

Gunnar Wetterberg, från början historiker och diplomat, sedan huvudsekreterare i ESO, ansvarig för finansdepartementets långtidsutredningar 1992 och 1995, direktör i Svenska Kommunförbundet och numera samhällspolitisk chef i Saco. Han har skrivit artiklar och böcker om samhällsfrågor och historia, senast *Pengarna och makten. Riksbankens historia* (Atlantis, 2009) och *Alkoholen, samhället och arbetslivet* (SNS, 2009).

(S) 2020

Inledning

De närmaste årtiondena kommer befolkningens åldersförändringar att vara en av de starkaste faktorerna i det svenska samhällets utveckling. De stora 1940-talskullarna lämnar arbetsmarknaden och närmar sig den ålder då behoven av vård och omsorg ökar. Risken är stor att arbetskraftsutbudet kommer att minska. I så fall kommer anspråken på offentliga insatser antagligen att öka samtidigt som finansieringen stagnerar, allt annat lika.

Men allt annat kommer inte att vara lika. Förändringarna går så långsamt att samhället på ett eller annat sätt kommer att anpassa sig. En del kommer att ske på "marknaden", genom att människor ändrar sitt beteende och genom att nya lösningar blir tillgängliga. Annat kan politiken påverka, genom att ändra regelverk och genom att anpassa den offentliga sektorn efter de nya förutsättningarna.

Hur mycket som kommer att ske på det ena eller det andra sättet är svårt att förutsäga. Det som hände förra gången Sverige gick igenom en stor demografisk förändring är emellertid tankeväckande. På 1960- och 1970-talen lämnade de stora sekelskifteskullarna arbetsmarknaden och behövde så småningom hjälp att få en värdig ålderdom.

Redan tidigt förutsåg många vad som skulle hända. Det blev en viktig impuls till utbyggnad av de gemensamma nätverken, men också en kraftansträngning för att få fler människor i arbete. Invandringen organiserades i överenskommelser mellan fack och arbetsgivare, jordbrukspolitiken lades om för att frigöra arbetskraft, och kvinnornas inträde på arbetsmarknaden uppmuntrades genom skattereformer, den nya föräldraförsäkringen och barnomsorgens utbyggnad.

Något liknande hoppas vi kan vara möjligt den här gången – kanske inte i valet av åtgärder, var sak har sin tid, men däremot när det gäller förutseendet. Om politiken i god tid tänker igenom vad som kan hända, så ökar chansen att vi kan hantera förändringarna i överensstämmelse med våra värderingar. Frågan är vad man kan göra för att bredda basen för de gemensamma insatserna, för att öka arbetsutbudet och produktiviteten, men också hur det offentliga åtagandet kan anpassas till de resurser som står till buds.

Arbetsutbudet

Inte första gången ...

1960-talets framgångsrika generationsväxling byggde bland annat på att man mobiliserade några viktiga reserver: invandrarna, bondbarnen och kvinnorna. I dag är det svårt att hämta så mycket mer arbetskraft inom jordbruket eller genom att öka kvinnornas insatser. Vi ska uppmuntra och ta vara på invandringen av kvalificerad arbetskraft, men det är inte säkert att den kan spela samma roll som under ”rekordåren”. Det är många länder i Europa som kommer att beröras av generationsväxlingen, de flesta mer än Sverige, eftersom vi klarade en del av omställningen redan vid det förra generationsskiftet. När de som funderar på att invandra till Europa har flera länder att välja på, så är det inte självklart att Sverige hävdar sig bäst i konkurrensen.

Frågan är var dagens reserver finns. Om arbetslösheten kan pressas ned, om inflödet i långvarig ohälsa kan hejdas, så spelar det en viktig roll, både för att minska de offentliga utgifterna och för att bredda försörjningsbasen.

Men när demografin vållar spänningarna ligger det nära till hands att undersöka om man också kan hitta uppslag till lösningar i statistiken över befolkningen och dess förändringar.

En del av svaret ligger i *arbetslivets längd*. I en OECD-studie om åldrandet och ekonomierna påpekar man att människor för några årtionden sedan tillbringade dubbelt så lång tid i arbetskraften som utanför den, medan det i dag väger ungefär lika – 40 år i arbetslivet, 40 års uppväxt och ålderdom. Varje år som arbetslivet förlängs motsvarar ett par-tre procent av arbetskraften.

En viktig faktor är när vi *lämnar arbetslivet*. Under ett par årtionden genomgick medianåldern för utträde ur arbetslivet en stadig sänkning. De senaste åren har trenden vänt. Fler 60-åringar stannar kvar och arbetar vidare. Det brukar man förklara med att utbildningsnivån stiger – välutbildade slutar överlag senare – men det spelar inte så stor roll vad det beror på. Det är bra ändå.

