösa problem, desto fler frihetsgrader har man i sina val av lösningar.

Lönerna för offentliganställda har utvecklats långsammare än för privat anställda. I en underlagsrapport⁷ till studien *Välfärds mysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005* av Per-Lennart Börjesson (Sveriges Kommuner och Landsting) framgår att 1981 hade offentliganställda i genomsnitt drygt 1 procent lägre lön än privat anställda. Det sista året som underlagsrapporten täcker, 2000, hade denna skillnad vuxit till drygt 8 procent. För kvinnorna har eftersläpningen varit större än för männen. När hänsyn tas till sektorsskillnader i fråga om genomsnittligt antal utbildningsår och förvärvsarbetsår blir olikheterna i löneutveckling ännu mer påtagliga. 1981 hade offentliganställda i genomsnitt drygt 5 procent lägre lön än privat anställda. 2000 hade denna skillnad vuxit till knappt 16 procent. Även i detta fall har eftersläpningen varit större för kvinnorna än för männen.⁸

Per Borg skriver i den nyligen publicerade ESO-rapporten, som en kommentar till ovanstående siffror, att ”Det kommer knappast att vara möjligt att fortsätta att begränsa löneutvecklingen för de kommunalt anställda. Tvärtom, tidigare eftersläpande löner kan komma att medföra en starkare löneutveckling under kommande period. Det kan mycket väl vara en förutsättning för att kunna rekrytera kompetent personal.”⁹

Genomsnittlig livslängd är den bästa välståndsmätaren vi har

Låt mig börja med ett klagande. En befolknings genomsnittliga livslängd är den bästa välståndsmätaren vi har, bättre än exempelvis BNP per capita eller andelen läs- och skrivkunniga. Så det är inte något problem att antalet ålderspensionärer ökar. Det är ett välståndstecken.

Problemet är att antalet personer i förvärsaktiva åldrar (20–64 år) inte ökar lika snabbt utan ligger ganska konstant på cirka 5 ½ miljon fram till 2040, se *Diagram 1* som visar delar av Statistiska centralbyråns (SCB) senaste befolkningsframskrivning (maj 2009). Jag har lagt in en kurva som visar 80 procent av antalet i förvärsaktiva åldrar för att illustrera hur många som kan vara sysselsatta vid denna sysselsättningsgrad (som var ett mål för den förra socialdemokratiska regeringen).

Kan vi långsiktigt ha en så pass hög sysselsättningsgrad bland 20–64-åringar som 80 procent innebär det ändå att antalet personer som inte är i förvärsaktiv ålder (0–19 år samt 65 år och äldre) kommer att bli fler än de sysselsatta ett par år efter 2020.

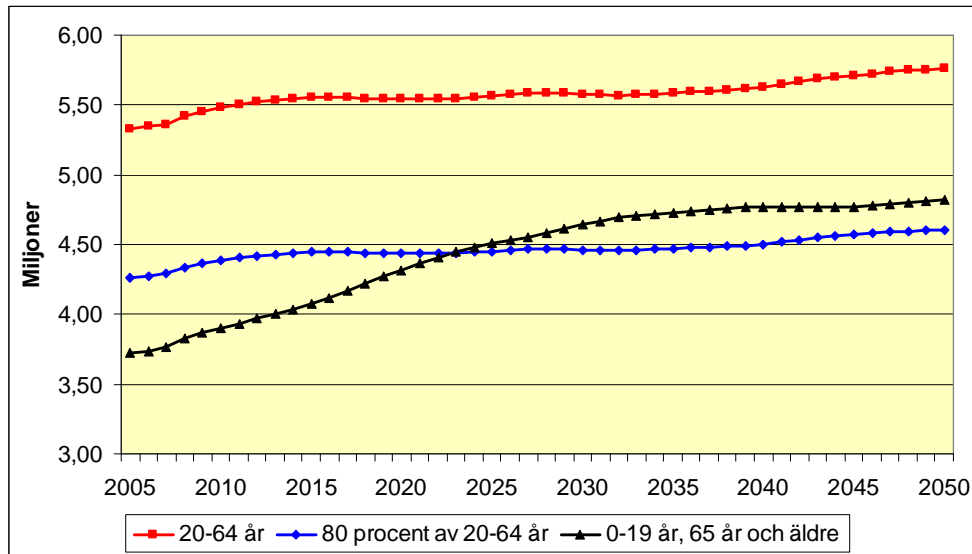
Det hade inte varit något stort problem givet att det fanns en stor ungdomskull på väg ut på arbetsmarknaden. Så är dock inte fallet. Kring 2030 kommer antalet personer som är minst 65 år att bli något fler än antalet personer som är 0–19 år.¹⁰

⁷ le Grand (2009).

⁸ Börjesson (2008), sid. 51.

⁹ Borg (2009b), sid. 35.

¹⁰ Det framgår inte av *Diagram 1*. I befolkningsframskrivningen från SCB framgår att 2030 är antalet personer som är 0–19 år ungefär lika många som antalet personer 65 år eller äldre, cirka 2,3 miljoner vardera. 2030–2050 kommer gruppen som är 0–19 år att vara fortsatt ungefär så stor medan gruppen 65 år eller äldre kommer att öka till över 2,5 miljoner.

