

Alla behövs

Blott arbetsmarknadspolitik skapar inga nya jobb

av

Jan Edling

Tillägnad

Pelle och Kristina Lantz

Innehåll

Inledning 5

Den globala specialiseringen 7

Allt fler länder deltar i den globala ekonomin 8

Regional specialisering 9

Triple Helix 11

Komparativa fördelar 11

Global omflyttning av jobb 13

Den globala strukturomvandlingen och sysselsättningen 14

Hårdare lagstiftning fel väg 16

Social dumping skadligt för den globala konkurrensen 16

Den globala konkurrensen och den svenska demografin 18

Färre i arbetsför ålder 18

Fler utbildar sig längre 21

Den invandrade befolkningen 23

En åldrande arbetskraft 24

Den globala specialiseringen och den svenska arbetsmarknadens utveckling 26

Tjänstesektorn växer snabbt 26

Utvecklingen 1994-2003 27

Kunskapssektorn fortsätter att växa 31

Växande regional obalans 33

Kunskapsamhället har hunnit längre i vissa regioner 33

Den regionala befolkningsutvecklingen 35

Jobbskapande och jobbförstörande krafter 36

Den onda cirkeln 39

Växande transfereringar 40

Bidragstagare enligt Statistiska Centralbyrån 40

Fler förtidspensionerade 41

Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa 42

Den öppna arbetslösheten 42

Arbetslöshet och sökaktiviteter 43

Konjunkturpolitiska åtgärder 44

Färre och sämre konjunkturpolitiska åtgärder 45

Handikappåtgärder 47

Den sammanlagda arbetslösheten 48

Arbetslöshet och inflation 48

Sjuk- och aktivitetsersättning 50

Lagen ger utrymme för vid tolkning av arbetsförmågan 51

Starkare samband mellan arbetslöshet och S/A-ersättning i högre ålder 51

Nybeviljade förtidspensioner 53

Sjukfrånvaro som varar över ett år 55

Det är de långa sjukfallen som ökat 56

Fler kvinnor långtidssjuka 57

Stora regionala skillnader i långa sjukfall 58

Sjukdom och arbetsförmåga 59

Sammanlagda ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa 2004 59

Arbetsmarknaden och ersättning vid arbetslöshet och ohälsa 63

Mer näringsliv ger lägre frånvaro 63

Regionförstoring 65

Vad kostar ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa? 69

Transfereringarnas inverkan på tillväxten 71

Konflikten mellan transfereringar och andra samhällsbehov 73

Om allt var som Jönköpings län 76

Vi bygger landet 77

Tre vägar 78

Den första vägen 78

Den andra vägen 78

Den tredje vägen 79

Behovet av förnyelse - innovationspolitik 80

Teknologisk och organisatorisk förnyelse 80

Nationell innovationspolitik 81

Regional innovationspolitik 81

Sektorieffektiv innovationspolitik 82

Arbetsplatsens innovationssystem 82

Starkare regioner – hur då? 83

Sektorsmyndigheterna och behovet av ett regionalt MBL 85

Vem ska ha makten över regionerna? 86

Inledning

Sverige är ett litet land. Vår befolkning utgör 1,4 promille av världens befolkning. Det betyder att vårt beroende av omvärlden är mycket stort och att våra möjligheter att klara uppsatta mål för sysselsättning och välfärd förutsätter en stor lyhörighet för hur världen runt omkring oss utvecklas.

Den accelererande globaliseringen skapar nya och vidgade marknader i vår omvärld. Detta skapar nya förutsättningar för den svenska arbetsmarknaden, som idag utsätts för en allt snabbare strukturomvandling. Såväl den arbetsintensiva industrin och i växande grad den kunskapsintensiva tjänstesektorn utsätts för ett allt hårdare konkurrenstryck utifrån.

Samtidigt som svenska jobb rationaliseras bort eller flyttas utomlands skapas i vår omvärld en växande global marknad, inte minst i tidigare utvecklingsländer i Asien, Latinamerika och Östeuropa. Sveriges framtida möjligheter att skapa sysselsättning och välfärd är i hög grad beroende av hur väl vi lyckas vidareutveckla konkurrenskraften i våra näringsgrenar och regioner.

I storstadsregionerna finns det en relativt god beredskap att möta dessa globala utmaningar. Förmågan till förnyelse av produktionen går hand i hand med den jobbförstörelse som sker i strukturomvandlingen. I andra delar av Sverige är de jobbförstörande krafterna starkare än de jobbskapande, vilket medför en växande arbetslöshet, ett ökat behov av arbetsmarknadspolitiska insatser och allt fler förtidspensioneringar.

Därtill kommer behovet av att stötta svaga regioner med olika regionalpolitiska stödformer, vars träffsäkerhet och utvecklingsförmåga starkt har ifrågasatts. Hit hör det regionalpolitiska stödet, bidrag från EUs strukturfonder, statliga utvecklingslån samt statliga transfereringar i form av statsbidrag och interregional utjämning.

Då utgifterna för dessa individuella och interregionala transfereringar är mycket stora och tränger undan tillväxtskapande investeringar i utbildning, forskning och infrastruktur i hela landet och då dessa utgifter samtidigt tränger undan den välfärd som utformats för barn, äldre och svaga grupper i samhället, är det viktigt att föra en konstruktiv debatt om vad som kan göras för att öka effektiviteten i tillväxtpolitiken i syfte att minska behovet av dessa transfereeringar.

De budskap som förs fram i denna skrift är i stort sett desamma som i en föregångare till den här skriften, Alla behövs, som gavs ut av LO år 2002. Innehållet har refererats i ett flertal artiklar och presenterats på ett stort antal seminarier genom åren. Överallt har innehållet mötts av ett stort intresse och igenkännande, inte minst bland socialförsäkringsexperter, arbetsförmedlare och andra med god insyn i samhällsapparaten. Man kan dock inte säga att den tidigare utgivna skriften givit några viktiga politiska avtryck.

I samband med att skriften nu omarbetats har en del av siffermaterialet läckt ut i den politiska debatten. Detta har givit upphov till en långt livligare diskussion än vad som har skett sedan

Sverige är ett litet land. Våra 9 miljoner invånare utgör inte mer än 1,4 promille av världens befolkning. Det manar till eftertanke över hur stor påverkan vi har på världsekonomin och på hur den påverkar oss.

Alla behövs först gavs ut. Tyvärr innehåller läckor alltför ofta en ofullständig information. Så också i detta fall, vilket lett till onödiga politiska övertoner i den hittillsvarande debatten. Förhoppningen är att den skrift som nu ges ut ska innehålla information, som ger upphov till en seriös debatt om de viktiga problem, som döljer sig bakom det växande behovet av ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa.

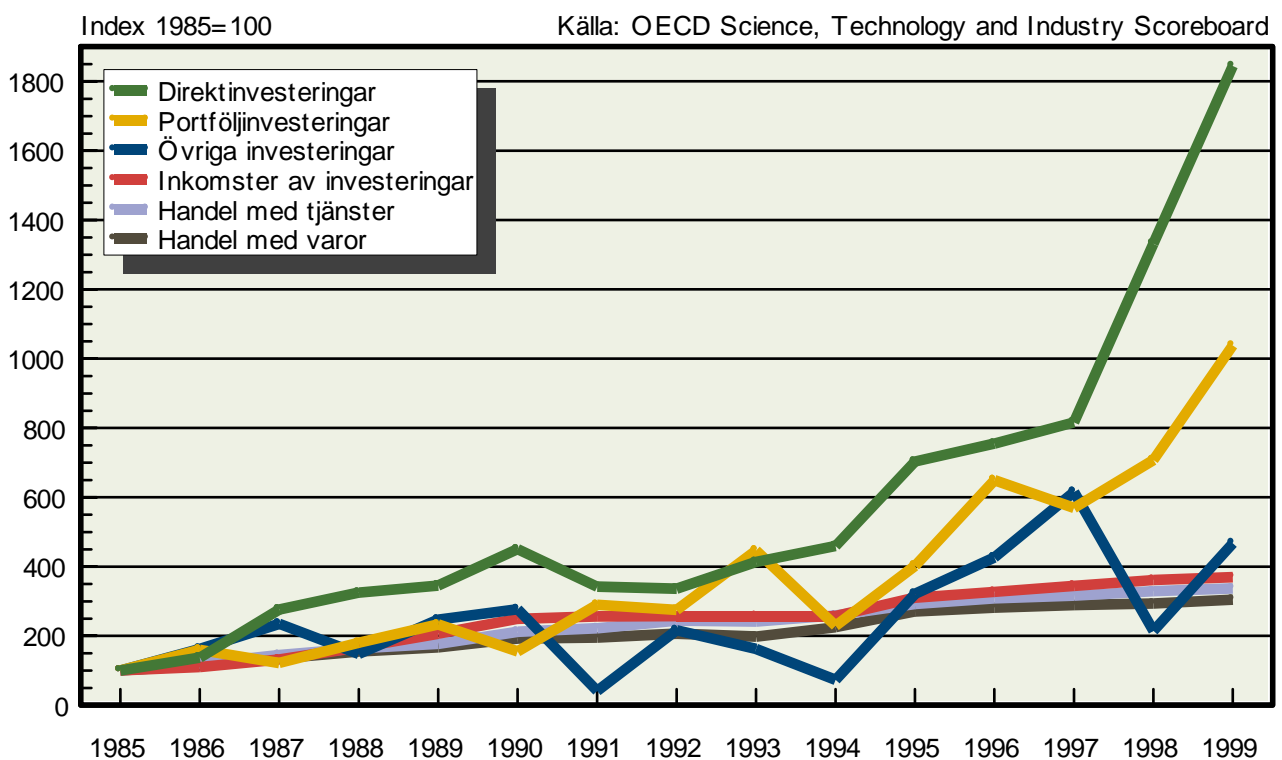
Den föreliggande skriftens grundläggande statistiska material är från 2004. Texten är helt ny i förhållande till den tidigare utgåvan av Alla behövs. Huvudbudskapet är dock detsamma som i den föregående versionen – blott arbetsmarknadspolitik skapar inga nya jobb. Det behövs också en aktiv politik som stärker människor och företag i deras strävan att ta till vara de möjligheter till fler jobb som en växande global marknad kan ge inte minst i svaga regioner. Det är viktigt för tillväxten, det är viktigt för sysselsättningen, det är viktigt för våra möjligheter att finansiera ökade reallöner och en bättre välfärd.

Ett stort tack till alla som på olika sätt bidragit till att utveckla denna skrift, både inom LO och Försäkringskassan. Ett särskilt tack till Ed Palmer, professor i Socialförsäkringsekonomi vid Uppsala Universitet och chef för forskningsenheten vid Försäkringskassan som bidragit med stöd och vägledning under arbetets gång. Ett varmt tack också till Ola Rylander på Försäkringskassan och Inger Rydén på AMS, som båda genom åren tålmodigt bistått med statistik och goda råd.

Den globala specialiseringen

Valutaavregleringar i slutet av 1980-talet och Sovjetblockets sönderfall i början av 1990-talet banade väg för en högre form av internationalisering eller vad som allmänt kallas globalisering. Det som främst kännetecknar globaliseringen är den kraftiga ökningen av internationella kapitaltransaktioner som ägt rum sedan denna tid, särskilt i form av utländska direktinvesteringar, där företag investerar i utländska produktions- och marknadsföringsresurser i en tidigare aldrig skådad omfattning.

Diagram 1 Internationella transaktioner inom OECD



Handeln med varor och tjänster har mer än tredubblats sedan 1985. Investeringarna har ökat ännu mer. Investeringar i aktier och andra värdepapper har tiodubblats.

Mest av allt har direktinvesteringarna ökat. En direktinvestering är en investering där någon, vanligen ett företag, äger 10 procent eller mer av aktier/andelar eller röster i en verksamhet i ett annat land. Volymen är idag nästan 20 gånger större än 1985. Dessa investeringar inkluderar både köp av företag och nyinvesteringar i maskiner, anläggningar och andra tillgångar.

Utländska direktinvesteringar har mer eller mindre blivit en nödvändighet för de företag, som vill delta i den globala konkurrensen. Genom företagsköp eller fusioner kan ett företag tillgodogöra sig olika fördelar i form av en viss produkt, ett patent eller en produktionsteknologi, innovationskapacitet osv. Genom uppköp kan också företag förhindra att konkurrenter kopierar patent eller andra kunskaper eller se till att den egna produktionen bedrivs mer kostnadseffektivt. Självklart finns det också ett intresse att tillgodogöra sig de fördelar som finns i investeringslandet, t ex attraktiva faktorpriser (t ex låga löner), attraktivt näringsklimat (t ex en väl utbildad arbetskraft) och tillgång till stora marknader.

De största in- och utgående direktinvesteringarna sker i EU-länderna, inte minst mellan de olika länderna själva. Investeringarna har ökat i accelererande takt sedan slutet av 1980-talet, då skapandet av en "inre marknad" tog fart. Den största andelen direktinvesteringar i förhållande till BNP har EU:s värdland Belgien dragit till sig. I och med den lågkonjunktur, som påbörjades omkring år 2000 skedde dock en avmattning.

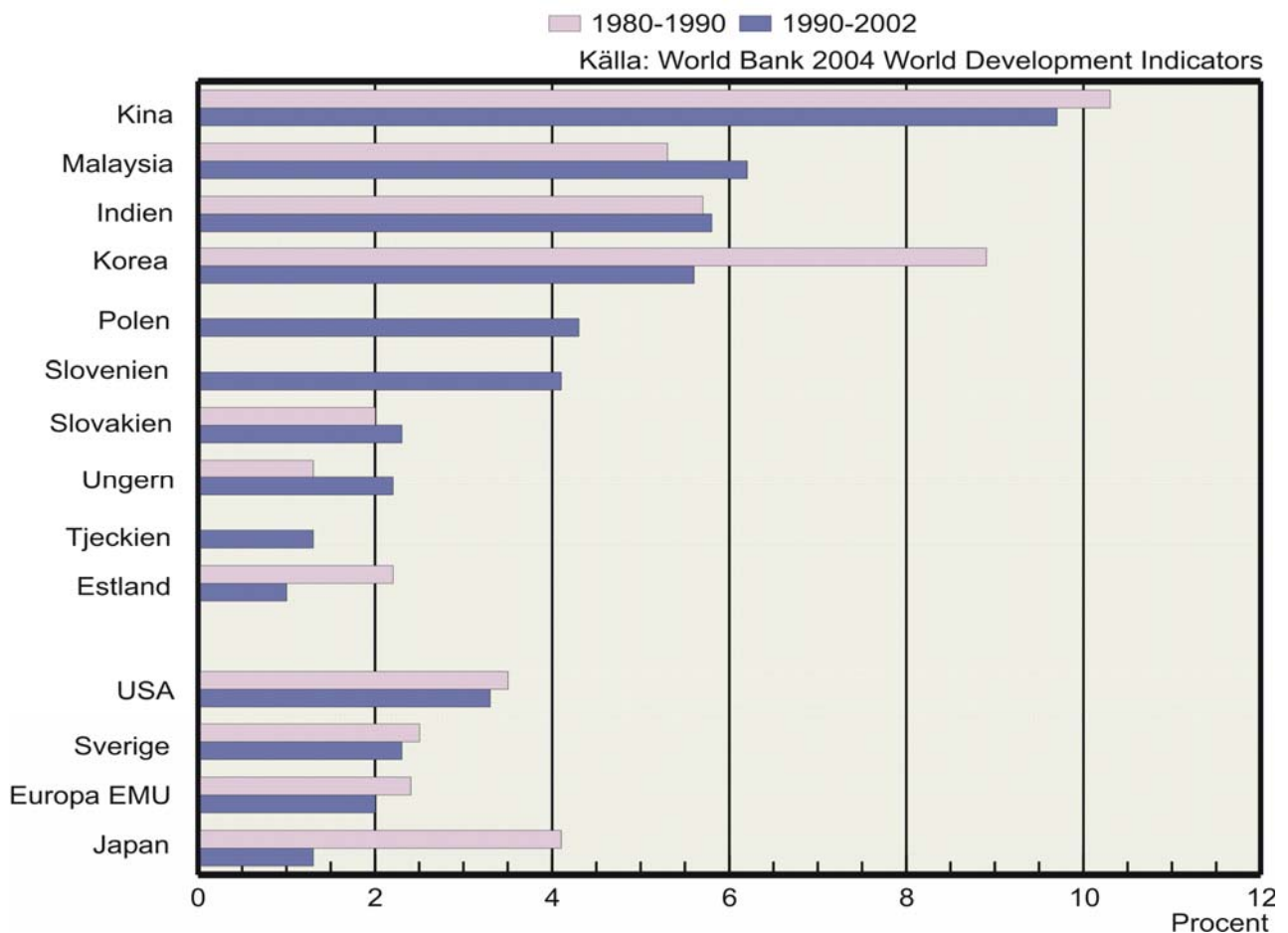
Allt fler länder deltar i den globala ekonomin

Investeringarna har bidragit till att allt fler länder dragits in i det globala produktionssystemet. Idag är det inte bara Europa, Nordamerika, Japan som konkurrerar med varandra. De så kallade "tigerekonomierna" Korea, Taiwan, Singapore och Hongkong har också de numera börjat nå arbetskraftskostnader som ligger i nivå med de japanska, europeiska och de nordamerikanska. Produktiviteten är hög, kunskapsintensiteten är också hög och man sysslar med forskning och utveckling inom egna nischer. Man har byggt egna varumärken för både bilar och elektronik. Men nu har också dessa länders arbetskraftskostnader blivit för höga med påföljden att en större del av produktionen förlagts i närliggande låglöneländer.

En allt större del av det som tidigare kallades den tredje världen har dragits in i den globala produktionen. Kina, Indien, Thailand, Malaysia, Indonesien är exempel på asiatiska länder som under de senaste decennierna haft en uthållig tillväxt på mellan 5 och 10 procent per år. Östeuropas länder håller snabbt på att omvandlas från planstyrda ekonomier till allt bättre fungerande marknadsekonomier. Flera Östeuropeiska länder har numera också dragit hjälp av att vara medlemmar i den Europeiska Unionen. Också i Latinamerika ser vi hur flera länder håller på att utvecklas från råvaruproducerande lydstat till USA till självständigt fungerande ekonomier.

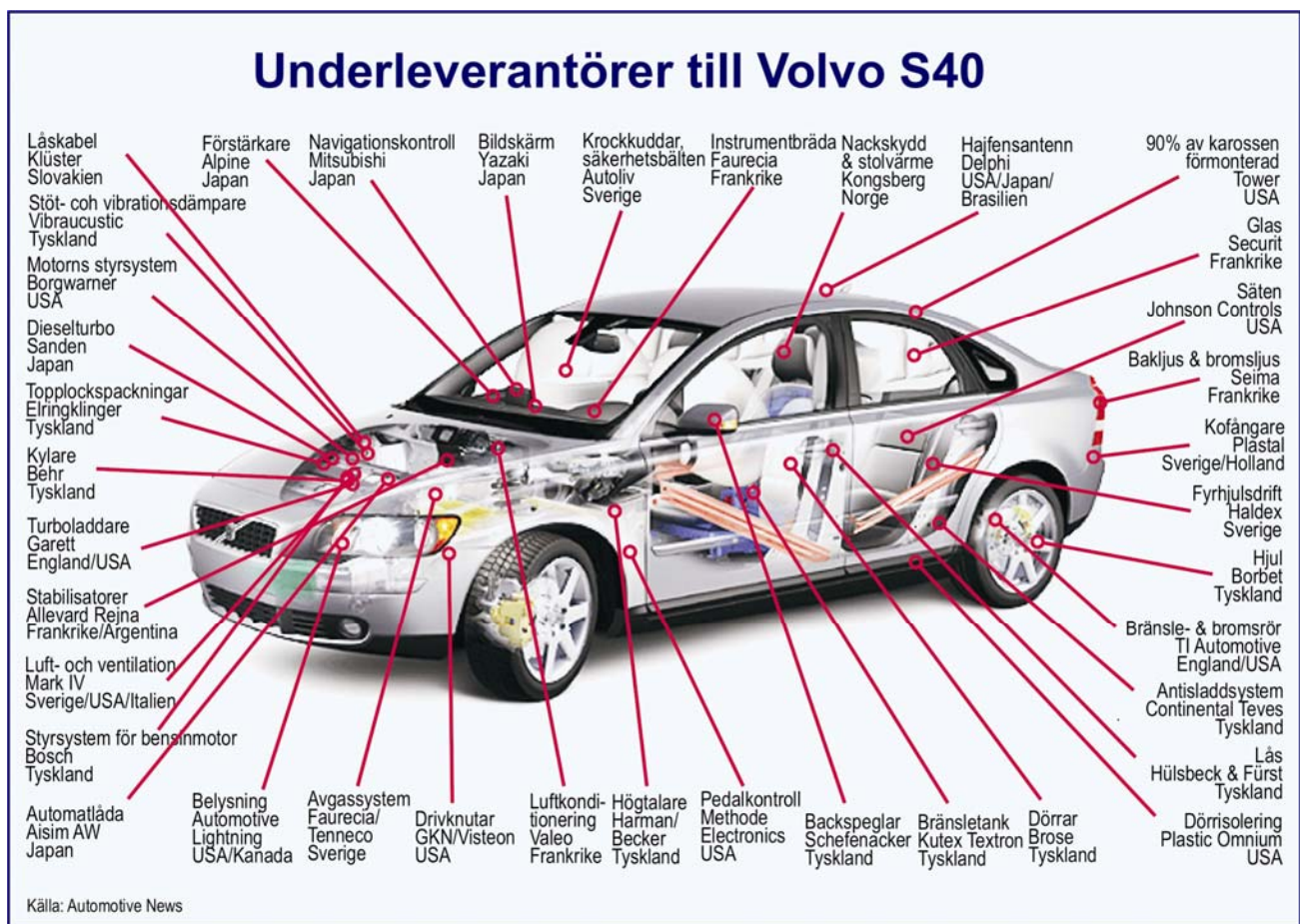
Det tog femtio år för Japan att närma sig västeuropeisk och amerikansk produktivitet. För Korea och Taiwan tog det ungefär tjugofem år. Det kommer att gå ännu fortare för delar av Kina och Indien.

Det tog femtio år för Japan att närma sig västeuropeisk och amerikansk produktivitet. För Korea och Taiwan tog det ungefär tjugofem år. Det kommer att gå ännu fortare för delar av Kina, Indien och Östeuropa. Samtidigt kommer nya låglöneländer eller kinesiska, indiska och ryska låglöne provinser att vara beredda att ta till sig den enklaste produktionen.

Diagram 2 Årlig tillväxt i några länder 1980-90 respektive 1990-2002

Regional specialisering

Den globala konkurrensen yttrar sig i en alltmer omfattande specialisering. I specialiseringen omfördelas produktions- och kunskapsresurser mellan nationer och regioner. Det är inte enbart fråga om en tävlan mellan hög produktivitet och låga löner utan också en omfördelning mot alltmer specialiserade nischer inom det högteknologiska skiktet. Ett bra exempel är den omvandling som Västsverige nu genomgår från en heltäckande bilindustri med utrymme för två nationella bilmärken till en fordonskomponentindustri med fordons säkerhet, IT och intelligenta styrsystem som specialiteter och med leveranser till GMs och Fords plattformar samt till övriga internationella bilmärken.



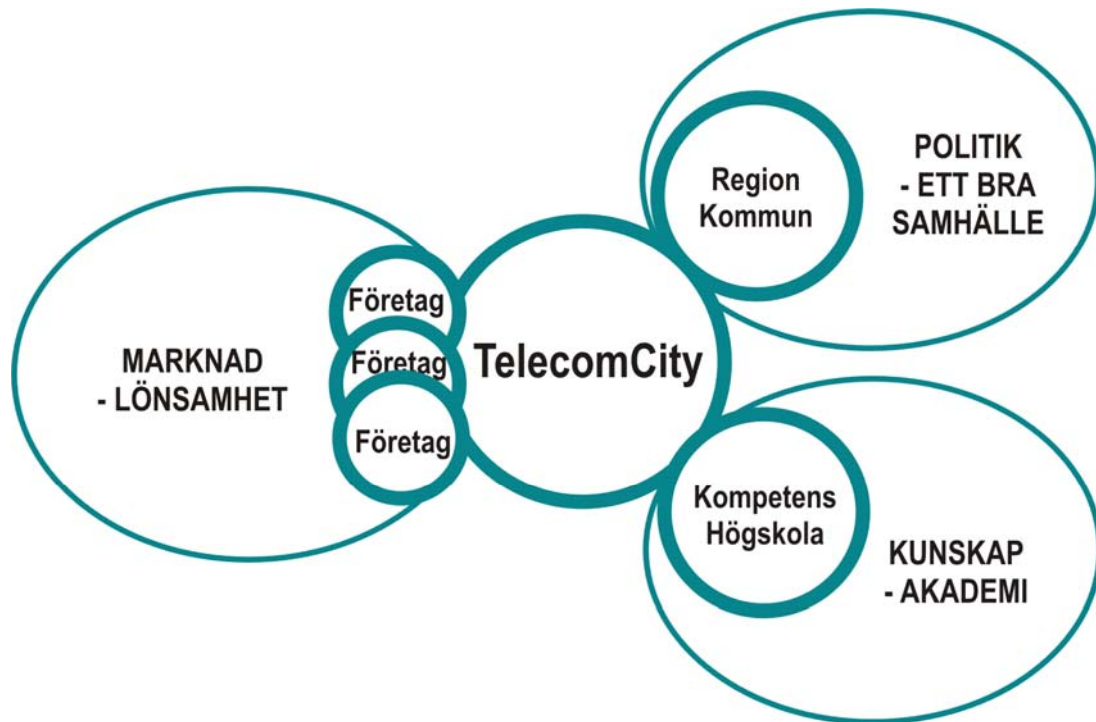
Ovanstående bild på en Volvo S70 illustrerar detta. I bilen, som för övrigt sätts samman i Gent i Belgien, ingår ett stort antal avancerade system, som tillverkats i ett stort antal regioner, som liksom Västsverige haft fordonsindustri som specialitet. Var och en av dessa regioner håller idag på att renodla sin produktion till de kunskapsnischer där de funnit sina komparativa fördelar. Tillverkningen sker i omfattande underleverantörssystem och i ett starkt samarbete med universitet, forskningsinstitut, utvecklings- och designföretag. De stora plattformsföretagen avgör vilka regioner som ska få chansen att utveckla en specialitet genom att fördela forsknings- och utvecklingsresurser liksom var sammansättningen ska ske.

För att en industriell region ska kunna vara konkurrenskraftig krävs inte bara ett fungerande samarbete mellan näringslivet och regionens forskningsresurser, utan ett alltmer omfattande engagemang från regionens offentliga organ. Vi har nyligen fått lära oss av exemplet Trollhättan vad det betyder för regionens konkurrenskraft att ha ett fungerande transportsystem som klarar varutransporter och arbetskraftsförsörjning, ett fungerande utbildningssystem, som långsiktigt garanterar näringslivets och akademins kompetensförsörjning liksom de övriga resurser som bidrar till regionens sociala effektivitet och attraktivitet. Därutöver behöver det också finnas en innovationsinfrastruktur, som kan bidra till att produktionen ständigt förnyas för att hävda sig i konkurrensen, t ex i form av såddkapital, teknikparker, venture capital osv. Till en del är detta saker som marknaden själv klarar av att organisera, men det behövs ibland en offentlig marknadsintervention, särskilt i tidiga skeden och i regioner som inte själva hittat fram till en fungerande formel för att kunna delta i den globala konkurrensen.

Triple Helix

För att utveckla en regions konkurrenskraft krävs således ett väl fungerande samspel mellan näringsliv, akademi och offentlig sektor. Samspelet brukar ibland benämnas Triple Helix. Man kan också kalla det ett regionalt innovationssystem.

Figur 1 *Telecom City – ett regionalt innovationssystem i Blekinge*



Det här är en delvis ny uppgift för alla de parter som ingår i Triple Helix. De svenska storföretagen, som tidigare hyste flertalet utvecklings-, produktions- och försäljningsresurser inom sig, har tvingats till en långtgående specialisering där en stor del av resurserna outsoursats till konsultföretag och underleverantörer på de specialområden som blivit kvar i Sverige. Samarbetet med akademien har ökat, vilket medfört att universitet och högskolor måst ställa om sig från att vara inåtvända utbildningsanstalter och inomvetenskapliga forskningsinstitutioner till att i allt högre grad anpassa grundutbildning, forskarutbildning och uppdragsutbildning till regionens kompetenskrav och till att utgöra en resurs i den behovsmotiverade forskningen.

Komparativa fördelar

I den globala konkurrensen söker sig kapitalet till det bästa som marknaden har att erbjuda. Det kan gälla råvaror av ett visst pris och en viss kvalitet, det kan gälla kunskaper om att producera varor och tjänster billigt eller med hög kvalitet. Det är vanligt att länder och regioner renodlar och utvecklar de specialiteter som marknaden identifierat och gör dem till komparativa fördelar. Kring dessa specialiteter sker en kunskapsutveckling, som successivt leder till att nya nischer baserade på gamla kunskaper kan utvecklas.

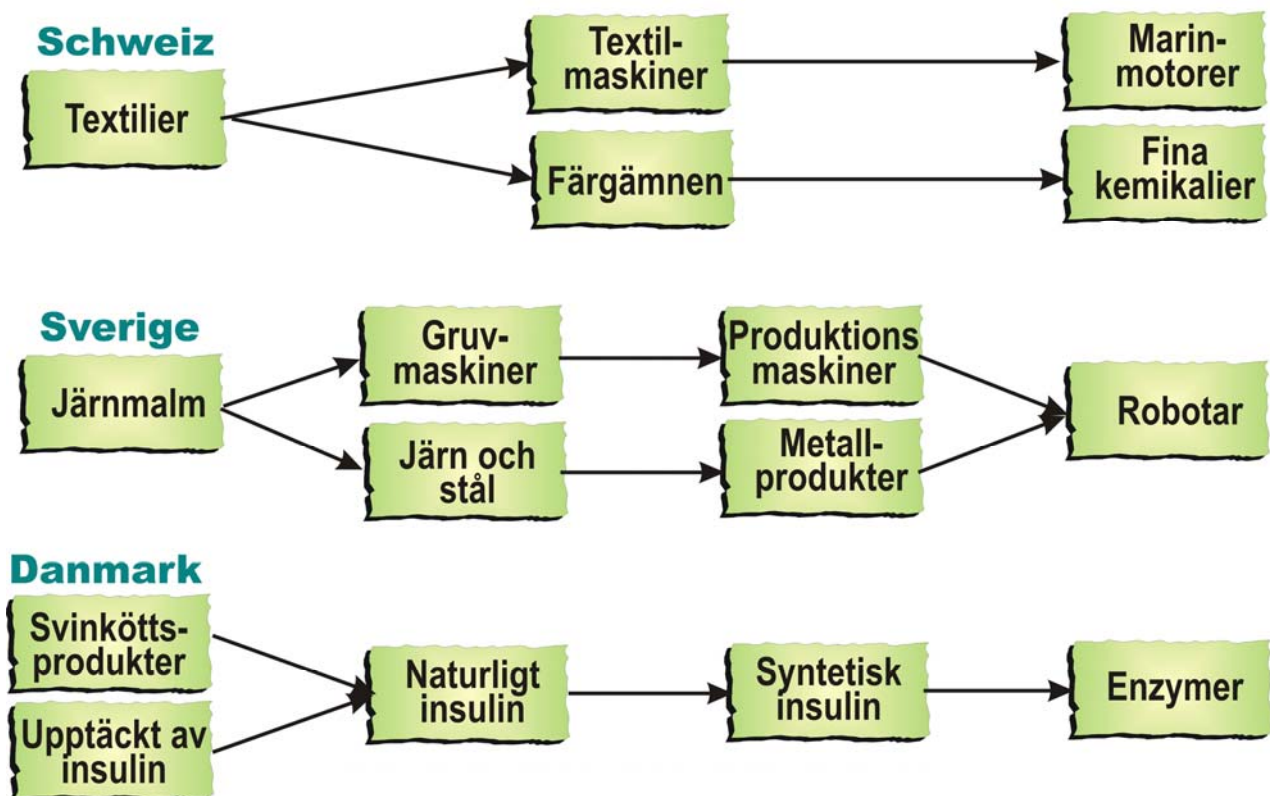
Varje land och varje region måste bygga på och vidareförädla sina komparativa fördelar. På så vis sker en ständig specialisering mellan olika länder. Men ett komparativt försprång är inget

som varar för evigt. I den globala konkurrensen gäller det att ständigt investera i ny teknik, ny infrastruktur och arbetskraftens kompetens. Därför gäller det för varje land, varje region och varje företag att ständigt analysera omvärlden och i god tid förbereda sig för de utmaningar som följer med konkurrensen. En region som stannar i utvecklingen löper stor risk att hamna i en ond cirkel, där inga nyinvesteringar sker och där arbetskraften överger regionen för nya jobb i andra regioner.

Komparativa fördelar skapas ofta ur de tillgångar och kunskaper som redan finns. Kombinationen mellan nedärvda kunskaper och nya upptäckter eller forskningsrön bildar ofta nya språng i den teknologiska utvecklingen. Så har Sverige utvecklats med de kunskaper vi fått ifrån skogen och järnet. Från att enbart ha producerat råvaror har vi förädlat dessa till alltmer avancerade produkter som robotar, JAS-plan och informationsteknik. Våra kunskaper om skogen har lett fram till att vi idag har en framstående forskning i bioteknik.

Komparativa fördelar skapas ofta ur de tillgångar och kunskaper som redan finns.

Figur 2 Teknologisk ackumulation



Källa: Tidd et al, *Managing Innovation*, Wiley, 2001

Utvecklingen har inneburit olika saker för olika regioner i Sverige. Längre var Bergslagen och skogslänen de regioner utifrån vilka all aktivitet utgick och där välståndet skapades. I takt med en ökad specialisering, rationaliseringar och utländsk konkurrens har dessa regioner kommit att spela en mindre roll för sysselsättningen än tidigare och om människor ska kunna bo kvar krävs att nya specialiteter utvecklas. Skogen och järnet letade sig ut ur Sverige via Lödöse och Göteborg,

som senare utvecklades till landets främsta hamnregion och en av Sveriges ledande verkstadsregioner. I Stockholmsregionen, där affärerna med skogens och järnets produkter samordnades med politiken, utvecklas idag tjänstesektorn mer än någon annanstans.

Ett företag, en region eller ett land, som vill fortsätta att utvecklas måste hela tiden sträva efter att förstärka och förnya sina komparativa fördelar. Det gäller att gå vidare i förädlingskedjan. Det handlar om att vara unik. För länder som inte kan konkurrera med låga arbetskraftskostnader handlar det om att utveckla teknologisk kunskap och att organisera produktionen så att den blir svår för andra att kopiera.

Global omflyttning av jobb

Den globala specialiseringen har lett till en omfattande strukturomvandling där jobb flyttas mellan olika regioner i hela världen – på samma sätt som länge skett i Sverige. Men alla jobb flyttar inte från höglöneländer till låglöneländer. Strukturomvandlingen skapar också nya jobb i länder med högre löner, framför allt jobb med ett större kunskapsinnehåll.

Motiven för ett företag att flytta produktionen till ett annat land varierar. I en del fall handlar det om att etablera sig på nya marknader för att sälja mer. Detta kan ibland vara till fördel för den tillverkning som sker i t ex Sverige.

I andra fall handlar det om att utnyttja kunskap som finns i en viss region. Det är skälet till att huvuddelen av komponenterna i en Volvo är tillverkade i höglöneländer som Tyskland, Frankrike, USA och Japan. Det är också skälet till att många utländska biltillverkare valt att köpa säkerhetssystem, fyrhjulsdrift och IT i Sverige. Det är också skälet till att det svenska företaget Getinge valt att lägga ned produktion i Italien och USA för att flytta den till Sverige. Den svenska arbetskraftens höga kunskapsnivå och produktivitet har länge varit ett motiv för utländska investerare att satsa pengar i svensk produktion, vilket lett till ökad sysselsättning i Sverige.

Det är alltså inte så att Sverige i rask takt töms på jobb. Sedan 1994 har antalet anställda i Sverige faktiskt ökat med 11 procent. Den kunskapsintensiva tjänstesektorn har ökat med nästan 50 procent. Tyvärr slår dock strukturomvandlingen olika hårt i olika regioner vilket leder till att regionala klyftor skapas i Sverige.

Ett företag som inte ser över sina kostnader riskerar att snabbt bli utkonkurrerat, vilket kan leda till ödesdiga konsekvenser för den ort där produktionen finns. Det är självklart att ett land med en god utbildningsnivå, en hög standard och ett utvecklat välfärdssystem och därmed höga arbetskraftskostnader tvingas konkurrera med länder där arbetskraften ännu inte är lika välutbildad, där välfärdssystemen är outvecklade och där lönerna är låga. Det gäller speciellt jobb där det krävs mycket arbetskraft och där den sammanlagda lönekostnaden utgör en stor andel av den totala produktionskostnaden.

Alla jobb flyttar inte från höglöneländer till låglöneländer. Strukturomvandlingen skapar också nya jobb i länder med högre löner, framför allt jobb med ett större kunskapsinnehåll.

Det är knappast meningsfullt för ett land med höga arbetskraftskostnader och hög produktivitet att konkurrera med löner mot länder där arbetskraftskostnaden utgör 5-20 procent av landets egen arbetskraftskostnad. Det skulle allvarligt försvåra möjligheterna att upprätthålla den utbildnings- och välfärdsnivå som landet uppnått.

Därför måste sk "höglöneländer" acceptera rationaliseringar i form av att verksamheter bantas, outsourcas, läggs ned eller slås samman. Olönsamma företag är ett större hot mot sysselsättningen. De måste också acceptera att företag pressas att rationalisera, lägga ned eller flytta produktionen till länder där lönerna kanske bara är en tiondel av våra löner. Alternativet är annars större löneklyftor och ökad fattigdom. Alternativet är också en långsiktigt försämrad produktivtetsutveckling i näringslivet och därmed ett minskat utrymme för framtida reallöneökningar.

Genom den globala strukturomvandlingen förbättras chanserna för företag i höglöneländerna att sälja varor och tjänster hemma och utomlands. Det skapar jobb. Det ger kommuner och landsting de skatteinkomster som ska finansiera välfärden i framtiden.

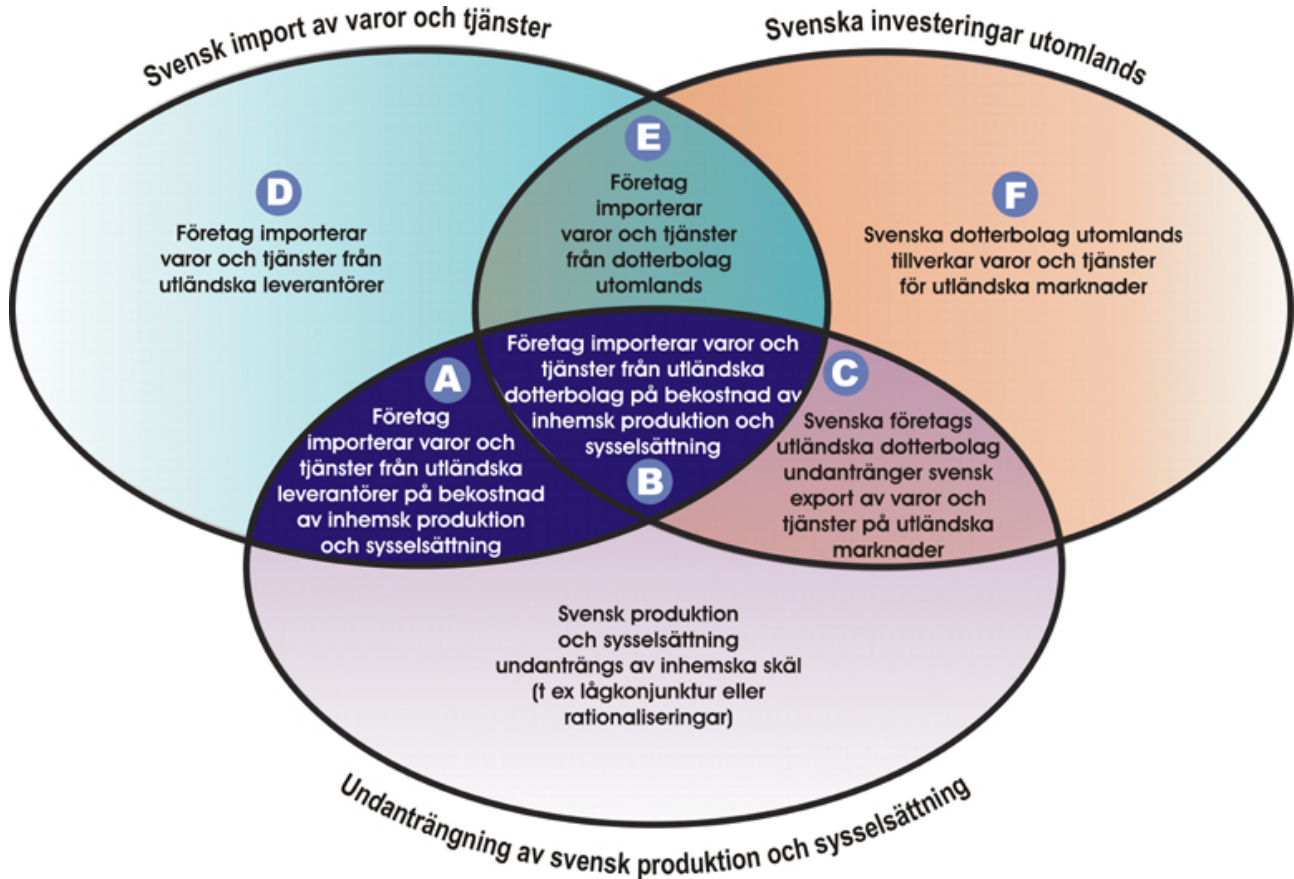
Jobb som nu flyttas till låglöneländer skapar så småningom en bättre ekonomi, ökat välstånd och ökad efterfrågan i dessa länder. I sinom tid kommer efterfrågan från dessa länder att skapa nya jobb och ökade reallöner i höglöneländerna.

Den globala strukturomvandlingen och sysselsättningen

Som framgått finns det en rad olika skäl för företag att flytta verksamhet utomlands. Den ökade specialiseringen leder till ett ökat internationellt utbyte av komponenter, vilket ibland leder till att det är bättre ur konkurrenssynpunkt att köpa insatsvaror som är gjorda med högre kompetens eller lägre pris utomlands än att fortsätta tillverkningen i Sverige. Behovet av att ha närhet till råvaror eller viktiga marknader är andra skäl. I företag som växer på en global marknad blir av naturliga skäl en allt större del av de anställda utlandsbaserade.