En annan fråga är arbetslivets *avbränningar* – tiden mellan två jobb, den ofrivilliga deltidslösheten, månaderna innan rehabiliteringen påbörjas för dem som blivit långtidssjukskrivna. Det är inte så lätt att sätta siffror på hur mycket det rör sig om, men det är ett slöseri som måste motverkas.

Men *tiden för inträdet* spelar också roll. Under de senaste årtiondena har åldern för inträde i arbetslivet förskjutits uppåt. Till stor del är det en naturlig följd av arbetslivets utveckling och utbildningstidens förlängning. I någon mening byter arbetsmarknaden många år mot mer produktiva år, men frågan är om detta förklarar hela förskjutningen.

En oroande nyans är att många *aldrig* kommer in i arbetslivet. De senaste åren har Försäkringskassan rapporterat om ett ökande antal unga förtidspensionärer. År 2005 beviljades 4 544 personer mellan 19 och 29 år aktivitetsersättning (förtidspension). Av dem hade drygt 2 000 enbart grundskoleutbildning (45 procent). Ungefär 350 hade hoppat av gymnasiet (8 procent). Drygt 1 100 hade gymnasieutbildning (26 procent), ungefär 250 hade övrig utbildning (4 procent) och för 760 är utbildningsbakgrunden oklar (17 procent).

En tredje faktor gäller hur *väl* arbetskraften används i arbetslivet. Det är den fråga som har med produktiviteten att göra. Det räcker inte med att det finns arbetskraft – den måste också få uppgifter och förutsättningar som gör att den kommer till sin rätt. Till en del beror detta på faktorer som är giltiga för hela ekonomin – är investeringarna tillräckligt stora för att Sverige ska tillgodogöra sig den nya tekniken? – men en viktig fråga har särskild relevans för ungdomar. Hur väl utnyttjas den utbildning som ungdomarna skaffat sig? Hur snart hamnar rätt tjej och kille på rätt plats i arbetslivet?

Inträdet

Under de senaste årtiondena har utbildningen kraftigt förlängts. Bortåt 75–80 procent av varje årskull går igenom gymnasiet, och har därmed gått i skolan i tolv år. Sedan fortsätter inemot hälften av varje årskull till högre studier innan de fyllt 25 år. Ofta sker inte övergången direkt, utan många tar något eller ett par år på sig mellan gymnasiet och den högre utbildningen.

Till någon del kan förskjutningen uppåt ha berott på hanteringen av konkurrenskompletterade betyg vid antagningen till högre utbildning. Den innebar att en stor del av varje gymnasiekull lade något eller ett par år på att läsa om vad de redan hade läst. Nu har systemet lagts om, så att denna avart antagligen kommer att spela mindre roll framöver, men på flera punkter vore det möjligt att ytterligare förbättra dagens läge.

- *Vägledningen* är viktig för att hjälpa ungdomarna till kloka val. Många som väljer inriktning, både på gymnasiet och senare inom den högre utbildningen, har dåliga begrepp om möjligheterna på arbetsmarknaden. I början på 1990-talet redovisade AMS att en stor del av varje årskull sökte sig till arbetsmarknadsutbildningen för omskolning redan några år efter att de avslutat sin ordinarie utbildning. Antagligen är detta fortfarande ett stort problem. Det väcker frågan om hur studieplatsernas fördelning ska avvägas mot arbetsmarknadens behov, men det ställer också krav på en förstärkning av vägledningen så att de sökande vet mer om förutsättningarna för valet.
- En annan faktor är *finansieringen*. Frågan är vilken roll studiemedelssystemet spelar. Å ena sidan menar många att studiemedlen inte räcker till och tar därför jobb vid sidan av, vilket innebär att studietiderna förlängs. Å andra sidan framstår studiemedelssystemet redan i dag som ganska generöst vid en internationell jämförelse, samtidigt som utbildningspremien är förhållandevis låg, vilket kan minska intresset för att bli klar. Det är inte självklart att en höjning av beloppen påskyndar studietiderna, men däremot borde man undersöka om det går att hitta konstruktioner som är gynnsamma för dem som blir klara tidigt och börjar betala tillbaka snabbt.
- Den springande punkten är att hitta *arbete*. Förutsättningen för att någon ska få börja arbeta är normalt att en arbetsgivare är beredd att anställa henne. Vi är skeptiska till den generella ”ungdomsrabatten” på arbetsgivaravgifterna, eftersom en mycket stor del av kostnaden går till subventioner av jobb som skulle blivit av ändå (och till en del antagligen tränger ut andra sökande), utan tror att andra vägar kan vara mer effektiva. Ofta kan praktik vara ett sätt att komma i kontakt med arbetsgivare och visa vad man går för. Nedrustningen av praktikinslagen i många utbildningar under de senaste årtiondena är en olycklig trend, som borde vändas.