Diagram 1. Befolkningsframskrivning i olika åldersklasser

Not: Utfall 2005-2008, framskrivning 2009-2050.

Källa: SCB (2009).

En stor del av ålderspensionärerna kommer under många år att vara friska och leva bra liv där de i stort sett klarar det mesta själva. Men mellan 2020 och 2030 bedöms antalet som är 80 år eller äldre, en grupp som på goda grunder kan ses som vårdkrävande, öka med cirka 50 procent, från $\frac{1}{2}$ till $\frac{3}{4}$ miljon människor.

Den demografiska utvecklingen är problematisk men hanterbar med rätt politik

Prognoser för den demografiska utvecklingen vad gäller arbetskraftsutbud de närmaste 20-25 åren är pålitliga. Skälet till detta är enkelt: Det tar så lång tid att "tillverka" och utbilda inhemsk arbetskraft. En kraftig ökning av nettoinvandringen kommer inte att ändra dessa kurvor märkbart.

De senaste åren har nettoinvandringen varit rekordhög, kring 50 000 individer per år. SCB räknar i sin befolkningsframskrivning med en avtagande nettoinvandring de närmaste åren, för att plana ut kring strax under 20 000 individer per år. Även om vi skulle mångdubbla denna siffra ser vi från *Diagram 1* att ett kraftigt skift uppåt av ålderskurvan 20-64 år, säg med 100 000 personer, inte i grunden skulle förändra befolkningens ålderssammansättning. Så uppgiften att öka antalet arbetade timmar ankommer främst på oss som redan bor i Sverige.

Är detta katastrofala siffror? Nej, endast problematiska och hanterbara med rätt politik. I LO-rapporten *Kan framtidens välfärd finansieras?*¹¹ från 2004 har jag gjort ett räkneexempel på basis av statistik från SCB (Arbetskraftsundersökningen 2003 samt befolkningsframskrivningar). Alla sysselsatta är inte närvarande på arbetet utan de kan vara frånvarande¹² på grund av exempelvis sjukskrivning eller semester. Antalet sysselsatta

¹¹ Andersson m.fl. (2004).

¹² SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU) definierar sysselsatta frånvarande som "tillfälligt frånvarande hela referensveckan".

minskat med antalet frånvarande är vad SCB kallar för antalet *i arbete*. 2003 var andelen sysselsatta 20-64-åringar 78 procent men andelen *i arbete* var betydligt lägre, 65 procent.

Den viktiga slutsatsen som räkneexemplet landar i är att fem procentenheters högre andel *i arbete*, 70 procent i stället för 65 procent, i åldrarna 20–64 år, kan göra att försörjningskvoten 2030 blir ungefär densamma som försörjningskvoten 2003, om vi med försörjningskvot menar hur många individer i totalbefolkningen som varje person 20-64 år som är *i arbete* ska försörja, cirka 2,6.

70 procent av 20-64-åringarna *i arbete* borde inte vara ett omöjligt mål 2030. Då har vi kommit en bra bit på väg med att lösa finansieringsproblemen men vi har inte kommit ända fram. Vi måste dessutom öka produktiviteten i välfärdstjänsterna och vi bör inte utesluta skatte- och avgiftshöjningar. Vikten av att öka andelen *i arbete* för den framtida välfärdens finansiering innebär, förutom att det krävs ytterligare ansträngningar att minska frånvaron, också att eventuella skattehöjningar bör utformas så att de inte påverkar arbetsutbudet alltför negativt.

Men det finns en annan, i mitt tycke ännu viktigare, fråga som rör det framtida skatteuttaget, och det är medborgarnas tilltro till att välfärdsstaten kommer att leverera vad den lovat. Om inte medborgarna litar på att välfärdsstaten kan leverera i framtiden kommer de att motsätta sig skattehöjningar och välja privatfinansierade alternativ, även om de anser detta vara en andrahandslösning.

Relativpriser på tjänster stiger men ju mer vi tjänar desto mer tjänster vill vi köpa

Att tjänsteproduktion inte kan effektiviseras, exempelvis genom standardisering och massproduktion, i samma takt som varuproduktion leder till att tjänster successivt blir dyrare i förhållande till varor. Detta fenomen kallas för *Baumols dilemma* och gäller såväl privatfinansierade som offentligfinansierade tjänster.¹³

En ökad produktivitet i varuproduktionen behöver inte underlätta en lösning på Baumols dilemma. En högre produktivitet i en sektor (exempelvis varuproduktion) ger, i alla fall på sikt, högre reallöner i den sektorn. Om de som arbetar med tjänsteproduktion ska ha oförändrade relativlöner innebär detta att lönekostnaderna i tjänstesektorn höjs ytterligare. Är det dessutom så att det krävs ökade relativlöner i tjänsteproduktionen stiger lönekostnaderna än mer.

Långtidsutredningarnas basscenarier bygger regelmässigt på att vi kommer att få reallöneökningar som ligger ungefär i takt med ökningen av produktiviteten i ekonomin. Som tidigare nämnts antas, med särskild betoning i de båda senaste långtidsutredningarna, att den största delen av dessa reallöneökningar kommer att tas ut i form av ökad privat konsumtion.