Utflyttning av tillverkning av konsumentvaror till låglöneländer kan ge positiva effekter för produktionen i höglöneländer. Genom att köpa billiga kläder eller livsmedel från utlandet ökar de svenska konsumenternas konsumtionsutrymme för efterfrågan av andra varor och tjänster som tillverkas i Sverige.

Figuren nedan beskriver alternativa skäl till utflyttning av jobb till ett annat land.

Figur 3 Olika skäl för utflyttning av jobb till annat land

Källa: US Government Accountability Office (GAO) 2004

De fall då man brukar tala om "utflyttning", är i första hand A och B ovan.

- I fall **A** handlar det om företag som slutar att producera själv och i stället väljer att köpa motsvarande varor eller tjänster från ett utländskt företag. Sysselsättningen i hemlandet påverkas.
- I fall **B** flyttar företaget sin inhemska produktion till en egen utländsk filial, varvid jobb i hemlandet läggs ned.

I övriga fall handlar det om aktiviteter som vanligtvis inte brukar benämnas "utflyttning", men som likväl har konsekvenser för sysselsättningen i hemlandet.

- I fall **C** importerar företaget också från en egen utländsk filial, dock utan att det påverkar sysselsättningen i hemlandet.
- I fall **D** handlar det (liksom i fall A) om att ett företag köper varor och tjänster från ett utländskt företag, dock utan att sysselsättningen i hemlandet påverkas.
- I fall **E** producerar företags utländska filial varor och tjänster för en utländsk marknad utan att detta konkurrerar mot hemlandets sysselsättning.
- I fall **F** producerar företags utländska filial varor och tjänster för en utländsk marknad på viss bekostnad av hemlandets sysselsättning. Någon egentlig utflyttning sker dock inte.

Hårdare lagstiftning fel väg

I många höglöneländer förs en diskussion om hur man ska kunna stoppa utflyttningen av företag till andra länder genom hårdare lagstiftning. Diskussionen är särskilt livaktig i USA, där den blev en viktig fråga i det amerikanska presidentvalet 2004. Men den förekommer då och då också i Sverige, där näringsminister Björn Rosengren för några år sedan föreslog att företag som flyttar utomlands skulle beskattas hårdare.

Konsekvenserna av en sådan politik kommer dock att bli helt andra än de avsedda. Risken är i stället att en sådan strategi leder till färre och mer osäkra jobb i höglönelandet.

Sverige har medvetet valt att utforma anställningsskyddet så att företagen tvingas ta ett stort ekonomiskt ansvar medan det går bra. Däremot är det relativt lätt för svenska företag att avveckla verksamhet. Sverige har bland de lägsta exitkostnaderna i Europa. I Spanien, som ligger i topp, måste företag ibland betala hela årslöner till anställda som sägs upp. Det är därför inte så konstigt att spanska företag väljer tillfälligt anställda i stället för fast anställda. En tredjedel av alla anställda i Spanien har bara tillfällig anställning, ännu fler inom industrin.

Genom att öka exit-kostnaden för företagen skulle Sverige med all säkerhet också förlora en hel del jobb. Risken är då stor att en del av företagets investeringar sker i andra länder. På samma sätt skulle komplicerade regler om förhandling med företagen fördröja strukturomvandlingen vilket skulle innebära att hotet mot de kvarvarande anställda blir ännu större. Däremot finns det anledning att arbeta för enhetliga europeiska regler om exit-procedurer, strukturfondsstöd och annat statligt stöd som snedvrider konkurrensen bland europeiska företag.

Social dumping skadligt för den globala konkurrensen

En aktuell diskussion är frågan om arbetskraft från låglöneländer ska tillåtas att intervensera i höglöneländernas arbetsmarknader med löne- och arbetsvillkor som gäller i hemlandet eller om de ska tvingas anpassa sig till arbetslandets arbetsrättsliga regler. Det är inte uteslutande en viktig juridisk fråga som handlar om rättvisa utan framför allt en fråga om vad som bäst gagnar den ekonomiska utvecklingen i låglönelandet och höglönelandet.

Man kan säga att det i princip finns två olika sätt att utjämna löner och sociala skillnader.

Det ena sättet är att arbeta med komparativa fördelar. När länder med lägre löner tar över de mest arbetsintensiva jobben från sina grannar med högre löner utvecklar de en växande ekonomi, som på sikt kan leda till ökad konsumtionskraft, ökade möjligheter att investera i infrastruktur, utbildning och forskning och ökad social välfärd. Länder med högre löner får samtidigt chansen att flytta över produktionsresurser till mera kunskapsintensiva delar av ekonomin, något som alltid varit en facklig huvudstrategi för medlemmarnas löneutveckling. En sådan strategi gagnar såväl låglöneländer som höglöneländer och historien visar att strategin så småningom leder till att skillnaderna i produktivitet och levnadsvillkor successivt utjämnas.

I många höglöneländer förs en diskussion om hur man ska kunna stoppa utflyttningen av företag till andra länder genom hårdare lagstiftning. Risken är i stället att en sådan strategi leder till färre och mer osäkra jobb i höglönelandet.

Det andra sättet är att försöka utjämna löneskillnader med hjälp av social dumping, t ex genom att tillåta arbetare från låglöneländer arbeta i ett höglöneland med hemlandets löner och sociala villkor. Vi har i Sverige nyligen haft det sk Vaxholmsfallet, där facket blockerade en lettisk entreprenör som hade anställt lettisk arbetskraft med lettiska löne- och arbetsvillkor.

Ett höglöneland är inte bara ett land som har råd att ge sina medborgare högre löner. Det är också ett land, som med hjälp av dessa högre löner haft råd att via skattsedeln finansiera en hög utbildningsnivå i befolkningen, en god infrastruktur samt en välutvecklad forskning. Det är just dessa faktorer som givit landet dess högre produktivitet, vilket är själva basen för den bättre lönebetalningsförmågan.

Skulle arbetskraft från låglöneländer tillåtas (exempelvis genom en dom i EG-domstolen) att fritt konkurrera om jobben i höglöneländer med lägre löner och sämre arbetsvillkor skulle höglöneländerna omedelbart förlora en stor del av det skatteunderlag, som varit en förutsättning för den högre produktiviteten i dessa länder. Köpkraften i höglöneländerna skulle försvagas, vilket snart skulle innebära ett avbräck också för låglönelandets export och deras möjligheter att utvecklas ekonomiskt. Social dumping är således en process som är skadlig för alla inblandade parter. Såväl höglöneländer som låglöneländer skulle förlora och mest av allt skulle vi behöva ersätta Lissabonprocessen med en process som handlar om att ta hand om den sociala utslagningen i hela Europa.

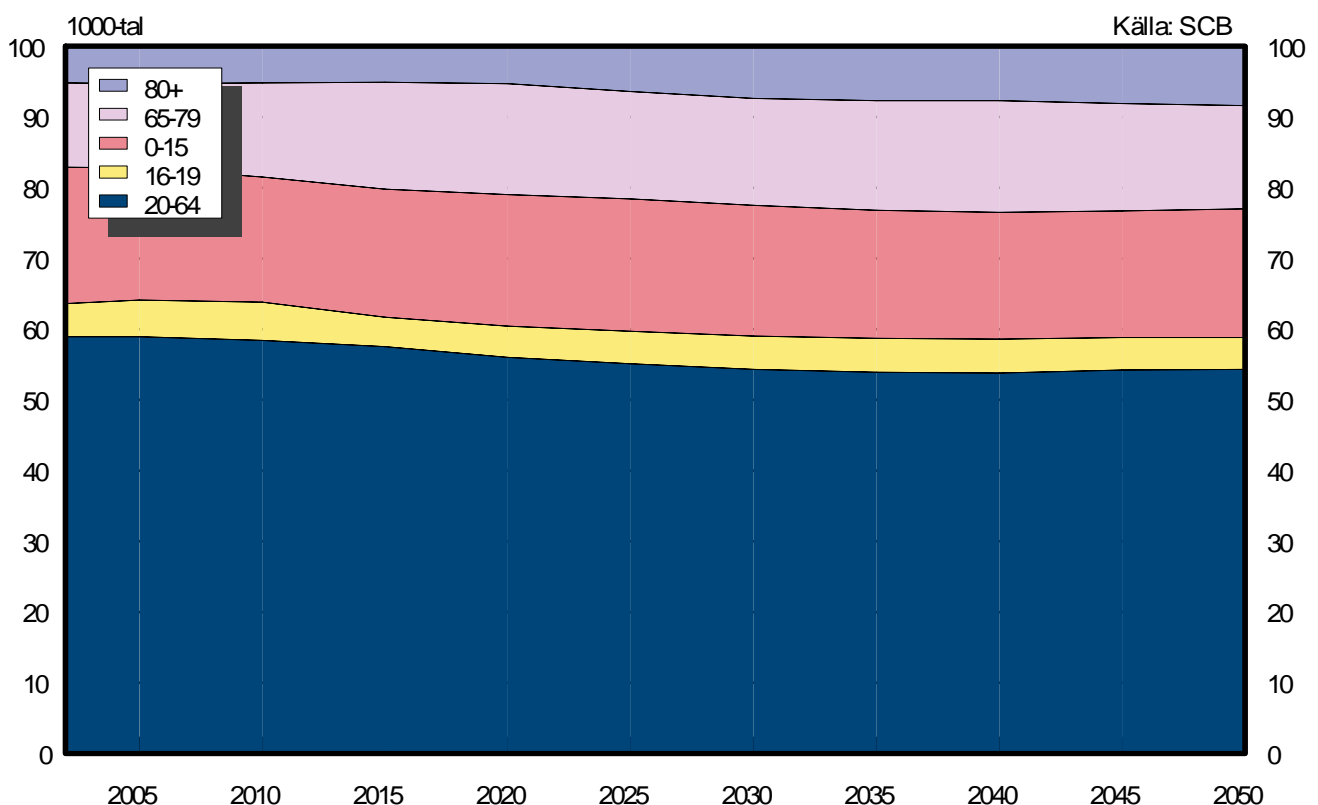
Social dumping är skadlig för alla inblandade parter. Såväl höglöneländer som låglöneländer skulle förlora.

Den globala konkurrensen och den svenska demografien

Sverige har en förhållandevis gammal befolkning. 17 procent av befolkningen är idag över 65 år, en andel som kommer att växa till 23 procent år 2050. Den stora kullen 40-talister, som går i pension under de närmaste åren bidrar till en förnygring av åldersgruppen 65+ från i genomsnitt 75,7 år 2003 till 74,7 år i början av 2010-talet. Därefter stiger genomsnittsåldern stadigt till uppemot 77 år 2050. Den andel, som är över 80 år, kommer att öka från 5,2 till 8,4 procent under perioden.

Andelen barn och ungdomar i åldrarna 0-19 år kommer att vara relativt konstant under de närmaste 50 åren. SCBs befolkningsprognos pekar på en minskning av andelen från 24 till 23 procent.

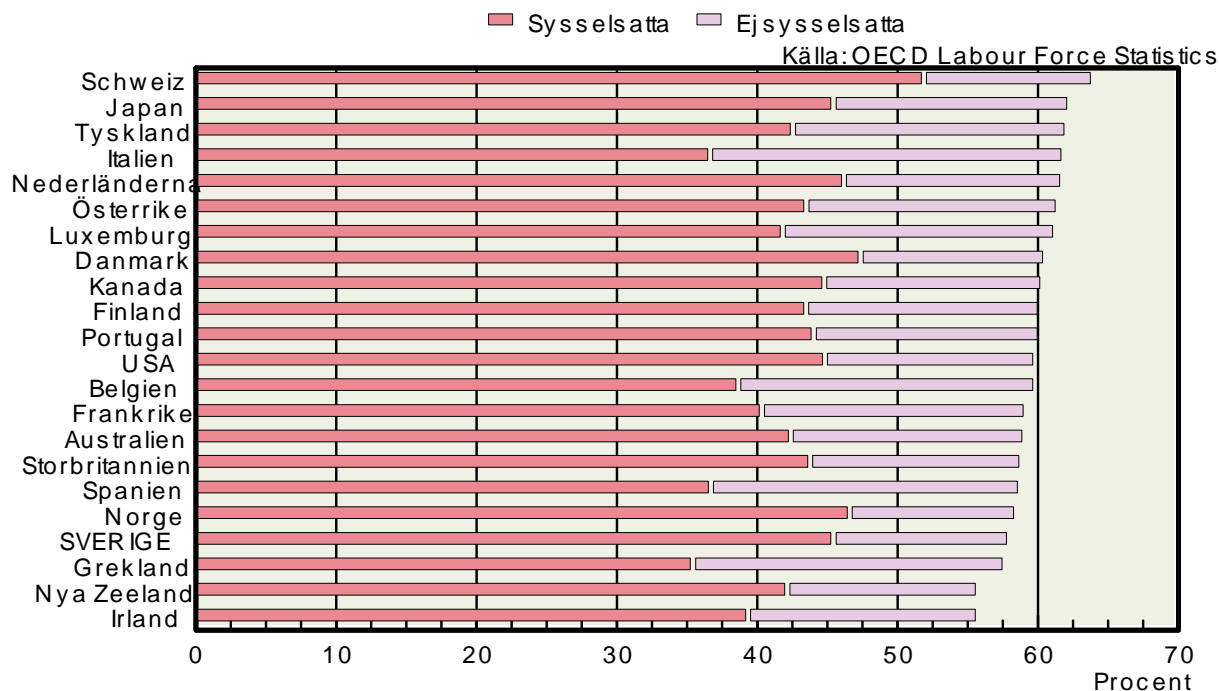
Diagram 3 Sveriges befolkning 2002-2050



Färre i arbetsför ålder

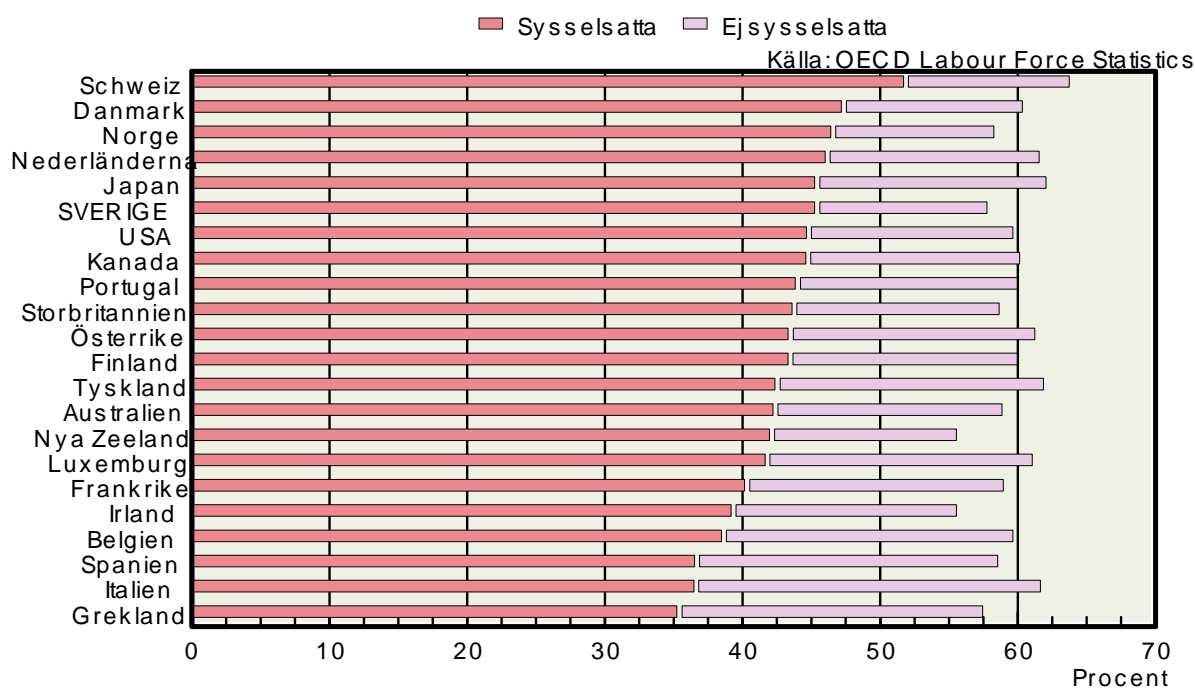
Det som är mest problematiskt är att andelen 20-64-åringar av hela befolkningen är bland de lägsta i hela OECD. Ungefär 59 procent av befolkningen tillhör denna åldersgrupp. Bara Grekland, Nya Zeeland och Irland har en lägre andel 20-64-åringar. Den svenska andelen kommer att minska till 54 procent 2030 för att därefter stabilisera sig.

Diagram 4 20-64-åringar i procent av hela befolkningen 2001



I diagrammet nedan har vi rangordnat länderna i det föregående diagrammet på ett lite annorlunda sätt - efter sysselsättningsgrad. Här kan vi se att Sverige kompenserar nackdelen med en liten andel av befolkningen i arbetsför ålder med att ha en hög sysselsättningsgrad. Genom att omkring 77 procent av befolkningen i denna åldersgrupp förvärsarbetar ligger vi trots vår befolkningsnackdel på sjätte plats bland OECD-länderna när det gäller andelen sysselsatta bland hela befolkningen.

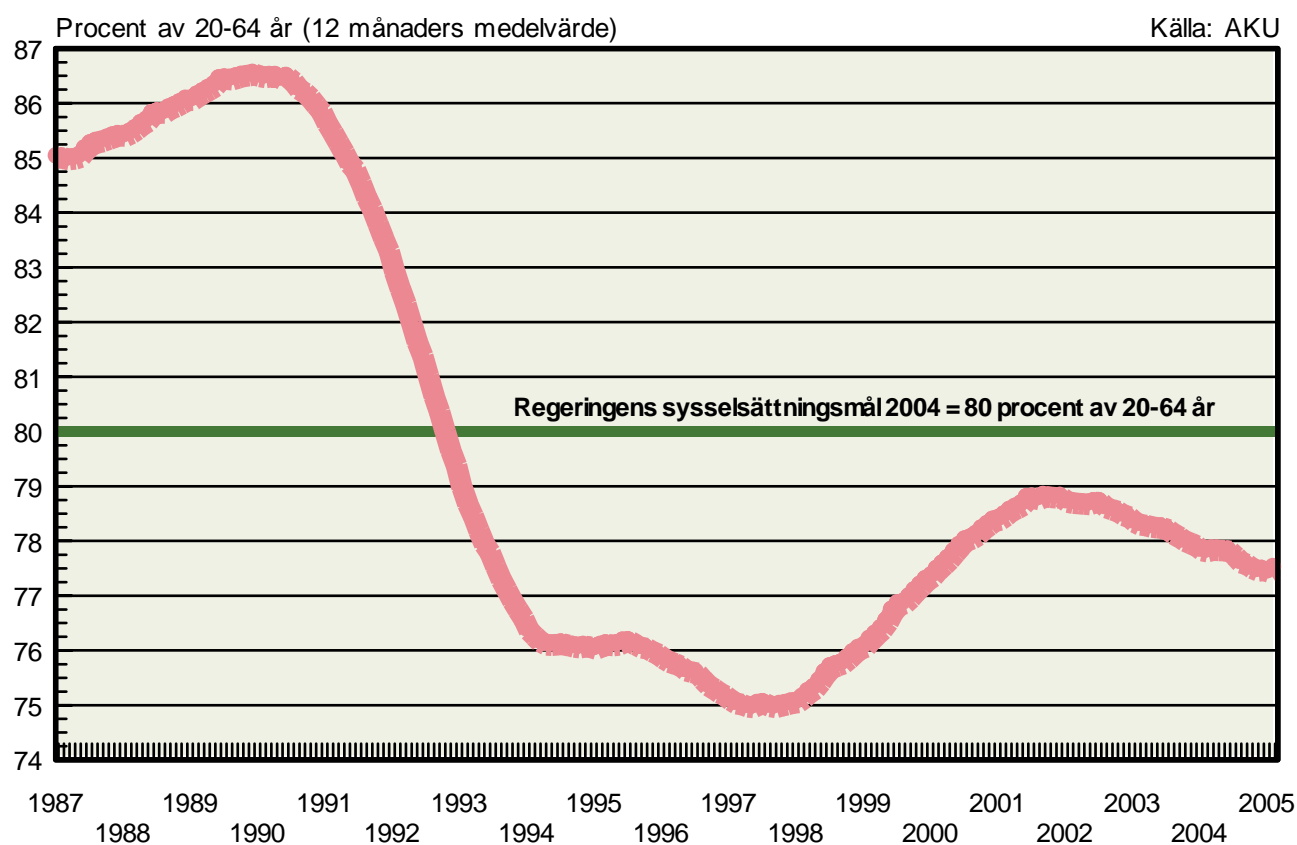
Diagram 5 20-64-åringar i procent av hela befolkningen 2001 (samma som ovan men rangordnat efter sysselsättningsgrad)



Ungefär 45 procent av Sveriges befolkning räknas som sysselsatta, vilket ska jämföras med Greklands 35 procent eller Schweiz 51 procent. En av förklaringarna till Sveriges höga sysselsättningsgrad är att en jämförelsevis stor andel av gruppen 55-64 år fortfarande är kvar i arbetslivet i Sverige till skillnad från många andra länder i Europa. Vi får dock inte glömma att sjukskrivna i regel också räknas in bland de sysselsatta och där har Sverige en betydligt högre andel än andra länder, inte minst beroende på sjukfrånvaron är högre i gruppen 55-64 år. Totalt är nära 5 procent av åldersgruppen 20-64 år frånvarande på grund av sjukdom. Enbart de som är sjuka längre än 1 år utgör drygt 2 procent av den arbetsföra befolkningen.

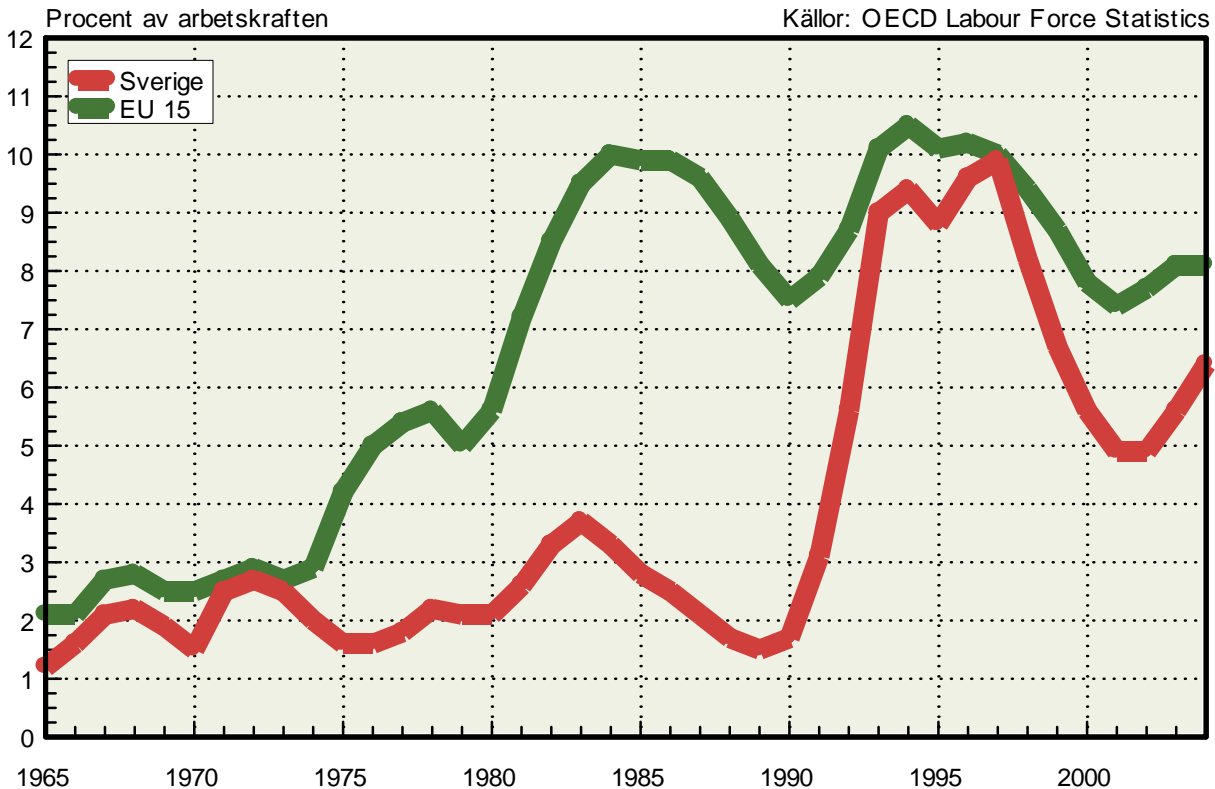
Sysselsättningsgraden sjönk dramatiskt i början av 1990-talet. 1990 var sysselsättningsgraden i åldrarna 20-64 år 86 procent. Vi har aldrig tidigare haft så många i sysselsättning. Men den ekonomiska kris som följde på flera års överhettning av arbetsmarknaden sänkte sysselsättningsgraden till under 75 procent år 1997.

Diagram 6 Sysselsättning 1987 – februari 2005



Sysselsättningen vände uppåt i mitten av 1998, men trots en ökande sysselsättningsgrad sedan dess har det varit svårt att komma i närheten av regeringens sysselsättningsmål, som innebär att 80 procent av åldersgruppen skulle vara sysselsatta senast år 2004. 1990-talets höga arbetslöshet innebär också att allt fler ungdomar kommer att gå till gymnasieutbildning och högre utbildning, något som enligt prognoserna kommer att fortsätta.

Sedan 1990-talet har den svenska arbetslösheten börjat närma sig de nivåer som EU 15 började utveckla redan i mitten av 1970-talet.

Diagram 7 Arbetslöshet i Sverige och EU 15 1965-2004

Fler utbildar sig längre

Samtidigt som andelen 20-64-åringar krymper och sysselsättningsgraden bland dessa sjunker ökar behovet av utbildning i ett kunskapsintensivt land som Sverige. Att fler ungdomar studerar och att vuxna deltar i vuxenutbildning är till fördel för Sverige, men begränsar samtidigt utbudet av arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden.

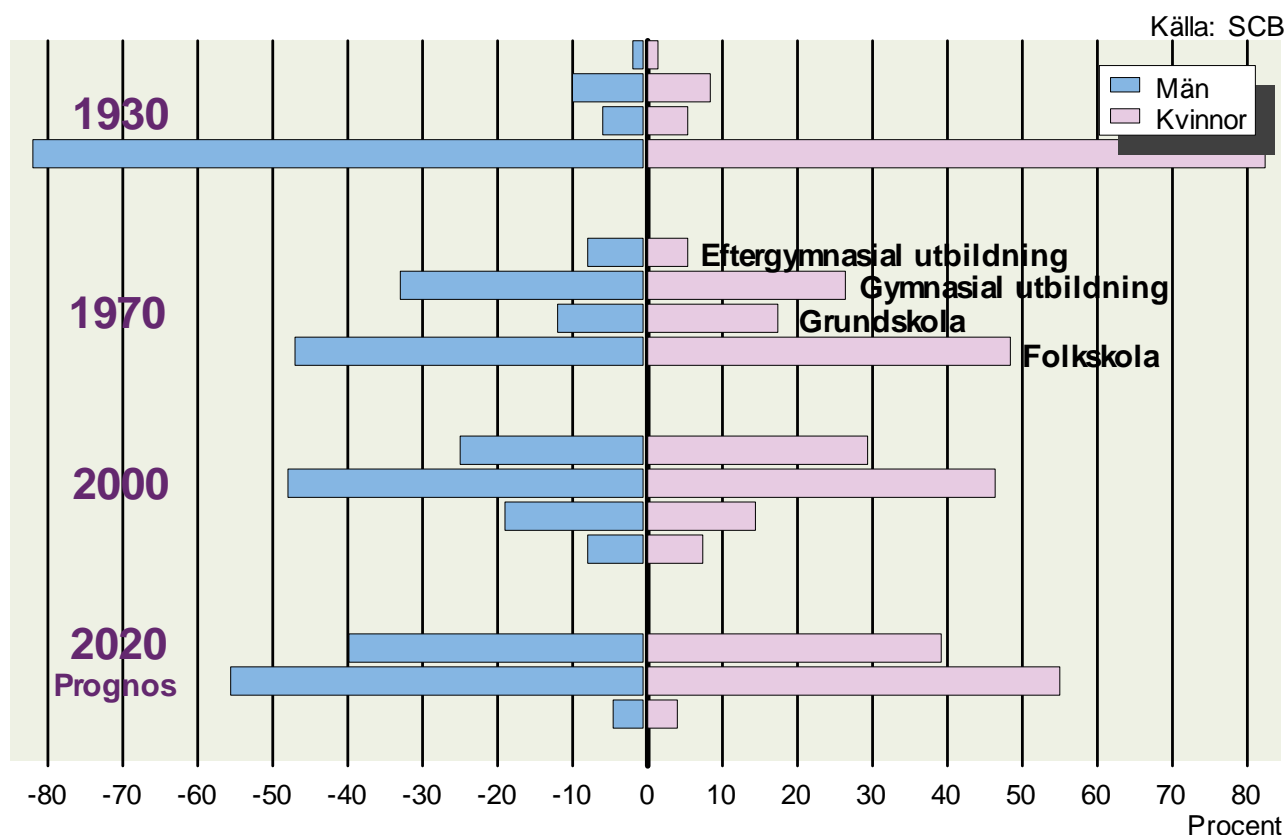
På 1930-talet hade majoriteten av de sysselsatta enbart folkskoleutbildning. Några få hade fått förmånen att ta studenten och ännu färre hade en akademisk utbildning.

På 1970-talet fanns fortfarande en stor del av de folkskoleutbildade kvar i arbetskraften, men allt fler gick vidare i sina studier. Omkring 30 procent gick vidare i gymnasieskolan och 7 procent gick vidare till akademisk utbildning. Arbetskraftens genomsnittliga utbildningstid var cirka 8 år.

År 2000 går nästan hälften vidare till gymnasieutbildning och nästan en tredjedel till akademiska studier. Genomsnittstiden i utbildning är cirka 12 år.

År 2020 förväntas endast 5 procent av arbetskraften enbart ha grundskoleutbildning. Gymnasieutbildningen har blivit en slags grundskola för alla. Omkring 55 procent har enbart en sådan utbildning. Nära 40 procent går vidare till en akademisk utbildning, vilket blivit allt viktigare för upprätthålla det samband mellan näringsliv och forskning, som krävs i en kunskapsbaserad ekonomi.

År 1970 var arbetskraftens genomsnittliga utbildningstid var cirka 8 år. År 2000 var genomsnittstiden i utbildning cirka 12 år.

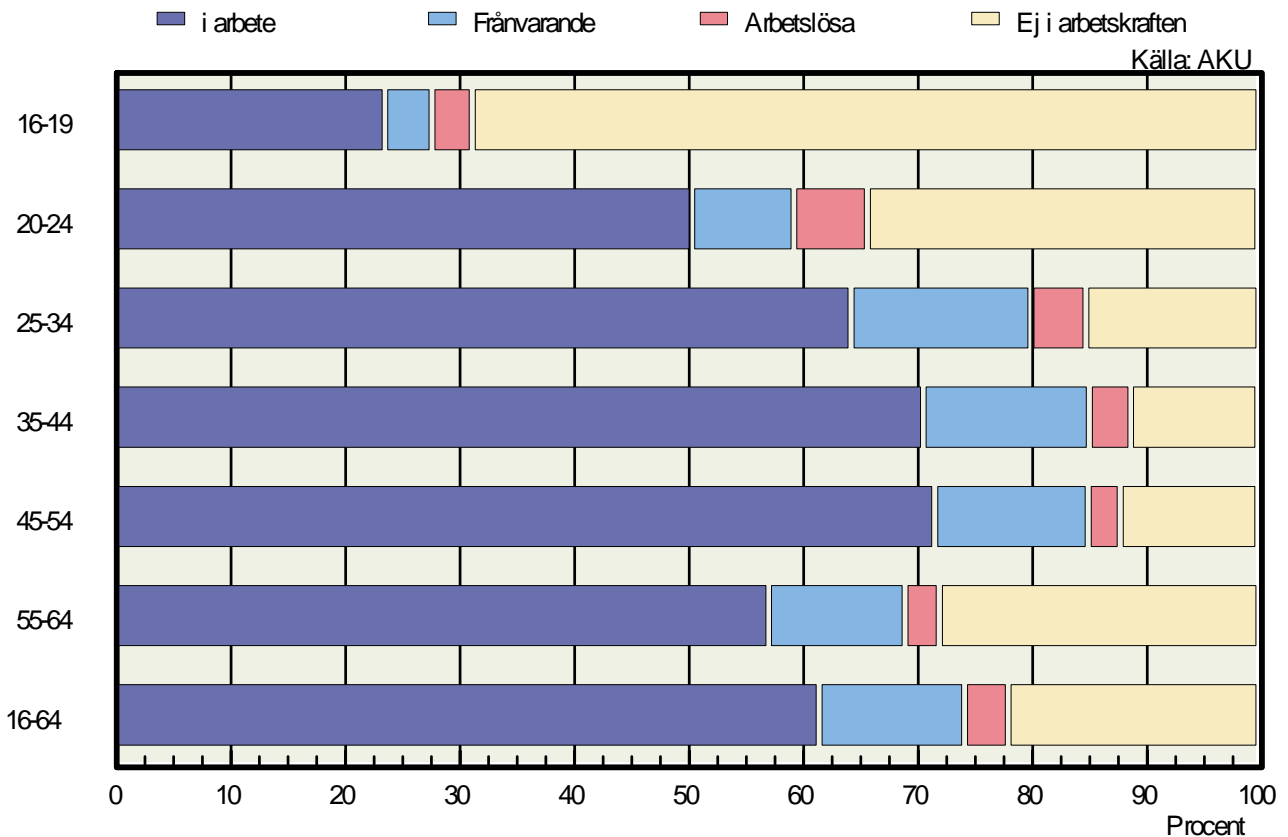
Diagram 8 Utbildningsnivån i Sverige 1930 – 2020 (Källa: SCB)

Antalet år i studier ökar således samtidigt som åren i förvärsarbete krymper. Idag är bara 23 procent av 16-19-åringarna och drygt hälften av 20-24-åringarna sysselsatta. Med tanke på att det moderna arbetslivet kräver att människor deltar i ett livslångt lärande med olika perioder av arbetslivet på skolbänken kommer en allt mindre del av livet att kunna ägnas åt arbete.

Från 25-årsåldern ökar andelen förvärsarbetande samtidigt som många bildar familj, vilket innebär att olika former av barnledighet minskar arbetsuttaget. När vi är 35-54 år arbetar vi som mest i livet. Efter 55-årsåldern avtar arbetsförmågan. Sjukfrånvaron ökar liksom förtidspensioneringen och allt fler lämnar arbetslivet.

Den nedersta stapeln i diagrammet nedan sammanfattar hela befolkningens arbetskraftsdeltagande 2003. Andelen sysselsatta överstiger klart de 70 procent, som är målet för EU:s sysselsättningsstrategi. Men om man samtidigt beaktar att den svenska modellen ger ett stort utrymme för olika slag av frånvaro, som inte är så vanliga i andra länder¹, kan vi konstatera att endast lite drygt 60 procent av den arbetsföra befolkningen faktiskt är i arbete.

¹ I de flesta andra länder är sjukfrånvaron begränsad till ett år. Få länder har en så väl utbyggd föräldraförsäkring som Sverige. Möjligheterna att ta ledigt för studier är också mer generösa i Sverige än i andra länder.

Diagram 9 Befolkningens arbetskraftsdeltagande 2003

Den invandrade befolkningen

De som invandrat till Sverige har en lägre sysselsättningsgrad än befolkningen som helhet. Detta gäller i särskilt hög grad dem som är födda utanför Europa (ungefär 6,5 procent av befolkningen 20-64 år). Medan den genomsnittliga förvärvsfrekvensen 2003 låg på 77 procent för män och 73,1 procent för kvinnor på hela arbetsmarknaden, hade invandrare från länder utanför Europa endast en förvärvsfrekvens på 52,1 procent för män och 44,6 procent för kvinnor. Motsvarande siffror för dem som är födda i Sverige är 80,3 procent för män och 76,8 procent för kvinnor.

De utomeuropeiska invandrare som varit längst i Sverige har en högre förvärvsfrekvens än de som kommit senare. 60 procent av dem som kom före 1970 förvärvsarbetar men bara 45 procent av dem som kommit efter 1990. Bara 47 procent av dem som är födda i Afrika förvärvsarbetar liksom 46 procent av dem som är födda i Asien.

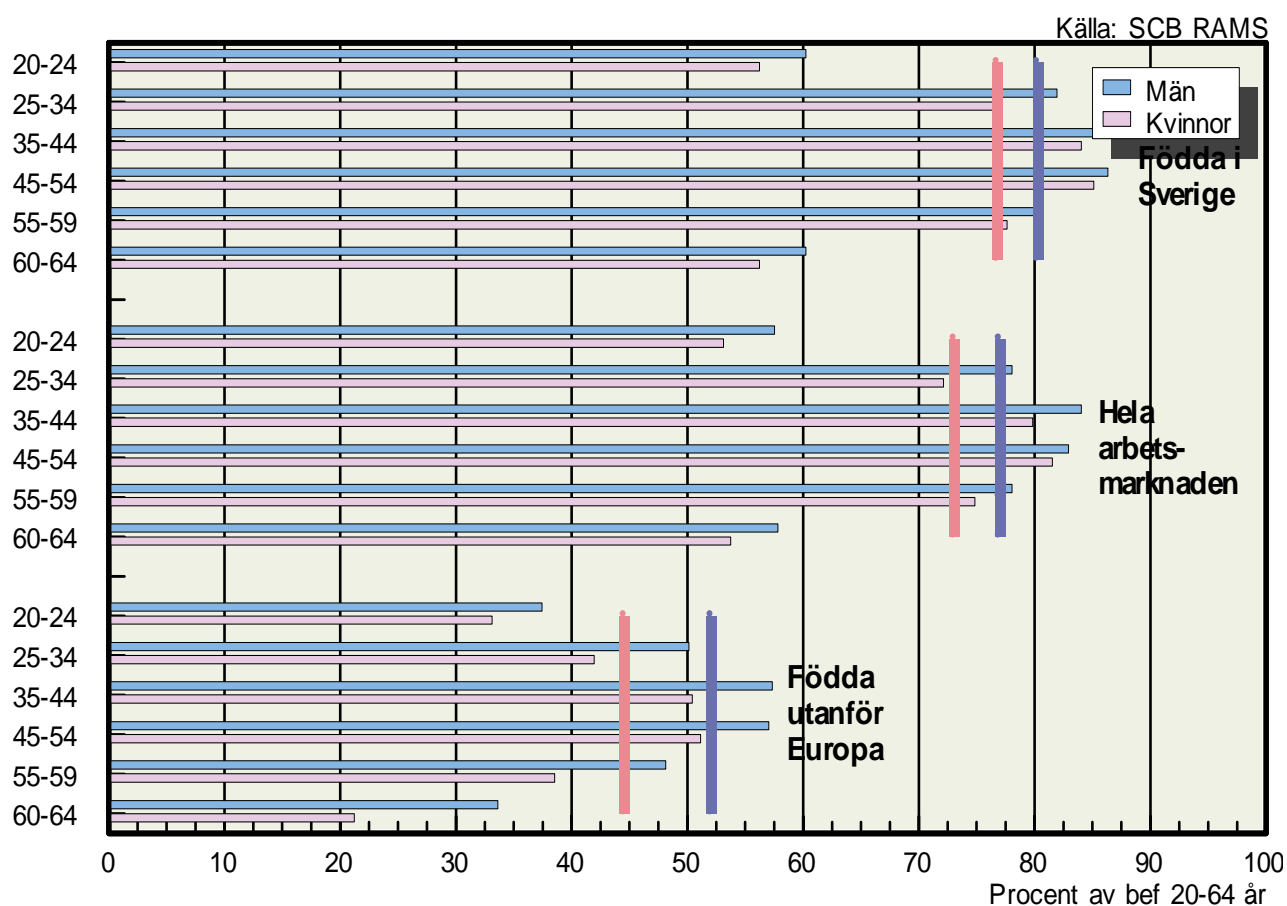
Sverige har fått skarp kritik av EU-kommissionen för sin oförmåga att integrera invandrare i arbetslivet.

Den låga förvärvsfrekvensen bland utomeuropeiska invånare är i huvudsak ett storstadsfenomen. Ungefär 75 procent av denna grupp bor i landets 30 viktigaste kommuner, däribland storstäderna och de stora universitetsorterna. Problemet beror i hög grad på ett segregerat

boende, som leder till ett svagare kontaktnät till arbetsmarknaden och mindre access till miljöer där det svenska språket talas. Sverige har fått skarp kritik av EU-kommissionen för sin oförmåga att integrera invandrare i arbetslivet.

Här finns onekligen en stor potential om man vill öka det svenska arbetskraftsdeltagandet. Problemet är bara att årtal av misslyckade insatser har lett till att alltför många redan stått utanför den svenska arbetsmarknaden och den svenskspråkliga gemenskapen i alltför lång tid för att vara anställningsbara. Många har dessutom förtidspensionerats.