- För det fjärde skulle fackförbund kunna sluta avtal om *ingångsjobb* eller *färdigutbildning* med arbetsgivarorganisationerna. Ingångsjobben skulle öppna för dem som inte har så mycket utbildning eller erfarenhet, och som kan börja arbeta men samtidigt får något eller ett par års utbildning. Färdigutbildningarna handlar om ett halvår till ett år efter avslutat gymnasium, när den teoretiska utbildningen måste kompletteras med praktik för att kunskaperna ska bli användbara. Sådana konstruktioner kan rymma en lönetrappa, som innebär att den som anställs stegvis når den gängse ingångslönen under den utbildning som arbetsgivaren förbinder sig att tillhandahålla. Förutsättningen för att de fackliga organisationerna ska vara beredda att söka sådana uppgörelser är rimligen att arbetsgivarna tillhandahåller lärlingsplatser eller andra sorters internutbildning. Det gäller den offentliga sektorn lika väl som den privata; i själva verket är det kanske omsorgen och vården som skulle ha störst möjlighet (och behov av) att använda ingångsjobb för att klara en del av sin personalförsörjning. Detta skulle betyda att arbetsmarknadens parter återtar en del av ansvaret för ungdomarnas inträde på arbetsmarknaden.

Generationsväxlingen kommer antagligen att underlätta ungdomarnas inträde. Kloka arbetsgivare anställer nya medarbetare i så god tid att de kan ta del av de äldres erfarenheter. Problemet uppstår när företag och förvaltningar måste minska sin personal i lågkonjunkturer. Det var förödande för många kommuner och landsting när 1990-talskrisen innebar att de miste flera års nyrekrytering av ungdomar, och i en del fall tvingades säga upp relativt nyanställda yngre. De flesta arbetsplatser mår bra av att vara blandade, till ålder, kön och ursprung.

Jag tror dock att staten bör akta sig för att lägga sig i generationsväxlingen. 1990-talets föreställning om att "ett värdigt slut" för dem som fyllt 55 år skulle underlätta för de yngre har knappast någon grund i verkligheten. Argumentet att de yngres arbetsmarknad skulle förbättras genom att man gör det lättare att säga upp äldre är en variant på samma tema. Ju fler äldre som fortsätter arbeta, desto färre behöver de yngre försörja, och desto mer annat kan de då använda sina pengar till. Många äldre i arbetskraften hjälper till att hålla hjulen i gång. Om deras anställningstrygghet försämras riskerar den snabbare vägen in för de unga att motverkas av att många äldre tappar fotfästet tidigare än eljest. Däremot kan det vara personalpolitiskt befogat för enskilda arbetsgivare att hitta lösningar med äldre medarbetare som betyder att man slipper säga upp nyanställda; men det är varje företags och förvaltnings ensak, inget som staten ska subventionera.

Utslagningen

Det mest oroande är att så många ungdomar aldrig på allvar kommer in i arbetskraften, utan riskerar att hamna vid sidan av livet ut. Få misslyckanden är lika dyra för välfärdssystemen. Det finns en rad olika orsaker som kräver olika slags åtgärder, men skolan och övergången till arbetsmarknaden är rimligen en viktig faktor att ta hänsyn till.

Den svenska utbildningspolitikens credo under det senaste halvsekle har varit den sammanhållna skolan. Tidigare delades eleverna efter bara några år mellan den sexåriga folkskolan och realskolan, som kunde leda vidare till gymnasiet och därifrån till universitetet, även om det var få som nådde så

långt. Efterkrigstidens skolpolitik har systematiskt gått in för att samla så många elever som möjligt så länge som möjligt i utbildningar som fram till högskolan fått ett alltmer gemensamt innehåll.

Syftet har varit både socialt och utbildningspolitiskt motiverat. Den sammanhållna skolan skulle ge fler människor chansen att gå en god utbildning, genom att skjuta upp valen mellan olika vägar och göra fortsatta studier till ett mer naturligt val även för arbetarklassens barn. Ur samhällets synvinkel skulle ett mer sammanhållet och teoretiskt fördjupat innehåll i utbildningarna betyda större valmöjligheter längre upp i åren och underlätta omskolning för dem som inte längre kunde fortsätta på sin ursprungliga väg. Genom att jämföra kommuner där grundskolan infördes tidigt med sådana där den infördes sent har Meghir och Palme (2005) visat att reformen bidrog till att fler elever från studieovana miljöer läste vidare och fick bättre inkomster.