Vad vill människor använda sina ökade inkomster till? För att mäta hur känslig efterfrågan på en viss vara eller tjänst är för inkomstförändringar används begreppet *inkomstelasticitet*.

¹³ Baumol (1967) samt Baumol, Blackman & Wolff (1985).

Efterfrågan på varor och tjänster med *låg* inkomstelasticitet varierar inte mycket när inkomsten förändras. Även om inkomsten ökar/minskar vill man inte konsumera så mycket mer/mindre av sådana varor och tjänster.

Efterfrågan på varor och tjänster med *hög* inkomstelasticitet, däremot, varierar mycket när inkomsten förändras. Det klassiska exemplet är ”lyxvaror”. I detta sammanhang är det mer intressant att konstatera att vi erfarenhetsmässigt kan se att välfärdstjänster som utbildning, hälso- och sjukvård samt olika typer av omsorg har hög inkomstelasticitet.¹⁴ Alltså, vid höga inkomster vill man lägga en högre andel på utgifter för välfärdstjänster än vad man är villig att göra vid låga inkomster.

Utrymmet för framtida skattehöjningar på löneinkomster

För nationalekonomer är fritid en vara bland andra: Vi köper fritid genom att avstå från avlönat arbete. När lönen stiger, stiger därmed priset på fritid. Detta gör att man efterfrågar mindre fritid när lönen stiger (kallas för substitutionseffekt). Men när lönen stiger, ökar också inkomsten. Detta gör att man kan anse sig ha råd till att ”köpa” mer fritid (kallas för inkomsteffekt). Frågan är vilken av effekterna som överväger. Om fritiden är vad nationalekonomer kallar för en normal vara, att efterfrågan på fritid stiger med ökande inkomst – på samma sätt som gäller för de flesta andra ingredienser i livets goda – innebär det att man efterfrågar mer fritid vid höga inkomster än vid låga.

Utrymmet för framtida skattehöjningar påverkas av hur individers val mellan arbete och fritid utvecklas vid allt högre löneinkomster. Skatters beteendepåverkan, och därmed förknippade välfärdseffekter, kan analyseras i termer av *skatteklar*, alltså skillnader mellan vad som är privatekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt. I valet mellan fritid och arbete kan en individ fatta ett beslut som kanske är rationellt för individen men inte för hela samhället. För individen som väljer mer fritid i stället för andra varor och tjänster behöver det inte vara uppenbart att skattebasen i form av arbetade timmar krymper och att vi då riskerar att få mindre råd med offentligt finansierad vård, skola och omsorg.

Därmed inte sagt att möjligheten att höja skatteuttaget har kommit till vägs ände. Min bedömning är att utrymmet är begränsat men att det finns. För det talar det faktum att efterfrågan på de tjänster som i dag finansieras skattevägen kommer att öka med stigande inkomster, eftersom de har hög inkomstelasticitet. Det bör vara möjligt att kanalisera denna ökade betalningsvilja i höjda skatter även i framtiden. Men som jag skrev tidigare tror jag att det grundläggande kravet för att detta ska kunna ske, är att medborgarna har en väl grundad tillit till att välfärdsstaten kommer att leverera vad den lovat, att medborgarna upplever att utbytet för de skatter som de betalar är tillräckligt stort.

Skattefinansierad välfärd gör problematiken som följer av Baumols dilemma mer uppenbar. Med privat finansiering kan hushållen, i den mån de kan betala, i ökad utsträckning efterfråga och konsumera välfärdstjänster. Vid skattefinansiering måste skatten fortlöpande höjas. Om skattehöjningar ses som en oframkomlig väg uppstår en ransoneringssituation: Den framtida efterfrågan på välfärdstjänster kommer att vara större än vad som är möjligt att finansiera med oförändrat skatteuttag. Då kommer vi att se fler, sannolikt betydligt fler, alternativ som är delvis eller helt privat finansierade.

¹⁴ Se exempelvis Murray & Lundberg (2003).

Konsekvenser för framtida relativlöner?

Detta kan få konsekvenser för relativlönerna inom sektorerna sjukvård och äldreomsorg i framtiden. Kommer vi att ha olika segment, allt ifrån ett enbart offentligfinansierat segment med en lägre kvalitetsnivå och lägre relativlöner, till ett delvis eller helt privatfinansierat segment med högre kvalitetsnivå och högre relativlöner? Sannolikheten för en utveckling i olika kvalitetssegment bedömer jag vara större för äldreomsorgen än för sjukvården men den är inte noll, inte ens för sjukvården.

Det är dock inte självklart att relativlönerna för personalen stiger i takt med kvaliteten på det segment de arbetar i. Jämför exempelvis med lönerna för expediter på H&M och för dem som arbetar i lyxiga boutiqueer ... skillnaderna är inte stora, om ens några.¹⁵ Men service i omsorgen kräver en långvarigare och betydligt mer personlig kontakt mellan vårdare och den vårdade, jämfört med servicen i handeln.