Diagram 10 Förvärvsfrekvens för födda i Sverige och födda utanför Europa samt hela befolkningen 20-64 år 2003



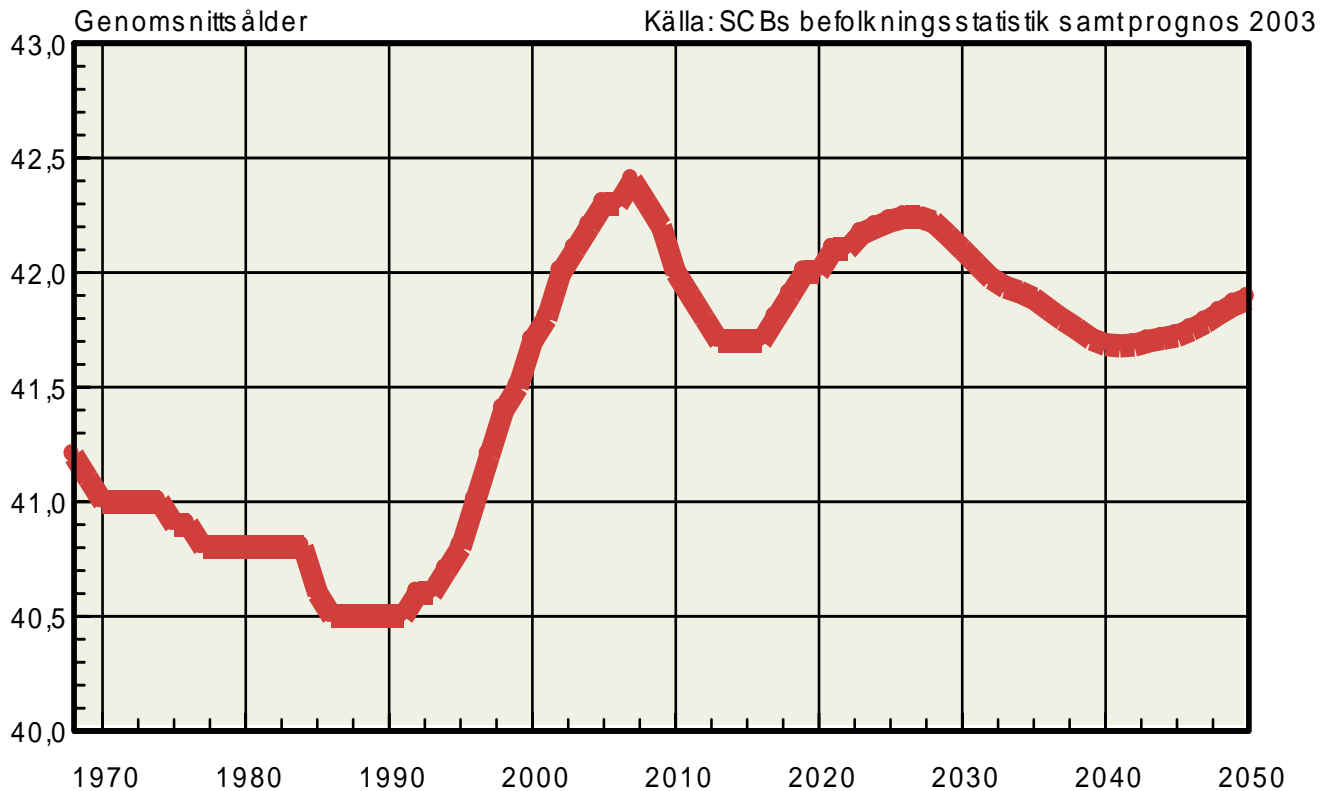
En åldrande arbetskraft

Genomsnittsåldern är hög i åldersgruppen 20-64 år. Efter att ha legat på 40,5 år i början av 1990-talet har genomsnittsåldern stigit kraftigt och beräknas 2007 uppgå till 42,4 år. Därefter kommer nivån att pendla kring 42 år fram till 2050. Med stigande ålder följer också ökad exponering för sjukfrånvaro och förtidspensionering.

Den snabbt stigande genomsnittsåldern torde därför utgöra *en* viktig förklaring till de kraftigt ökade sjuktalen under 1990-talet. Men det finns också andra förklaringar. För många äldre kvinnor har den ökade takten i arbetslivet till följd av neddragningarna i bland annat den offentliga sektorn varit svår att klara av. När de på 1970-talet gjorde sin entré på arbetsmarknaden byggdes daghem ut för att avlasta familjens bördor. Under 1990-talets nedskärningar får dessa

kvinnor, som nu är 20 år äldre, ta hand om sina äldre anhöriga eftersom samhällets resurser till hemtjänst och äldreboende begränsats till de äldre och handikappade som har mycket stora behov. Vägen till förtidspension går för kvinnor ofta via en lägre tids sjukskrivning.

Diagram 11 *Genomsnittsålder i befolkningen 20-64 år*



Vägen till förtidspension går för männens del ofta via arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Också bland männen har åldersfaktorn tagit sin tribut. Åldersfaktorn i kombination med en ökad utslagning från industrin har gjort det svårast för de äldre män, vars utbildning inte är i nivå med de nya jobb som skapas i den allt snabbare strukturomvandlingen.

Tyvärr har vi i Sverige i alltför liten utsträckning bedrivit en politik, som anpassar arbetslivet till de äldres förutsättningar. Tvärtom har företag och offentliga organ i stor utsträckning utnyttjat olika möjligheter att göra sig av med äldre arbetskraft vid omstruktureringar. I vårt grannland Finland har arbetsmarknadens parter utvecklat olika former av politik för att underlätta för dem som vill arbeta längre.

För såväl män som kvinnor gäller att ett arbete, där individen kan utöva inflytande och som upplevs som meningsfullt kan utgöra ett vaccin mot sjukfrånvaro, arbetslöshet och så småningom förtidspensionering. Detsamma gäller också om den lokala arbetsmarknaden innehåller ett så stort utbud av arbetstillfällen att det finns alternativ till att bli långtidssjukskriven, långtidsarbetslös eller förtidspensionerad.

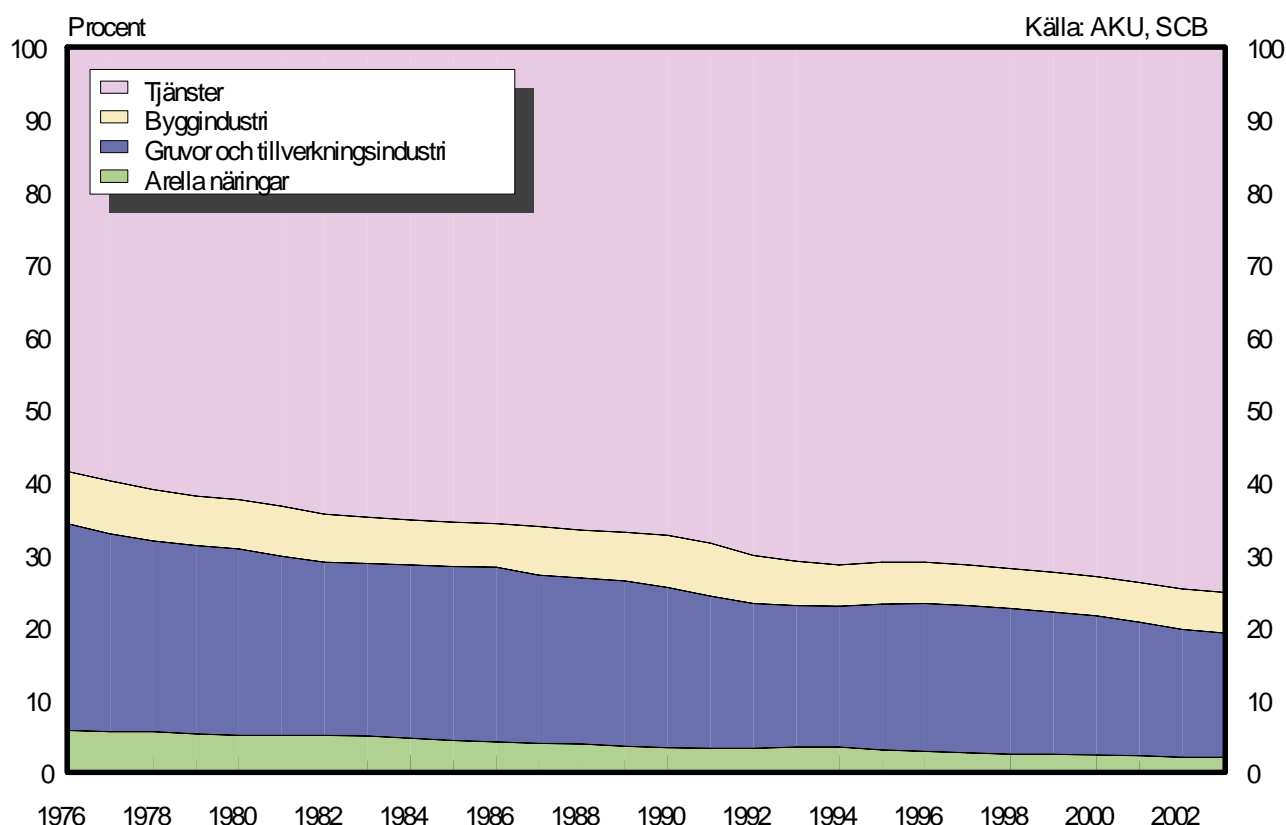
Som vi senare ska se finns ett tydligt regionalt mönster knutet till förekomsten av arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och förtidspensionering.

Den globala specialiseringen och den svenska arbetsmarknadens utveckling

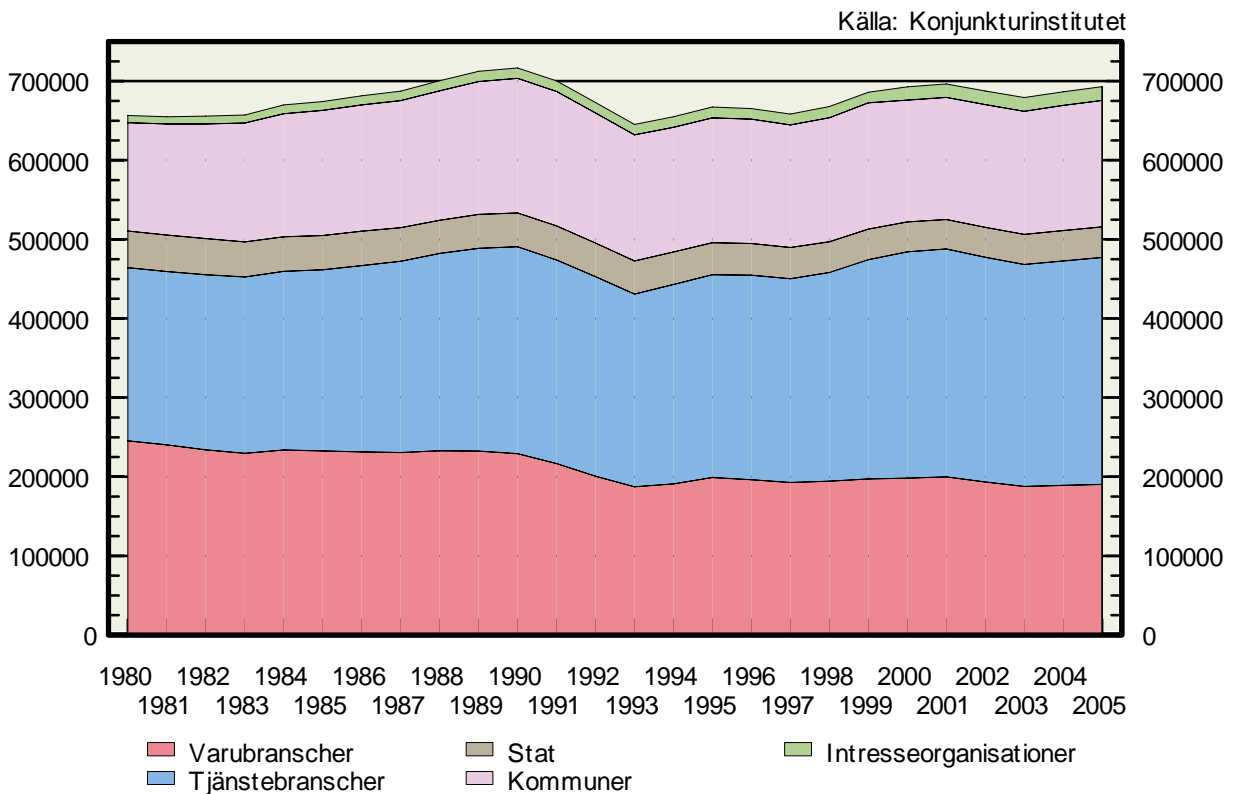
Tjänstesektorn växer snabbt

Den svenska arbetsmarknaden blir mer och mer tjänsteinriktad. Denna utveckling har pågått under lång tid, dels genom en expansion av den offentliga sektorn fram till slutet av 1980-talet, men också genom en expansion av den privata tjänstesektorn efter det att sysselsättningsökningen i den offentliga sektorn avstannat.

Diagram 12 Sysselsättning 1976-2003



Antalet arbetade timmar har vuxit stadigt sedan 1994, dels genom att fler arbetar idag och dels genom att de sysselsatta arbetar längre tid. Vi har dock ännu en bit kvar till de nivåer som uppnåddes 1990. Också här ser vi att det är de privata tjänstebranscherna som ökar snabbast. Samtidigt som antalet arbetade timmar har ökat har också arbetsproduktiviteten i näringslivet stigit mycket snabbt.

Diagram 13 Arbetade timmar 1980-2005

Industrins krympande andel av sysselsättningen är delvis en statistisk synvilla. En stor del av de jobb som idag räknas till tjänstesektorn, framförallt i de branscher som är konsulter och servicefunktioner till industrin, tillhörde tidigare de stora industriföretagen och brukade innan de outsoursades räknas till industrin. Det är mer relevant att säga att vi är fortfarande en stor industrination men att industriproduktionen har ett mycket större tjänsteinnehåll än förut. Det är i denna kombinerade industri- och tjänstesektor som huvuddelen av den svenska bruttonationalprodukten skapas.

Sverige är fortfarande en stor industrination men industriproduktionen har ett mycket större tjänsteinnehåll än förut.

Utvecklingen 1994-2003

Vi ska närmare granska den svenska arbetsmarknadens utveckling under åren 1994-2003. 1994 var det år då sysselsättningen nådde sin bottenivå efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Den statistik vi använder omfattar antalet anställda, dvs företagarna är inte medräknade i statistiken. Andelen företagare i den arbetsföra befolkningen har konstant legat på cirka 10 procent sedan slutet av 1980-talet, med undantag av en liten höjning till 11 procent under de värsta arbetslöshetsåren i början av 1990-talet.

Mellan 1994 och 2003 ökade antalet anställda på hela arbetsmarknaden från 3,4 miljoner till nära 3,7 miljoner, dvs med hela 11,2 procent. Näringslivet har ökat något mer, 12,8 procent.

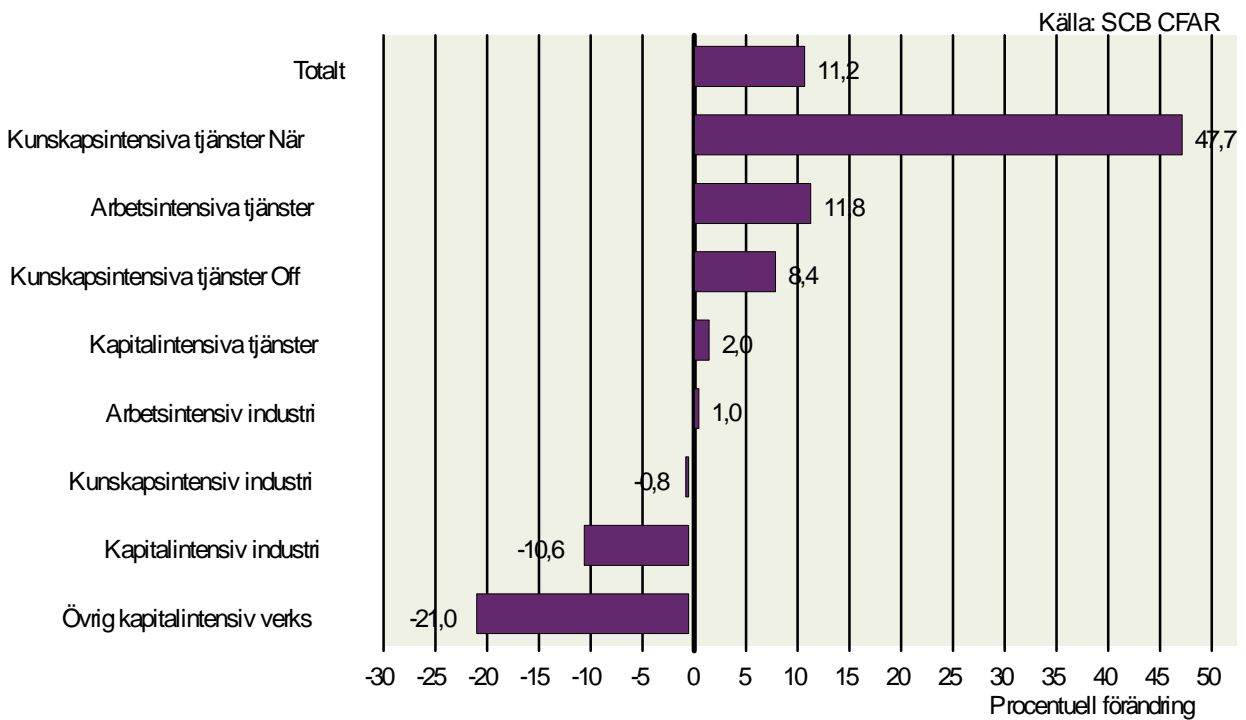
Den största ökningen skedde i den kunskapsintensiva tjänstesektorn, som var den enda branschgrupp som ökade mer än genomsnittet. Ökningen i denna sektor utgjorde hela 47,7 procent. Antalet arbetsintensiva tjänster, dvs tjänster inom handel, hotell och restaurang mm har ökat ungefär lika mycket som det totala antalet anställda. Den största minskningen av antalet anställda, - 21 procent, ägde rum i övrig kapitalintensiv verksamhet, dvs de areella näringarna samt energi och vatten. Den kapitalintensiva industrin har minskat med 10 procent.

Tabell 1 Förändring av antalet anställda i Sverige 1994-2003²

Branschgrupp	Antal anställda				Förändring	
	1994	%	2003	%	antal	%
Kunskapsintensiva tjänster - näringslivet	474 032	14,0	700 241	18,5	226 209	47,7
Arbetsintensiva tjänster	670 254	19,7	749 022	19,8	78 768	11,8
Kunskapsintensiva tjänster – offentlig sektor	1 201 000	35,4	1 301 653	34,5	100 653	8,4
Kapitalintensiva tjänster	298 171	8,8	304 263	8,1	6 092	2,0
Arbetsintensiv industri	227 736	6,7	230 035	6,1	2 299	1,0
Kunskapsintensiv industri	319 200	9,4	316 628	8,4	-2 572	-0,8
Kapitalintensiv industri	118 991	3,5	106 402	2,8	-12 589	-10,6
Övr kapitalintensiv verksamhet	73 818	2,2	58 315	1,5	-15 503	-21,0
Totalt	3 394 557	100,0	3 774 982	100,0	380 425	11,2
Därav näringslivet	2 193 557	64,6	2 473 329	65,5	279 772	12,8

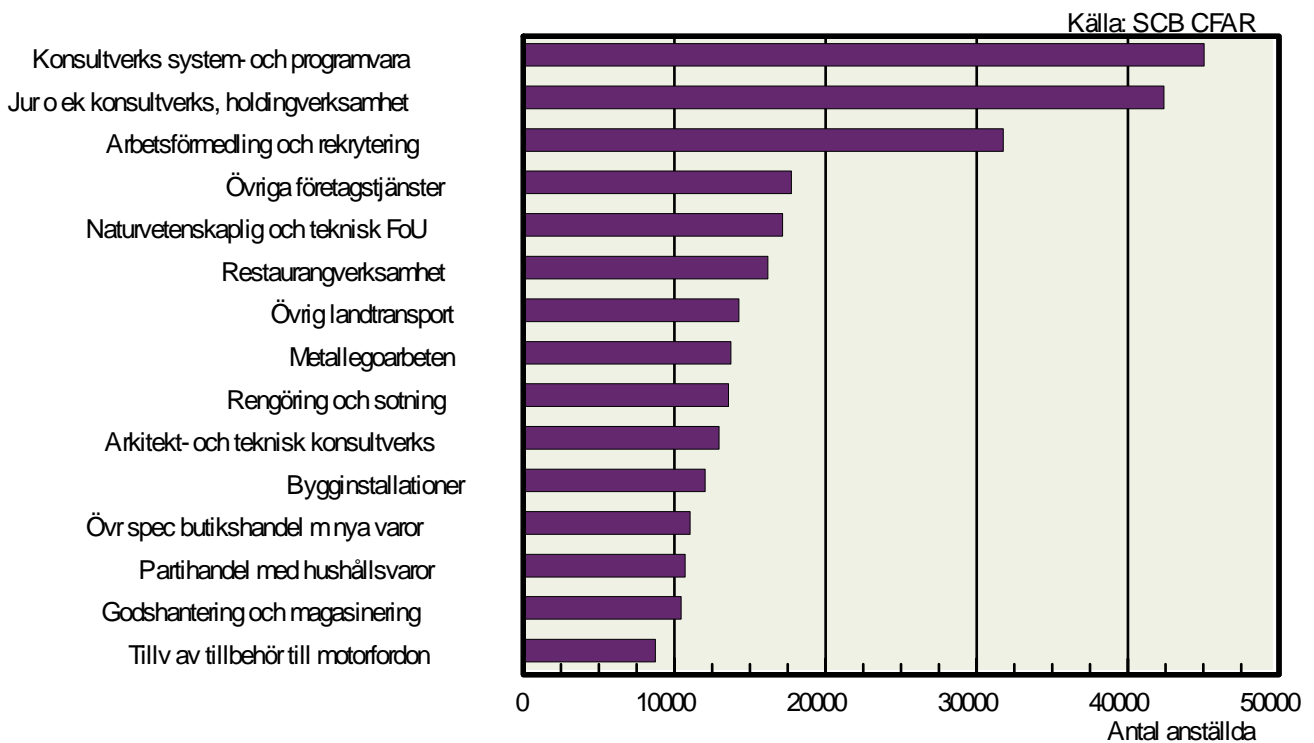
Källa: SCB CFAR

² Branschgruppsindelningen bygger på Nuteks definition, som tar hänsyn till graden av utbildning resp kapital i olika branscher. **Kunskapsintensiv industri:** Förlag; grafisk och annan reproindustri; maskinindustri; industri för kontorsmaskiner o datorer; industri för instrument och ur; industri för läkemedel, rengöringsmedel mm; annan elektro-och teleproduktindustri; transportmedelsindustri. **Kapitalintensiv industri:** Massa- pappers- pappersvaruindustri; industri för stenkols- petroleumprod o kärnbränsle; jord o stenvaruindustri; stål- o metallverk; gruvor o mineralutvinningsindustri; övrig kemisk industri. **Arbetsintensiv industri:** Trävaruindustri; gummi- och plastvaruindustri; metallvaruindustri; ej maskinindustri; livsmedels- dryckesvaru & tobaksindustri; textil- beklädnads- o lädervaruindustri; övrig tillverkningsindustri. **Kunskapsintensiva tjänster:** Finansiella företag; företagservicefirmer; utbildning hälso- o sjukvård o omsorg; renhållning kultur sport mm. **Kapitalintensiva tjänster:** Fastighetsbolag; fastighetsförvaltare; transport- o kommunikationsföretag. **Arbetsintensiva tjänster:** Byggindustri; hotell o restaurang; parti- o detaljhandel reparationsverkstäder. **Övrig kapitalintensiv verksamhet:** Jordbruk, skogsbruk, fiske; el- gas- värme- o vattenverk.

Diagram 14 Förändring av antalet anställda i Sverige 1994-2003

Om vi bryter ned denna grova branschindelning till det 60-tal branscher som ingår i SCBs branschstatistik (SNI2) ser vi att den bransch som vuxit allra mest är datakonsultbranschen. Men även andra typer av konsulter inom näringslivet har vuxit i antal. Också inom forskning och utveckling har antalet anställda ökat.

Helt i linje med den allmänna förbättring av ekonomin som skett sedan 1994 har också antalet anställda inom den arbetsintensiva tjänstesektorn vuxit, främst inom restaurangbranschen, handeln och transportsektorn. Av det 30-tal branscher som räknas till industrin är det bara metallegoarbeten och fordonstillbehör som tagit sig in på denna topplista.

Diagram 15 Branscher som ökar mest i näringslivet 1994-2003

De största minskningarna i enskilda branscher återfinns inom post- och banksektorn. Den ökade användningen av Internet har inneburit att allt fler skickar e-mail snarare än brev och att bankerna lyckats övervältra en stor del av tjänsterna till konsumenterna själva som numera gör sina bankärenden via Internet. Jord- och skogsbruket har under 1990-talet genomgått tekniska förändringar, men de viktigaste förklaringarna står att finna i den successiva avvecklingen av EU:s jordbruksstöd.

Flera av industrins branscher återfinns i denna bottenlista. Metallvarutillverkning, massa- och papperstillverkning, grafisk produktion, telekomindustrin samt tillverkning av kontorsmaskiner och datorer tillhör förlorarna. Det är också i dessa branscher som vi kunnat se de flesta varslen under de senaste åren.

Av diagrammet nedan framgår också att det är färre som arbetar med motorfordonstillverkning 2003 än 1994. I gengäld har antalet anställda som arbetar med delar och tillbehör till fordon vuxit så kraftigt att hela motorfordonsbranschen faktiskt hade fler anställda 2003 än 1994. Den svenska bilindustrin har övergått till att bli en fordonskomponentindustri.

Svensk fordonsindustri 1994-2003

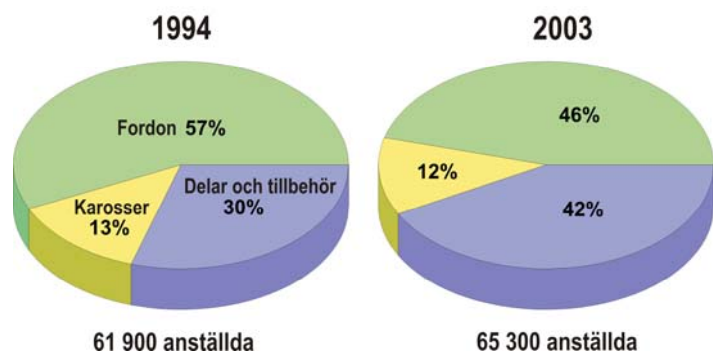
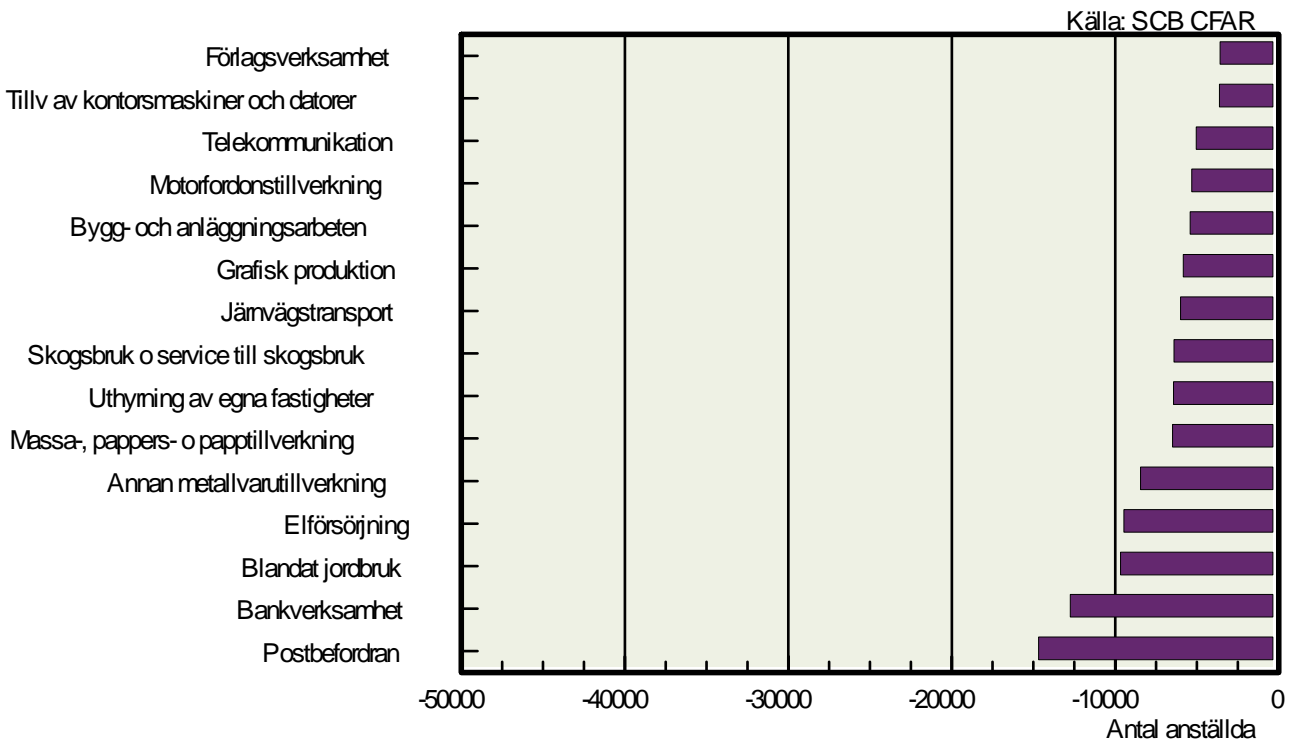


Diagram 16 Branscher som minskar mest i näringslivet 1994-2003

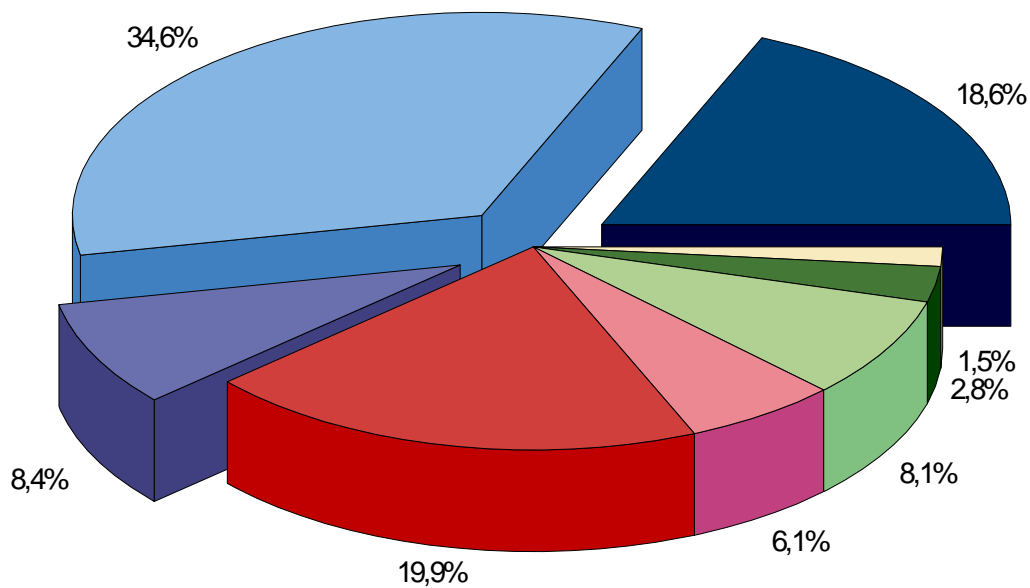
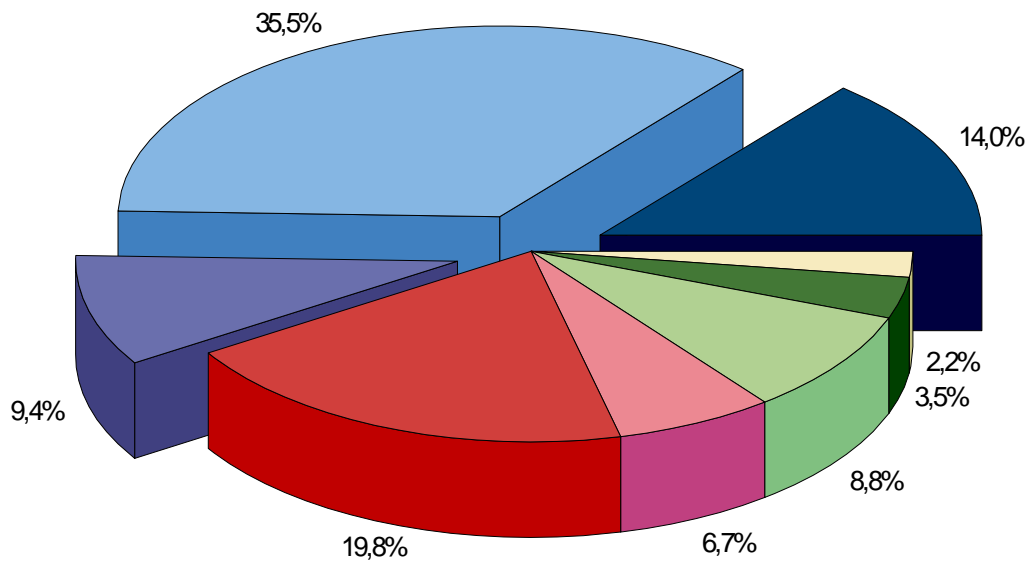
Kunskapssektorn fortsätter att växa

Sammantaget har de kunskapsintensiva näringarna fortsatt att öka något under det senaste decenniet från 59 till 61,5 procent. Det är de kunskapsintensiva näringarna inom det privata näringslivet som svarar för den största ökningen. Vi kan också konstatera att tjänstesektorn i Sverige vuxit från 78 till 81 procent av antalet anställda under åren 1994-2003. Mest av allt har de kunskapsintensiva sektorerna inom privat och offentlig sektor vuxit, från 50 till 53 procent. Den arbetsintensiva tjänstesektorns andel av de anställda är oförändrad.

Industrin har samtidigt fortsatt sin minskning från 20 procent till 17 procent av det totala antalet anställda. Minskningen gäller både de kunskapsintensiva, arbetsintensiva och kapitalintensiva industrigrenarna.

Vi kan också notera att minskningen inom de areella näringarna (huvuddelen av "Övrig kapitalintensiv verksamhet") fortsätter snabbt. Sektorn har inte längre någon stor betydelse ur samsättningsynpunkt, men har däremot en avgörande betydelse för hur den svenska landsbygds miljön kommer att utvecklas under kommande år.

Diagram 17 Anställda fördelade på näringsgrupper 1994 och 2003



- 2003
- Kunskapsintensiva tjänster - näringsliv
 - Kunskapsintensiva tjänster - off sekt
 - Kunskapsintensiv industri
 - Arbetsintensiva tjänster
 - Arbetsintensiv industri
 - Kapitalintensiva tjänster
 - Kapitalintensiv industri
 - Övrig kapitalintensiv verksamhet

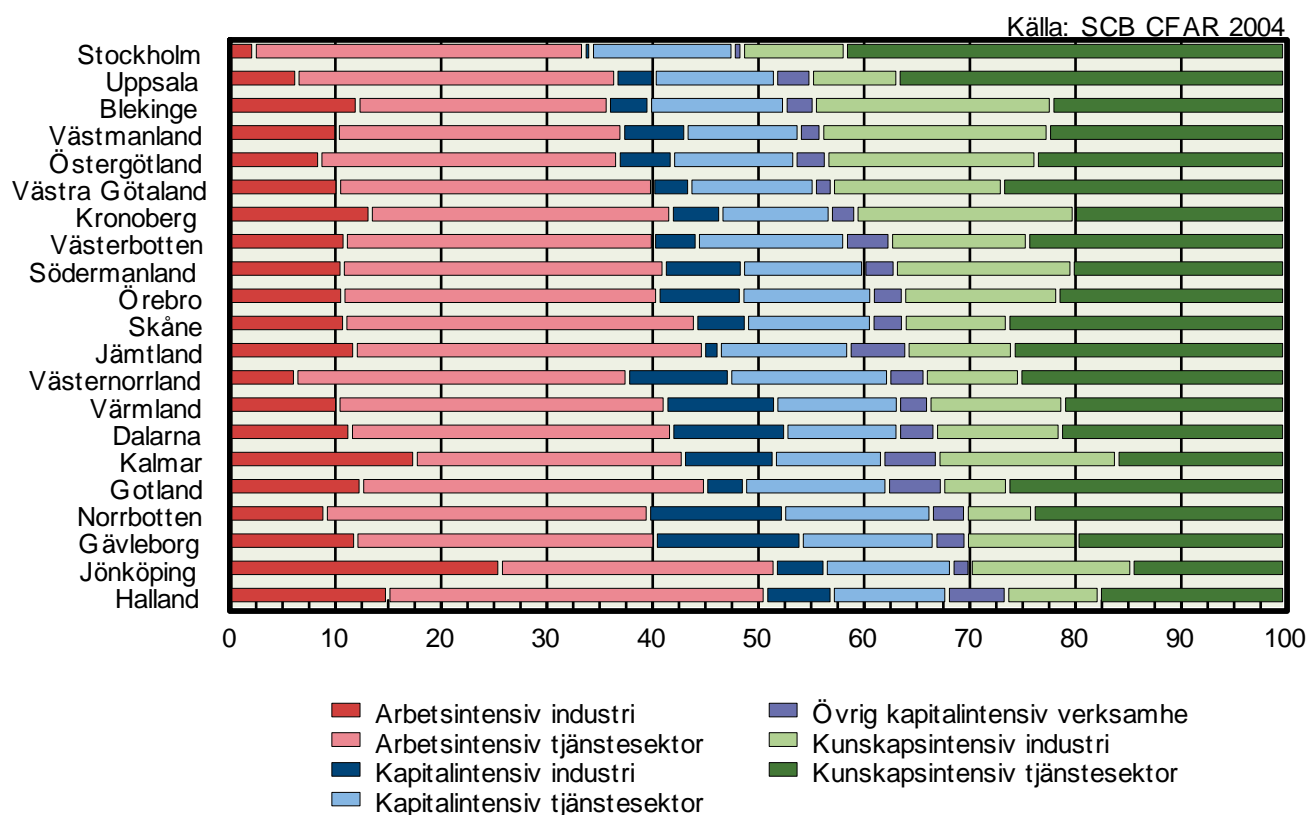
Växande regional obalans

Sverige uppfattas ofta som ett mycket homogent land, med mycket små skillnader mellan olika regioner. Det finns dock ganska betydande skillnader när det gäller fördelningen av olika branscher, utbildningsnivå, social utslagning och bidrag till landets tillväxt.

Kunskapssamhället har hunnit längre i vissa regioner

Den indelning vi tidigare gjorde av näringslivet i arbets-, kunskaps- och kapitalintensiv industri och tjänstesektor fördelar sig mycket olika mellan olika län i landet. Stockholm och Uppsala är i hög grad specialiserade på tjänster, särskilt kunskapsintensiva tjänster. Tre gånger fler arbetar i kunskapsintensiv tjänstesektor i Stockholm än i Jönköpings län. Blekinge och Västmanland har många anställda i den kunskapsintensiva industrin. Jönköping och Kalmar är de län som uppvisar störst andel arbetsintensiva industrijobb. Till skillnad från många andra län *ökade* den arbetsintensiva industrin i Jönköpings län mellan 1994 och 2003.

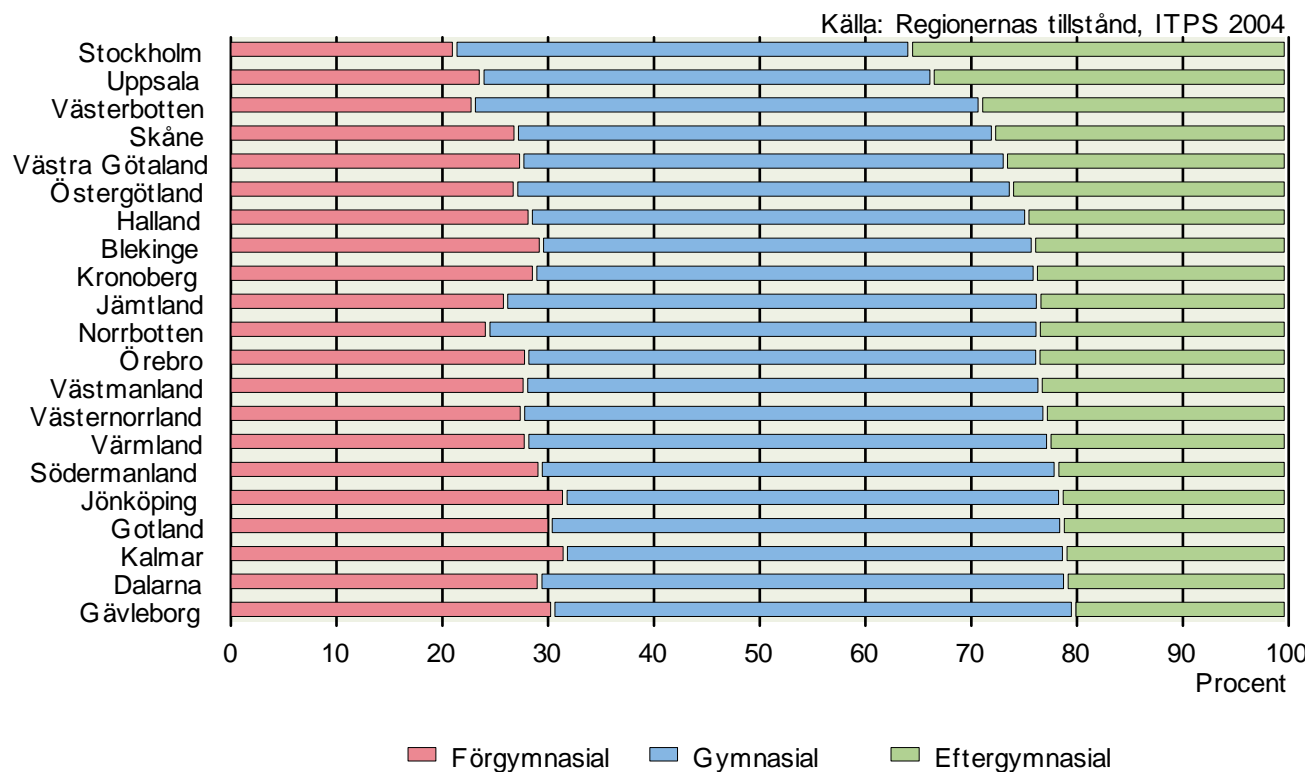
Diagram 18 Anställda i näringslivet efter branschstruktur 2003



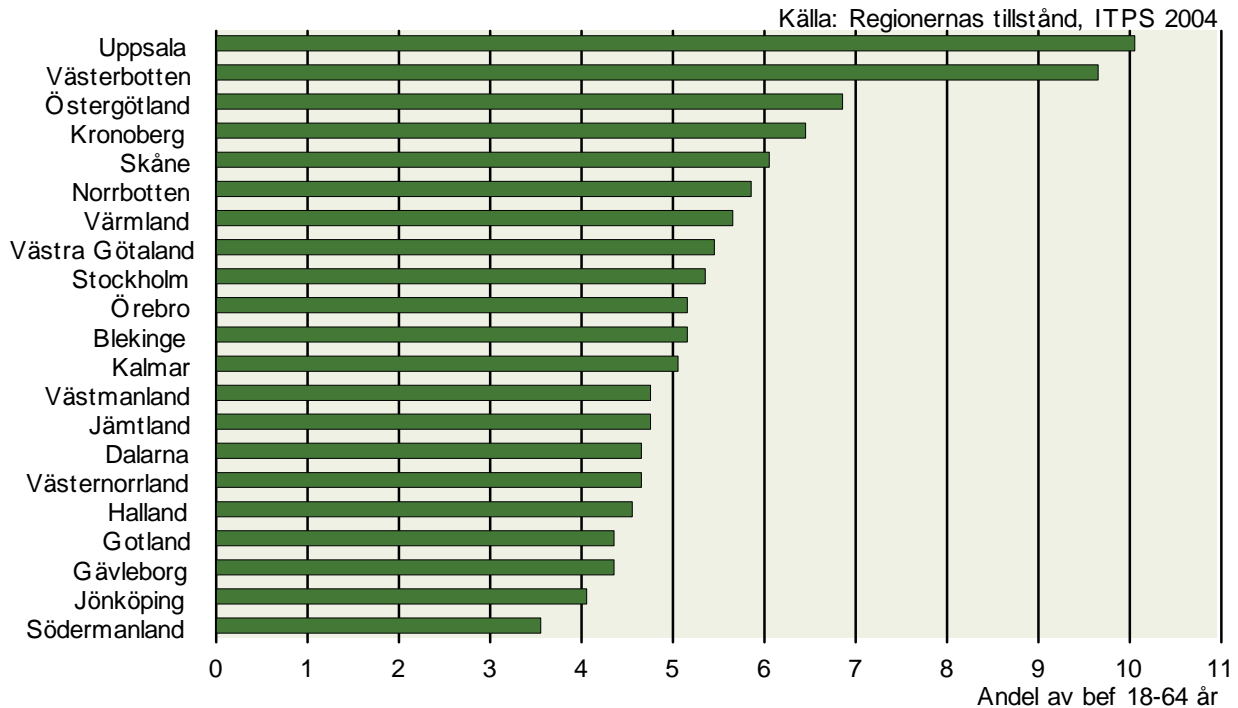
Genom utbildningsstatistiken får vi fram ytterligare en bild på olikheterna mellan olika regioner. Diagrammet nedan beskriver den genomsnittliga utbildningsnivån hos befolkningen. Det är kanske inte så förvånande att de län som under lång tid haft stora universitet intar en tätplats när det gäller andelen högt utbildade. Stora ansträngningar pågår nu i andra län för att

skapa starka högsolor och i allt fler län har högskolan kunnat uppnå universitetsstatus. Det kommer att ta tid innan dessa satsningar ger utslag på den totala arbetsmarknaden. Under tiden fortsätter de gamla universitetsstäderna att öka sin attraktionskraft på nya generationer studerande.