I dag har dessa strävanden drivits mycket långt. De allra flesta barn går i förskolan, som häromåret bytte namn från barnomsorg och fick en egen läroplan. Från den egentliga förskolan går många barn i sexårsåldern över till ett förberedande skolår, som sedan åtföljs av nio år i grundskolan. Efter grundskolan är målet att alla elever ska gå vidare och gå igenom gymnasieskolan. Målet är att alla gymnasieskolans program ska ge behörighet för högre utbildning. Förhoppningen är att hälften av varje årskull ska utnyttja denna behörighet till att börja på högre utbildning innan de fyllt tjugofem år.

Inte minst på gymnasienivån har detta lett till stora förändringar. För femtio år sedan var lärlingssystem, företagens egna yrkesskolor eller *on-the-job training* i mer informella former vanliga vägar in i arbetslivet. Under 1960- och 1970-talet lades många av dessa yrkesskolor ned eller övertogs av kommunerna. Yrkesskolan och den tvååriga fackskolan upplöstes som skolformer, byggdes på så att de blev treåriga och fördes in i gymnasiet. Alla gymnasielinjer fick ett betydande gemensamt ämnesinnehåll, för att underlätta övergången till högskolan. Den senaste gymnasiekommittén föreslog att man skulle ta ytterligare ett steg genom att göra det första året på gymnasiet gemensamt för alla elever. Det förslaget har dock inte drivits vidare till beslut.

Bekymret är att många elever inte klarar gymnasieskolan så som utbildningspolitiken tänkt sig. Redan på högstadiet har många elever svårt att klara skolans krav och lämnar skolan utan godkänt betyg i viktiga ämnen. Det individuella programmet fångar upp många, men långtifrån alla. Det är allvarligt nog, men det blir värre. År efter år är det 20–25 procent av varje årskull som inte fullföljer gymnasiet. De lämnar utan fullständiga betyg, i den mån de alls börjar eller fullföljer det.

När eleverna följs upp några år senare visar det sig att de som inte fullföljt gymnasiet har en betydligt skörare anknytning till vuxenvärlden än sina jämnåriga. Färre arbetar, färre studerar, fler lever helt eller delvis på socialbidrag. Det är fara värt att sådana siffror till en del är ett kvitto på den svenska gymnasiepolitiken.

Utbildningspolitiken ger för lite utrymme åt olikheter i elevernas utveckling. Även om utbildning överlag är den tryggaste vägen in i vuxenvärlden, så är inte alla ungdomar lika motiverade att läsa tolv år i sträck. Man kan leda hästen till vattnet, men inte tvinga den att dricka. För dem som går där därför att det inte finns några lockande alternativ riskerar skolgången att nöta in deras misslyckande. I och med att gymnasiet blivit mer enhetligt och etablerats som norm har risken ökat för att fler inte

kommer att passa in. Deras dåliga motivation riskerar dessutom att påverka hela undervisningssituationen, till men även för de andra eleverna.

Därför är det viktigt att fundera över hur gymnasiet ska bli ett bra val för så många som möjligt. Förhoppningsvis skulle fler finna sig till rätta om det fanns fler alternativ att välja mellan efter grundskolan. Några av dessa borde ha en tydligare och starkare anknytning till arbetsmarknaden än i dag. Det kan uppnås inom den kommunala gymnasieskolan, genom att företag ordnar egna gymnasieutbildningar eller genom olika slag av lärlingsutbildningar. Inte minst är det viktigt att stärka gymnasiets yrkesprogram så att förtroendet för dem ökar.

Även om gymnasiet förändras och erbjuder fler möjligheter, så skulle antagligen en del ungdomar ändå hellre gå direkt ut i arbetslivet. Inte minst i detta sammanhang har ingångsjobben en funktion att fylla. Den tyngsta invändningen mot att öka ingångsjobbens betydelse för inträdet på arbetsmarknaden är att en del människor skulle riskera att fastna i ett låglöneträsk, om de gick ut på arbetsmarknaden redan som sextonåringar. Å andra sidan är det värre med trösklar som leder till permanent utslagning.

För staten kan det finnas skäl att uppmuntra företag som engagerar sig i utbildningarna, vare sig det sker genom att de tillhandahåller praktikplatser eller studietid för den reguljära gymnasieskolan, driver egna skolor, ordnar lärlingsplatser eller står för utbildningar inom ramen för ingångsjobb. Det är viktigt att utreda formerna för hur detta stöd ska utformas.

Både för dem som valt att skjuta upp gymnasiet och dem som misslyckats med att ta sig igenom det är det angeläget att det finns en möjlighet att skaffa sig gymnasiekompetensen senare i livet. Det påverkar individens möjligheter att klara omställningar på arbetsmarknaden, men det är också ett samhällsintresse – bättre utbildade medborgare innebär att hela samhället fungerar bättre.