Det kan innebära att det blir viktigare för arbetsgivare inom sjukvård och äldreomsorg än inom handeln att erbjuda högre relativlöner för att säkerställa, dels att de får en pool av sökande med i genomsnitt bättre kvalifikationer än om de erbjudit den rådande marknadslönen, dels att de som anställs stannar kvar länge, vilket borgar för kontinuitet och därmed högre kvalitet i omsorgen. Att personalomsättningskostnaderna därmed också blir lägre är förstås positivt.

Även om det generellt är svårare att höja produktiviteten inom tjänsteproduktion än inom varuproduktion är det naturligtvis inte omöjligt, varken inom privat eller offentligt finansierade tjänster. Men svårigheterna med att mäta produktivitet i de offentligfinansierade tjänsterna är väl kända. Den grundläggande orsaken till detta är att offentligfinansierade tjänster inte är marknadsprissatta. Med marknadspriser kan konsumenternas betalningsvilja fastställas och därmed produktionens värde. Utan marknadspriser är det svårt att avgöra vad produktionen är värd och därmed också nivån på produktiviteten. Det traditionella sättet har varit att anta att de offentligfinansierade tjänsternas värde är lika stort som deras kostnad. Därmed blir produktiviteten i välfärdssektorn per definition noll.

Denna traditionella mätmetod är djupt otillfredsställande, inte minst för att den omöjliggör en bättre styrning så att vi i framtiden kan använda skattemedel på ett effektivare sätt än i dag. Exempelvis så framstår ökade relativlöner inom offentligfinansierade tjänster enbart som en kostnad givet den traditionella mätmetoden; eventuella produktivitetsvinster kan inte mätas.

På flera håll, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, pågår arbeten med att utveckla metoder för att mäta produktiviteten inom offentligfinansierade tjänster. På kommun- och landstingsnivå finns flera projekt, där syftena också inkluderar lärande jämförelser, eller benchmarking som man numera vanligen säger. Benchmarking innebär att arbeta fram krav på styrsystem och andra verktyg för att arbetsgivarna ska kunna uppskatta produktivitetens utvecklingen inom sina egna områden och jämföra dessa med dem som är "bäst i klassen". Allt i syfte att förbättra sin egen verksamhet.

¹⁵ I de lyxiga boutiqueerna är fringisar, i form av möjligheter att köpa kläder billigare, mer åtråvärda än fringisarna för dem som jobbar på H&M. Kanske kan en vårdare i ett högkvalitetssegment bli lovad rabatt eller plats i en särskilt snabb gräddfilskö på ett framtida äldreboende i detta segment, för henne/honom själv eller för släktingar?

Ambitionen med benchmarking är inte i första hand att identifiera och jämföra ett antal nyckeltal. Det handlar snarare om att hitta orsakerna till varför förebilden genererar bättre nyckeltal. Det vore mycket intressant att undersöka hur relativlöner skulle kunna inkluderas inom de olika områdena som ska ”benchmarkas” för att se om, och i så fall hur, de påverkar de nyckeltal som är intressanta att jämföra. Jag skulle inte bli förvånad om resultatet blev att det finns vissa lönehöjningar som drar ned personalomsättningskostnaderna så kraftigt och höjer kvaliteten på de tjänster som utförs till den grad att de kan anses vara lönsamma. Min gissning är att detta i sådana fall oftast handlar om lönehöjningar för kvinnodominerade yrkesgrupper.

Relativlöneutvecklingen mellan kvinnor och män i stort sett stillastående i snart 30 år

Eli Heckscher, professor i nationalekonomi och ekonomisk historia, konstaterade redan 1914 att ”Kvinnors lägre avlöning i förhållande till män hör till de mest konstanta lagbundenheterna inom det ekonomiska livet.”¹⁶ Nu har det gått snart hundra år och detta förhållande gäller fortfarande, trots att vi sett en period med krympande löneskillnader mellan könen fram till tidigt 1980-tal. Sedan upphörde skillnaderna att minska.

Sedan snart 30 år tillbaka tjänar kvinnor i genomsnitt (på hela arbetsmarknaden) mellan 15–20 procent mindre per arbetad timme än vad män tjänar.¹⁷ Det moderna Sverige är inte bara ett klassamhälle utan också ett samhälle där kvinnor som grupp på alla nivåer drar en lönemässig nitlott jämfört med män som grupp.

Vad gäller humankapital i form av utbildningslängd är kvinnors position nu i snitt lika stark som männens, till och med marginellt starkare. Kvinnligt dominerade utbildningar ger dock inte samma avkastning per utbildningsår som manligt dominerade utbildningar. Fortfarande har kvinnor i snitt en något kortare arbetslivserfarenhet, en annan typ av humankapital, än män. Skillnaden har dock krympt rejält. Detta har skett utan att det återspeglats i minskade löneskillnader under de senaste två decennierna.

Inte heller verkar det som om kompenserande löneskillnader, alltså att yrken med samma kvalifikationskrav och svårighetsgrad fast med sämre arbetsvillkor har högre lön än yrken med bättre arbetsvillkor, kan förklara varför kvinnodominerade yrken är lägre betalda än mansdominerade yrken. Det råder således olika belöningsystem för kvinnor och män på den moderna svenska arbetsmarknaden.¹⁸

Innebörd av värdediskriminering

Värdediskriminering förutsätter en könssegregerad arbetsmarknad, vilket vi har i Sverige, och innebär att jobb som i huvudsak innehas av kvinnor värderas – och därmed betalas – lägre än jobb med liknande kvalifikationskrav och svårighetsgrad som i huvudsak innehas av män. Dessa värderingar återspeglas i marknadskrafterna och i skillnader i förhandlingsstyrka.