Diagram 19 Utbildningsnivå 2002 (16-74 år)



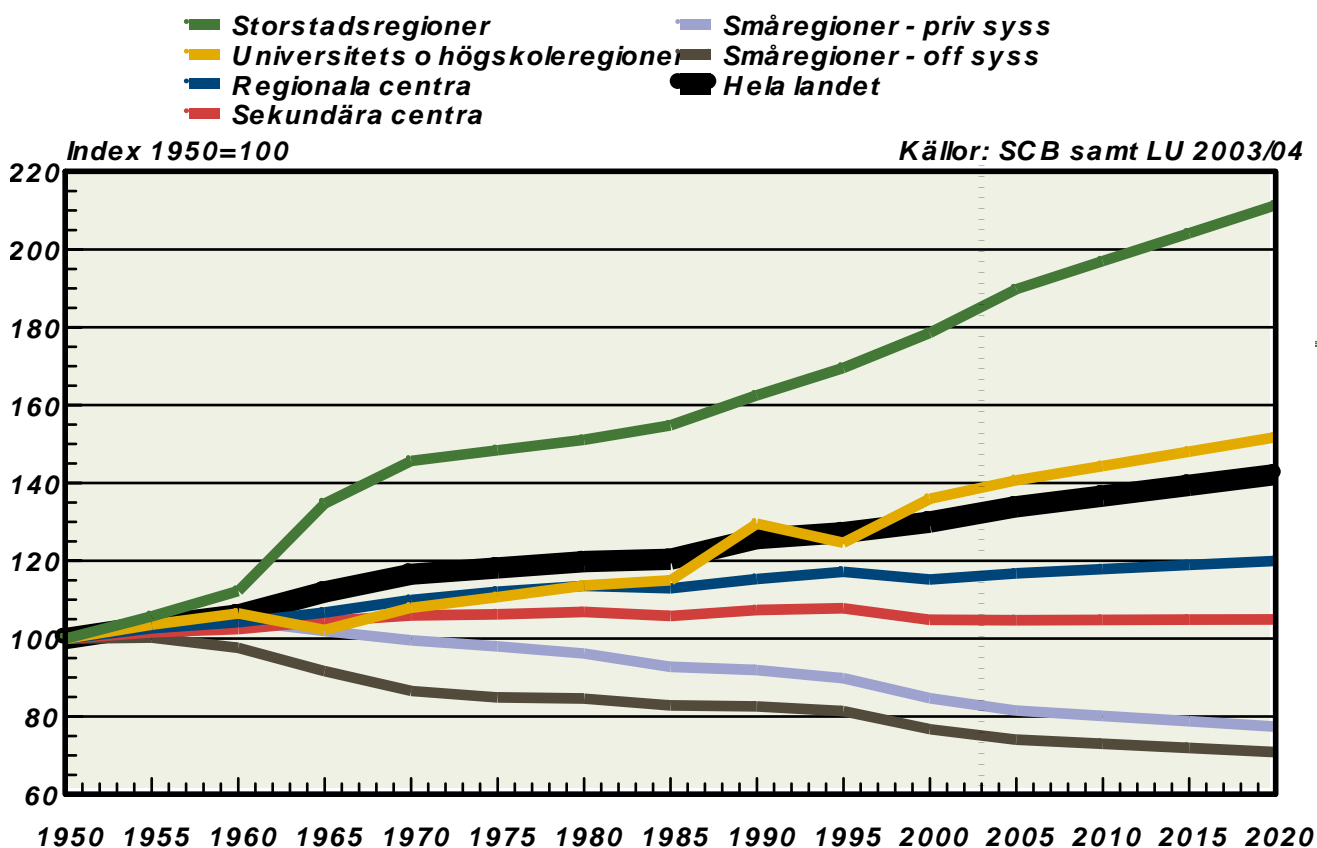
Medan föregående diagram gav en bild över utbildningsnivån på hela arbetsmarknaden ger nästa diagram en ögonblicksbild över den andel som faktiskt genomgår högskoleutbildning. Här visar det sig att en del län med unga universitet och högsolor faktiskt attraherar en stor del av befolkningen i högskolestudier. Skillnaderna mellan länen är dock mycket stora.

Diagram 20 Andel högskolestuderande 2002 av befolkningen 18-64 år

Den regionala befolkningsutvecklingen

Vägen mot kunskapssamhället präglas inte oväntat av att befolkningen växer snabbast i regioner med universitet och högskolor och i storstadsregionerna där det också finns stora högskoleresurser. Denna utveckling kommer att fortsätta också under kommande år. Alla andra regioner utvecklas långsammare än befolkningstillväxten. Det som kallas regionala centra, dvs residensstäder och andra större orter i länen har haft svårt att hänga med och får en allt mindre betydelse för regionernas utveckling. Det gäller i ännu högre grad sk sekundära centra, dvs ännu mindre städer och köpingar. De allra minsta regionerna minskar sedan lång tid tillbaka sin befolkning och kommer att fortsätta att göra det fram till 2020.

Befolkningen växer snabbast i regioner med universitet och högskolor och i storstadsregionerna där det också finns stora högskoleresurser.

Diagram 21 Befolkningsutveckling i regionfamiljer 1950-2020

Jobbskapande och jobbförstörande krafter

Stockholm, Göteborgsregionen och Öresundsregionen har hunnit långt med att utveckla en konkurrenskraft av internationellt hög klass och tävlar idag med framgång mot liknande regioner i Europa och andra delar av världen. En del andra regioner är på god väg att finna nischer som passar in i den globala konkurrensen.

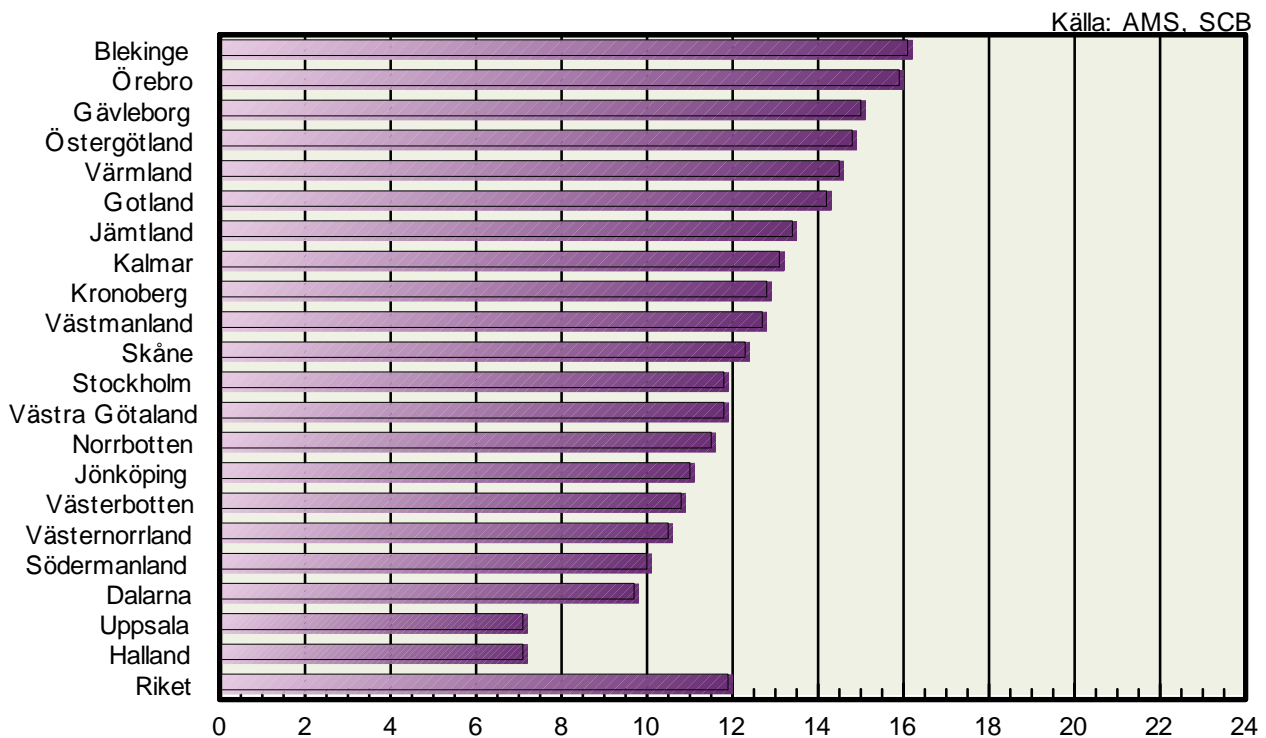
Samtidigt har andra regioner i Sverige svårare att anpassa sig till den globala konkurrensens krav. Regioner som i tidigare skeden av den svenska historien varit framgångsrika magneter för produktion och sysselsättning upplever nu att strukturomvandlingens jobbförstörande krafter har övertaget och att det är svårt att hitta de förnyelse-skapande krafterna.

Regioner som i tidigare skeden varit framgångsrika magneter för produktion och sysselsättning upplever nu att strukturomvandlingens jobbförstörande krafter har övertaget och att det är svårt att hitta de förnyelse-skapande krafterna.

Diagrammet nedan visar i vilka län de jobbförstörande krafterna varit starkast, mätt i antal varsel per 1000 invånare. Det är viktigt att påpeka att varselstatistiken här bara ska ses som en indikator på jobbförstörelse. Det normala är att inte alla varsel verkställs i praktiken.

Att ett län har många varsel behöver inte nödvändigtvis betyda att det inte samtidigt finns krafter som skapar nya jobb, t ex genom att industrijobb ersätts med jobb inom tjänstesektorn. Mycket talar dock för att det är svårare för de nyskapande krafterna att verka i län som har en svag utbildningsprofil. Det tycks också vara så att regioner med en utpräglad bruksanda har svårare att hitta de resurser som behövs i ett mer entreprenöriellt konkurrens klimat.

Diagram 22 Årligt antal varsel per 1000 sysselsatta 1995-2003



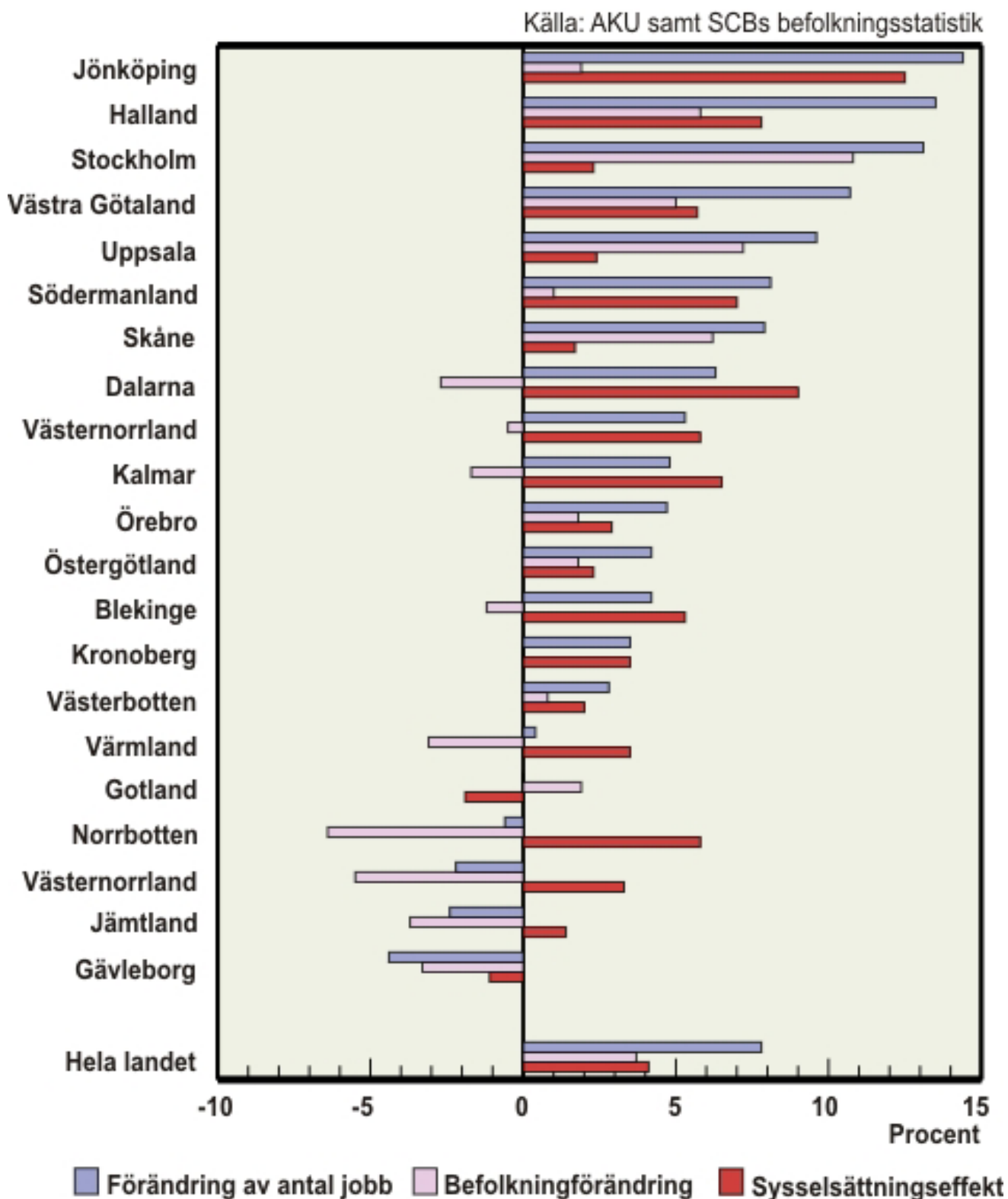
Att det skapas många nya jobb i en region behöver inte betyda att sysselsättningen ökar eller att arbetslösheten minskar. En lika stor befolkningsökning i regionen kan helt ta ut sysselsättningseffekten. På samma sätt tenderar befolkningsminskningar i regioner som förlorar jobb att neutralisera nedgången i faktisk sysselsättning och uppgången av faktisk arbetslöshet.

I nästa diagram kan vi se att det största antalet jobb skapades i det län som har den lägsta utbildningsnivån och det lägsta antalet nystartade företag, nämligen Jönköpings län. Eftersom befolkningsökningen varit relativt svag är Jönköpings län också det län, där den totala sysselsättningseffekten varit störst. I Stockholm och Skåne har den starka befolkningstillväxten reducerat den totala sysselsättningseffekten.

De län som haft den svagaste tillväxten av jobb är Värmland, Gotland, Norrbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg. För Gotlands del har det samtidigt skett en befolkningstillströmning, vilket inneburit att sysselsättningen utvecklats negativt. I Gävleborg, där minskningen av befolkningen inte varit lika snabb som minskningen av jobb har sysselsättningen också minskat. De övriga länen med svag tillväxt av jobb har dock haft en positiv sysselsättningstillväxt till följd av en snabb befolkningsminskning under perioden.

Sammantaget under perioden 1994-2003 har antalet jobb enligt denna statistik (AKU) ökat med nära 8 procent. Befolkningen har ökat med knappt 4 procent och den totala sysselsättningseffekten uppgår till 4 procent.

Diagram 23 Regionala förändringar på arbetsmarknaden 1994-2003



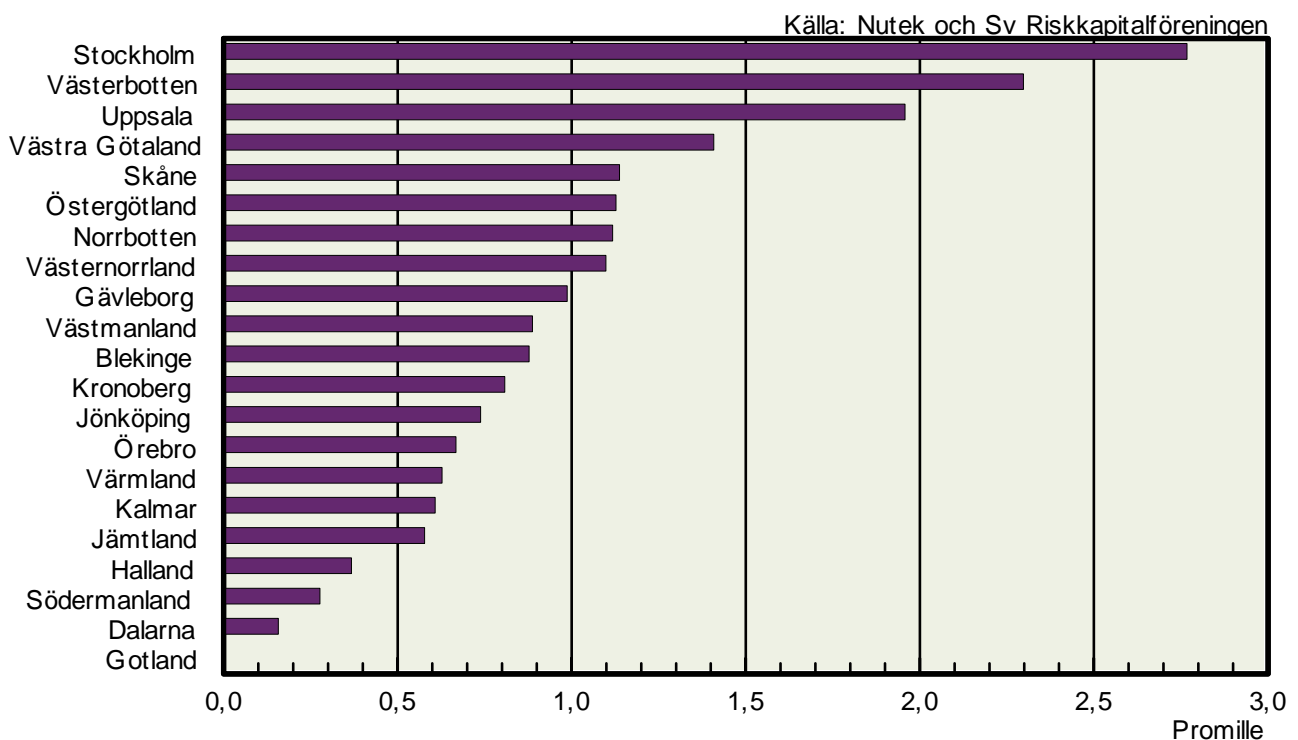
Den onda cirkeln

För regioner som stagnerar eller går tillbaka handlar det ofta om en ond cirkel, där ett svagt näringsliv, svaga akademiska resurser i kombination med svårigheter att utveckla ett fungerande näringsliv leder till avfolkning, ökad arbetslöshet, förtidspensioneringar och ett växande behov av regionalpolitiskt stöd och interkommunal skatteutjämning. För att en region ska kunna bryta den onda cirkeln fordras en regional kraftsamling, som kan backas upp av en långtgående anpassning av näringsliv, akademi och offentliga institutioner. En sådan kraftsamling försvåras av en rad motverkande faktorer som kan finnas i en region.

Tillgången på riskkapital har en avgörande betydelse för regionens möjligheter att investera i nya tillväxtprojekt. Problemet är bara att den finansiella infrastrukturen utarmas i takt med den övriga utarmning som sker i regionen. Bankerna drar in sina lokalkontor. Bristen på kunskap om det lokala näringslivet tunnas ut samtidigt som kreditkraven höjs. Avfolkningen sänker fastighetspriserna och därmed värdet på de säkerheter som banken kan ta när de lånar ut pengar. Samtidigt har nya regler för kreditsäkerhet införts i hela EU, vilket innebär att tumskruvarna dras åt ännu hårdare för de svagaste regionerna. Följden blir ökad arbetslöshet, fler förtidspensioneringar och en fortsatt avfolkning, som tenderar att bli mycket kostsam för det svenska folkhushållet.

Diagrammet nedan visar tillgången på Venture Capital i olika län. Som synes söker sig denna speciella form av kapital gärna till universitetsorternas forskningsbaserade innovationer och mer sällan till regioner med mer traditionell produktion.

Diagram 24 Antal företag med Venture Capital-investeringar per 1000 företag 2002



Växande transfereringar

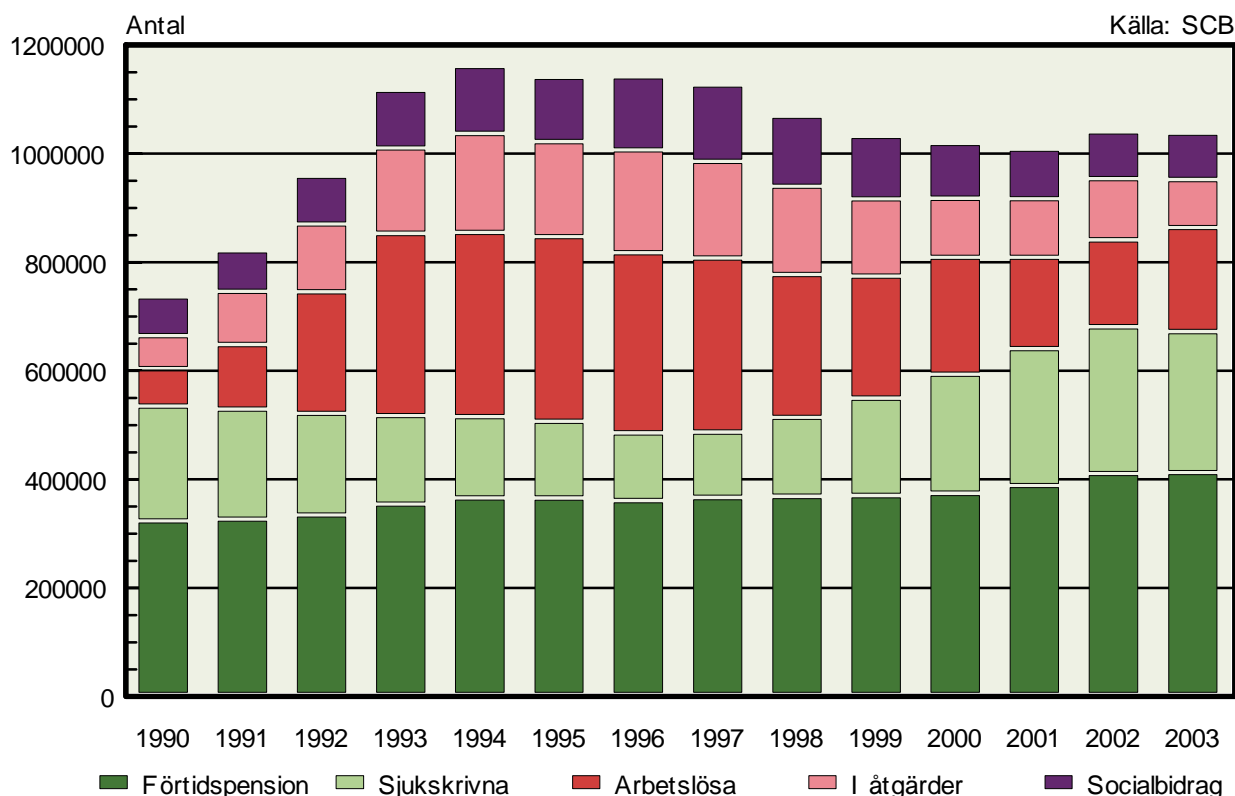
Omkring 1990 pågick i samhället en debatt om den allt högre sjukfrånvaron. Det var särskilt den långa sjukfrånvaron som hade ökat till då rekordhöga höjder. Antalet förtidspensionerade hade nått sin historiskt högsta nivå 360.000 personer, nästan 7 procent av den arbetsföra befolkningen. Då som nu utgick påbud till landets försäkringskassor om att strama åt de långa sjukskrivningarna och se till att de allra längsta fallen avslutades – ofta med en förtidspensionering som resultat.

Vi vet alla att arbetslösheten sköt i höjden i rask takt mellan 1991 och 1998. Det stora antalet sysselsatta reducerades snabbt. De som snabbast försvann från arbetsmarknaden var de äldre, som antingen blev arbetslösa eller avtalspensionerade. Med dem försvann en stor grupp med högre sjuktal än genomsnittet, vilket bidrog till att minska sjukfrånvaron. Med den ökade arbetslösheten följde också fler människor i konjunkturpolitiska åtgärder samt allt fler med socialbidrag.

Bidragsmottagare enligt Statistiska Centralbyrån

SCB gör varje år beräkningar på hur många bidragsmottagare det finns med förtidspension, sjukpenning, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd vid arbetsmarknadsåtgärder samt socialbidrag. Siffrorna räknas om till helårsekvivalenter.

Diagram 25 Bidragsmottagare helårsekvivalenter 20-64 år 1990-2003



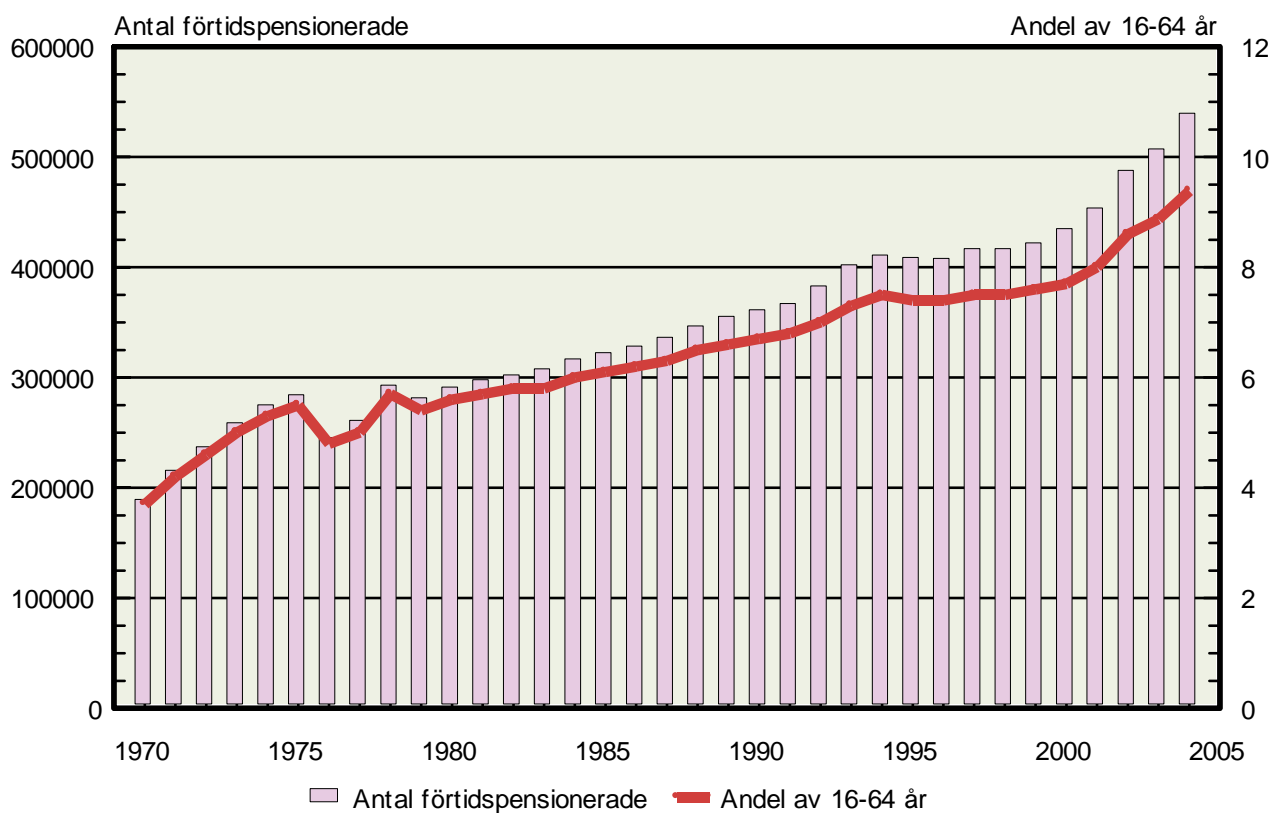
1990 hade motsvarande 732.000 personer något av dessa bidrag. 1994 hade antalet ökat med 58 procent till 1.156.000 personer. Sedan dess har arbetslösheten, antalet människor i arbetsmarknadsåtgärder och personer med socialbidrag minskat. Men trots detta är det 41

procent fler än 1990, som idag uppbär bidrag. Anledningen är att allt fler är långtidssjuka eller förtidspensionerade.

Fler förtidspensionerade

Antalet förtidspensionerade har nu stigit till nya historiska nivåer och uppgick 2004 till 540.000 personer, nära 10 procent av den arbetsföra befolkningen. De långa sjukskrivningarna, som 2003 uppnådde en toppnivå på 130.000 sjukskrivna ett år eller längre (135 procent fler än 1990 då debatten om sjukskrivningarna pågick förra gången), har nu börjat minska till följd av att allt fler långtidssjuka förtidspensionerats.

Diagram 26 Förtidspensioneringen 1970-2004



Vad är det som pågår? Hur kommer det sig att så många är långtidssjuka och förtidspensionerade i Sverige, där befolkningen lever längre än i de flesta andra länder? Finns det några samband med den allt högre medelåldern i arbetskraften? Eller är det så att arbetslösheten döljs under andra konton än de som ursprungligen utformats för arbetslösa? Vi ska i återstoden av denna rapport söka svaren på dessa frågor.

Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa

I den politiska debatten används olika mått på arbetslöshet som ett uttryck för strukturomvandlingens framfart. En del av arbetslösheten är en kortvarig övergångsarbetslöshet, som uppstår vid snabba övergångar från ett jobb till ett annat. Ibland kan olika utbildningsinsatser behövas i övergångsskedet, sk arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En del av arbetslösheten är av mer långvarig karaktär. Det kan handla om ungdomar, som har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden eller äldre och handikappade, som inte är tillräckligt attraktiva på arbetsmarknaden. De här grupperna tenderar att bli större under lågkonjunkturer för att sedan minska under högkonjunkturer.

Men en del grupper tenderar att bli kvar i arbetsmarknadens utkant under mycket långa perioder, vilket tar sig uttryck på olika sätt. Vi brukar i Sverige berömma oss med att ha en internationellt sett låg långtidsarbetslöshet, men till skillnad från andra länder har vi en hel del andra statistiska utvägar dit de som blivit över i strukturomvandlingen liksom de som aldrig fått fotfäste på arbetsmarknaden tar vägen.

Vi ska här studera olika ersättningsformer vid arbetslöshet och ohälsa år 2004. De ersättningsformer som granskas är ersättning vid arbetslöshet, ersättningar i samband med konjunktur- eller handikappolitiska åtgärder, sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare kallad förtidspension) samt sjukpenning i fall som varar längre än ett år. Socialbidrag ingår inte i studien.

En av de grundläggande hypoteserna bakom denna studie är att det finns ett starkt samband mellan den strukturomvandling, som nu äger rum i Sverige och den utslagning som sker i de delar av landet, som inte lyckas förnya sitt näringsliv i takt med att jobb slås ut³.

Den öppna arbetslösheten

Med öppet arbetslösa avses de som står till arbetsmarknadens förfogande och genom att vara aktivt arbetssökande är berättigade till ersättning från arbetslöshetskassa. När man mäter hur stor denna grupp är det vanligt att man talar om andelen arbetslösa i procent av alla på arbetsmarknaden (sysselsatta + arbetslösa). I denna rapport kommer dock genomgående andelen arbetslösa, förtidspensionerade osv att mätas i relation till befolkningen i åldrarna 20-64 år.

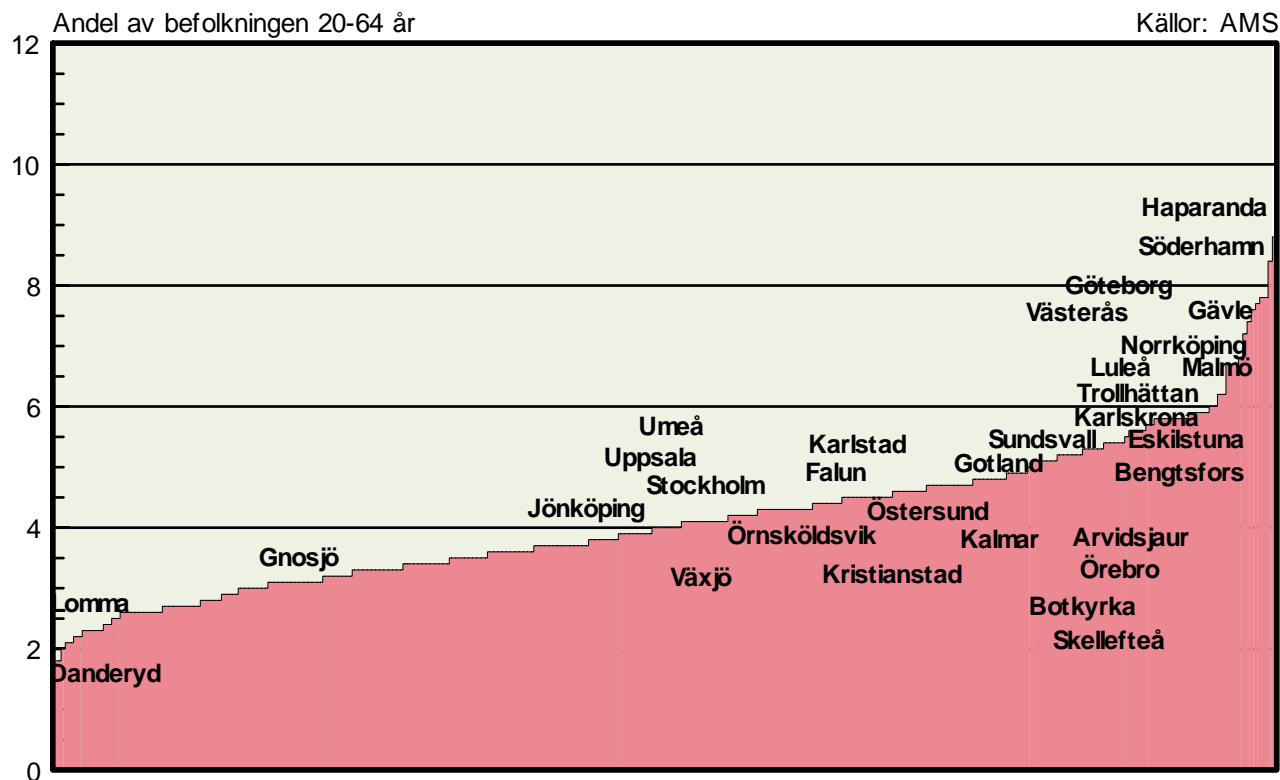
År 2004 var 231.000 personer motsvarande 4,4 procent av 20-64-åringarna öppet arbetslösa. Fler män (4,9 procent) än kvinnor (3,8 procent) är öppet arbetslösa. Arbetslösheten är högst bland de unga (6,2 procent för 20-34-åringar). Med stigande ålder avtar arbetslösheten. 0,9 procent är arbetslösa under längre tid än 6 månader.

Andelen arbetslösa varierar i olika delar av landet. Pajala (8,8 procent) har nästan 5 gånger så stor andel öppet arbetslösa som Nykvarn (1,8 procent). Bland kommuner med hög öppen

³ En liknande studie publicerades av LO 2001, Alla behövs – blott arbetsmarknadspolitik skapar inga nya jobb.

arbetslöshet finns många med hög andel invandrare bland befolkningen, t ex Göteborg (5,3 procent) och Malmö (6,2 procent).

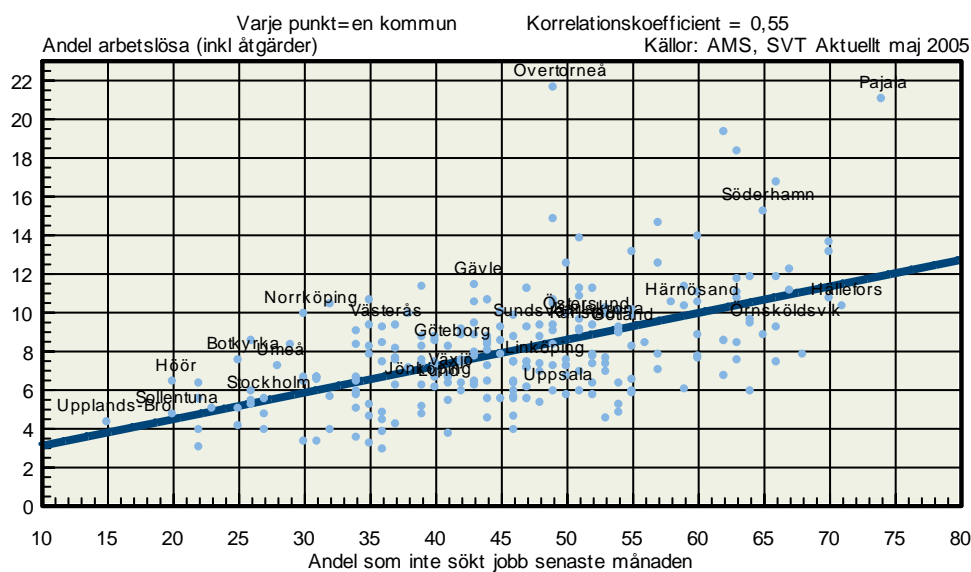
Diagram 27 Öppet arbetslösa 2004



Arbetslöshet och sökaktiviteter

Enligt en studie som gjorts av nyhetsprogrammet Aktuellt i samarbete med AMS visar att många inte brytt sig om att söka jobb, trots att detta är en förutsättning för att få ersättning. Diagrammet bredvid visar att andelen som inte söker jobb ökar i takt med att den totala arbetslösheten på orten stiger.

Diagram 28 Samband mellan arbetslöshet och andelen arbetslösa som inte sökt jobb senaste månaden



Så här tolkar man ett samband

I en serie diagram kommer vi att beskriva sambandet mellan arbetslösheten och ett antal olika faktorer. Diagrammen bygger på enkla sambandsanalyser (korrelationsanalyser) av typen ”ju högre arbetslöshet, desto högre...”.

Var och en av punkterna i diagrammen motsvarar en kommun i landet. Sambandets styrka kan avläsas i hur tätt prickarna ansluter till sambandslinjen i diagrammet. Ett mått på samma sak är den korrelationskoefficient som anges i diagrammet.

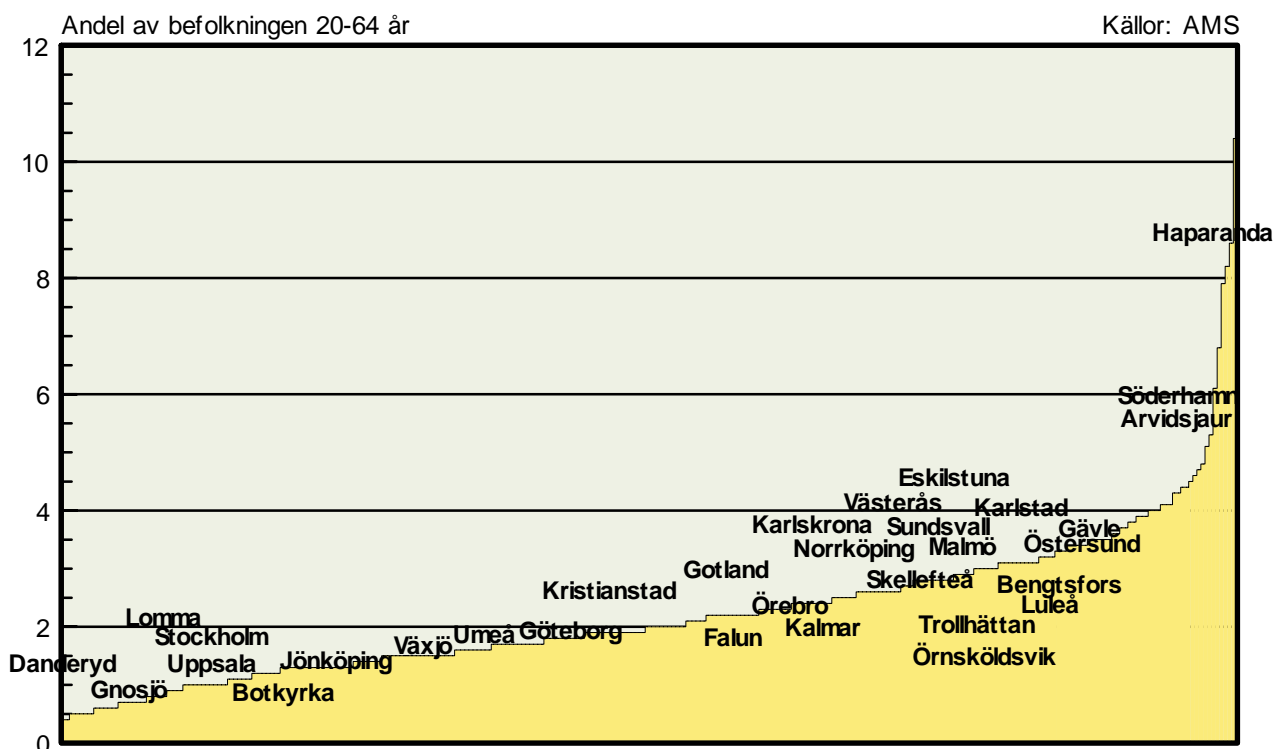
En korrelationskoefficient som uppgår till 1,0 är ett perfekt samband som kan uttryckas ”ju större..., desto större...”. Likaså en korrelationskoefficient som är -1,0, dvs ett negativt samband som kan uttryckas ”ju större..., desto mindre...”. I båda fallen kommer alla punkter i diagrammet att ligga längs sambandslinjen. Om inget eller bara ett svagt samband finns mellan två faktorer kommer korrelationskoefficienten att vara nära eller kring 0 och punkterna i diagrammet kommer att vara helt osystematiskt spridda i diagrammet utan anknytning till sambandslinjen.