Det är också viktigt att konstruera skyddsneten för dem som riskerar att hamna vid sidan av så att de dras närmare ett meningsfullt arbetsliv. Arbetsförmedlingar och kommuner som kommer i kontakt med arbetslösa unga bör motivera och ställa krav på dem att fullfölja gymnasiet eller ta ingångsjobb om de ska ha rätt till högre ersättning än garantinivån. Den danska modellen är värd att titta närmare på när det gäller arbetslösa ungdomar.

Användningen

Samhällets satsning på utbildning har långtifrån bara ekonomiska bevekelsegrunder, men det är ett samhällsekonomiskt intresse att utbildningen används så effektivt som möjligt. Längre såg man detta som något ganska oproblemiskt. Om fler utbildade sig skulle kvalifikationsnivåerna öka och näringslivet bli mer avancerat. Det ökade utbudet av välutbildade skulle skapa sin egen efterfrågan.

Men det finns tecken på att det inte går alldeles smärtfritt. Flera forskare har undersökt hur kompetenskraven i arbetslivet matchar innehavarnas utbildningsnivå (Böhlmark, 2003; Åberg, 2003; Tåhlin, 2004). Deras resultat tyder på att Sverige kan ha ett problem med överutbildning av arbetskraft. Under de senaste årtiondena har antalet kvalificerade arbeten ökat, men antalet

välutbildade har ökat ännu snabbare. Resultatet är att ett stort antal människor har arbetsuppgifter som är mindre kvalificerade än deras utbildning. Det påverkar deras löneutveckling, men det verkar också som att en del av de överutbildade är mindre nöjda med sitt arbete än sina kollegor.

Arbetslösheten och överutbildningen har framför allt uppmärksammats som ett problem för dem som drabbas, men de rymmer också ett samhällsekonomiskt problem. Arbetslivet förmår inte ta vara på den resurs som deras utbildning innebär. Sveriges tillväxt blir sämre än den skulle vara med ett bättre utnyttjande.

Även på detta område är vägledning och praktik viktiga åtgärder. Genom att fler gymnasister och studenter får praktisera under utbildningens gång kan man nå flera positiva effekter. Praktikanterna får kontakter med arbetsgivare (ofta inte bara den som står för praktiken); arbetsgivarna lär sig mer om vad de nytbildade har att erbjuda; och inte minst kan utbildningarna få en nyttig återkoppling.

Det uthålliga arbetslivet

Om man finge önsketänka, så borde arbetslivet vara bortåt 45 år, med inträde i 20–25-årsåldern och långsam utfasning framåt 65–70-årsåldern.

Det är en lång tid. Jag minns att jag på mitt första ”riktiga” jobb fick fylla i en enkät med frågan ”År kvar till pensionen”. Jag skrev ”42 år” – och bleknade. Det var ändå strax efter att pensionsåldern hade sänkts från 67 till 65 år.

De flesta föreställningar om arbetslivet handlar om en ganska lugn och jämn resa. Pensionsbolagens kalkyler utgår nästan alltid från någon som utbildar sig till undersköterska, adjunkt eller metallarbetare och stannar i jobbet livet ut.

Så ser det inte ut. Medeltiden på varje jobb lär ligga på sju-åtta år. Flertalet byten är nog frivilliga, åtminstone på ytan, men under krisåren är det många som får lämna mot sin vilja.

Med frivilligheten kan det vara si och så. Det senaste årtiondet har diagnosen psykisk ohälsa ökat starkt som förklaring till långa sjukskrivningar och förtidspensioner. Bland mina vänner och bekanta finns det en del som otrivs på sina jobb, som känner sig mobbade av arbetsledning eller kollegor. Så länge vi var 35 kunde man slå upp platsannonserna och börja på ny kula någon annanstans, men vid 58 sitter man fast. Även om de som är taskiga bara är det var 18:e dag, så undrar magen varje morgon om det är den artonde i dag. Så småningom blir det sjukskrivningar, en dag kanske förtidspension, till lättnad för alla inblandade, men till ohjälplig skada för de gemensamma systemen.

I Jan Rydhs stora utredning om ohälsan för några år sedan fanns det flera intressanta bilagor. En av dem handlade om dem som faktiskt kommit tillbaka efter lång frånvaro. Det visade sig att arbetsbyte var en av de starkaste medicinerna.

För att det uthålliga arbetslivet ska vara möjligt måste arbetsbytena underlättas. I hög grad handlar det om arbetsgivares och arbetskamraters attityder. Att anställa en 56-åring är ofta ett klokt val,

stabilitet och erfarenhet i ett, men än så länge inte alldeles självklart. Det borde vara naturligt att tänka mångfald i ålder lika väl som i kön och ursprung – det är i varje fall lika givande.