¹⁶ Citatet är från Svensson (1997).

¹⁷ Thoursie (2004). Den senaste statistiken från Medlingsinstitutet avser 2007. Enligt den är kvinnors löner (heltidsekvivalenter) i genomsnitt 16 procent lägre än mäns.

¹⁸ Se exempelvis Thoursie (2004) för en genomgång av orsaker, inklusive diskrimineringsbaserade förklaringar, till varför kvinnors löner i genomsnitt är lägre än mäns.

Värdediskriminering är alltså inte riktad mot individer utan mot yrken eller sektorer på arbetsmarknaden. Även män i kvinnodominerade yrken eller sektorer drabbas.

Resultat av studier på svenska individdata när man förutom utbildning, yrkeserfarenhet och arbetsvillkor etc. också lägger till andelen kvinnor i det yrke personen har, indikerar att en hög andel kvinnor i ett yrke påverkar yrkets lön negativt.¹⁹ Dessa resultat kan tolkas som stöd för att värdediskriminering förekommer.

Om det finns värdediskriminering ska alltså yrken eller sektorer med en stor andel kvinnor vara lägre betalda än yrken eller sektorer med liknande kvalifikationskrav och svårighetsgrad där en stor andel är män. De lägre lönerna ska gälla både kvinnor och män inom de kvinnodominerade yrkena eller sektorerna, och de ska finnas såväl i kategorin arbetare som i kategorin tjänstemän – kvinnodominerade yrken ska betalas lägst inom varje kategori.

Sådana lönerelationer är alltså vad vi förväntar oss att se om det finns värdediskriminering men de är inget bevis, i strikt mening, för att värdediskriminering existerar. Skillnaderna i relativlöner skulle kunna bero på något annat, som vi inte haft information om och därför inte kunnat ta hänsyn till, i vår undersökning.

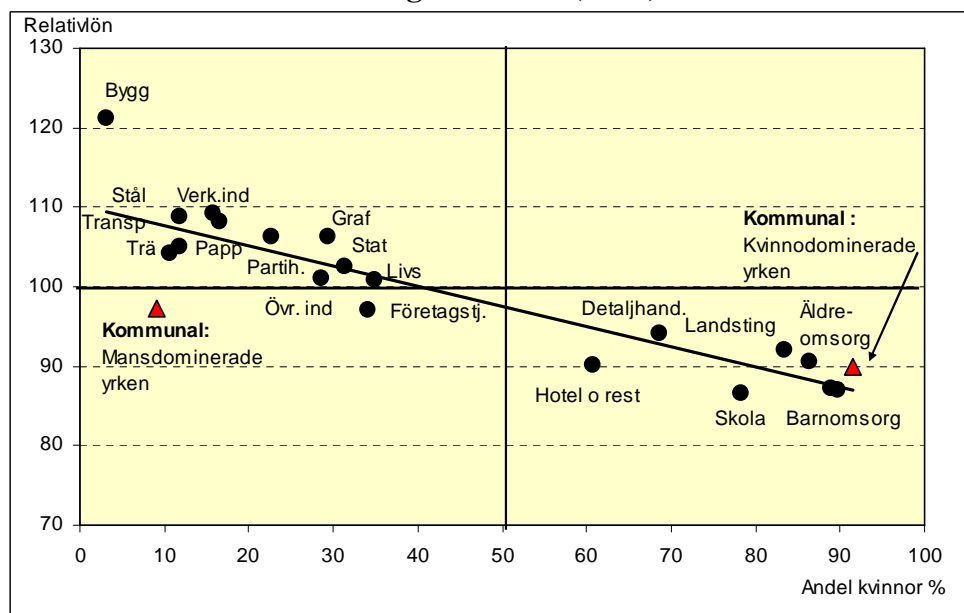
Ett argument för att det ändå är meningsfullt att göra en sådan undersökning är att vi vet att i dag har kvinnor i genomsnitt ett jämförbart humankapital med män, om man med humankapital menar längd på utbildning (litet längre än vad män har) och arbetslivserfarenhet (litet kortare än vad män har). Inte heller verkar det som om kompenserande löneskillnader kan förklara varför kvinnor i genomsnitt har lägre lön än män.

I *Diagram 2* och *3* visas lönedata från 2007 på sektorer för arbetare respektive tjänstemän. I *Diagram 2* (avser arbetare) särredovisas kvinno- respektive mansdominerade yrken inom Kommunals avtalsområden.²⁰

¹⁹ le Grand (1997).