Man bör alltid vara försiktig vid tolkningen av samband. Dels kan starka positiva samband uppmätas utan att de i verkligheten är särskilt relevanta (t ex barnafödande och antalet storkar). En korrelationskoefficient kring $\pm 0,5$ kan betecknas som relativt osäker och antyder att också andra faktorer kan ha betydelse för hur de uppmätta faktorerna fördelar sig.

Konjunkturpolitiska åtgärder

De samlade konjunkturpolitiska åtgärderna omfattade 2004 102.000 personer motsvarande 1,9 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år. 2,1 procent av männen och 1,7 procent av kvinnorna deltog i åtgärder. Andelen i åtgärder är något högre bland de yngre.

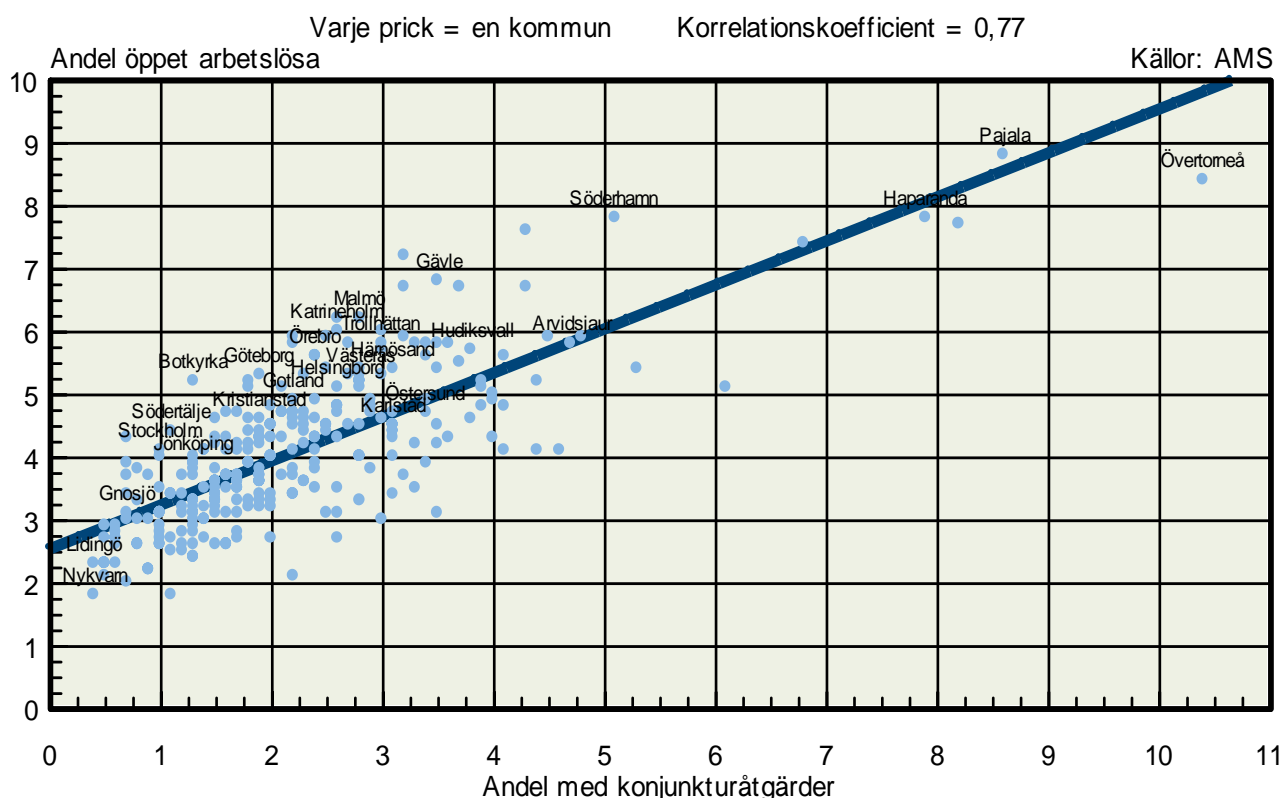
Diagram 29 Konjunkturpolitiska arbetsmarknadsåtgärder 2004



Precis som med den öppna arbetslösheten finns det stora variationer i landet när det gäller andelen med arbetsmarknadsåtgärder. Medan bara 0,4 procent av befolkningen i Lidingö deltar i arbetsmarknadsåtgärder är andelen i Övertorneå 10,4 procent. Variationerna är dock inte lika stora när det gäller arbetsmarknadsutbildning, vilket innebär att kommuner med en hög andel av befolkningen i arbetsmarknadsåtgärder normalt har en stor andel åtgärder med lägre kostnad.

Sambandet mellan den öppna arbetslösheten och de konjunkturpolitiska åtgärderna är mycket starkt. Korrelationskoefficienten är hela 0,77. Det innebär att ju fler öppet arbetslösa det finns i en kommun, desto större är andelen med konjunkturpolitiska åtgärder.

Diagram 30 Samband mellan arbetslöshet och konjunkturåtgärder 20-64 år



Färre och sämre konjunkturpolitiska åtgärder

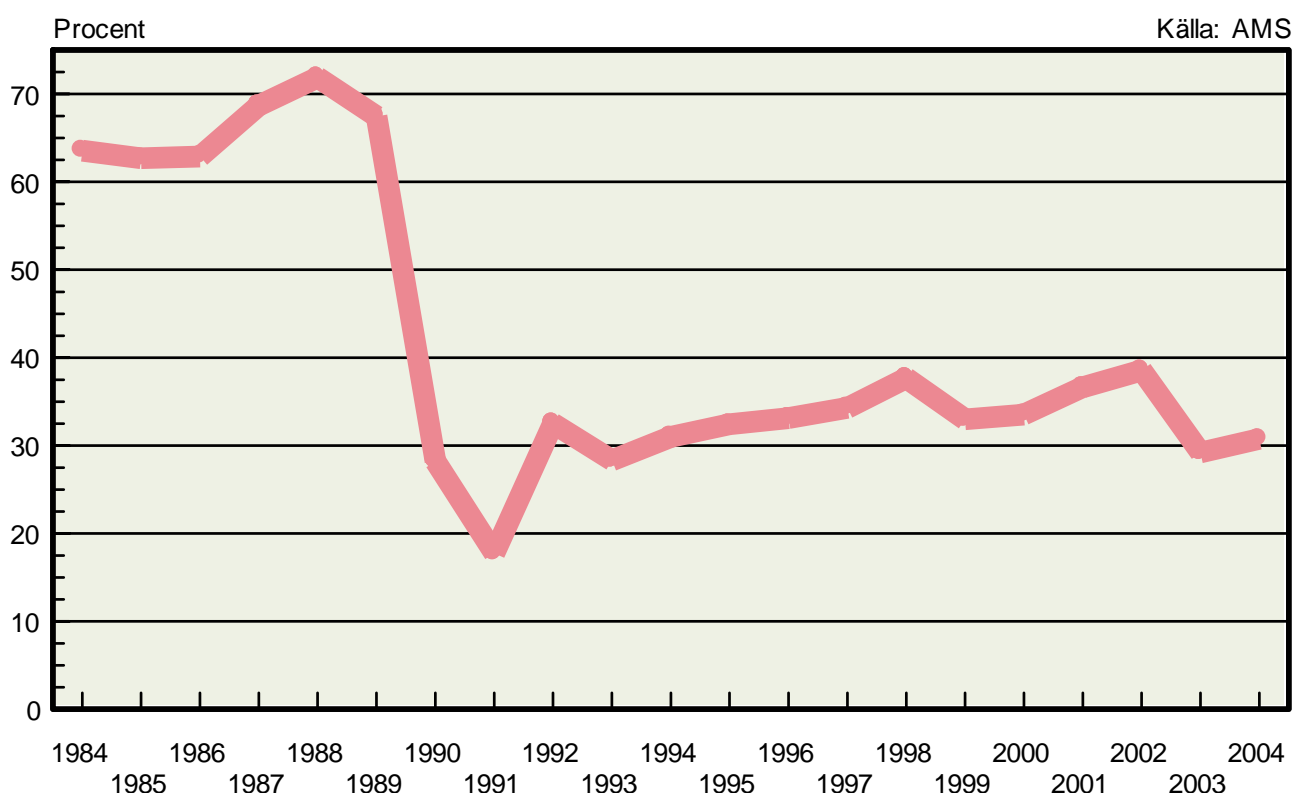
Sverige var länge berömt för sin aktiva arbetsmarknadspolitik, dvs en politik som med olika former av konjunkturpolitiska åtgärder⁴ försökte hjälpa de arbetslösa med kompletterande utbildningar mm för att öka deras chanser att snabbt hitta ett jobb på den öppna arbetsmarknaden. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken nådde sin höjdpunkt under 1980-talet, då arbetslösheten var låg.

⁴ Till de konjunkturpolitiska åtgärderna räknas Arbetsmarknadsinstitut, Allmänt anställningsstöd, Förstärkt anställningsstöd vid 2 resp 4 års inskrivning, Särskilt anställningsstöd för personer över 57 år, Starta-eget-bidrag, Arbetspraktik, Datortek, Kommunala program för ungdomar, Ungdomsgaranti, Aktiviteter inom vägledande platsförmedling, Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning samt Arbetsmarknadsutbildning.

Under 1990-talets höga arbetslöshet minskade de konjunkturpolitiska åtgärdernas andel från 70 procent av den totala arbetslösheten (öppen arbetslöshet + åtgärder) till 20 procent 1991, men har sedan dess försiktigt närmats sig 40-procentsnivån. 2003 skedde dock ett rejält bakslag och åtgärderna var återigen nere under 30-procentsnivån. Den återhämtning som skedde 2004 var marginell.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken nådde sin höjdpunkt under 1980-talet, då arbetslösheten var låg.

Diagram 31 Konjunkturpolitiska åtgärder, andel av total arbetslöshet 1984-2004



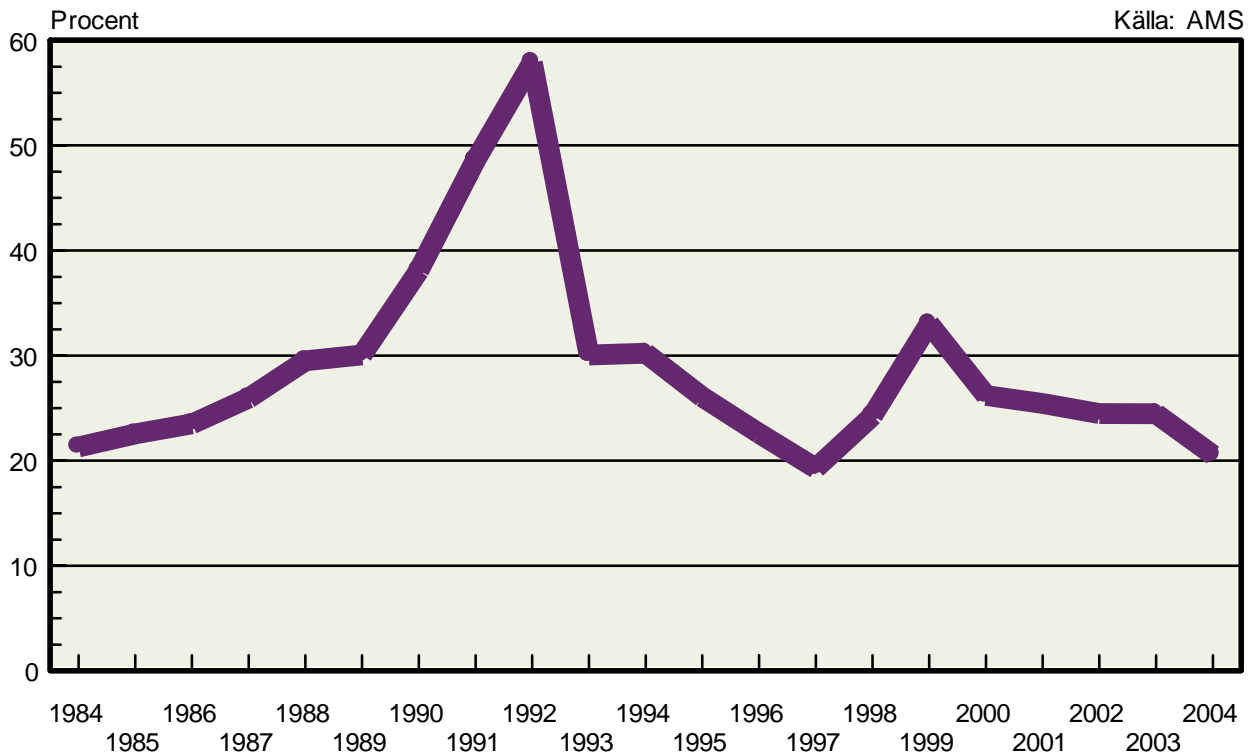
Under stora delar av 1990-talet försämrades också kvaliteten i de konjunkturpolitiska åtgärderna. Många nya åtgärder av uppehållande karaktär infördes, mest för att skapa aktivitet bland de arbetslösa samtidigt som antalet jobb sjönk kraftigt. En del av dessa åtgärder kritiserades hårt för att ha undanträngande effekter, dvs åtgärderna slog i praktiken ut jobb, som fanns på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsutbildningen, som kostar mer än de flesta andra åtgärder och som därför brukar anses ha högre kvalitet, låg i början av 1990-talet på en mycket hög nivå. Mellan 1990 och 1992 ökade arbetsmarknadsutbildningen med 123 procent från 38.500 till 86.000. Arbetsmarknadsutbildningen svarade 1992 för hela 58 procent av samtliga platser i konjunkturpolitiska åtgärder.

Mellan 1992 och 1997 fick ett allt mindre antal personer arbetsmarknadsutbildning samtidigt som utbildningen svarade för en sjunkande andel av de konjunkturpolitiska åtgärderna. En botten nivå nåddes 1997 (19 procent). 1998 var ett valår, men också ett år då konjunkturen

vände. Kraftfulla ansträngningar sattes då in på att öka kvaliteten i de konjunkturpolitiska åtgärderna. 1999 var antalet personer i arbetsmarknadsutbildning uppe i 45.000 (33 procent av de konjunkturpolitiska åtgärderna). Sedan dess har såväl antalet som andelen i arbetsmarknadsutbildning sjunkit trots en stigande arbetslöshet under senare år. 2004 nåddes en ny bottenivå på 20,5 procent, inte långt från 1984 och 1997 års nivåer.

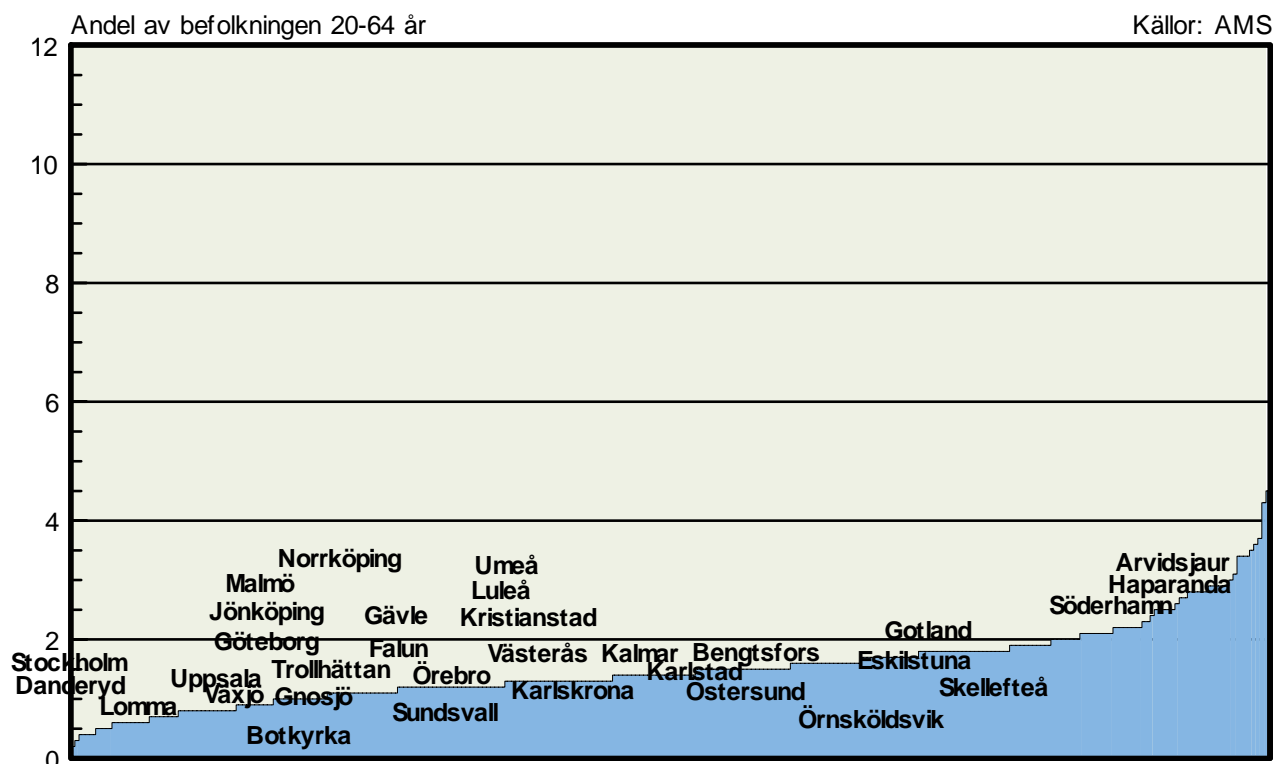
Diagram 32 Arbetsmarknadsutbildningens andel av de konjunkturpolitiska åtgärderna 1984-2004



Handikappåtgärder

Vid sidan av de konjunkturpolitiska åtgärderna finns också i den arbetsmarknadspolitiska arsenalen handikappolitiska åtgärder. Hit hör offentligt skyddat arbete (OSA) samt lönebidrag. Åtgärderna omfattade 2004 61.000 personer motsvarande 1,2 procent av befolkningen 20-64 år (män 1,4 och kvinnor 0,9 procent). Åtgärderna finns för handikappade i alla åldrar, men är vanligast i åldersgrupperna 45-59 år.

De regionala variationerna är stora. I västerbottniska Norsjö har hela 4,5 procent av befolkningen 20-64 år handikappåtgärder. I Lidingö är det däremot bara 0,2 procent som har det. Det finns ett visst samband (0,46) mellan den öppna arbetslösheten och handikappåtgärderna.

Diagram 33 Handikappåtgärder 2004

Den sammanlagda arbetslösheten

Om vi summerar den öppna arbetslösheten och de konjunktur- och handikappolitiska åtgärderna är det sammanlagt 394.000 motsvarande 7,4 procent av befolkningen 20-64 år som saknar arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Bland männen är det 8,4 procent och bland kvinnorna 6,4 procent. Som vi sett tidigare så är den regionala variationen mycket stor. Nykvarn och Danderyd har den lägsta sammanlagda arbetslösheten med 2,9 procent. I Övertorneå är drygt sju gånger fler, 21,6 procent, arbetslösa. Bland männen i Övertorneå är arbetslösheten hela 27,2 procent.

Många stora kommuner i landet har över 10 procents sammanlagd arbetslöshet, däribland Gävle (11,4), Eskilstuna (10,6) och Luleå (10,4). Malmö och Norrköping befinner sig strax under (9,9 procent). Bland männen i Malmö är den sammanlagda arbetslösheten 11,7 procent.

Arbetslöshet och inflation

Arbetslösheten har spelat och spelar fortfarande en stor roll i den ekonomiska teoribildningen. Teorin bakom den sk Phillipskurvan bygger på att de som är arbetslösa är efterfrågade på arbetsmarknaden. Ju mer arbetskraft som efterfrågas, desto mer sjunker arbetslösheten och desto mer stiger lönerna och inflationen. En del ekonomer brukar cyniskt påpeka att en person som är arbetslös gör en stor samhällsnytta genom att delta i samhällets inflationsbekämpning.

Frågan är bara hur stor del av de arbetslösa i Söderhamn, Gävle, Bengtsfors, Malmö och Karlstad som är efterfrågade på arbetsmarknaden och som verkligen deltar i kampen mot inflationen. Bland dessa finns stora grupper som genomgått den ena konjunkturpolitiska åtgärden.

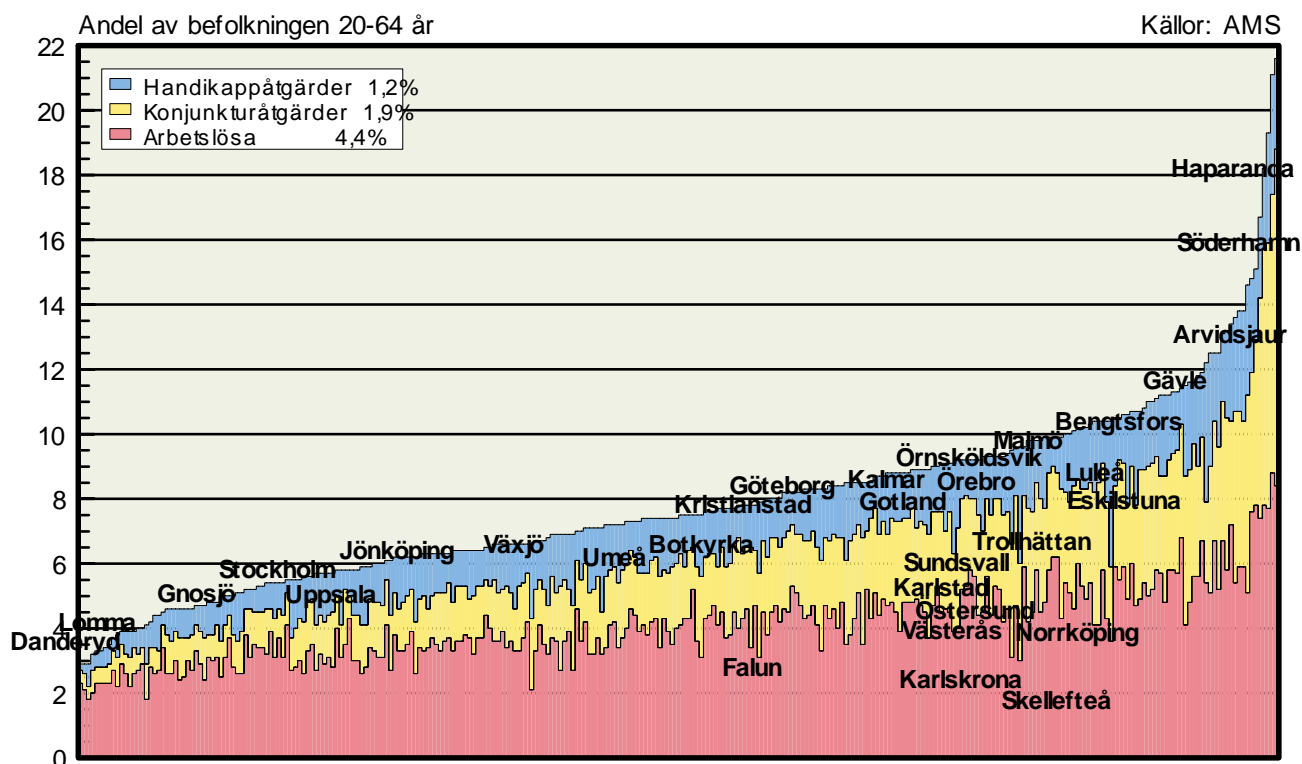
gården efter den andra utan att någonsin få fotfäste på arbetsmarknaden. Bara bland dem som ingår i den sk Aktivitetsgarantin (som inte är medräknad i detta material) finns cirka 5.000 personer som deltagit sedan åtgärden startade i augusti 2000.

Ett tecken på att arbetslöshetsproblemen är av strukturell natur är enligt vice riksbankschef Villy Bergström de stora skillnaderna mellan regioner och mellan yrkeskategorier. Trots att penningpolitiken är gemensam för hela den svenska ekonomin är det dubbelt så höga arbetslöshetstal i vissa regioner som i andra, dubbelt så hög andel på a-kassa i vissa yrkesgrupper som i andra. Dessa skillnader tycks bestå över långa tidsperioder, vilket tyder på en låg rörlighet på arbetsmarknaden. Ett annat möjligt tecken på sådana brister är att ett och samma vakanstal i dag är förenat med något högre total arbetslöshet än för 15-20 år sedan⁵.

Räntepolitikens räckvidd är begränsad. Redskapen mot en hög arbetslöshet går främst att finna i de åtgärder som regering och riksdag förfogar över.

Detta tyder på att räntepolitikens räckvidd är begränsad och att redskapen mot en hög arbetslöshet främst går att finna i de åtgärder som regering och riksdag förfogar över.

Diagram 34 Öppen arbetslöshet, konjunktur- och handikappåtgärder 2004



⁵ Tal av vice riksbankschef Villy Berström vid Brunnsviks Folkhögskola 4 november 2004

Sjuk- och aktivitetsersättning

Sjuk- och aktivitetsersättning (S/A-ersättning) är det nya namnet på det som tidigare kallades förtidspension och sjukbidrag. Sjukersättning kan den få som är 30 år eller äldre och som har en sjukdom som nedsatt arbetsförmågan. Den som är mellan 18 och 29 år får aktivitetsersättning. Som tidigare nämnts är det numera en mycket stor andel av befolkningen i arbetsför ålder som har S/A-ersättning. I vårt material, som begränsas till åldersgruppen 20-64 år är det 537.000 personer eller 10,1 procent som har dessa ersättningsformer.

Vi såg tidigare att män har en större arbetslöshet än kvinnor. När det gäller S/A-ersättningen är det tvärtom så att 50 procent fler kvinnor än män har denna ersättning (kvinnor 12,2 procent och män 8,2 procent).

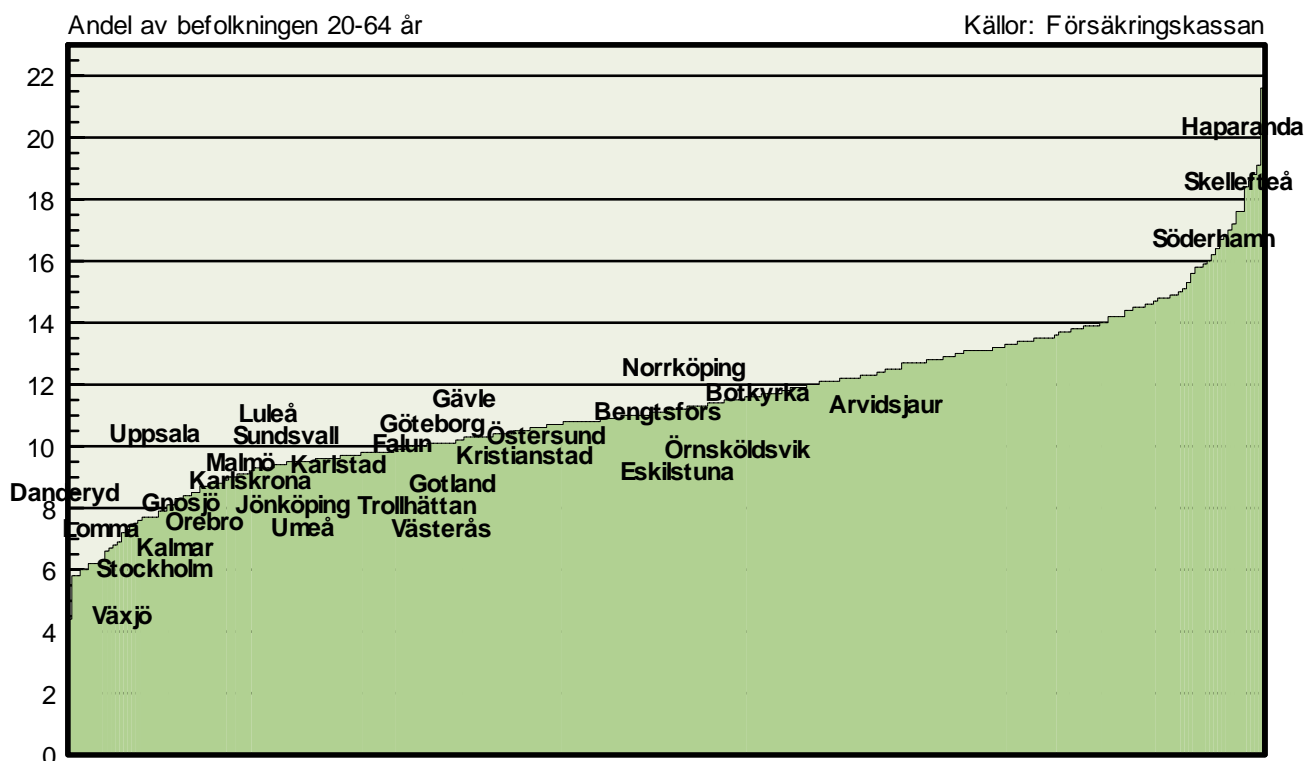
Andelen med S/A-ersättning stiger med åldern. 20 procent av alla 55-59-åringar och 30 procent av alla 60-64-åringar har S/A-ersättning. Ersättningsarna har dock under senare år krupit ned i åldrarna och risken att så sker har ökat med den avbättring av kön med långtidssjuka som nu sker.

De regionala variationerna är stora. Medan bara 4,4 procent av 20-64-åringarna i Danderyd har S/A-ersättning är motsvarande siffra för Söderhamn 16,8 och Haparanda 21,6. Nästan 25 procent av kvinnorna i Åsele har S/A-ersättning.

Tabell 2 S/A-ersättning 2004

Ålder	Antal	Andel av åldersgrupp
20-34	35.708	2,1
35-44	71.910	5,7
45-54	139.648	11,9
55-59	127.715	19,9
60-64	161.717	30,0
Totalt	536.698	10,1
Män	219.273	8,2
Kvinnor	317.425	12,2

Diagram 35 Sjuk- och aktivitetsersättning 2004



Lagen ger utrymme för vid tolkning av arbetsförmågan

Finns det då något samband mellan arbetslöshet och S/A-ersättning? Det borde inte göra det, eftersom Lagen om Allmän Försäkring stadgar att S/A-ersättning är en bidragsform som utges vid en **sjukdom eller annan nedsättning** av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan och som nedsätter den försäkrades **arbetsförmåga** (Lag om allmän försäkring 7 Kap 1 §).

Men lagen innehåller en öppning som tar hänsyn till andra omständigheter än sjukdom och nedsatt arbetsförmåga. I 3§ sägs för det första att Försäkringskassan vid bedömningen av nedsatt arbetsförmåga ska ta hänsyn till jobbens tillgänglighet för den försäkrade. Om det finns särskilda skäl kan kassan också beakta den försäkrades **ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter**. Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning ska också göras i förhållande till ett heltidsarbete.

Lagstiftningens utformning innebär att det finns ett stort utrymme för variationer i kassornas bedömningar. Dessa variationer är starkt knutna till förekomsten av jobb på den ort där den försäkrade bor. I en ort där det är gott om jobb kan Försäkringskassan ställa större krav på den försäkrade att söka jobb innan en S/A-prövning sker medan kraven sänks i orter och regioner där arbetsmarknadsutbudet är svagt. Ju sämre utbildning den försäkrade har och ju äldre den försäkrade är, desto större är chansen till en S/A-ersättning. Andra faktorer som påverkar är barnens ålder och om maken/makan har jobb på orten.

Lagstiftningens utformning innebär att det finns ett stort utrymme för variationer i kassornas bedömningar. Dessa variationer är starkt knutna till förekomsten av jobb på den ort där den försäkrade bor.

Starkare samband mellan arbetslöshet och S/A-ersättning i högre ålder

I de lägsta åldrarna är sambandet mycket svagt, men det ökar med stigande ålder. Starkast är sambandet för 60-64-åringar, men också 55-59-åringarna uppvisar ett starkt samband. Korrelationskoefficienten för hela gruppen 20-64 år är hela 0,68 vilket måste betecknas som starkt.

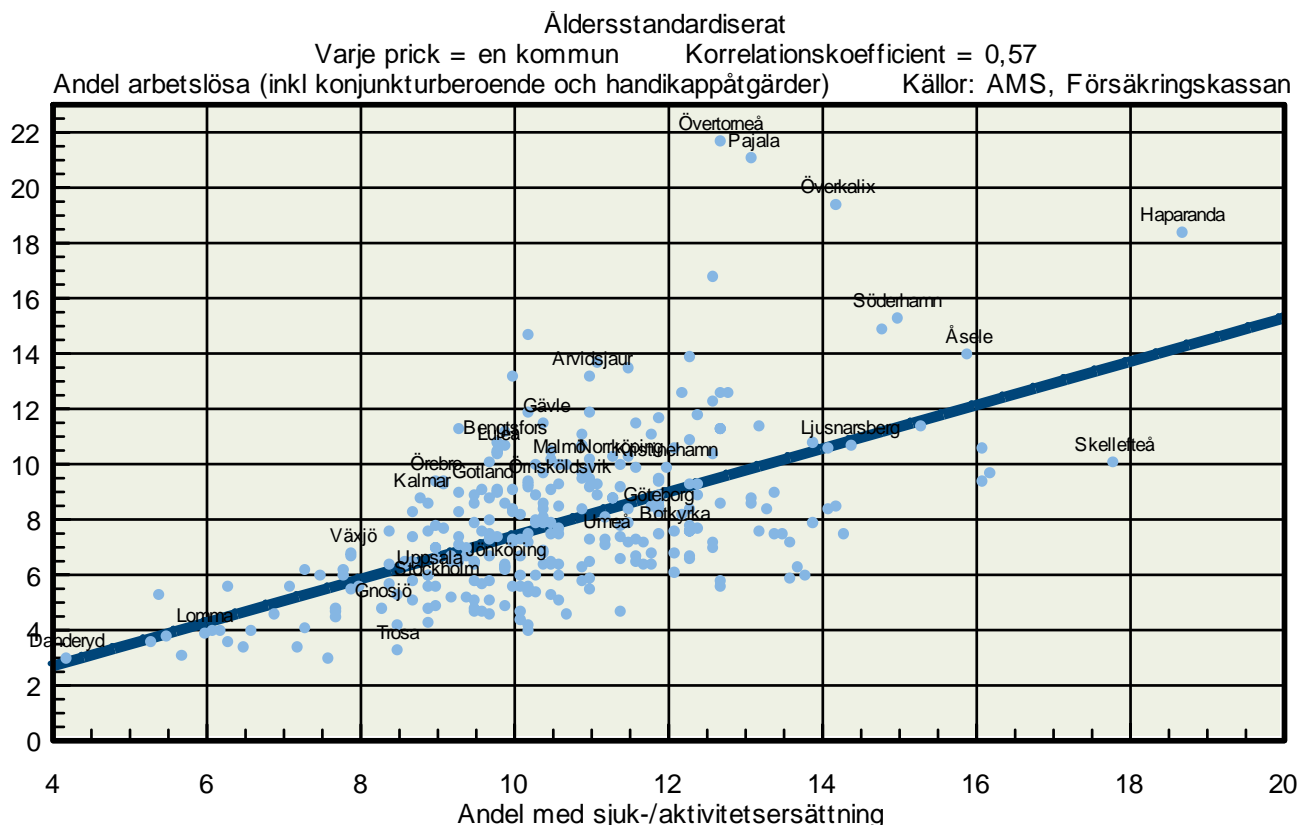
Det betyder alltså att ju högre arbetslöshet en kommun har desto högre är som regel också andelen med S/A-ersättning. Det står således klart att S/A-ersättning till stor del är en arbetsmarknadspolitisk ersättning.

Tabell 3 Samband mellan sammanlagd arbetslöshet (inkl åtgärder) och S/A-ersättning

Ålder	Korrelationskoefficient
20-34	0,26
35-44	0,35
45-54	0,45
55-59	0,59
60-64	0,69
Totalt	0,68

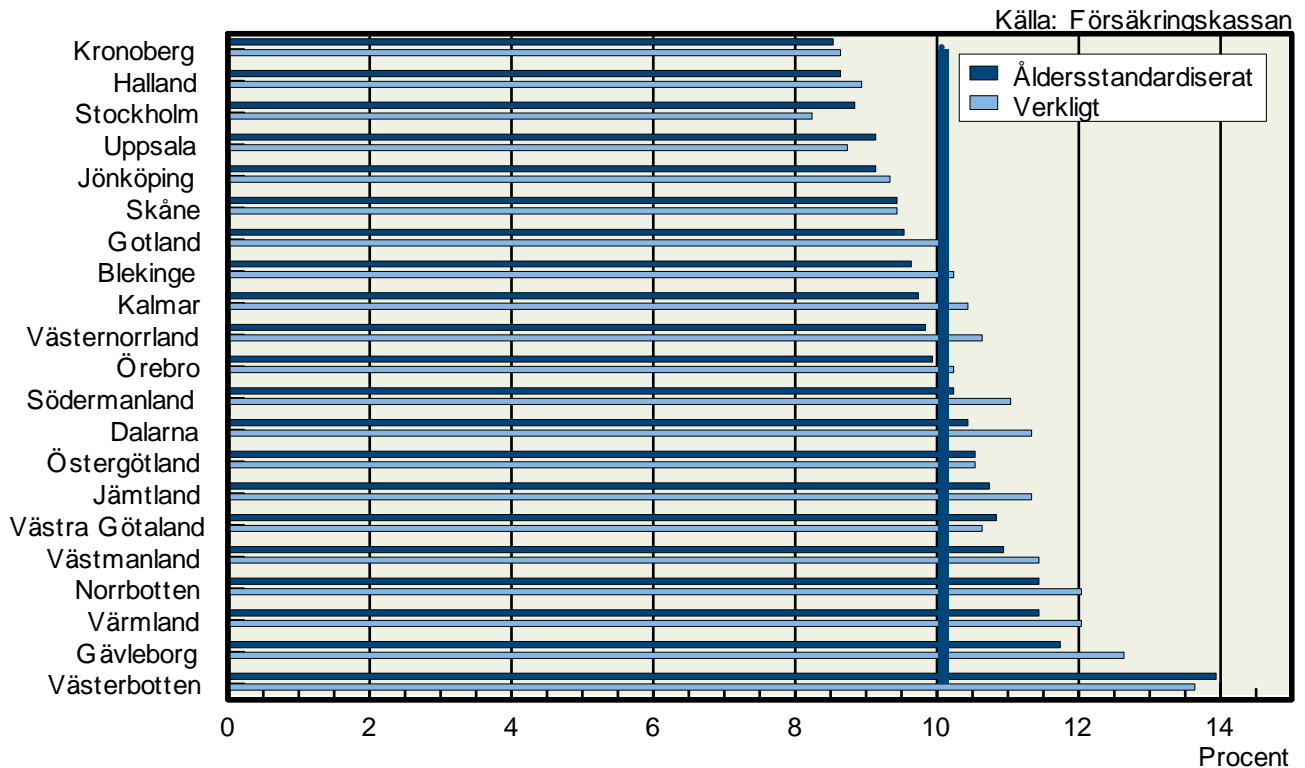
För att kontrollera sambandet har vi också åldersstandardiserat materialet, dvs vi har rensat bort den betydelse som hög ålder kan ha i orter med högre andel med S/A-ersättning. Diagrammet bredvid visar att korrelationen försvagas något, men att den fortfarande är stark (0,57). Detta förstärker slutsatsen att S/A-ersättningen är en ersättningsform, som delvis döljer den brist på jobb som finns på en ort.

Diagram 36 *Samband mellan arbetslöshet och sjuk- och aktivitetsersättning 20-64 år (åldersstandardiserat)*



Vi har också genomfört en åldersstandardisering av andelen med S/A-ersättning i landets olika län. Analysen visar att skillnaderna mellan den faktiska andelen med S/A-ersättning och den andel som skulle ha haft S/A-ersättning om den genomsnittliga åldersfördelningen i riket hade fått slå igenom inte är särskilt stora. Vi får något förhöjda värden i län med stora universitet och något sänkta värden i län med en äldre befolkning. Den bild som kvarstår speglar dock fortfarande i hög grad den fördelning av arbetslösheten som finns i landets olika län.

Diagram 37 Andel med S/A-ersättning 2004 bland 20-64-åringar (faktisk och åldersstandardiserad)



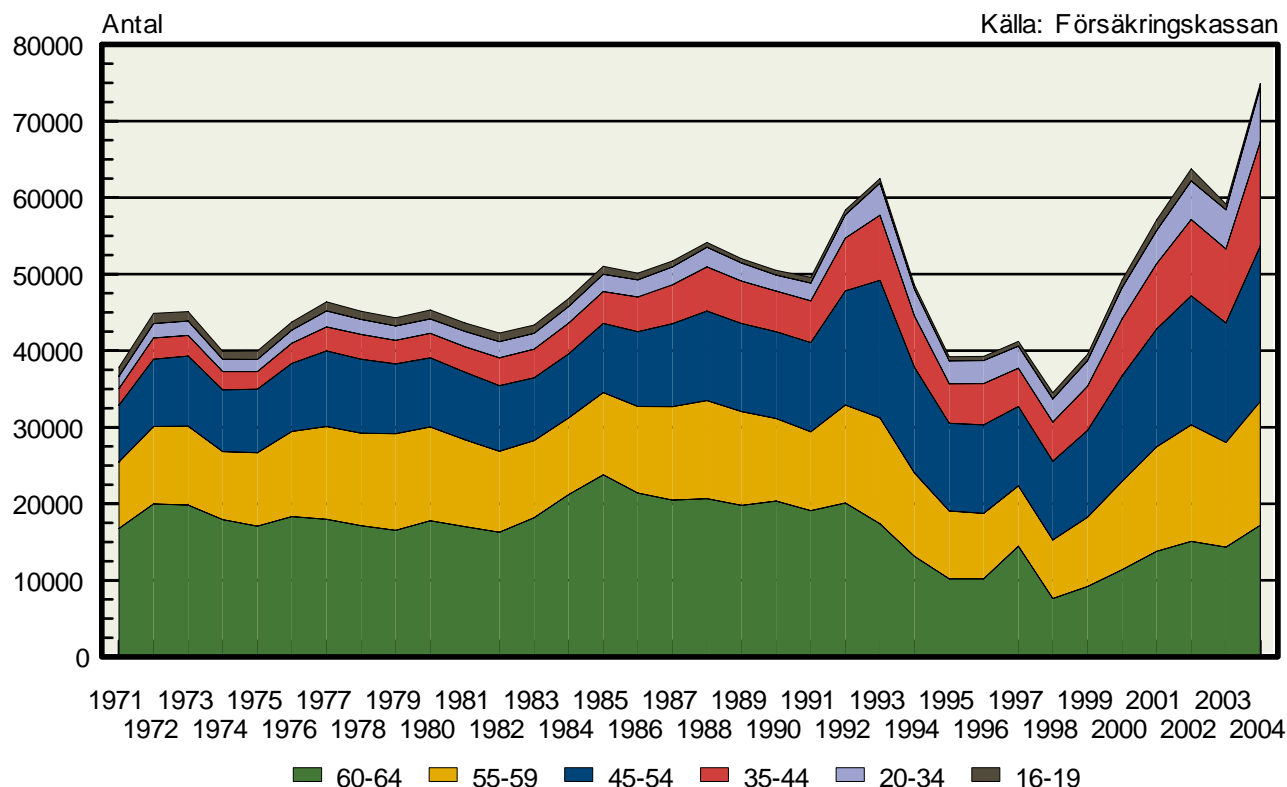
Nybeviljade förtidspensioner

Antalet nybeviljade förtidspensioner har varierat kraftigt genom åren. I början av 1970-talet förtidspensionerades cirka 40.000 personer per år. Under 1980-talet steg antalet till i genomsnitt cirka 50.000 per år. Mellan år 1991 och 1993 steg antalet nybeviljade förtidspensioner snabbt från 50.000 till 62.000 personer. Anledningen var att den långa sjukfrånvaron vuxit i omfattning och att Försäkringskassorna då fick order om att avsluta de allra längsta fallen. Detta skedde i stor utsträckning genom förtidspensionering.