Men det kan finnas en roll för staten och/eller parterna att spela. Jag tror att kompetenskontot borde vara 2000-talets stora socialförsäkring. Genom att koppla alla arbetsinkomster till ett sparande – 2–3 procent på lönesumman till ett eget konto – skulle man öppna en möjlighet för alla människor att byta riktning eller ta ett steg vidare mitt i livet. Som lösning på det livslånga lärandets utmaning är ett sådant konto vida överlägset friåret, ett stolleprov som förhoppningsvis aldrig återkommer. Om många människor utnyttjar kontot när de kört fast eller när det börjar osa kring deras bransch, så ökar chansen till ett långt arbetsliv, samtidigt som belastningen på arbetsmarknadsåtgärderna antagligen skulle minska. Om man inte utnyttjar sitt konto fullt ut skulle behållningen kunna förvandlas till pensionstillskott vid dagens slut.

Produktiviteten

Ibland orkar den politiska debatten inte ta till sig de mest intressanta uppslagen. För drygt ett år sedan föreslog Pär Nuder att regeringen borde tillsätta en produktivetsdelegation (DN 4/12 2007). Det borde en klok regering ta fasta på – om än inte nödvändigtvis av de skäl Nuder anför.

Det är inte den kortsiktiga avmattningen som är överraskande – snarare kan man undra över varför produktivetsökningen så länge varit så ihållande. Att den sköt fart efter 1990-talskrisen hör till det normala mönstret. När efterfrågan ökar finns det många resurser som legat för fåfot, som kan tas i bruk igen utan nämnvärt ökade kostnader.

Det märkvärdiga var att ökningen höll i sig så länge. Nuder hänvisar till it-investeringarna. Jag tror att den nya lönebildningen också kan vara en faktor. Den decentraliserade och individuella lönesättningen innebar att lönen från mitten av 1990-talet började återta sin ställning som ersättning för utfört arbete och uppmuntran för goda insatser, inte bara centralt dirigerad fördelningspolitik. I den meningen var det inte bara nivåerna som var illavarslande i 2007 års avtalsrörelse, utan också signalerna om en återgång till mer central styrning av pottarna. Det är inte bara fackens fel. Alltför många arbetsgivare har frestat på de tidigare avtalens legitimitet genom att inte ta individualiseringen på allvar och ge den det utrymme som löntagarna förespeglats.

Om ökningen nu mattas av, så är det kanske inte så konstigt. När fler människor kommer i arbete är det inte säkert att alla de sist anställda är lika produktiva som de som blev kvar efter krisen. Ökad sysselsättning kan ibland bromsa produktiviteten, åtminstone under den tid det tar att skola in de nya. Avmattningen utomlands kan bromsa efterfrågan och därmed minska resursutnyttjandet.

Dessutom är det inte alldeles självklart vad vi egentligen ser. Produktivitetssiffrorna hör till de mer opålitliga inslagen i den ekonomiska statistiken. De är inte lätta att beräkna, och de utelämnar stora delar av arbetslivet, inte minst den offentliga sektorn. Det är inte heller särskilt lätt att ordinera snabbverkande åtgärder.

Men i det längre perspektivet slår Nuder huvudet på spiken. Om demografin betyder att arbetsutbudet viker under de närmaste årtiondena, så blir produktiviteten desto viktigare för att hålla sysselsättningen uppe.

När man säger ”ökad produktivitet” tänker många på Charlie Chaplin i ”Moderna tider”. Chaplin står vid löpande bandet, arbetsledningen ökar takten vid bandet, och stackars Chaplin flänger för allt vad han är värd, men måste till slut följa med bandet för att hinna ikapp det han missat.

Den sortens produktivitetsökning löser inte de närmaste årtiondenas problem. Steget till ren förslitning är inte långt. Om ökad produktivitet leder till ökad utslagning, så är inte mycket vunnet. Då minskar arbetskraftsutbudet ännu mer. Det gäller att hitta produktivitetsökningar som är uthålliga, som ger effekt utan att bryta ned dem som arbetar.