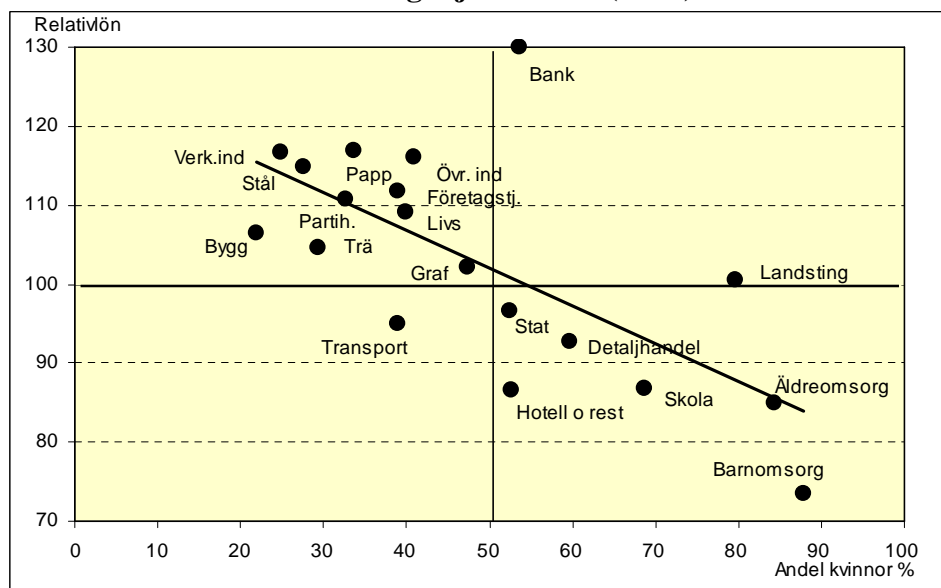
²⁰ I Thoursie (2004) återfinns ett antal skattningar (data från 2002) som samtliga visar ett statistiskt signifikant negativt samband mellan andelen kvinnor i ett yrke eller i en sektor och yrkets eller sektorns relativlön.

Diagram 2. Arbetare: Andel kvinnor per sektor och sektorns medellön relativt medellönen för samtliga arbetare (=100). År 2007



Källor: LO samt bearbetning av Kommunals lönestatistik för kommuner och landsting.

Diagram 3. Tjänstemän: Andel kvinnor per sektor och sektorns medellön relativt medellönen för samtliga tjänstemän (=100). År 2007



Källa: LO.

För det första ser vi att könssegregeringen är betydligt större bland arbetare än bland tjänstemän. Det finns över huvud taget ingen sektor bland arbetarna med en någorlunda jämn könsfördelning, om man med en sådan menar en fördelning av kvinnor och män som ligger inom intervallen 40–60 eller 60–40 procent.

För det andra ser vi att det finns ett statistiskt signifikant (inte slumpmässigt) negativt samband mellan andelen kvinnor i en sektor och den sektorns relativa löneläge. Detta gäller såväl arbetare som tjänstemän.²¹

Detta mönster går inte bara att förklara med att det beror på att ”många kvinnor arbetar i offentlig sektor”. Hur ska man förklara t.ex. mönstret inom handeln, att de som hanterar banankartongerna i partihandeln, där mest män jobbar, har betydligt mer betalt än de, mestadels kvinnor, som packar upp bananerna i butiken och tar betalt för dem? Eller att de, mest män, som utför tjänstemannauppgifter i partihandelsledet har avsevärt bättre betalt än tjänstemännen, mest kvinnor, i detaljhandelsledet?

Men tydligt är att det är de kvinnodominerade offentligfinansierade sektorerna som har de allra lägsta relativlönerna. För tjänstemännen i landstingssektorn drar lönerna för den andel anställda som är läkare upp det relativa löneläget till den genomsnittliga tjänstemannalönen. Men sektorerna äldreomsorg, barnomsorg och skola kännetecknas av löner klart under genomsnittet. Så är det även för arbetare, där även landstingssektorn ligger under genomsnittet. Vi ser också en klar skillnad mellan de stora och mycket lågt avlönade, kvinnligt dominerade yrkesgrupperna inom Kommunal och de betydligt mindre, manligt dominerade yrkesgrupperna inom Kommunal, vilkas löner ligger strax under den genomsnittliga arbetarlönen.

”Hur stor är värdediskrimineringen på den svenska arbetsmarknaden?”

Ibland får jag frågan: ”Hur stor är värdediskrimineringen på den svenska arbetsmarknaden?”. Jag anser att den frågan är svår, ja, till och med omöjlig att svara på. I boken *Varför tjänar kvinnor mindre?*²² går jag igenom vissa metodologiska problem med att besvara frågan, problem som det inte finns utrymme att gå igenom här. Ett lättförklarligt skäl till varför frågan är svårbesvarad är att jag bedömer att värdediskrimineringens omfattning varierar beroende på vilka yrken eller sektorer man studerar.

Men det mer grundläggande skälet är att detta är en politisk fråga: Värderingar av yrken eller sektorer är uttryck för politiska värderingar. Om man tycker att det är helt OK att lönerna i kvinnodominerade yrken eller sektorer systematiskt är lägre än i mansdominerade med liknande kvalifikationskrav och svårighetsgrad, ja, då förekommer det ingen värdediskriminering.²³ Då anser man att output från kvinnodominerade yrken faktiskt inte är lika värdefullt som output från mansdominerade yrken.