Under återstoden av 1990-talet minskade dock andelen nybeviljade förtidspensioner kraftigt ned till 34.000 1998. En av anledningarna var att många äldre lämnade arbetsmarknaden med andra ersättningar än förtidspensionering. Arbetslöshet var en viktig ersättning. En annan var avtalspensionering, som blev en vanlig åtgärd på många arbetsplatser med övertalighet.

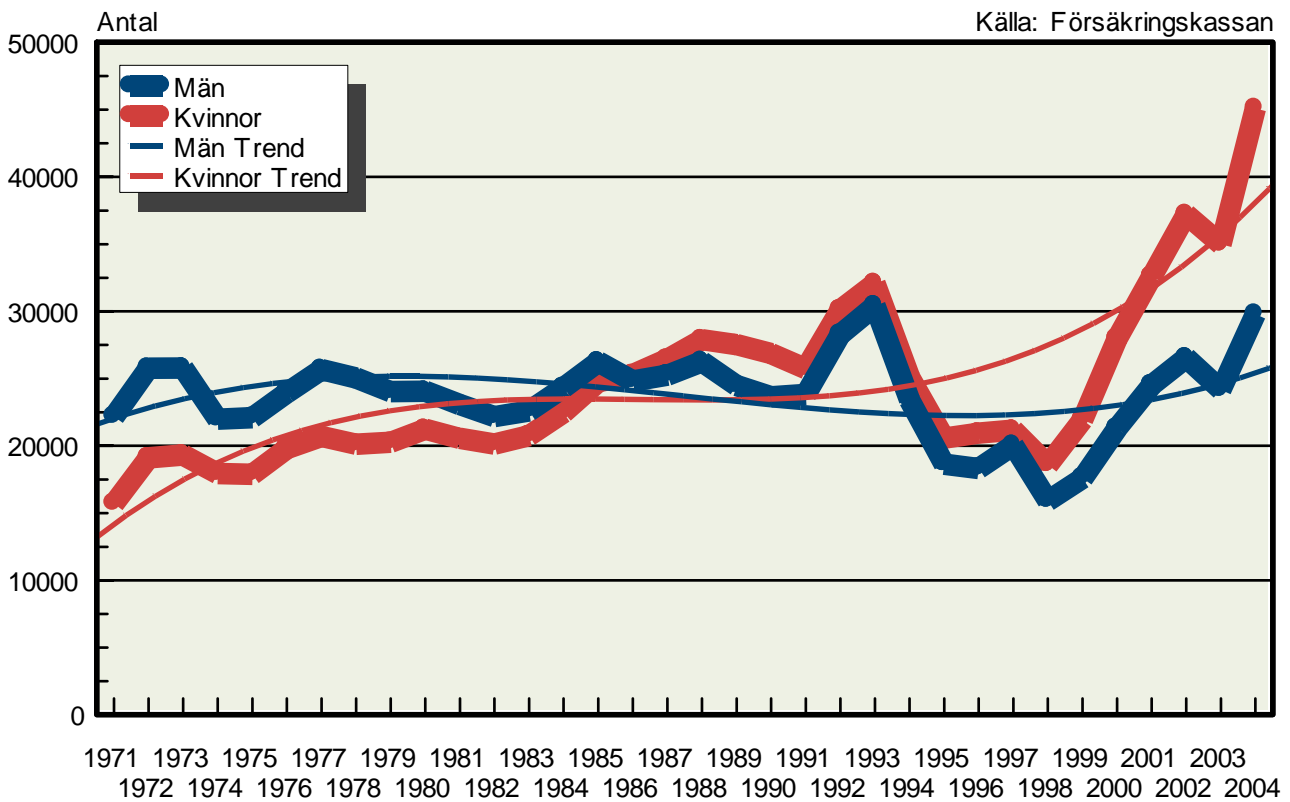
Sedan 1998, då sysselsättningen åter började stiga, har antalet nybeviljade förtidspensioner stigit till nya rekordhöjder. År 2004 beviljades 75.000 personer S/A-ersättning. En stor del av dessa har tidigare haft en långvarig sjukskrivning, men Försäkringskassorna har numera liksom i början av 1990-talet fått order om att avsluta långa sjukskrivningar.

Ökningen är kraftigast i åldersgruppen 20-24 år där antalet nybeviljade ersättningar ökat med 125 procent sedan år 2000. En annan grupp som ökar snabbt är 35-44 åringarna (drygt 80 procent). Det betyder att flertalet av dessa ersättningar kommer att ligga fast som ett åtagande för socialförsäkringen i ytterligare 20-30 år.

Diagram 38 Antal nybeviljade förtidspensioner resp S/A-ersättning 1971-2004

Under 1970-talet var antalet nybeviljade förtidspensioner större bland män, men sedan 1985 har kvinnornas andel av de nybeviljade förtidspensionerna överstigit männens. Under 2000-talet har antalet nybeviljade förtidspensioner resp S/A-ersättningar ökat hos både män och kvinnor, men pensioneringen bland kvinnor har ökat rekordsnabbt. Trendmässigt ligger männen idag kvar på samma nivå som i början av 1980-talet medan kvinnornas nivå ligger drygt 70 procent över 1985 års nivå.

Diagram 39 Antal nybeviljade förtidspensioner samt S/A-ersättning 1971-2004 (män och kvinnor)

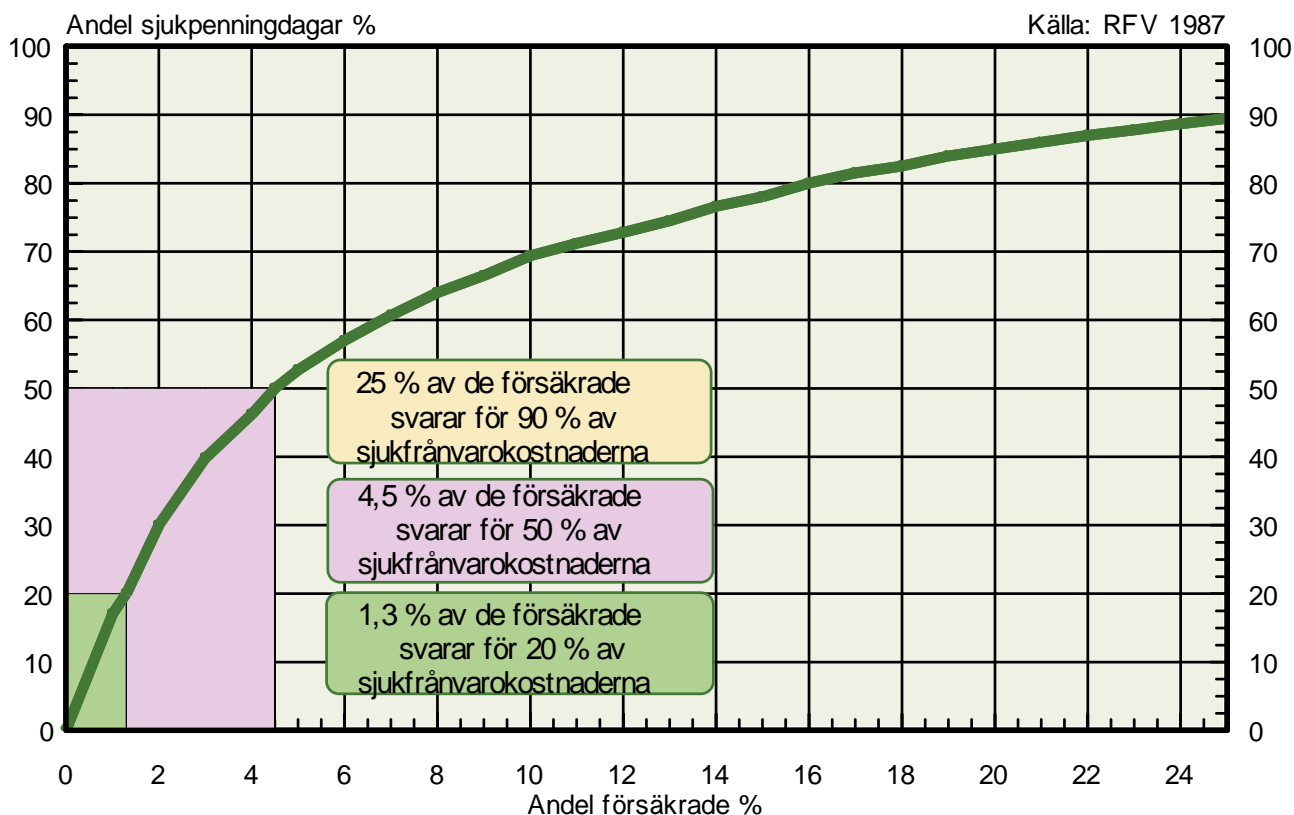


Sjukfrånvaro som varar över ett år

De allra flesta av oss är inte alls sjukskrivna under året och om vi skulle vara det rör det sig oftast om en mycket kort tidsperiod. Huvuddelen av all sjukfrånvaro (och därmed kostnaderna för frånvaron) ligger på de längre fallen. I det klassiska diagram som gjordes av Hannelotte Kindlund på RFV 1987 framgår att endast 4,5 procent av de försäkrade svarar för hälften av sjukpenningdagarna och att 25 procent av de försäkrade svarar för 90 procent av sjukpenningdagarna.

4,5 procent av de försäkrade svarar för hälften av sjukpenningdagarna.

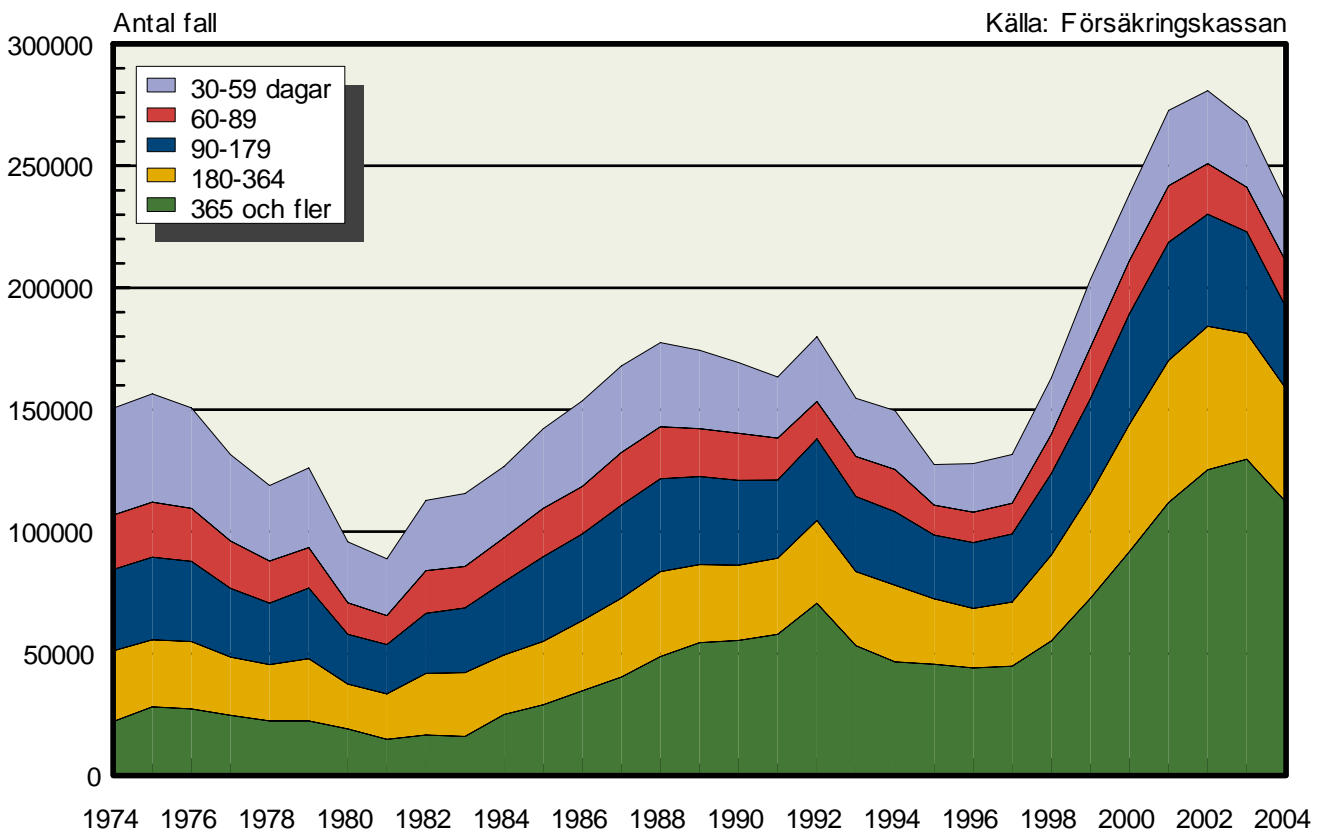
Sammanlagt är varje dag 135.000 personer eller 4,7 procent av befolkningen 20-64 år frånvarande på grund av sjukdom. 2,6 procent av åldersgruppen är sjuka under kortare tid än ett år. Den gruppen har inte medtagits i rapporten. I den här rapporten redovisas endast de sjukfall, som pågått mer än 365 dagar. 112.000 motsvarande 2,1 procent av alla 20-64-åringar är sjuka så länge, i en del fall handlar det om mer än 5-6 år.

Diagram 40 Sjukpenningdagar fördelade efter individ

Det är de långa sjukfallen som ökat

Av diagrammet nedan framgår att det är just de mycket långa sjukfallen över ett år, som under senare år vållat de största problemen. Redan under 1990-talet skedde en kraftig ökning av denna grupp, vilket motverkades av dels den höga arbetslösheten dels en omfattande gallring bland dessa fall hos Försäkringskassan, vilket resulterade i att många i stället fick förtidspension. På samma sätt har de långa sjukfallen återigen ökat sedan sysselsättningen började stiga 1998. Det förefaller vara så att de långa sjukskrivningarna är en del av en trend, som påbörjades redan i mitten av 1980-talet och som tillfälligt bröts under den höga arbetslösheten i 1990-talets början. Sedan 2003 har trenden kunnat vändas, också denna gång bl a med hjälp av en omfattande förtidspensionering.

Många har försökt analysera vad det är som lett till denna utveckling. Åldersfaktorn är en mycket sannolik orsak. Vi såg tidigare i att medelåldern i åldersgruppen 20-64 år stiger med nära 2 år (från 40,5 år till 42,5 år) mellan 2000 och 2007. Men det förklarar inte varför uppförsbacken påbörjades redan under 1980-talet då medelåldern faktiskt sjönk.

Diagram 41 Pågående sjukfall 1974-2004

I de ettårsfall som behandlas i den här rapporten har åldersfaktorn ändå en viss betydelse. Trenden går mot fler långtidssjuka med ökande ålder. Trenden bryts i 60-årsåldern, då en allt större grupp förtidspensioneras.

Fler kvinnor långtidssjuka

Redan i slutet av 1970-talet gick kvinnorna om männen i fråga om sjukfrånvaro. Av tabellen bredvid framgår att kvinnornas långtidsfrånvaro är 85 procent högre än männens. 2,8 procent av kvinnorna i åldrarna 20-64 år är sjukskrivna över ett år jämfört med männens 1,5 procent.

Eftersom en stor del av kvinnorna arbetar inom den offentliga sektorn och eftersom denna sektor sedan mitten av 1980-talet varit utsatt för en rad olika besparingsprogram, som sammantaget lett till sjunkande personaltäthet och brist på resurser till arbetsmiljöarbete kan det ligga mycket i detta. Många av de kvinnor som arbetar i den offentliga sektorn har arbetat där under många år och har en högre ålder än genomsnittet i arbetskraften.

Försämringen av äldreomsorgen med minskat äldreboende och en nedgång av servicenivån i hemtjänsten från 35 procent av 80-åringarna 1980 till 20 procent 2004 och den därmed ökade anhörigvården har med all sannolikhet också haft betydelse för kvinnors totala tidsbudget

Tabell 4 Sjukfrånvaro 365 dagar eller mer 2004

Ålder	Antal	Andel av åldersgrupp
20-34	14.537	0,9
35-44	29.114	2,3
45-54	34.532	3,0
55-59	20.441	3,2
60-64	13.373	2,5
Totalt	111.997	2,1
Män	39.083	1,5
Kvinnor	72.914	2,8

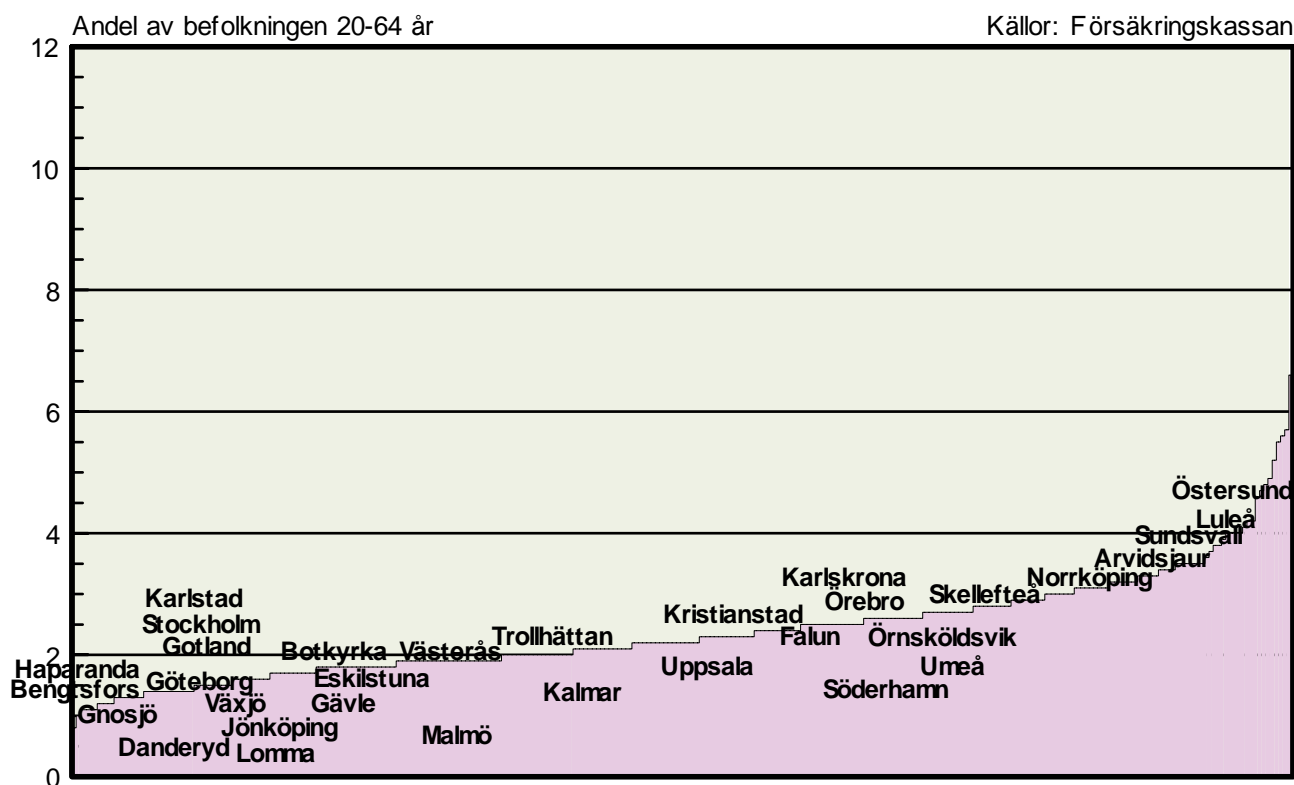
och därmed deras hälsotillstånd. Diagnosstudier visar också att stress och andra psykiska fenomen kommit att spela en allt större roll under de år som gått.

Stora regionala skillnader i långa sjukfall

De regionala variationerna är som vanligt stora. Medan den genomsnittliga andelen sjukfrånvarande över ett år är 2,1 procent av 20-64-åringarna varierar den kommunala sjukfrånvaron från 0,8 procent i Pajala och 6,6 i Munkfors.

Som synes så tycks det inte finnas någon överensstämmelse mellan orternas placering i detta diagram och de diagram som beskrivit arbetslöshet, åtgärder och förtidspensionering. I själva verket är det så att orter med extremt hög arbetslöshet och förtidspensionering (som Pajala, Haparanda m fl) befinner sig på den rakt motsatta sidan av diagrammet. Detta är ett uttryck för att utslagningen i dessa kommuner redan är så stor i form av andra åtgärder, att det helt enkelt inte finns plats för sjukfrånvarande.

Diagram 42 Sjukfall 365+ dagar 2004



dessutom mycket svagt (0,23). Detsamma gäller sambandet mellan långtidsfrånvaro och arbetslöshet⁶ (0,25 för hela åldersgruppen och lägre i alla delåldersgrupper).

Sjukdom och arbetsförmåga

Trots det svaga sambandet mellan den långa sjukfrånvaron och andra variabler kring arbete och arbetslöshet finns det mycket som talar för att en del av den långa sjukfrånvaron har ett indirekt samband med faktorer på arbetsmarknaden. Lagen om allmän försäkring 3 Kap 7§ stadgas att prövningen av **ned satt arbetsförmåga** i första hand ska göras mot det arbete man hade innan man blev sjuk. Om det inte är möjligt att återgå till det tidigare arbetet ska prövningen i stället göras mot jobb på den öppna arbetsmarknaden. Vid denna prövning kan hänsyn tas till **ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter**, dvs exakt på samma sätt som vid S/A-ersättning.

Utsikterna att lyckas med en rehabilitering till ett annat jobb än det man tidigare haft är betydligt sämre i regioner, som har ett litet utbud av arbetstillfällen liksom för personer med hög ålder och låg utbildning. Här visar våra sambandsanalyser att det finns ett visst samband (-0,39) mellan den långa sjukfrånvaron och förekomsten av jobb i näringslivet i bostadskommunen. Ett liknande samband har uppmätts när det gäller S/A-ersättningen (-0,39).

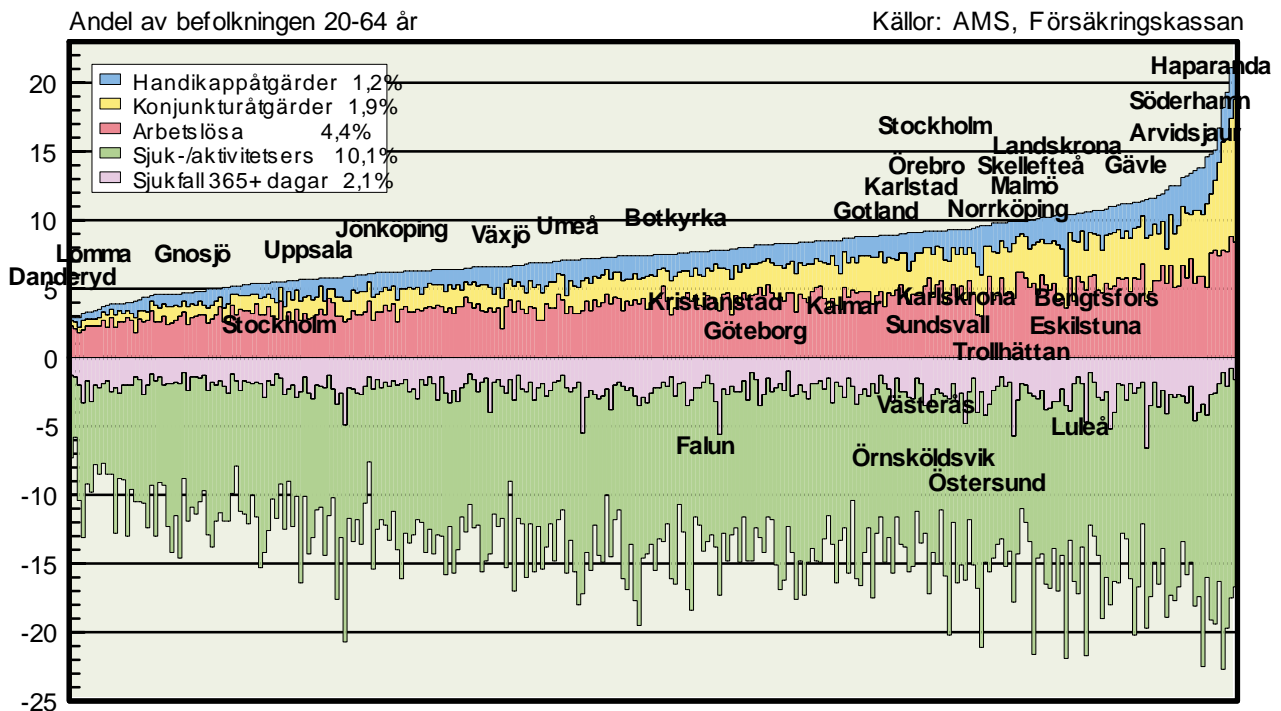
Utsikterna att lyckas med en rehabilitering till ett annat jobb än det man tidigare haft är betydligt sämre i regioner, som har ett litet utbud av arbetstillfällen liksom för personer med hög ålder och låg utbildning.

Sammanlagda ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa 2004

Om vi lägger samman alla de tidigare diagrammen över ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa får vi följande bild. För att göra diagrammet mer lättöverskådligt har ersättningar vid arbetslöshet fått positiva värden medan ersättningar vid ohälsa lagts under 0-strecket som negativa värden. Detta utgör självklart ingen värdering utan är bara ett sätt att göra diagrammet mer pedagogiskt.

⁶ Socialförsäkringskommittén har dock konstaterat att det finns ett samband mellan hela sjukfrånvaro (alltså inklusive den korta frånvaron) och arbetslöshet (inkl konjunkturåtgärder) om man mäter på länsnivå. Vi kommer fram till samma resultat.

Diagram 43 Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa 2004 (varierar mellan 8,7 och 40,9 procent mellan olika kommuner i landet)



Sammanlagt har drygt en miljon eller 19,7 procent av alla i åldrarna 20-64 år någon form av ersättning vid arbetslöshet eller ohälsa. 18 procent av männen har det och 21,4 procent av kvinnorna. De tidigare stora regionala variationerna ackumuleras nu till ett spektrum med en spännvidd från 8,7 i Danderyd till 40,9 i Haparanda.

Sammanlagt har drygt en miljon eller 19,7 procent av alla i åldrarna 20-64 år någon form av ersättning vid arbetslöshet eller ohälsa.

Bland de större orter där en stor andel av befolkningen har ersättning vid arbetslöshet eller ohälsa kan nämnas Söderhamn (34,5 procent), Skellefteå (31,6 procent), Motala (25,7 procent), Östersund (24,5 procent), Karlskoga (24,4 procent), Norrköping (24,3 procent) och Landskrona (24,2 procent). En stor del av orterna med ett högt antal mottagare av ersättningar finns i norrlandslänen, men också i Örebro, Dalarna, Blekinge och Värmland.

Tabell 5 Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa 2004, andel av befolkningen 20-64 år

Län	Öppen arbetslöshet	Konjunktur-åtgärder	Handikapp-åtgärder	S/A-ersättning	Sjukfrånvaro +365 dagar	Totalt
Norrbottn	5,8	4,3	2,0	12,1	3,6	27,8
Gävleborg	5,9	3,6	1,7	12,7	2,0	25,9
Jämtland	4,6	3,6	1,7	11,4	4,3	25,5
Västerbotten	4,6	2,2	1,7	13,7	2,8	25,1
Västernorrland	5,1	3,1	1,6	10,7	3,2	23,7
Värmland	4,2	3,1	1,9	12,1	2,1	23,4
Dalarna	4,6	2,4	1,5	11,4	2,7	22,7
Blekinge	5,2	2,6	1,5	10,3	2,7	22,2
Örebro	5,2	2,7	1,4	10,3	2,7	22,2
Södermanland	4,8	2,4	1,5	11,1	2,3	22,0
Västmanland	4,5	2,4	1,4	11,5	1,9	21,8
Östergötland	4,7	2,2	1,2	10,6	2,6	21,3
Kalmar	4,2	2,0	1,4	10,5	2,5	20,6
Gotland	4,9	2,2	1,8	10,1	1,5	20,6
Västra Götaland	4,3	1,8	1,1	10,7	1,6	19,6
Skåne	4,7	2,1	1,0	9,5	2,1	19,4
Halland	4,0	1,7	1,1	9,0	1,8	17,7
Uppsala	4,0	1,1	0,9	8,8	2,5	17,3
Jönköping	3,4	1,3	1,2	9,4	1,9	17,1
Kronoberg	3,5	1,4	1,1	8,7	1,9	16,6
Stockholm	3,6	0,9	0,6	8,3	1,6	15,0
Hela landet	4,4	1,9	1,2	10,1	2,1	19,7
Glesbygdskommuner	5,0	3,8	2,4	13,6	3,4	28,2
Övriga mindre kommuner	3,9	2,3	1,7	11,8	2,5	22,3
Medelstora städer	4,5	2,3	1,4	11,2	2,3	21,8
Övriga större kommuner	3,9	2,0	1,5	11,8	2,3	21,6
Landsbygdskommuner	4,0	2,0	1,6	11,3	2,3	21,2
Industrikommuner	3,9	2,1	1,4	11,5	2,1	21,1
Större städer	4,9	2,2	1,2	9,7	2,3	20,3
Storstäder	4,8	1,6	0,7	8,7	1,5	17,4
Förortskommuner	3,2	0,9	0,7	8,5	1,8	15,0

Den högsta frånvaron finns i glesbygdskommunerna. Glesbygdskommunerna ligger också i topp i alla ersättningsgrenar. Ju större kommuner, desto lägre frånvarotal. Allra lägst är talen i förortskommunerna.

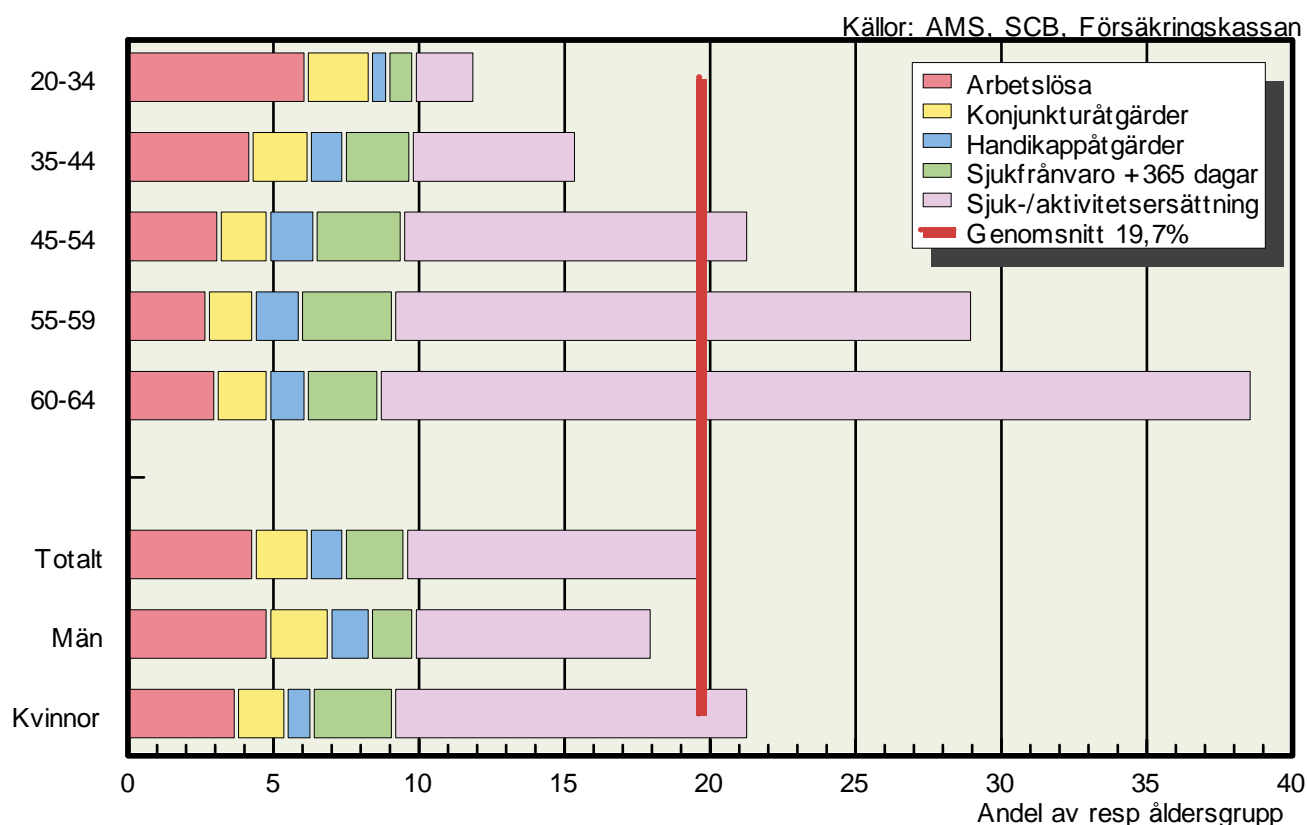
Andelen med ersättningar blir större med stigande ålder. I de lägsta åldersgrupperna utgör arbetslösheten en större del av frånvaron, men ju högre upp i åldrarna vi kommer, desto större betydelse får S/A-ersättningen.

I åldersgruppen 60-64 år har hela 38,7 procent någon form av ersättning vid arbetslöshet eller ohälsa. 30 procentandelar av dessa har S/A-ersättning. Kvinnor har i större utsträckning än männen ersättning vid sjukfrånvaro och förtidspension, medan arbetslöshet och olika arbetsmarknadsåtgärder utgör en större del av männens ersättningsprofil.

Tabell 6 Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa 2004

Ålder	Antal	Andel av åldersgrupp
20-34	200.207	11,9
35-44	196.098	15,5
45-54	250.401	21,4
55-59	187.029	29,1
60-64	208.535	38,7
Totalt	1.042.270	19,7
Män	484.400	18,0
Kvinnor	557.871	21,4

Diagram 44 Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa i olika åldersgrupper 2004

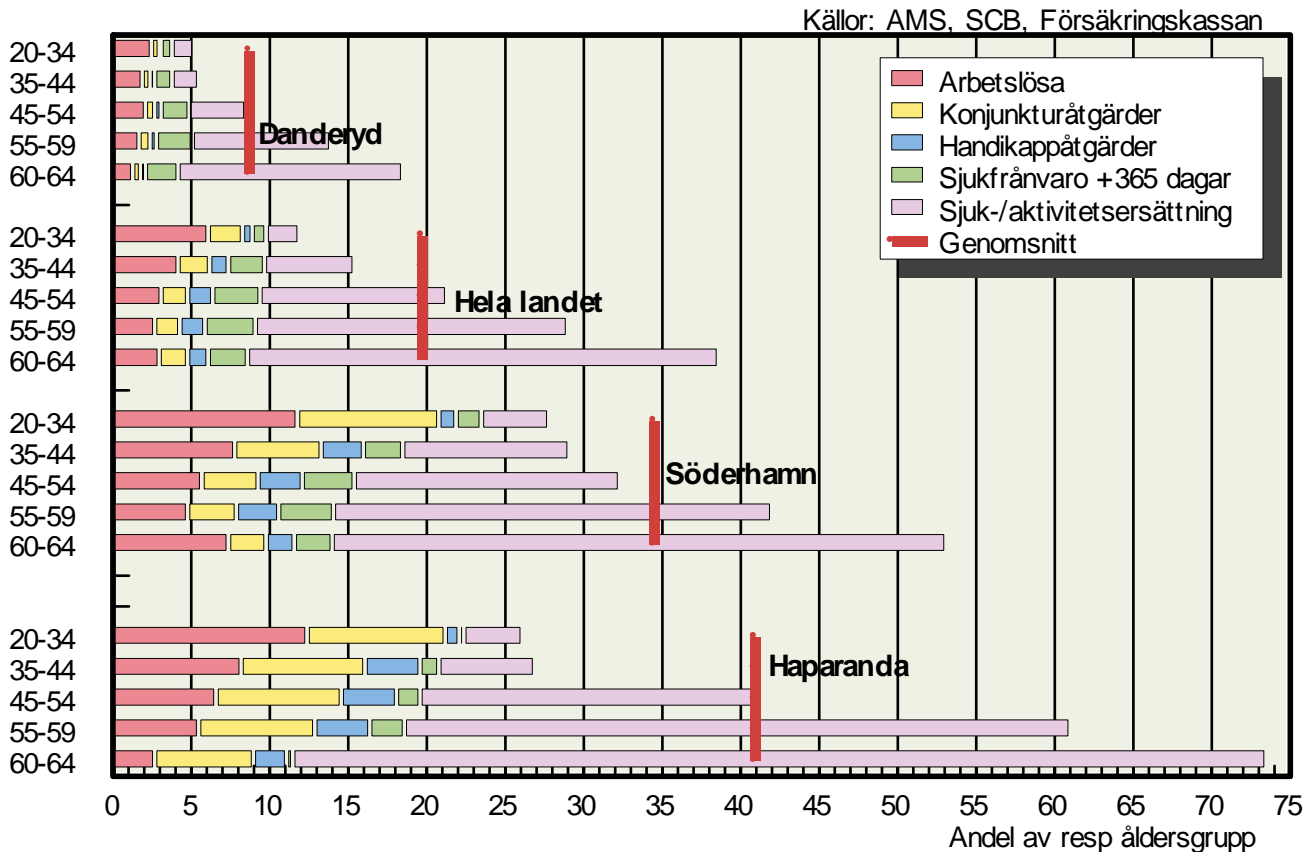


I nästa diagram jämför vi ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa i de två ytterlighetskommunerna Haparanda och Danderyd. Eftersom Haparanda är en mycket speciell kommun med förklaringsvariabler som sträcker sig in över finska gränsen har vi också valt att ta med Söderhamn, som är en relativt stor kommun, som tidigare haft en hög industrisysselsättning.

I Söderhamn är den genomsnittliga andelen med ersättningar 34,5 procent, dvs 75 procent högre än riksgenomsnittet. 36,3 procent av kvinnorna har någon form av ersättning, men bara 32,9 procent av männen. I den sista ålderskullen före pensionsåldern har drygt hälften någon form av ersättning.

I Haparanda har 40,9 procent av befolkningen i arbetsför ålder någon form av ersättning vid arbetslöshet och ohälsa. Det är dubbelt så stor andel som riksgenomsnittet och nästan 5 gånger större andel än i Danderyd. Här är det männen som har den högsta andelen med ersättning, 42,7 procent jämfört med kvinnornas 38,9 procent. I ålderskullen före pensioneringen har 73,8 procent någon form av ersättning, de allra flesta förtidspension.

Diagram 45 Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa i olika åldersgrupper i Danderyd, Söderhamn, Haparanda samt hela landet 2004



Arbetsmarknaden och ersättning vid arbetslöshet och ohälsa

Vi har tidigare kunnat konstatera att det finns starka samband mellan den öppna arbetslösheten och andra ersättningar id arbetslöshet, t ex ersättning vid konjunkturåtgärder och sjuk- och aktivitetsersättning. Nu ska vi titta lite närmare på sambandet mellan den totala mängden ersättningar och utbudet av jobb i olika kommuner och regioner.