I boken *Efter fyrtiotalisterna* (Kommunlitteratur, 2008) har jag försökt skissa några vägar att hålla produktiviteten uppe. Till skillnad från Nuder tror jag inte att analysen ska begränsas till det privata näringslivet. Att öka den offentliga sektorns produktivitet är minst lika viktigt, i synnerhet med tanke på demografins påfrestningar på skattebasen arbete. Vid sidan av lönesättningen finns det åtminstone tre viktiga mekanismer till att ta fasta på:

- *Investeringar.* Ny teknik hjälper oss att använda befintliga resurser mer effektivt. För att den nya tekniken ska komma in i arbetslivet krävs det investeringar. Det är särskilt viktigt när arbetskraften tryter. Under de kommande årtiondena är det viktigt att skapa ett klimat som uppmuntrar och underlättar investeringar i Sverige. Investeringar är för det mesta en förutsättning för att ny teknik ska införas. Det gäller i det privata näringslivet, men det är minst lika viktigt att den offentliga sektorn tar till sig den nya tekniken. Ibland handlar det om ett samspel mellan de båda sektorerna – det bästa exemplet är infrastrukturen, där den offentliga sektorn har huvudansvaret, men där goda kommunikationer spelar en viktig roll för att näringslivet ska fungera smidigt och effektivt. Goda kommunikationer underlättar också rörligheten på arbetsmarknaden, som är ett sätt att hushålla med den arbetskraft som finns.
- *Arbetsorganisationen.* För Sveriges del gick ASEA före med T50, projektet som analyserade flöden mellan olika uppgifter. Genom att identifiera spilltider och dåligt utnyttjade resurser lyckades man höja produktiviteten genom att hushålla med vad man redan hade. Inom den kommunala sektorn gjorde hemtjänsten i Nacka något liknande häromåret, när man undersökte hur mycket tid personalen var med de gamla. Utgångsläget var hälften av tiden – resten brände man på dåligt samordnade resor, håltimmar och slarvigt använda möten. Efter mätningen såg man över tidsanvändningen, och kom upp i 70 procent av tiden hos brukarna. Det innebar en påtaglig produktivitetsökning, men rimligtvis bör det också ha ökat arbetsglädjen – de anställda fick ägna mer kraft åt det som de utbildat sig och sökt jobbet för.
- *Utbildningen* förblir ändå den viktigaste genvägen till ökad produktivitet. Genom att låta skolan samla och förmedla nya forskningsrön och erfarenheter från arbetslivet kommer varje ny generation att vara lite skickligare när de börjar arbeta än vi själva var. Om fikaborden fungerar väl kommer de nyanställda att sprida de nya kunskaperna till sina äldre kollegor. Men de äldre kan också dra nytta av mer egen utbildning. Med nya kunskaper kommer vi på nya möjligheter att

utnyttja de resurser vi redan har. I en västsvensk kommun fick ett antal chefer i linjen en 5-poängskurs i företagsekonomi. Det gav dem nya redskap att analysera sin organisation med, och öppnade ögonen för nya och kostnadseffektiva lösningar på arbetsuppgifterna.

Det offentliga åtagandet

Hur mycket blir vår generation skyldig?

I början av 1990-talet stötte jag på begreppet generationsräkenskaper. De amerikanska ekonomerna Alan Auerbach och Lawrence Kotlikoff skrev fram dagens offentliga åtaganden och dagens offentliga intäkter med några framtidsvariabler. Resultatet blev för USA:s del ett kraftigt gap, inte bara för socialförsäkringarnas del utan också för sjukvården. Jag känner inte till några motsvarande beräkningar för svensk del, men flera långsiktiga bedömningar pekar i samma riktning för vår del. Om man skulle lägga till miljöaspekterna skulle kalkylen bli än mer bekymmersam.

Gränsen privat/offentligt kommer att förändras

Jag tror att slutsatsen blir att man måste fundera över det offentliga åtagandets omfattning. Det kommer rimligtvis att ske på flera olika områden. Inom äldreomsorgen måste min generation räkna med att få ordna och betala betydligt mer på egen hand än vad dagens gamla behövt göra. Inom barnomsorgen kommer maxtaxan att behöva höjas. De kommunala fastighetsavgifterna kan utvidgas och differentieras så att fastighets- och villaägare får betala mer av infrastrukturen och den tekniska verksamheten kring boendet.

Men det kommer inte att räcka.

Skatter, avgifter?

Det finns en paradox på finansieringsområdet. Tack vare produktiviteten kommer medborgarnas köpkraft att fördubblas ungefär vart trettionde år, även med ganska beskedliga antaganden. Samtidigt kommer det minskande arbetsutbudet att pressa skattebasen arbete – och det är på den det mesta av välfärden vilar.

Delvis har vi gjort det svårare än nödvändigt för oss. Politiken har frivilligt avstått från några utmärkta skattebaser. En enhetlig moms kan lindra en del av påfrestningarna, fastighetsskatten borde återställas, men kanske efter kalifornisk modell (då betalas den på köpeskillingen, vilket innebär att var och en fastställer sin skattebas – det gör det också lättare för äldre och arvingar att bo kvar).