²¹ För arbetare skattades följande samband:

$y = 112,02 - 0,29x$	där y är relativlönen för sektorn och x andel kvinnor i sektorn
(74,16) (-9,53)	t-värden i parenteser
0,85	R ² , andel förklarad variation
18	Antal sektorer i skattningen

För tjänstemän skattades följande samband:

$y = 126,48 - 0,48x$	där y är relativlönen för sektorn och x andel kvinnor i sektorn
(18,75) (-3,72)	t-värden i parenteser
0,45	R ² , andel förklarad variation
19	Antal sektorer i skattningen

²² Thoursie (2004).

²³ Jag anser inte, till skillnad från Medlingsinstitutet, att en standardvägning på yrke och sektor ”ger en mer nyanserad bild av relationerna mellan kvinnors och mäns löner.” (Medlingsinstitutet, 2009, sid. 134.) Att standardväga innebär att man försöker att svara på frågan hur löneskillnaden skulle ha sett ut om kvinnor och

Jämför exempelvis med att inom LO och dåvarande SAF var man politiskt överens fram till 1960 att kvinnor som individer skulle betalas lägre än män, trots att de utförde identiska arbetsuppgifter. Dessa så kallade kvinnolönetariffer var dock inget uttryck för värdediskriminering eftersom de riktade sig mot kvinnor som individer. Men att de förekom var ett uttryck för politiska värderingar som sade att det var helt OK att betala olika löner för identiska arbetsuppgifter beroende på om den som utförde uppgiften var kvinna eller man.

Min bedömning är att lönestrukturen på dagens svenska arbetsmarknad bland annat återspeglar att vi värderar jobb som mest kvinnor utför lägre än jobb som mest män utför. Därmed blir kvinnodominerade yrken eller sektorer på arbetsmarknaden systematiskt lägre betalda än mansdominerade yrken eller sektorer. Och jag anser inte att dessa politiska värderingar är OK.

Om det finns en tillräckligt omfattande politisk samsyn att relativlönerna på den svenska arbetsmarknaden bör förändras så att kvinnodominerade arbeten uppvärderas kan vi naturligtvis göra det. Frågan är förstas vad det skulle kosta och underförstått ”Vill vi det här tillräckligt mycket?”²⁴ LO-ekonomerna har i rapporten *Skattesystemet – en dilemmabeskrivning* (från 2003) kommit fram till att mer jämställda lönerelationer mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden, som skattefinansieras i sin helhet, medför att den kommunala sektorns lönekostnader ökar med uppskattningsvis två-tre skattekröner.

Men anledningen till att jag skrivit detta till Socialdemokraterna är att jag också vill ställa frågan vad det skulle kosta att *inte* höja relativlönerna, och då särskilt inom områdena äldreomsorg och sjukvård. Jag har inte som ambition att besvara denna fråga här utan mitt syfte har varit att diskutera relativlönernas betydelse, särskilt inom sektorerna äldreomsorg och sjukvård, inför generationsskiftet på arbetsmarknaden.

Slutsatser

Stora grupper av arbetskraften kommer att gå i ålderspension fram till 2015, särskilt inom äldreomsorg och sjukvård. Kombinera detta med ett – i alla fall så småningom – ökat behov av såväl sjukvård som äldreomsorg och vi står inför stora rekryteringsbehov.

Hur ska man nyrekrytera till dessa, till stor del, lågt avlönade yrken? Det är ett mycket stort livsbeslut att välja att byta yrkesbana när man arbetat där i, säg, 15–20 år, för att man är missnöjd med lönen. Det är ett betydligt mindre beslut att välja att *inte* gå en utbildning som

män fördelade sig lika vad gäller sektor, yrke, ålder etc. Det innebär att man bortdefinierar värdediskriminering som en möjlig förklaring eftersom ju kvinnor och män inte alls fördelar sig lika på sektor och yrke.

Genom att standardväga på sektor och yrke ser man också hur mycket dessa faktorer betyder för att, i en statistisk bemärkelse, förklara löneskillnaderna. Det är förvisso intressanta resultat. Erfarenhetsmässigt vet vi att när man inkluderar sektor och yrke i standardvägningen krymper löneskillnaderna. Enligt min uppfattning ligger detta resultat i linje med att man inte bör avskriva värdediskriminering som en viktig faktor i lönebildningen.

²⁴ Olsson (2009) beräknar att det skulle kosta cirka 102 miljarder kronor plus 40 procent i arbetsgivaravgifter att höja kvinnors genomsnittliga lön till mäns genomsnittliga lön och konstaterar att denna beräkning ”i stort sett enbart har teoretiskt intresse” (sid. 106).

Att komma till rätta med de standardvägda löneskillnaderna, alltså de skillnader som finns kvar när man standardvägt för yrke, sektor, utbildning etc. skulle kosta cirka 36 miljarder kronor plus arbetsgivaravgifter. Men relativlönerna för kvinnodominerade yrken och sektorer skulle fortfarande vara lägre än för mansdominerade eftersom man då enbart inriktat sig på att utjämna löneskillnader inom yrken och sektorer.

leder till ett låglöneyrke. Om lönerna inom ett stort antal vård- och omsorgsyren fortsätter att vara så låga som de är nu kommer många att fatta detta mindre beslut, att välja något annat yrke.