Mer näringsliv ger lägre frånvaro

Låt oss dela upp arbetsmarknaden i näringsliv och övrig arbetsmarknad. Till näringsliv räknas hela det privata näringslivet, men också de offentliga företagen. Till den övriga arbetsmarknaden hör hela den offentliga sektorn. Hit har också privata jobb inom skola, vård och omsorg räknats. Våra analyser ger vid handen att det finns ett starkt negativt samband mellan antalet

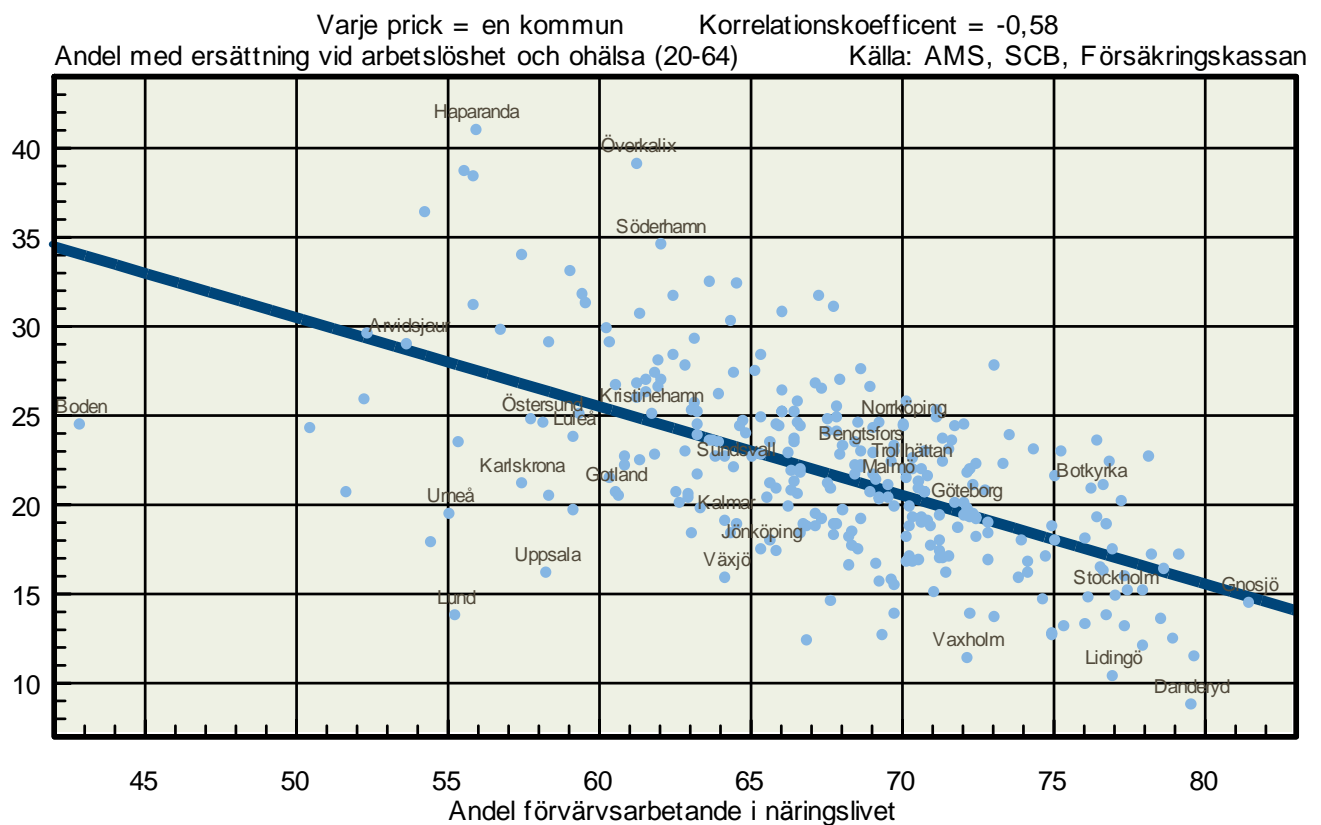
förvärvsarbetande i näringslivet och andelen 20-64-åringar med ersättning vid arbetslöshet eller ohälsa. Ju fler som arbetar i näringslivet, desto lägre är andelen med ersättningar.

Orsakssambandet är enkelt. I varje kommun i hela landet finns en i stort sett liknande uppsättning offentlig service. Det mesta är beslutat av riksdag och regering och de variationer som förekommer är vanligtvis demografiskt bestämda. Den offentliga servicen är i huvudsak en lokal produktion, som inte ger jobb åt alla som bor i kommunen. I varje kommun finns också ett lokalt näringsliv med en lokal produktion, t ex bensinstationer, frisörer, butiker mm. Dessa jobb adderar visserligen till den offentliga arbetsmarknaden, men detta är inte tillräckligt för att kunna ge sysselsättning åt dem som vill.

För att en lokal arbetsmarknad ska kunna ge jobb åt fler krävs att det utöver den lokala produktionen också finns en produktion som exporterar varor eller tjänster till grannkommunen, grannlandet eller ett annat land. Då först växer arbetsmarknaden.

För att en lokal arbetsmarknad ska kunna ge jobb åt fler krävs att det utöver den lokala produktionen också finns en produktion som exporterar varor eller tjänster till grannkommunen, grannlandet eller ett annat land. Då först växer arbetsmarknaden.

Diagram 46 Samband mellan ersättning vid arbetslöshet och ohälsa och andel förvärvsarbetande i näringslivet 2004



Av diagrammet framgår att Gnosjö är den kommun i landet, som har flest förvärvsarbetande i näringslivet. Gnosjö tillhör också de kommuner som har den lägsta andelen med ersättning vid arbetslöshet och ohälsa i landet. I andra ändan ser vi Boden, som har få sysselsatta i näringslivet och en relativt hög andel med ersättningar. Korrelationskoefficienten är relativt hög, vilket antyder att det finns ett starkt samband.

Det här sambandet ställer oss inför ett politiskt val. Antingen ska vi se till att människor flyttar till de orter där näringslivet finns eller också ska vi utveckla näringslivet i de svaga regionerna. Båda metoderna, som givetvis kan kombineras, är förenade med problem.

På 1970-talet hade vi i Sverige en stor befolkningsomflyttning från landsbygd och mindre städer till storstadsregionerna. Flyttningen underlättades av den goda tillgången på jobb i den då expanderande offentliga sektorn, vilket ledde till att kvinnor lättare kunde göra valet att flytta med sin make. Bostadsbyggandet i storstäderna var på topp, så alla kunde få en lägenhet. Idag tillhör både män och kvinnor arbetsmarknaden på ett annat sätt än på 1970-talet. Det är inte lika lätt för kvinnan att flytta med sin make till en annan ort, eftersom tillgången på nya jobb inte är lika stor. Bostadsbyggandet är betydligt lägre än på 1970-talet och en återupprening av flyttlasspolitiken skulle med all säkerhet innebära snabbt stigande priser på storstädernas bostadsmarknader, vilket skulle fortläpa sig i lönebildningen och inflationen i hela landet, något som skulle vara hämmande för Sveriges tillväxt. En stor folkomflyttning skulle med all säkerhet utarma de svaga regionerna ännu snabbare än vad som redan sker. Utflyttning, fallande fastighetspriser, tomma lägenheter, rivning av bostadsområden och sämre social och kommersiell service till dem som tvingas stanna kvar. Behovet av skatteomfördelning skulle sannolikt växa ytterligare.

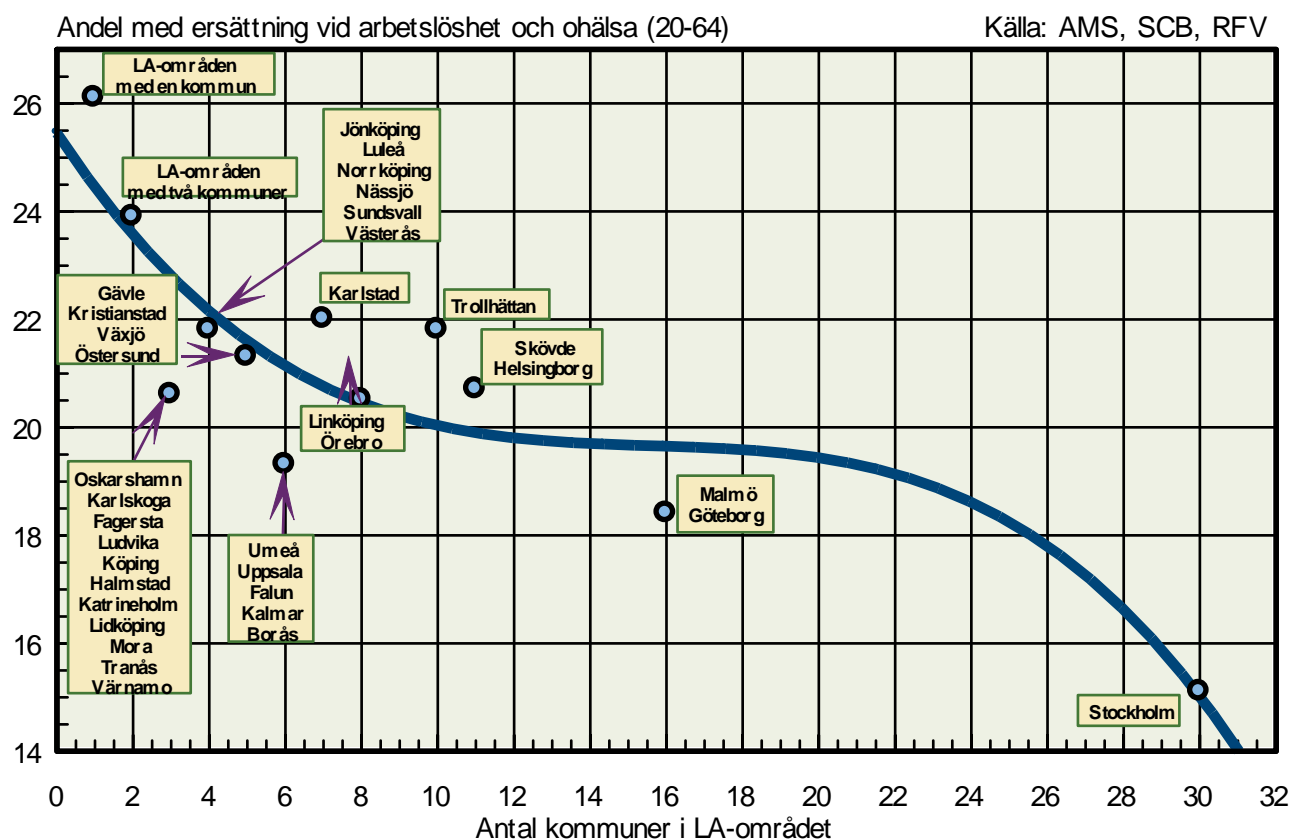
Som vi ska se i nästa avsnitt kan vi framför oss också se en strategi, som innebär en satsning på starkare regioner i hela landet. Det handlar inte om den gamla doktrinen "Hela Sverige ska leva", utan en ganska radikal strategi, som tar fasta på den inomregionala omflyttning som redan idag sker. Strategin går ut på att skapa starka noder i 6-8 regioner i hela Sverige. Som vi ska se är det en metod, som kommer att tvinga Sverige att på allvar anpassa sig till den globala marknadens krav på regional konkurrenskraft. Den kommer att kräva en hel del omtänkande, både när det gäller dagens administrativa länsindelning och när det gäller decentralisering av beslut från statlig sektornivå till regionnivå.

Regionförstoring

Mer jobb i näringslivet leder som vi sett till att lägre andel av den arbetsföra befolkningen har olika former av ersättningar. Det behöver inte betyda att näringslivet måste flytta till människorna utan kan lika gärna innebära att invånarna på en ort genom bättre vägar, bättre kollektivtrafik, lägre avgifter vid pendling över länsgränser får tillgång till större befintliga arbetsmarknader. Detta, som brukar kallas regionförstoring, har varit ett mycket framgångsrikt recept i bl a Mälardalen. Med hjälp av en bättre infrastruktur ökar det regionala utbudet av jobb vilket i sin tur påverkar andelen med ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa.

Diagram 47 Samband mellan ersättning vid arbetslöshet och ohälsa och LA-områdets storlek 2004

Korrelationskoefficient = -0,84



Diagrammet ovan visar vad som händer då invånarna i en kommun till sin lokala arbetsmarknad kan addera de arbetsmarknader som finns i grannkommunerna. Ju fler kommuner som är sammankopplade med varandra i ett lokalt arbetsmarknadsområde⁷, desto fler olika slags jobb finns det att välja mellan. För den som blivit sjuk eller arbetsskadad i ett jobb behöver inte förtidspension vara ett alternativ. Det kan mycket väl finnas ett alternativt jobb i det lokala arbetsmarknadsområdet, där arbetsförmågan kan utnyttjas till 100 procent. Också den som blivit arbetslös hittar i regel ett nytt jobb snabbare om utbudet av jobb är stort.

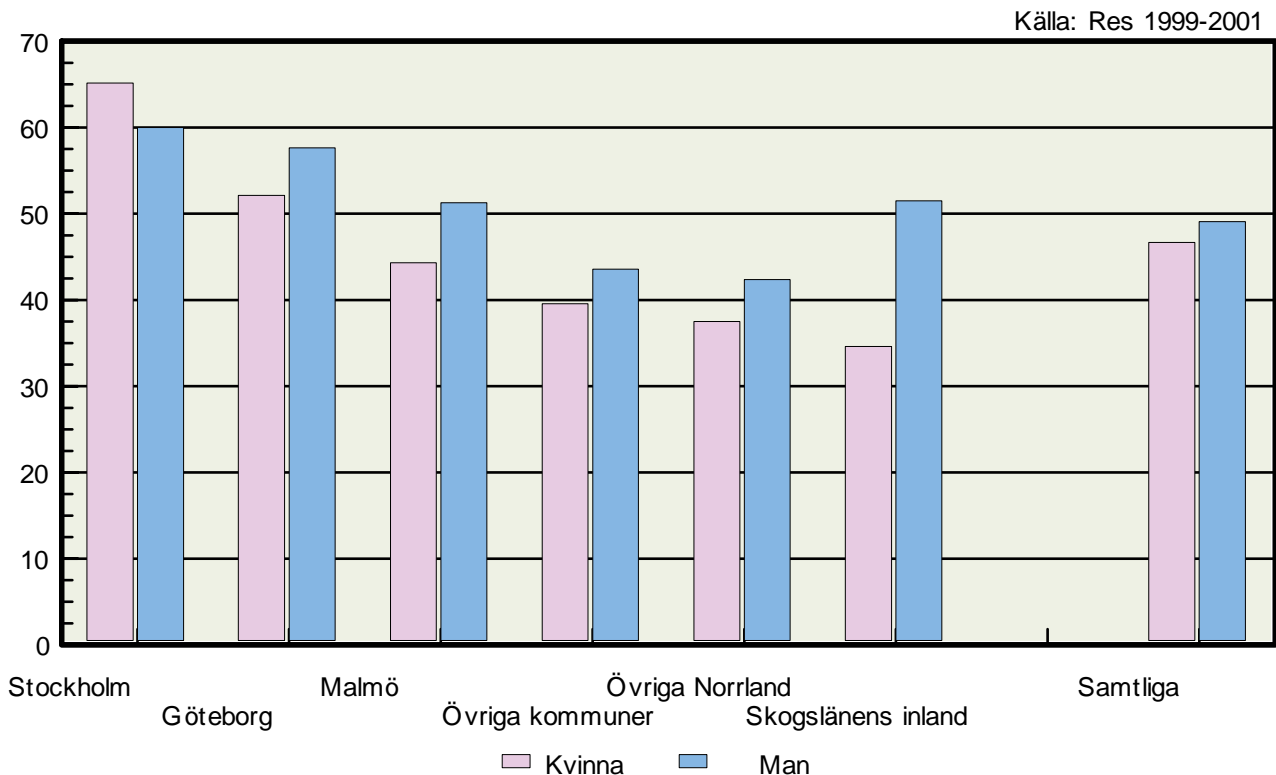
Korrelationskoefficienten i diagrammet ovan är den högsta vi uppmätt i hela rapporten, (-0,84). Vi får också fram relativt höga samband mellan den totala andelen med ersättningar och andelen inpendlare (-0,56) och utpendlare (-0,54) i kommunen.

⁷ Nutek publicerar regelbundet listor över lokala arbetsmarknadsområden (LA-områden). Om en kommun ska tillhöra ett visst arbetsmarknadsområde avgörs av hur stor in- och utpendling som sker mellan kommunen och andra närliggande kommuner. Är pendlingen mellan två kommuner tillräckligt stor räknas de båda som ett LA-område. Idag finns ett 80-tal LA-områden.

Ett större arbetsmarknadsutbud leder således till att andelen med ersättningar blir lägre, vilket också framgår av diagrammet. Ju fler kommuner som ingår i ett LA-område, desto lägre blir andelen med ersättningar. Allra lägst är frånvaron i Stockholms lokala arbetsmarknadsområde som består av 30 kommuner. Även Göteborg och Malmöregionerna, med vardera 16 kommuner ingående i det lokala arbetsmarknadsområdet, har en låg frånvaro. Allra högst är frånvaron i de kommuner som ensamma utgör ett arbetsmarknadsområde.

Ju fler kommuner som är sammankopplade med varandra i ett lokalt arbetsmarknadsområde⁸, desto fler olika slags jobb finns det att välja mellan.

Diagram 48 Genomsnittlig restid för arbetsresor 1999-2001



Den politiska implikationen av denna analys är att regionförstoring är mycket lönsamt för Sverige. Genom att investera i bättre vägar och kollektivtrafik och genom att underlätta för resenärers resande till utbildning och jobb med täta trafikurer och låga avgifter kan samhället spara enorma summor som idag betalas ut i a-kassa, förtidspension osv.

⁸ Nutek publicerar regelbundet listor över lokala arbetsmarknadsområden (LA-områden). Om en kommun ska tillhöra ett visst arbetsmarknadsområde avgörs av hur stor in- och utpendling som sker mellan kommunen och andra närliggande kommuner. Är pendlingen mellan två kommuner tillräckligt stor räknas de båda som ett LA-område. Idag finns ett 80-tal LA-områden.

Problemet är bara att det visat sig mycket svårt att samordna beslut, som idag ligger på ett stort antal instanser, från lokala trafikanordnare till SJ och Rikstrafiken, Banverket och Vägverket. Ett annat stort problem, som vi strax ska återkomma till, är att resurserna till investeringar i regionförstoring begränsas av de stora åtaganden som samhället har när det gäller a-kassa, förtidspensioneringar osv.

Vad kostar ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa?

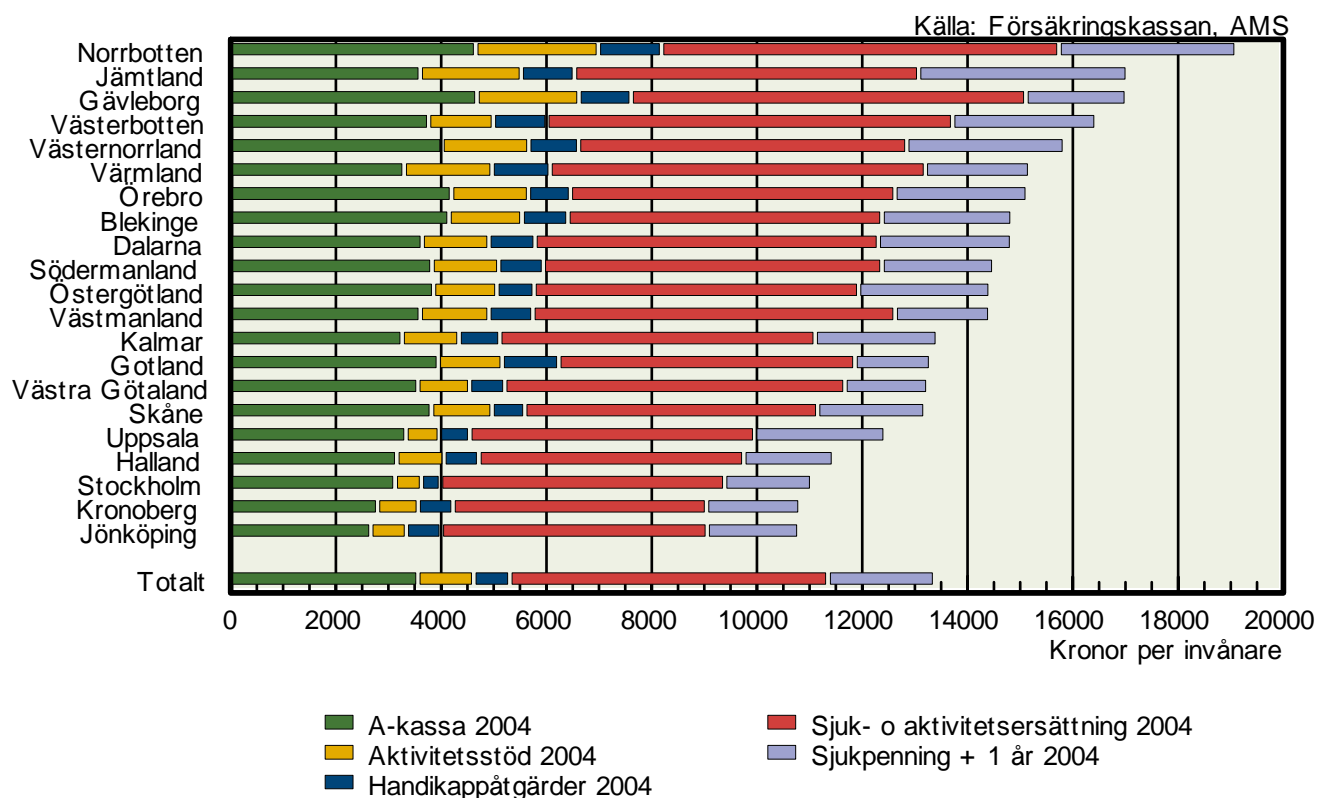
Ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa kostar folkhushållet oerhörda summor varje år. År 2004, då den sammanlagda andelen med ersättningar var högre än någonsin tidigare, var utgifterna för denna frånvaro 121 miljarder kronor. Det motsvarar nästan 5 procent av BNP eller 18 procent av statsbudgeten. Då är inte den korta sjukfrånvaron inräknad (ytterligare ca 18 miljarder).

Tabell 7 Utgifter för ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa 2004

Ersättningform	Miljoner kronor	Procent av BNP
A-kassa 2004	32 456	1,3
Aktivitetsstöd 2004	9 570	0,4
Handikappåtgärder 2004	6 177	0,2
Sjuk- o aktivitetsersättning 2004	54 423	2,1
Sjukpenning + 1 år 2004	18 274	0,7
Summa ersättningar 2004	120 900	4,8

Det betyder att var och en av Sveriges invånare varje år betalar 13.416 kronor i ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa. Utbetalningarna är som vi sett starkt knutna till det rådande arbetsmarknadsläget i olika regioner. Det innebär att kostnaden per invånare i Norrbotten är 19.147 kronor per invånare. I Jönköpings län, som har de lägsta utgifterna för dessa ersättningar är kostnaden per invånare "bara" 10.837 kronor.

Diagram 49 Ersättning vid arbetslöshet och ohälsa, kostnader per invånare länsvis 2004



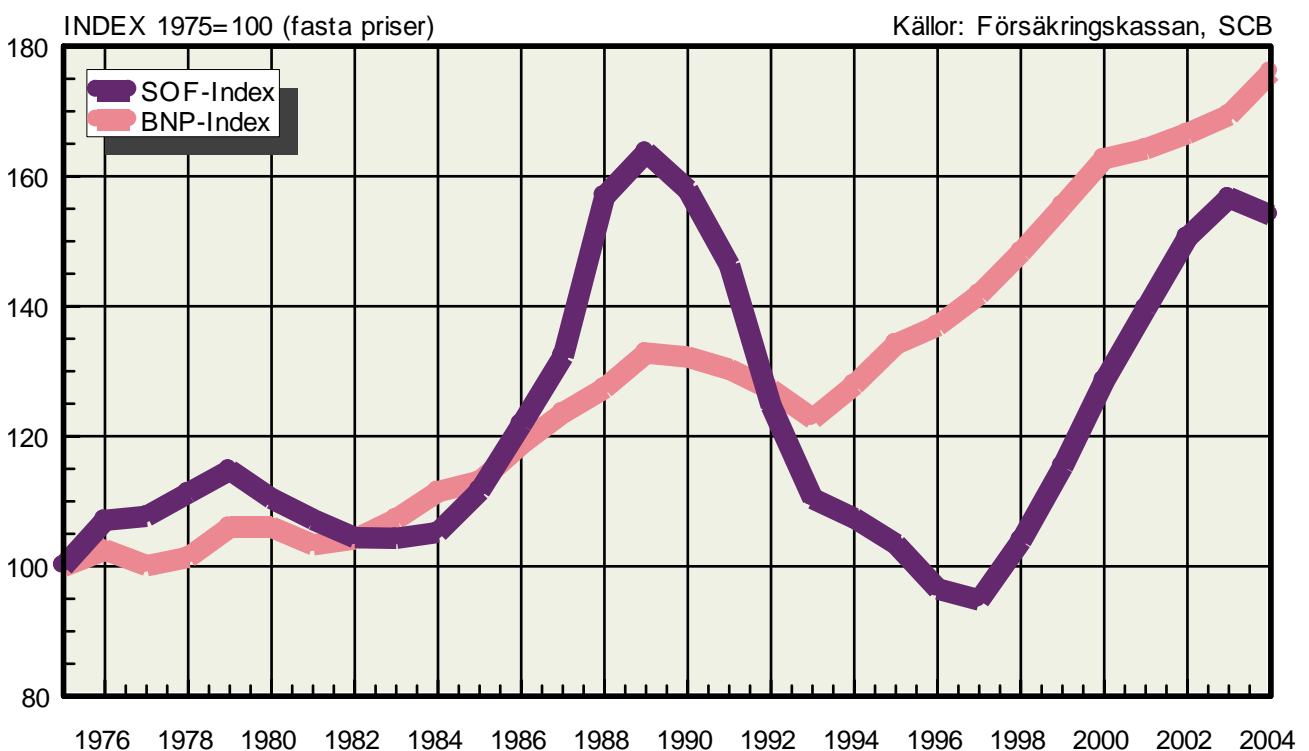
Utgifterna för ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa stiger nu oerhört snabbt. Även om det börjar finnas tecken på att sjukfrånvaron sjunker så har utgifterna för arbetslöshet och sjuk- och aktivitetsersättning stigit snabbt. Situationen börjar likna den vi befann oss i i slutet av 1980-talet då transfereringskostnaderna ökade snabbare än BNP-tillväxten.

Var och en av Sveriges invånare betalar varje år 13.416 kronor i ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa.

I diagrammet nedan har vi begränsat oss till ohälsöförsäkringarnas kostnadsutveckling (sjukförsäkring, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning samt förtidspension/sjukbidrag). I den överhettning på arbetsmarknaden som rådde i slutet av 1980-talet steg ohälsöförsäkringens utgifter snabbare än BNP. Utgiftsutvecklingen bromsades då av två faktorer. Den ena var att allt färre var sysselsatta, vilket begränsade sjukpenningkostnaderna. Den andra var den budgetsanering som skedde under första halvan av 1990-talet.

Sedan 1997 har ohälsöförsäkringens utgifter återigen stigit snabbare än BNP. Vi kan dock se ett trendbrott från och med 2003, vilket torde vara en kombination av ökande arbetslöshet och de saneringsåtgärder som regeringen inlett på ohälsöområdet.

Diagram 50 Ohälsöförsäkringens kostnadsutveckling jämfört med BNP:s utveckling 1975-2004



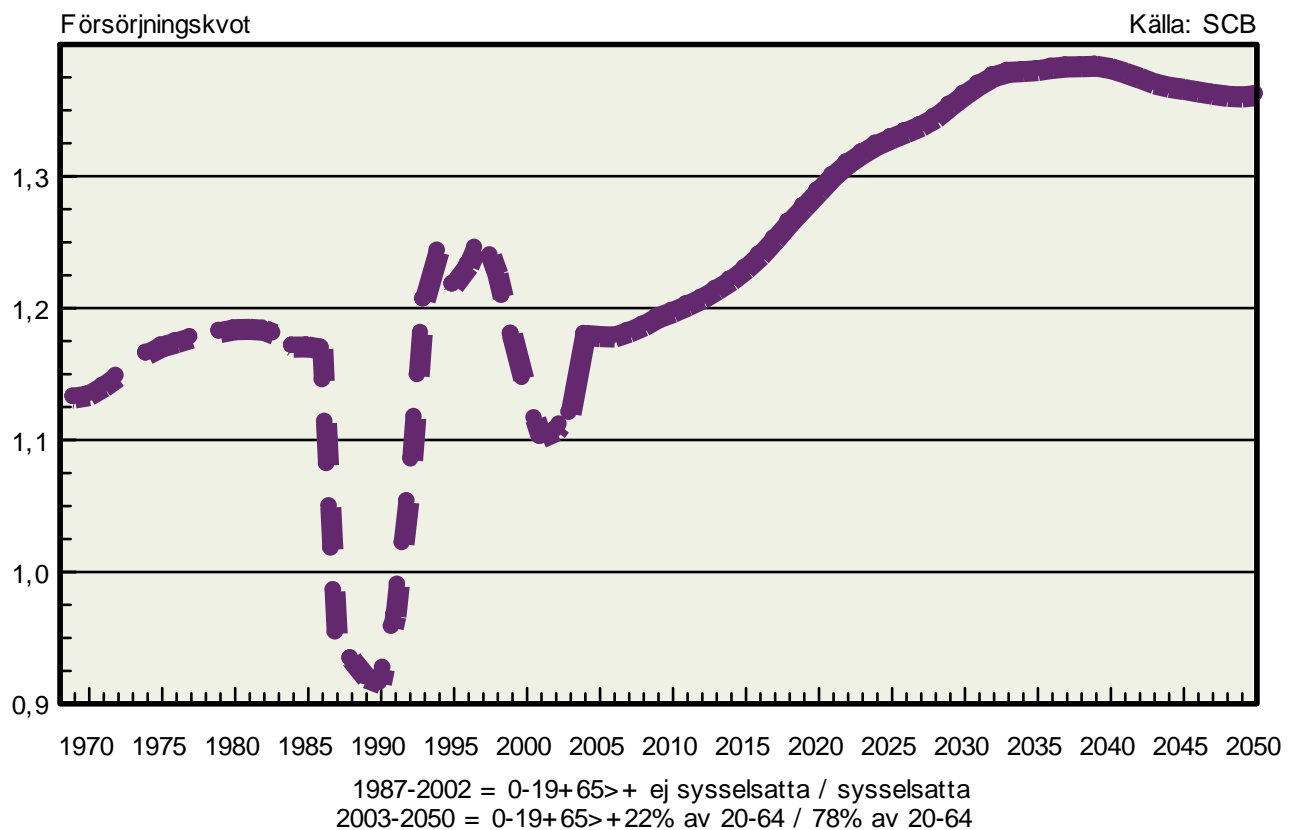
Transfereringarnas inverkan på tillväxten

När man diskuterar möjligheterna att klara den framtida försörjningen av barn och gamla brukar man utgå från försörjningskvoten mellan dessa grupper och gruppen 20-64-åringar. Det brukar vara en nog så besvärlig jämförelse med tanke på att andelen äldre bland befolkningen ökar stadigt.

Vi har här valt att använda en mer realistisk beräkning av försörjningskvoten. Den utgår från att barn och gamla ska försörjas. De är dock inte ensamma om att behöva försörjas. Därför har vi också lagt till dem som inte är sysselsatta. Dessa ska försörjas av – inte hela åldersgruppen 20-64 år utan den del av denna åldersgrupp som är sysselsatta. Fram till 2002 bygger försörjningskvoten på faktiska siffror. För tiden 2003 och framåt har vi räknat med den sysselsättningsnivå som gällde 2003 (78 procent). Vi kan i diagrammet nedan se att vi har en ytterst besvärlig situation framför oss med allt färre som ska försörja allt fler.

Det säger sig självt att vi skulle kunna uppnå en betydligt ljusare situation om sysselsättningen ökade. För var och en i 20-64 års ålder, som kan övervinnas från den skara som har ersättning vid arbetslöshet eller ohälsa till den skara som deltar i försörjningsarbetet, uppnår vi två effekter. Dels minskar utgifterna för individens frånvaro, dels kommer individen att delta i produktionen, vilket innebär att den ekonomiska tillväxten kan öka.

Diagram 51 Sveriges försörjningskvot 1968-2050



En vanlig missuppfattning är att barnen och de gamla svarar för större delen av de offentliga utgifterna. Barnomsorg, skola, pensioner, äldreomsorg och sjukvård är mycket stora utgiftsområden. Vi har gjort beräkningar av hur mycket olika åldersgrupper konsumerar av de totala offentliga utgifterna (inkl försvar, polis, förvaltning etc).

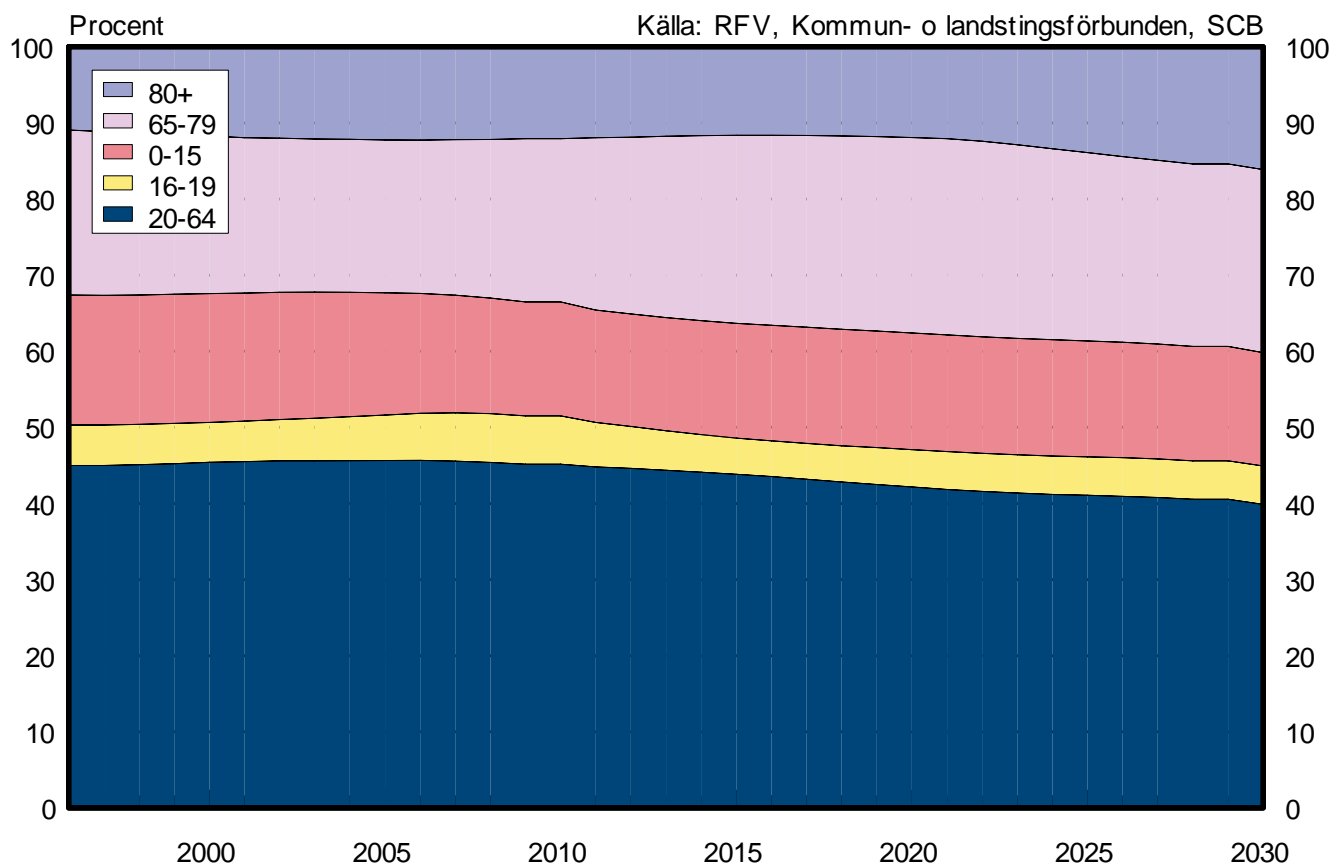
Av tabellen bredvid framgår att åldersgruppen 20-64 år gör anspråk på 45,6 procent av alla offentliga utgifter. Ungefär en fjärdedel av dessa utgifter är ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa. Prognoserna visar att dessa utgifter kommer att vara som störst år 2006, varefter de minskar. År 2030 kommer de (allt annat oförändrat) att uppgå till 40 procent.

Åldersgruppen 20-64 år gör anspråk på 45,6 procent av alla offentliga utgifter. Ungefär en fjärdedel av dessa utgifter är ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa.

Tabell 8 Olika befolkningsgruppers välfärdskonsumtion

Åldersgrupp	Andel av befolkningen	Andel av utgifterna
0-19 år	24,0	22,1
20-64 år	58,8	45,6
65+ år	17,2	32,3

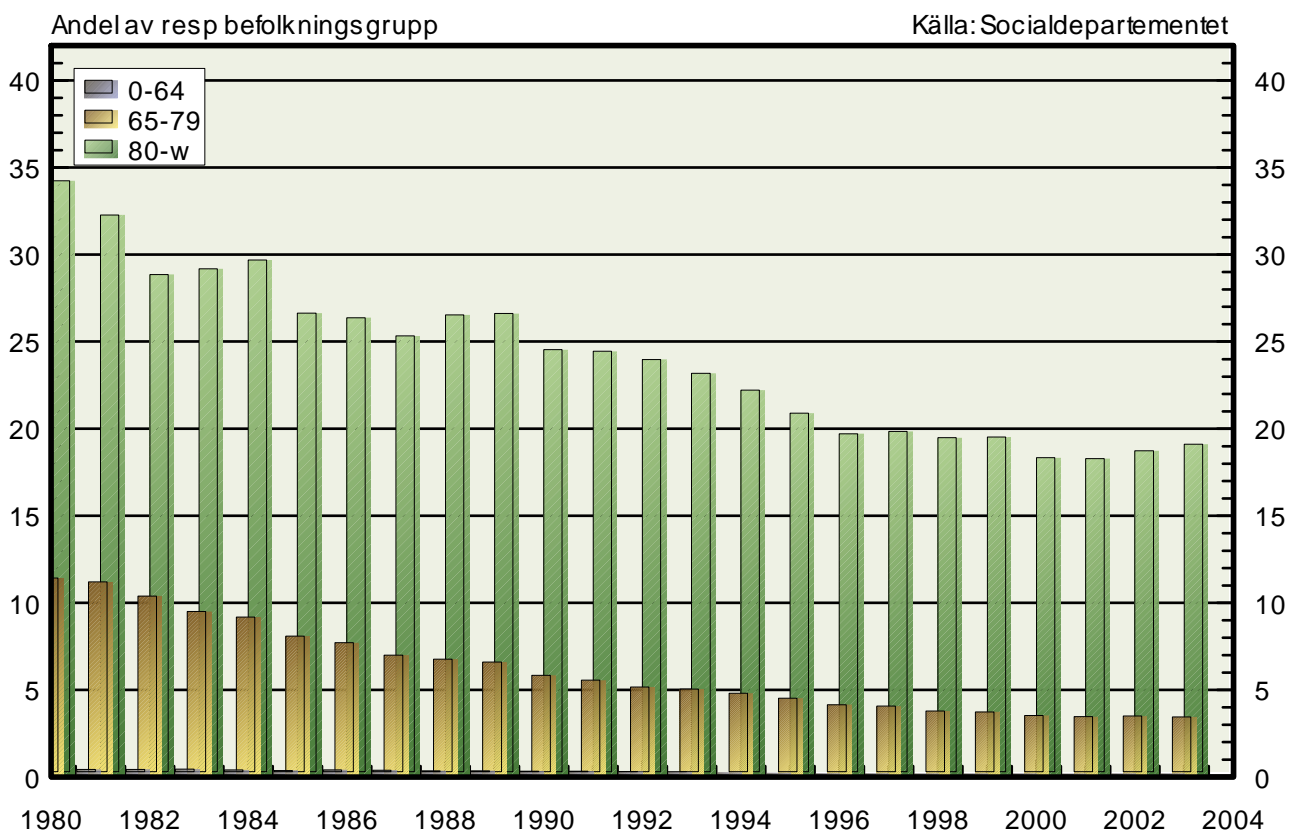
Diagram 52 Välfärdsstatens utgifter 1996-2030



Konflikten mellan transfereringar och andra samhällsbehov

Det är ingen tvekan om att de höga utgifterna för ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa konkurrerar med de åtaganden som samhället har gentemot de äldres pensioner och äldreomsorg och den unga generationens behov av barnomsorg och utbildning. Det är ingen tillfällighet att delar av välfärdssamhället fått stryka på foten till följd av den arbetsföra generationens låga sysselsättning och höga utgifter.

Diagram 53 Andel med social hemtjänst 1980-2003



Andelen 80-åringar med hemtjänst har sjunkit från 34 procent 1980 till 19 procent 2004. De kanske har blivit friskare, invänder någon. Jo, så är det nog, men det är inget man kan sluta sig till genom att se statistiken över sjukfrånvarons utveckling bland 20-64-åringar. Under hela 2000-talet har lärartätheten i grundskolan varit 9 procent lägre än den var 1985. Att lärartätheten nu ökar beror främst på att antalet barn i grundskoleåldern har minskat.

Fler och fler av våra landsting tvingas prioritera vilka sjukdomar de kan behandla och vilka patienterna själva måste stå för. Allt fler åker nu till Polen för att laga sina tänder, eftersom kostnaderna här i Sverige blivit för höga när subventionerna tagits bort.

Den förvärvsarbetande generationens höga arbetslöshet och ohälsa begränsar den ekonomiska tillväxten på två sätt, dels genom att det blir färre som ska vara med och skapa tillväxten, dels genom de ersättningar som utges vid arbetslöshet och ohälsa begränsar de framtida investeringar som ska ge oss högre tillväxt.

Regeringens senaste infrastrukturproposition fick bantas några veckor innan den lades fram på riksdagens bord. Ökningen av anslaget till forskning, utveckling och innovationsinfrastruktur blev blygsamt jämfört vad många andra länder nu satsar. Merparten av landets högskolor har en mycket dålig ekonomi.

Den förvärvsarbetande generationens höga arbetslöshet och ohälsa begränsar den ekonomiska tillväxten på två sätt, dels genom att det blir färre som ska vara med och skapa tillväxten, dels genom de ersättningar som utges vid arbetslöshet och ohälsa begränsar de framtida investeringar som ska ge oss högre tillväxt.