En del ser räddningen i fortsatt höjda skatter på arbete. Det är möjligt att där skulle finnas en del att ta, men ska vi öka beskattningen av det vi vill se mer av? Och ska vi göra skatteplaneringen ännu mer

attraktiv genom att skärpa marginalskatterna? Priserna på skogsfastigheter har de senaste tio åren drivits mer av skatteknep än av priset på massaved. När välfärdssystemen byggdes ut för några årtionden sedan finansierade vi utbyggnaden genom att på ganska kort tid höja kommunalskatten med 15 kronor, men jag har svårt att tro att det är en realistisk möjlighet i dag.

Om man inte kan få det bästa borde man vara beredd att tala om det näst bästa. Avgiftsfinansiering är en orättvist misstrodd möjlighet. För den som vill ha kontroll över välfärdssystemens utveckling borde ökade avgifter vara ett tilltalande sätt att få in privat köpkraft där skattefinansieringen inte räcker till för att betala allting. Ofta är det den som står för de sista kronorna i finansieringen som har störst makt över utformningen. Med avgiftsfinansiering i botten blir det därför skattepengarna och de politiska församlingarna som styr. Om vi bara skattefinansierar riskerar vi att få den motsatta utvecklingen – skattepengarna blir en grundplåt, som försäkringar och andra privata pengar kan ”toppa upp” för att ge tillträde till privata kliniker, medan de som inte kan betala extra får nöja sig med enbart skattefinansierade institutioner.

Skolan och vården viktigare än socialförsäkringarna

När Socialdemokraterna kommit tillbaka i regeringsställning 1994 förde man en diskussion om utgångspunkterna för budgetsaneringen. Rättesnöret blev att verksamheten – skolan, vården och omsorgen – är viktigare än transfereringarna, dvs. socialförsäkringarna. Det tror jag är en bedömning som står sig.

- *Utbildningen* avgör medborgarnas livschanser. Om många har god utbildning fungerar arbetsmarknaden bättre, den som har en god grundutbildning kommer snabbare igen efter arbetslöshet, produktiviteten ökar och löneskillnaderna springer inte iväg. Det finns stora samhällsekonomiska fördelar med en hög utbildningsnivå, men för den enskilde är det inte alltid lika självklart att det skulle löna sig. Därför är det klokt att skattefinansiera utbildningen, i stället för att lämna den åt de enskildas betalningsvilja.
- Även om beteenden och arvsanlag påverkar risken för *sjukdom och skador*, så kan de ändå slå så pass blint och hårt i det enskilda fallet att de flesta av oss inte skulle klara av finansieringen på egen hand. Den offentliga sjukvården är en av våra viktigaste kollektiva försäkringar, med skatten som premie.

Med socialförsäkringarna är det annorlunda. Sedan den stora utbyggnaden med inkomstbortfallsprincipen på 1950-talet har många fler fått mycket bättre privatekonomiska villkor. Medelklassen har vuxit och kan bygga buffertar på egen hand. Det mesta av socialförsäkringarnas betalningsflöden är omfördelning över livet, inte mellan individer. Det är en omfördelning som allt fler klarar allt mer på egen hand. Det betyder att det offentliga åtagandet skulle kunna minska.

Arbetsmarknaden tar över sjukförsäkringen?

Det betyder inte nödvändigtvis att det offentliga åtagandet måste ersättas med renodlat privata och individuella försäkringar. Redan nu sker en stor del av omfördelningen över livet genom avtalsreglerade försäkringar. Som försäkringskollektiv är arbetstagarna nästan lika många som skattebetalarna. En viktig möjlighet att undersöka vore att låta arbetsmarknadens parter ta över en eller flera socialförsäkringar, med tydliga lagar som ram. Arbetskadeförsäkringen har tydliga kopplingar till arbetsmarknaden, men sjukförsäkringen borde också undersökas.

Ett sådant övertagande har både för- och nackdelar, som måste värderas noggrant, men om överflyttningen visar sig möjlig skulle den på sikt kunna lindra trycket på den offentliga ekonomin. När det blir tydligt att skenande sjukförsäkringskostnader äter upp löneutrymmet kan det skapa legitimitet för tydligare regler och kontroller, vilket skulle kunna bromsa kostnadsökningarna. Förutsättningen är att förändringen kan ske utan att komma i alltför skarp konflikt med grundläggande värderingar i det svenska samhället.¹

¹ Under Almedalsveckan 2007 föreslog jag en sådan diskussion i en intervju med Dagens Eko. På sina håll tolkades det som att varje grupp på arbetsmarknaden skulle ha sin egen försäkring, med låga premier för friska höginkomsttagare. Sådana kommentarer visar att vederbörande inte känner till de nuvarande avtalsförsäkringarnas konstruktion. De omfattar för det mesta hela sektorer, ofta med alla lönegrupper som medlemmar i samma försäkring. Det tyder på att premie- och riskfördelningen skulle bli ungefär densamma som i de offentliga systemen.