De flesta av oss som läser denna skrift behöver inte äldreomsorg och sjukvård nu men tro mig, den dagen kan komma då även vi behöver hjälp med att handla eller gå på toaletten, och behöver bot eller i alla fall lindring av åldersrelaterade sjukdomar. Vi vet att löneläge och arbetsvillkor inte bara påverkar de anställdas motivation och därmed kvalitet på deras arbete utan också vilka som söker sig till yrket. Vill vi att någon icke-utbildad, underbetald och lågt motiverad person som bara längtar till ett annat jobb ska hjälpa oss eller vill vi ha hjälp av en utbildad, rationellt avlönad person som gillar sitt arbete?

Min slutsats blir att vi kommer att inte bara att få vänja oss vid att – i en kombination av skatter och avgifter – betala mer för vård- och omsorgstjänster, utan vi kommer också, om inte annat så av rent egenintresse, att vilja göra det.

Nu är det upp till Socialdemokraterna att utarbeta en strategi som kan använda denna ökande betalningsvilja på ett sätt som inte utnyttjar den seglivade traditionen att kvinnodominerade yrken värderas lägre än mansdominerade.

När Socialdemokraterna, framför allt på kommun- och landstingsnivå, ska besluta sig för vilka strategier de ska följa som arbetsgivare, bör den grundläggande framtidsfrågan vara hur de ska åstadkomma en effektivare verksamhet. Det är fullt möjligt att åstadkomma en betydande produktivitet utveckling och säkerställa en hög lägstanivå på tjänsternas kvalitet. Min bedömning är att ökade relativlöner inom offentligfinansierade tjänster, särskilt inom de sektorer som förutses växa, är en viktig faktor i detta arbete.

Det är nödvändigt att sätta i gång en reformprocess om dessa frågor. Ju tidigare man försöker lösa problem, desto fler frihetsgrader har man i sina val av lösningar. Verkligheten väntar inte. Om Socialdemokraterna inte sätter i gång denna process i tid kommer andra krafter att driva fram en sådan.

Litteraturförteckning

Arbetsmarknadsstyrelsen (2002), *Den framtida personalförsörjningen – Tre scenarier till år 2015*, AMS Rapport 2002-07-11. Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Andersson, D., Forsell, Å., Kainelainen, A., Löfgren, A-K. & Thoursie, A. (2003), *Skattesystemet – en dilemmabeskrivning*. LO, Stockholm.

Andersson, D., Andersson, R., Ernsäter, L., Löfgren, A-K., Thoursie, A. & Mohlin, E. (2004), *Kan framtidens välfärd finansieras? LO om LU*. LO, Stockholm.

Baumol, J.W. (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises", *American Economic Review*, vol. 57, no. 3.

Baumol, J.W., Blackman, S.A.B. & Wolff, E.N. (1985), "Unbalanced Growth Revisited: Asymptotic Stagnancy and New Evidence", *American Economic Review*, vol. 75, no. 4.

Borg, P. (2009a), *Tjugo samtal om välfärdens finansiering på sikt*. Programberedningen för välfärdsfinansieringen, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

Borg, P. (2009b), *Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:1. Finansdepartementet.

Börjesson, P-L. (2008), *Välfärdsmysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

le Grand, C. (1997), "Kön, lön och yrke – yrkessegregering och lönediskriminering mot kvinnor i Sverige" i Persson, I. & Wadensjö, E. (red.), *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?*, SOU 1997:136. Fritzes, Stockholm.

le Grand; C. (2008), "Löneskillnader mellan offentlig- och privatanställda i Sverige. Struktur- och förändring 1968–2000". Underlagsrapport till Börjesson (2008).

Konjunkturinstitutet (2009), *Konjunkturläget*, mars 2009. Konjunkturinstitutet, Stockholm.

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

Långtidsutredningen 2008, SOU 2008:105. Fritzes, Stockholm.

Medlingsinstitutet (2009), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2008. Medlingsinstitutets årsrapport*. Medlingsinstitutet, Stockholm.

Murray, R. & Lundberg, A. (2003), *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*. Bilaga 7 till *Långtidsutredningen 2003/04*, SOU 2003:57. Fritzes, Stockholm.

Olsson, H. (2009), "Vad skulle det kosta att utjämna löneskillnader", i *Nio perspektiv på jämställdhet. En antologi om kvinnors och mäns löner*. Medlingsinstitutet, Stockholm.

Rådslag Valfärd (2009), Huvudrapport och underrapporter går att ladda ned från <http://www.socialdemokraterna.se/Var-politik/Politik-ar-ett-lagarbete---forma-var-politik/Valfard/?cmpi=>.

Statistiska centralbyrån (2009), *Sveriges framtida befolkning 2009-2060*. Demografiska rapporter 2009:1. Statistiska centralbyrån, Stockholm.

Svensson, L. (1997) "En historia om löneutjämning – kvinnors och mäns löner i ett långsiktigt perspektiv" i Persson, I. & Wadensjö, E. (red.), *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* SOU 1997:136. Fritzes, Stockholm.

Thoursie, A. (2004), *Varför tjänar kvinnor mindre?* LO och Bilda förlag, Stockholm.