Diagram 54 Antal lärare i grundskolan 1985-2003 och beräknat rekryteringsbehov till 2005

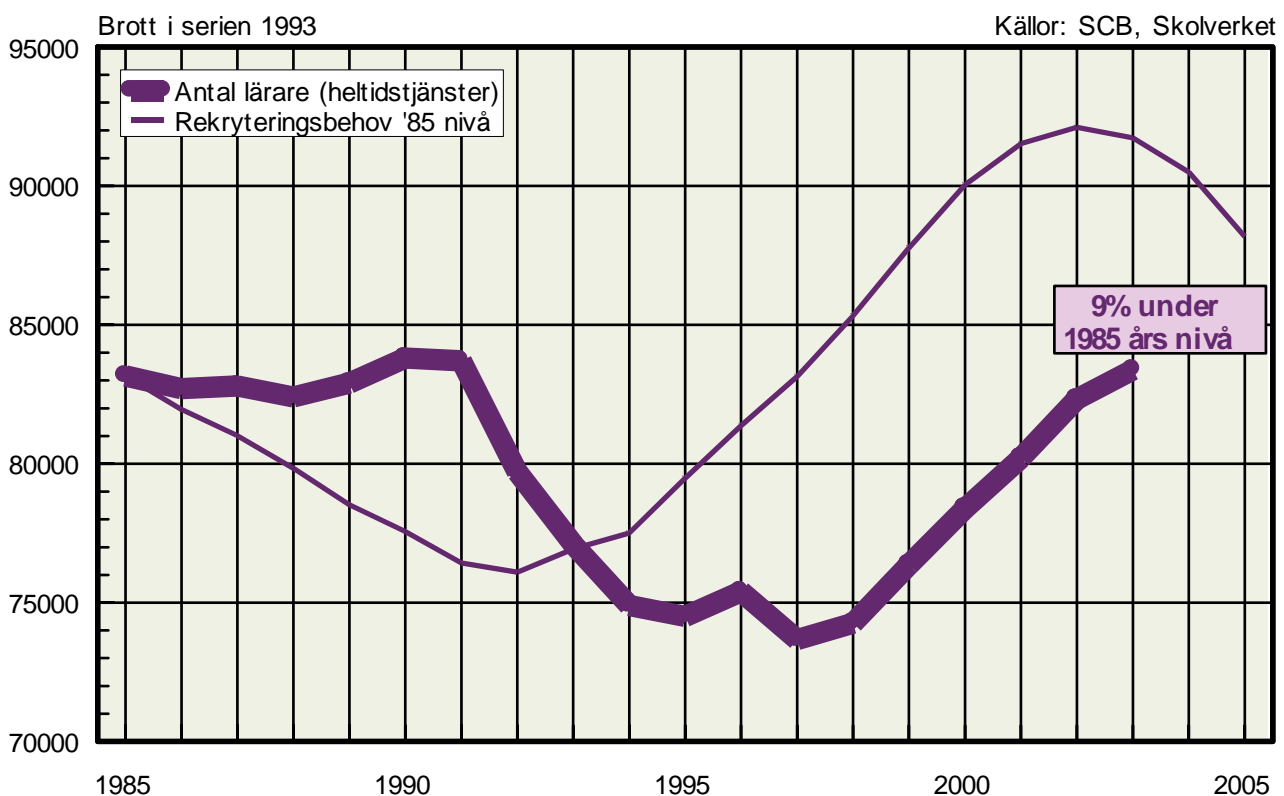


Diagram 55 Offentliga investeringar i Sverige 1960-2005

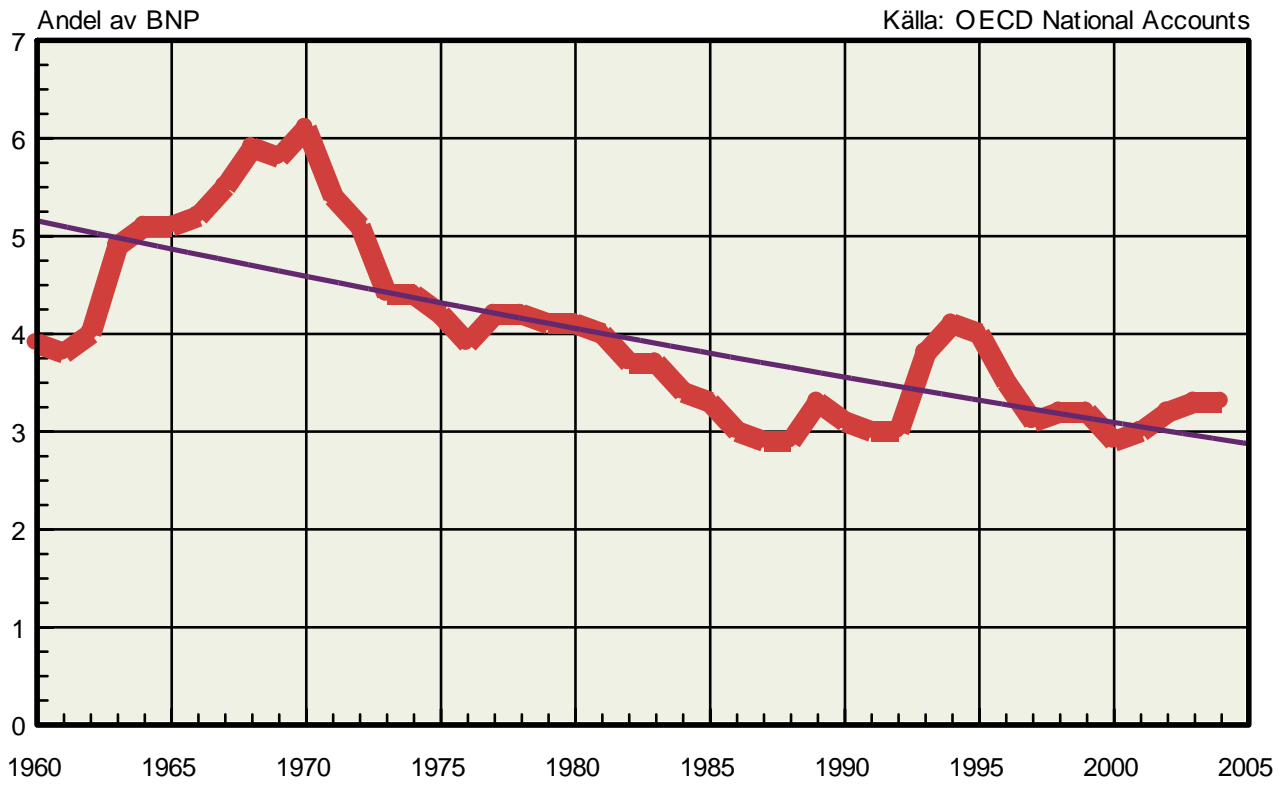
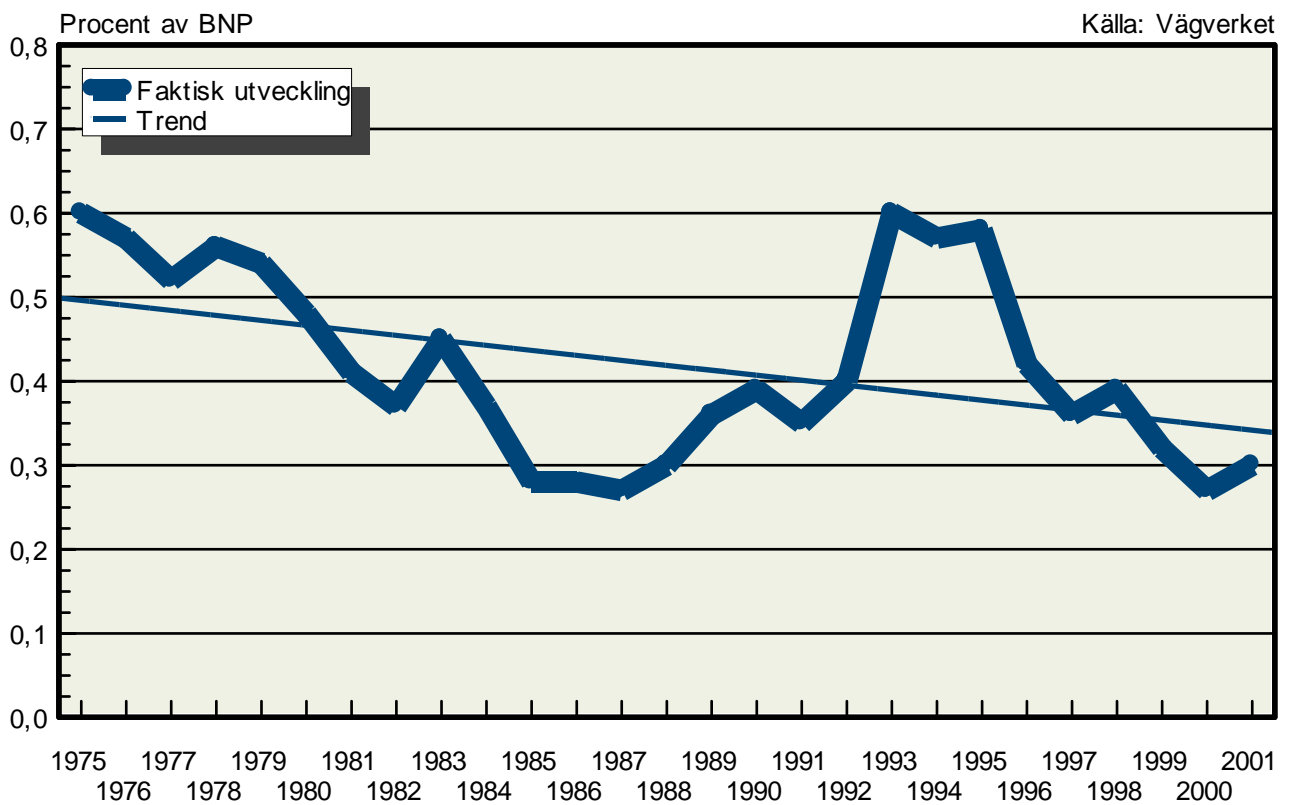


Diagram 56 Väginvesteringar i Sverige 1975-2001



Om allt var som Jönköpings län

Jönköpings län har landets lägsta kostnader för ersättningar vid arbetslöshet och ohälsa. Totalt är det 17,1 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år som har någon av de ersättningsformer vi studerat. Dessa ersättningar kostar varje invånare i länet 10.837 kronor per år. I hela landet är kostnaden 13.416 kronor per år.

Låt oss göra experimentet med att låta alla län få en ersättningsprofil och en kostnad som den som Jönköpings län har. Det är inget extremt experiment utan en kalkyl över hur det skulle se ut om vi kunde minska antalet arbetslösa, i åtgärder, förtidspensionerade och långtidssjukskrivna till en lägre nivå.

Det skulle innebära att andelen med ersättning minskade med 2,6 procent från 19,7 till 17,1 procent. Det skulle innebära att ytterligare 135.000 personer skulle kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och bidra till landets tillväxt. Samtidigt skulle samhällets kostnader för ersättningar åt dessa 135.000 personer upphöra, vilket skulle innebära en besparing i statskassan med 71 miljarder kronor. Det skulle kunna räcka till en stor mängd investeringar i bättre utbildning, bättre infrastruktur och satsningar på att få små och medelstora företag att ta till sig nya forskningsresultat. Det skulle underlätta möjligheterna för regeringen att klara flera av de välfärds mål som utlovats i tidigare propositioner.

Om ersättningsnivån i alla län sjönk till samma nivå som i Jönköpings län skulle ytterligare 135.000 personer kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och bidra till landets tillväxt.

Samtidigt skulle samhällets kostnader för ersättningar åt dessa 135.000 personer upphöra, vilket skulle innebära en besparing i statskassan med 71 miljarder kronor.

Vi bygger landet

Sverige är som vi nämnde i inledningen av den här skriften ett litet land. Våra 9 miljoner invånare utgör inte mer än 1,4 promille av världens befolkning. Det är ungefär lika mycket som befolkningen i New Jersey, Österrike eller Dominikanska republiken. Det manar till eftertanke över hur stor påverkan vi har på världsekonomin och på hur den påverkar oss.

Mycket av det som händer i vårt land påverkas av det som händer i resten av världen. Börsfall i Tokyo, en revolutionerande uppfinning i Kalifornien, ett EU-parlamentsbeslut i Bryssel, skövling av regnskog i Latinamerika och polarisarnas nedsmältning, terroristdåd i New York, krig i det oljerika Irak och billig arbetskraft i Kina, Indien och Östeuropa är företeelser som dagligen präglar den svenska vardagen.

Bara i liten utsträckning kan vi påverka dessa beslut. Genom att delta i FN, EU och världshandelsorganisationen WTO kan vi tillsammans med andra länder utöva ett visst inflytande över politikens utformning. Men till allra största delen måste vi anpassa den svenska politiken till omvärldens strömningar för att uppfylla de drömmar och önskningar som befolkningen har om en bättre framtid för sig själva och kommande generationer.

För ett land som Sverige har det blivit allt svårare att skilja mellan inrikespolitik och utrikespolitik. Det har blivit mindre meningsfullt att prata om en nationell ekonomi utan att samtidigt ta hänsyn till den internationella ekonomiska utvecklingen. Sedan länge är den tid förbi, då finansministrar styrde landet genom att öka eller minska företagens investeringar genom investeringsfonder eller räntepolitik. Möjligheterna att öka eller minska befolkningens köpkraft förändringar i skatte- och bidragssystemen blir allt mindre när en allt större del av ekonomin är beroende av företags och regioners förmåga att skapa konkurrenskraft på växande globala marknader.

Den tid är förbi, då vi kunde vara säkra på att ett antal stora exportföretag för alltid kommer att kunna garantera oss en tryggad ekonomisk tillväxt kring vilken välfärdssamhället kan byggas. Många av de stora "svenska" företagen är inte längre svenska, andra som är det kommer att behöva slå sig samman med andra internationella företag. En allt mindre del av dessa företags investeringar sker i Sverige. Vi kan inte vara säkra på att dessa företags huvudkontor och forskningsavdelningar kommer att förbli i Sverige. Vi måste därför i större utsträckning än tidigare utveckla och förnya det inhemska näringslivet så att det klarar den nödvändiga uppgraderingen till en kunskapsbaserad produktion som i allt större utsträckning måste nå ut på en global marknad.

Runt omkring oss växer världens befolkning mycket snabbare än vi själva. De senaste decenniernas kraftigt ökade internationella investeringar har givit allt fler länder möjlighet att delta i världsekonomin aktiviteter med egna komparativa fördelar, vare sig det handlar om låga löner eller speciella kunskaper. Följden har blivit att världsmarknaden vuxit snabbt och att andelen fattiga i världen sjunkit kraftigt.

Det är således ingen världsdepression som råder runt omkring oss. Sverige, som har goda traditioner av internationell anpassning, bör ha goda förutsättningar att tillgodogöra oss denna utveckling i form av ökad ekonomisk tillväxt, full sysselsättning och en vidareutveckling av de välfärdssystem vi en gång så stolt byggt upp. Det som till sist är avgörande är vår förmåga att anpassa oss till en situation där våra stora internationella företag blivit alltmer självständiga, där regioner snarare än nationer konkurrerar om världens köpkraft och där organisationen av människors kunskaper och kreativitet blivit en nyckelfaktor i en kunskapsbaserad ekonomi.

Vi har i den här skriften pekat på några varningssignaler som visar att vi inte fullt ut utnyttjar vårt lands förmåga. Vissa regioner har snabbt kunnat anpassa sig till den globala specialiseringsens nya förutsättningar genom att koppla ihop näringsliv, akademi och samhälle till en förnyande kraft som väl står emot den utflyttning av produktion som sker i samma andetag. Andra regioner har inte haft den förmågan, vilket inneburit att de idag ser fler jobb försvinna än vad som nyskapas. Konsekvensen har blivit en social utslagning i form av arbetslöshet, men också i form av allt längre sjukskrivningar och allt fler förtidspensionerade.

Kostnaderna för denna sociala exkludering från arbetslivet är förenad med kostnader, inte bara för de svaga regionerna utan för hela nationen. Dessa kostnader begränsar inte bara möjligheterna till vidareutveckling av välfärden utan också förutsättningarna att investera i tillväxtskapande utbildning, infrastruktur, forskning och utveckling mm i såväl starka som svaga regioner i Sverige.

Det är således ingen världsdepression som råder runt omkring oss.

Det är därför av avgörande betydelse att vi tar dessa varningssignaler på allvar och försöker att vända den negativa utvecklingen innan det är för sent.

Tre vägar

När vi studerar den svenska politiska debatten om dessa frågor kan vi urskilja tre olika vägar att angripa strukturproblemen. Vi ska här försöka att beskriva dem översiktligt.

Den första vägen

Den första och enklaste vägen är att stoppa huvudet i sanden och förneka att något har hänt och förtränga att vi över huvud taget har problem. Det är en enkel väg. Den kräver knappast någon förändring av de grundläggande institutioner som vi skapat i Sverige. Varför ska man ändra på något när storföretagen och deras underleverantörer fortfarande har kapacitet att leverera 3,5 procent tillväxt? Varför ska man anpassa de statliga myndigheterna till regionernas ökade behov av att själva baka sitt konkurrens klimat när man kan skicka iväg en regeringshelikopter till krisregioner och överlämna tillväxtpaket som är bakade i det stora Centralbageriet? Varför ska man arbeta med strukturpolitik när man kan skälla på Riksbanken? Varför ska man satsa på tillväxt och livskraft i hela landet när det går så bra i storstadsregionerna och då man bara behöver rekvirera mer pengar till anställningsstöd och förtidspensioner?

Den andra vägen

Den andra vägen är också en enkel väg. Den går i stort sett ut på att göra det svårare för människor som är arbetslösa, sjuka och förtidspensionerade att klara sig på den ersättning de får. Tanken är att de ska få ökade incitament att söka arbete. För att öka antalet jobb på en begränsad arbetsmarknad innehåller strategin också två andra moment. Genom att sänka skatten för företagen ska fler stimuleras att starta växande företag. Genom att riva undan hinder på arbetsmarknaden ska lönerna sänkas och nya jobb skapas i skikt som tidigare definierats bort av kollektivavtalens lägstralöner.

Vi har sett exempel på att vägen fungerar i andra länder, t ex USA och England. Det har dock skett till priset av en ökad social segregering till följd av ökade löneskillnader och växande klyf-

tor i sociala villkor. Det har också skett till priset av att fler ungdomar söker sig till jobb med låga löner i stället för att studera och bidra till ekonomins produktivitetsutveckling.

Vi har två gånger tidigare sett försök att inplantera denna väg också i Sverige. Båda gångerna har försöken varit misslyckade eftersom grundförutsättningarna för strategin saknats. För det första har de partier som velat genomföra strategin varit oense om hur långt man ska driva det moment som handlar om att försämra villkoren för löntagarna. För det andra har strategin lett till kraftiga budgetunderskott, eftersom man varit överens om de två andra momenten i strategin (att sänka skatter och försämra arbetsrätt). Två gånger har vi bevittnat de förödande konsekvenserna för samhället av en strategi som inte samtidigt förmår sänka såväl utgifter som intäkter. Det är inte otroligt att detta kan hända igen som en konsekvens av missnöje med en politik som inte uppfattas leda till ökad sysselsättning och välfärd.

Den tredje vägen

Den tredje vägen är den svåraste vägen. Det är en väg som bejakar det faktum att Sverige behöver anpassa sig till den globala strukturomvandlingen utan att samtidigt försämra för dem som slagits ut i denna process.

Det handlar om att gripa in i områden där marknadskrafterna inte längre fungerar på ett självklart sätt, nämligen i omställningen av våra grundläggande institutioner.

Det handlar om att **förbereda regioner och människor för förändringar**. Sveriges kommuner och regioner måste aktivt delta i omvandlingsarbetet genom att aktivt arbeta för en förnyelse av näringslivet. Utbildning och arbetskraftsförsörjning måste i större utsträckning styras mot regionens förutsättningar att vara en del av den globala marknaden. Vuxenutbildning och kunskapslyft måste nå de grupper som har svårast att klara omställningen av arbetslivet – helst innan de slås ut därifrån.

Den tredje vägen är den svåraste vägen. Det är en väg som bejakar det faktum att Sverige behöver anpassa sig till den globala strukturomvandlingen utan att samtidigt försämra för dem som slagits ut i denna process.

Det handlar dels om att bejaka betydelsen av mer självständiga regioner som tillåts forma sin egen mix av global konkurrenskraft för att bättre hävda sig mot motsvarande kompetensregioner i andra delar av världen. Detta innebär i sin tur en hög grad av omprövning av de statliga stuprörmyndigheter som bygger på traditioner från Axel Oxenstiernas tid. Vi är på god väg att göra detta. Regeringen har tagit initiativ till en **Ansvarsutredning**, som har till uppgift att lägga fram förslag om organisationen av skola, vård och omsorg men också hur regioner ska kunna uppfylla de nya krav som ställs på den offentliga sektorn när det gäller att medverka till skapandet av regional konkurrenskraft. Utredningen har också fått i uppgift att föreslå en omfördelning av makt och befogenheter mellan statliga myndigheter med regional verksamhetsutövning och regionerna.

Det handlar också om att tillhandahålla de instrument som samhället ska ställa upp med för att näringsliv och akademi ska kunna utvecklas i en alltmer kunskapsbaserad ekonomi. Regeringen har här tagit fram en utomordentligt bra strategi, **Innovativa Sverige**, som uppskattas av såväl näringslivet som regioner, akademi och fackliga organisationer. Men varför är det så

tyst om denna strategi? Varför läggs det så lite pengar på den? Satsningen på den nya Innovationsbron (som för övrigt inte innehåller några nya pengar) motsvarar beloppsmässigt den årliga utbetalningen av a-kassa i Falun. Satsningen med 35 nya miljoner i exportstöd till små och medelstora företag motsvarar den årliga utbetalningen av a-kassa i Torsby.

Det handlar också om att bejaka de processer som äger rum inom EU. Vi har i Sverige tagit EU-processen med ro och nöjt oss med att konstatera att vi redan är bäst på alla områden. Vi har fokuserat på Lissabonprocessens makrovillkor, men undvikit att arbeta med mikrovillkoren. Vi har pliktskyldigast överlämnat en årlig rapport om vår del i EUs sysselsättningsstrategin, men nöjt oss med att vår sysselsättningsgrad är högre än i andra EU-länder. EUs sammanhållningspolitik har blivit en fråga som rör våra fattiga EU-kusiner, men vi har inte själva erkänt behovet av att också hålla samman Sverige. Det är dags att inta ett konstruktivt och kritiskt förhållningssätt också till EU-politiken.

Dessa tre strategier innehåller basen för byggandet av det nya Sverige, det Sverige som kan bli bättre rustat att klara globaliseringens nya utmaningar.

Behovet av förnyelse - innovationspolitik

Innovationspolitik handlar om att förnya - att skapa ett värde utöver det som alla andra kan kopiera och som gör att vi kan få ett bra överskott på det vi producerar. Tillsammans med hög sysselsättning och hög produktivitet bidrar det innovativa arbetet till att skapa ekonomisk tillväxt, jobb och välfärd.

Teknologisk och organisatorisk förnyelse

Det finns två grundläggande sätt att förnya sig; teknologisk förnyelse och organisatorisk förnyelse.

Teknologisk förnyelse handlar om att skapa mervärde genom att ständigt ligga i den teknologiska fronten både när det gäller de produkter vi tillverkar och de produktionsmetoder vi använder för att tillverka dem.

Våra storföretag har länge varit duktiga på detta, annars skulle de inte ha kunnat vara kvar på marknaden så länge. Men globaliseringsprocessen har lett till att storföretagen inte längre är så bundna till enskilda nationer. Därför handlar det om att också få de små och medelstora företagen att bli duktiga på innovationsarbete och att ta del av de allra senaste rönen från universitet och forskningsinstitut.

Organisatorisk förnyelse handlar om att ständigt organisera produktionen smartare. Att gå från tillverkning av enstaka skruvar och muttrar till system. Att med hjälp av samverkan i kluster och underleverantörssystem skapa en hel instrumentbräda, en växellåda eller ett intelligent styrsystem för våra bilar. Sådant som inte är så lätt för konkurrenterna att kopiera.

Teknologisk förnyelse handlar om att skapa mervärde genom att ständigt ligga i den teknologiska fronten

Organisatorisk förnyelse handlar om att ständigt organisera produktionen smartare.

Genom smartare organisation av produktionen behöver företag inte alltid ägna sig och high-tech. Se bara på IKEA, som lyckats förena produktion av möbler med konceptet platta paket och kundlogistik, med svensk design och med internationell marknadsföring i nästan alla världens länder. Utan high-tech lyckas IKEA skapa det extra mervärde som adderar till svensk ekonomisk tillväxt, sysselsättning och välfärd.

Om vi vill att våra företag ska vara innovativa företag, som ständigt ligger i den teknologiska och organisatoriska fronten måste vi ha en **innovationspolitik**. Detta har blivit allt viktigare, när vi i allt större utsträckning måste utveckla de små och medelstora företagens innovationsförmåga.

Jag vill skilja på fyra olika typer av innovationspolitik; *nationell, regional, sektoriell och arbetsplatsorienterad* innovationspolitik. Alla är lika viktiga men innehåller olika ingredienser.

Nationell innovationspolitik

Den **nationella innovationspolitikens** uppgift är att skapa de nationella institutioner och spelregler som får människor, företag och regioner att vilja vässa sin internationella konkurrenskraft.

Det handlar om att skapa goda statsfinanser och en sund ekonomi som ger företag och hushåll möjlighet att konsumera och investera.

Det handlar om den nationella kompetensförsörjningen i form av utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik.

Det handlar om en nationell infrastruktur för transporter, datakommunikation och telefoni.

Det handlar också om skattepolitikens incitament till att få företag att vilja växa, förnya sig och gå ut på exportmarknaden. Det här kolliderar ibland med det vi tycker är en rättvis skattepolitik, men vi måste också lära oss att väga in den rättvisa som det innebär att fler kan få jobb till följd av att vi skapar innovativa företag.

Den nationella innovationspolitiken är en fråga om att skapa ett nationellt näringsklimat, ett klimat som får idéer och innovationer att växa så att vi kan skörda dem i form av ekonomisk tillväxt.

Regional innovationspolitik

Men lika lite som det går att odla vin i Lappland eller bedriva renskötsel i Berlin, lika lite kan vi förlita oss på att det nationella näringsklimatet räcker för att skapa goda förutsättningar i alla regioner. Därför behövs också ett **regionalt innovationssystem**.

Den globala konkurrensen flyttar som vi sett produktionsresurserna till de länder och regioner, som har de bästa förutsättningarna, vare sig det gäller låga arbetskraftskostnader, hög produktivitet eller specialkunskaper i en viss produktion. Därför ser vi allt tydligare hur olika regioner specialiserar sig på den produktion där de har komparativa fördelar.

Näringslivet och akademien måste alltså arbeta tätt tillsammans för att utveckla den regionala kompetens som kan spela en roll i den globala konkurrensen. Men de behöver hjälp av de regionala politikerna, som måste leverera de politiska beslut som bidrar till regionens framgång.

Återigen handlar det om kompetensförsörjning och infrastruktur för att säkerställa att regionen får den arbetskraft den behöver, att regionens invånare kan färdas mellan bostad och arbete eller utbildning, att regionen har en attraktiv miljö för att locka till sig de bästa forskarna och specialisterna osv.

Det handlar också om att initiera och underhålla flera kluster så att regionens sårbarhet inte blir så stor om ett kluster får svårt att hänga med i den globala konkurrensen. Den regionala riskkapitalförsörjningen är också en viktig del av det politiska åtagandet, särskilt när det gäller kapital i tidiga skeden då nya innovationer utvecklas.

Sist men inte minst handlar det om att tillsammans med näringsliv och akademi bidra till marknadsföringen av regionen så att man säkerställer tillgången till nya internationella marknader.

Det regionala innovationssystemet är oerhört centralt i den globala konkurrensen. Kanske är det den starka inriktningen på nationers konkurrenskraft, som gör att Lissabon-agendan har så svårt att lyfta. Jag är övertygad om att Lissabonstrategin, för att lyckas, måste utgå från regionerna. Inget land blir starkare än den svagaste länken i kedjan. Den nationella tillväxten blir inte socialt och kostnadsmässigt hållbar om vi tillåter att stora regioner och en stor del av den arbetsföra befolkningen ställs utanför möjligheten att delta i tillväxtarbetet. Detta gäller lika mycket Sverige som de andra 23 EU-länderna.

Sektorieell innovationspolitik

Vi brukar också tala om **sektoriella innovationssystem**. Det är det system som måste finnas för att utveckla konkurrenskraften i en bransch eller ett kluster. Här handlar det mycket om att få företag att öka sin konkurrenskraft genom ökat samarbete.

Var och en som besökt en vintersportort i de tyska eller svenska fjällen vet att ortens konkurrenskraft i hög grad beror på om enskilda lift- och hotellägare, transportörer osv lyckats ena sig om gemensamma bokningssystem, gemensam marknadsföring, kombinerade upplevelsepaket etc. Lika viktigt är det i varje industriellt system att skapa organisatorisk unicitet genom samverkan - i ordergivning, i exportsatsningar i marknadsföring och utbildning.

Här har vi en viktig uppgift att se till att företagen lär sig att kombinera konkurrens med samarbete. Belöningen blir tillväxt och ökad sysselsättning. Regeringens sk industrisamtal är ett bra exempel på en politik som strävar efter att utveckla en sektoriell innovationspolitik.

Arbetsplatsens innovationssystem

Så till sist **arbetsplatsens innovationssystem**. Utbildningsnivån hos den arbetande befolkningen har ökat från i genomsnitt 8 år i mitten av 1960-talet till ungefär 12 år idag. Därtill kommer att allt fler kompletterar sin utbildning i vuxen ålder med kortare eller längre kurser. De arbetsuppgifter vi har idag är också mer avancerade. Allt fler måste kunna programmera och övervaka komplexa produktionsprocesser, allt fler har kontakt med kunder och leverantörer.

Lika lite som det går att odla vin i Lappland eller bedriva renskötsel i Berlin, lika lite kan vi förlita oss på att det nationella näringsklimatet räcker för att skapa goda förutsättningar i alla regioner. Därför behövs också ett regionalt innovationssystem.

Detta innebär att allt fler anställda är bärare av kunskaper som kan bidra till utvecklingen av varor, tjänster och produktionsprocesser. Tyvärr utnyttjar de flesta arbetsplatser inte den innovationskraft som ligger dold till att skapa smartare organisationer och ökad konkurrenskraft. I många fabriker arbetar man fortfarande i Tayloristiska organisationsformer. Inom sjukvård och social omsorg tillåter man hellre byråkratin att växa i stället för att decentralisera verksamheten till mindre enheter där de som arbetar i produktionen får utlopp för sin kreativitet och innovationsförmåga.

Allt fler anställda är bärare av kunskaper som kan bidra till utvecklingen av varor, tjänster och produktionsprocesser. Tyvärr utnyttjar de flesta arbetsplatser inte den innovationskraft som ligger dold till att skapa smartare organisationer och ökad konkurrenskraft.

Efter norsk förebild försöker vi nu LO tillsammans med Vinnova på att utveckla konceptet "arbetsplatsens innovationssystem". Några ingredienser är välkända - kompetensutveckling för att kunna delta i innovationsprocesser och lönesystem som stimulerar till innovationstänkande och grupsamarbete. Förslagspremier finns också med som en del, men allt större tonvikt läggs vid de belöningar som kan tas ut genom att arbetet utvecklas. För att ta vara på den kompetens som finns på en arbetsplats fordras ofta katalysatorer som frigör den hemmablindhet som de anställda ofta har. Här kan designers och forskare spela en viktig roll, men kontakten med kunder och leverantörer är också central.

Utvecklingen av innovativa arbetsplatser är en av de viktigaste uppgifterna vi har för att öka tillväxten, sysselsättningen och välfärden i våra länder. Häri ligger kärnan i all mänsklig tillvaro, nämligen ett meningsfullt och utvecklande arbete. Häri ligger också förmågan att skapa den konkurrenskraft som vi behöver i den globala konkurrensen där varje land, varje region och varje arbetsplats måste prestera sitt yttersta för att förnya sin produktion och sitt kunnande.

Starkare regioner – hur då?

En lämplig bas för utvecklingen av en regional tillväxtstrategi är de regionala tillväxtprogrammen. De har funnits under några år redan och har på sätt och vis utgjort en skola i regionalt tillväxttänkande. Men man har i många länsstyrelser och regionförbund haft svårt att knyta till sig företrädare för näringslivet och akademien, vilket medfört att beslutsprocessen fått en klar "Single Helix"-karaktär.

När vi talar om starkare regioner är det två olika typer av regioner som har betydelse. Det ena är arbetsmarknadsregionerna. Genom att knyta samman enskilda kommuner till sammanhängande områden där befolkningen genom förbättrade pendlingsmöjligheter och ändrade attityder till pendling får tillgång till större arbetsmarknader ökar såväl sysselsättning som hälsa. Arbetsmarknadsområden utgör också målet för den kompetensutveckling som ska ske i skolor, vuxenutbildning, arbetsmarknadspolitisk utbildning osv och bör så nära som möjligt svara mot den näringslivsinriktning som finns eller eftersträvas i regionen.

Starkare regioner innebär också regioner med en kritisk massa som klarar av att utveckla egna nischer för akademisk utbildning och forskning i samverkan med näringslivet. Den inno-

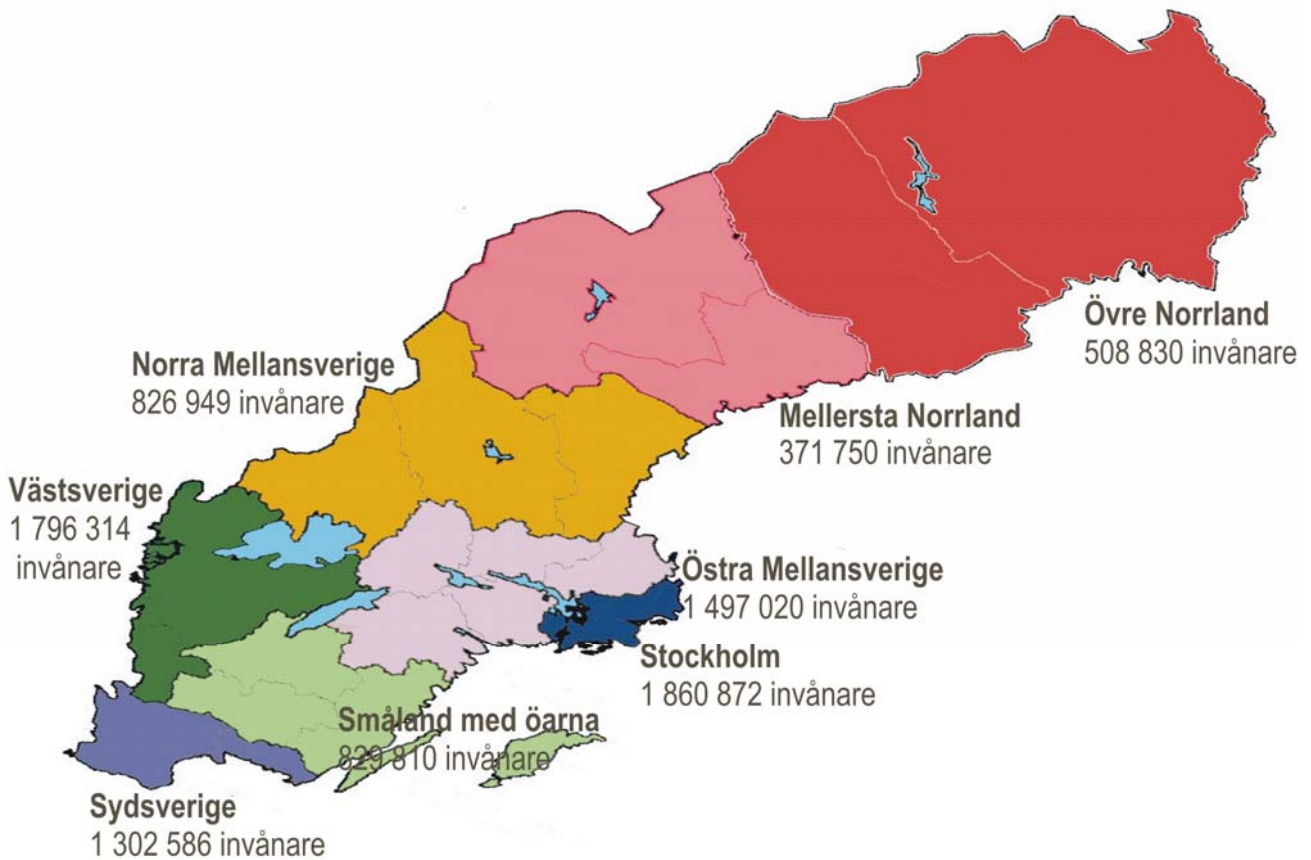
vationsinfrastruktur som syftar till att bidra till regionens förnyelser måste ha tillräckligt starka strukturer av kapital och kompetens för utveckling av innovationer. Mycket talar för att en lämplig storlek utgör drygt 1 miljon invånare, vilket innebär att Sverige har plats för 6-8 storregioner med uppgift att svara för regional utveckling och innovationspolitik. Regeringen har nyligen ombildat landets Teknikbrostiftelser till Innovationsbroar, som ska ha ett större ansvar för finansieringen i tidiga skeden i sju regioner i Sverige. ALMI lägger just nu om sin innovationsverksamhet så att den följer Innovationsbroarnas regionala indelning.

Västra Götaland och Skåne tycks ha haft den kritiska massa som krävs för att snabbare än andra regioner i landet komma igång med det nödvändiga regionala utvecklingsarbetet. Hade Skåne utvecklats enligt den modell som gäller för de flesta län i landet – regionförbund – hade förmodligen aldrig Öresundssamarbetet kommit så långt som det nu har gjort.

I en storregion finns plats för flera arbetsmarknadsregioner med delvis skilda utvecklingsförutsättningar. I Västra Götaland arbetar man med 4 olika delregioner, som till stor del sammanfaller med de arbetsmarknadsregioner som finns i regionen. Delregionerna har fått ett delegerat ansvar att ha hand om näringslivsutveckling, kluster- och branschutveckling, marknadsföring, kompetens, attraktionskraft, kommunikationer mm. Den offentliga sektorn agerar där det finns ett marknadsmisslyckande, men försöker att överlåta ansvaret på näringsliv resp akademi så snart dessa aktörer utvecklat strukturer för eget ansvar. Receptet har visat sig skapa ett ökat intresse hos näringsliv och akademi för ett ökat engagemang i det regionala utvecklingsarbetet.

Det är önskvärt att fler län utvecklas gentemot ett ökat samarbete och på sikt ett samgående i strukturer som klarar av att svara för regional utveckling inom ett näringsgeografiskt enhetligt område med sikte på att åstadkomma global konkurrenskraft. EUs NUTS2-karta följer ganska väl de historiska och kulturella näringsmönster som utvecklats i Sverige och som kan ge upphov till den nödvändiga förnyelse som kan ske genom ökat kunskaps- eller organisatorisk unicitet.

Det är önskvärt att fler län utvecklas gentemot ett ökat samarbete och på sikt ett samgående i strukturer som klarar av att svara för regional utveckling inom ett näringsgeografiskt enhetligt område med sikte på att åstadkomma global konkurrenskraft.

Figur 4 EUs indelning av Sverige i 8 NUTS-regioner

Sektorsmyndigheterna och behovet av ett regionalt MBL

Ju mer regionerna utvecklar instrumenten för tillväxtarbetet, desto mer uppenbart blir det att makten över instrumenten i mycket liten utsträckning ligger i regionens egna händer. Statliga sektorsmyndigheter styr i hög grad utvecklingen inom arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken, infrastrukturförsörjningen osv. Dessa styrs i sin tur av regering och riksdag med riksdagsbeslut och regleringsbrev, som i hög grad präglas av ett nationellt snarare än regionalt tänkande. Därför blir arbetsmarknadspolitiken, och de andra politikområdena mycket lika utformade vare sig de ska tillämpas i Västra Götaland eller Jämtland. Regeringen försöker att tillgodose kraven på regional anpassning med direktiv till myndigheterna om att medverka i de regionala utvecklingsprocesserna. Men likafullt kommer rapporter från regionerna om att myndigheterna bara deltagit pliktskyldigast i olika samverkansorgan och att det sällan lett till en anpassning till de behov som utmejslats i det regionala tillväxtprogrammet.

Ibland arbetar sektorsmyndigheterna med så olika mål att de tar udden av varandras verksamhet. Gränserna för vem som ska arbeta med kompetensförsörjning är strikt uppdelad mellan utbildningssystemet, arbetsmarknadspolitiken, EUs mål 3 och andra politikområden och utrymmet för regional flexibilitet är litet. Genom åren har arbetsmarknadsmyndigheterna, försäkringskassan och kommunernas socialtjänst hellre spelat Svarte Petter med individer som står i arbetsmarknadens utkanter snarare än att se till samhällets bästa. Med olika försök till myndighetssamarbete läggs oerhörda mängder mantimmar ned på att samverka, men samarbetet kan ändå bara föras till den gräns som resp myndighets regleringsbrev sätter. Regleringsbrevens mål är ofta väldigt olika och motstridiga. Medan AMS har till uppgift att bekämpa arbetslöshet har Nutek till uppgift att främja företagsutveckling och regional utveckling. Ingen av

dem har av regeringen fått det gemensamma målet att sträva efter tillväxt och full sysselsättning, vilket begränsar verkningsgraden i resp myndighets agerande och samarbetsmöjligheter.

En av Ansvarskommitténs viktigaste uppgifter måste vara att skapa förutsättningar för fler gemensamma mål för de nationella sektorsmyndigheterna. Målen måste vara direkt kopplade till olika nationella och regionala utvecklingsbehov och särskilt till behovet att åstadkomma regional konkurrenskraft. Om huvudmålet är att åstadkomma tillväxt och livskraft i hela landet måste betydande avsteg göras från den nationella likriktningen av sektorsresurserna. Svaga regioner behöver inte mer bidrag och avlatsbrev utan ett ökat nationellt stöd till sin egen utveckling mot ökad konkurrenskraft. Därför måste också regioner behandlas olika och i enlighet med den utvecklingsplanering som tagits fram i det regionala Triple Helix-samarbetet. Reformen kan liknas vid det reformarbete som på sin tid ersatte arbetsgivarnas §32 med en lag om Medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Vem ska ha makten över regionerna?

Utvecklingen av de modeller som vuxit fram i Västra Götaland och Skåne har vållat huvudbry hos den nationella ledningen. Självklart vill varje kung styra landet med full kontroll och självklart framstår det som ett hot då starka regionala furstar med ett större territorium självständigt börjar utveckla sina egna angelägenheter samtidigt som de kräver ökat inflytande över utvecklingsresurserna. Men den viktiga frågan är: Styr kungen idag eller hänger han (eller hon) bara med?

Självklart vill varje kung styra landet med full kontroll. Den viktiga frågan är: Styr kungen idag eller hänger han (eller hon) bara med?

Mot bakgrund av vad som framförts i denna skrift står det ganska klart att den nationella nivån i själva verket har en ganska liten kontroll över den globala strukturomvandlingens effekter på landets utvecklingskrafter. Vissa regioner går bra, till stor del därför att vi fortfarande har storföretag, som är lyckosamma i den internationella konkurrensen. Men det är som en stor V8-motor, där tre av cylindrarna fungerar oklanderligt medan de andra fem går hyfsat eller rentav väldigt knackigt. De regionala obalanserna är som vi sett tillväxthämmande, eftersom de låser in arbetskraft. De är dessutom mycket påfrestande för de offentliga finanserna och medför redan idag att nedskärningar och omprioriteringar måste göras i offentliga investeringar och välfärdssystem.

Regering och riksdag kan mycket väl ta ett fastare grepp om Sveriges utveckling genom att i ökad utsträckning delegera beslut till den regionala nivån, förutsatt att det rör sig om ett över-skådligt antal regioner med inriktning på tillväxt och livskraft i alla delar av Sverige. Lika lite som planhushållning eller starkt centraliserat beslutsfattande i företag är till gagn för tillväxten och livskraften lika lite är till gagn för Sverige med en alltför tillit centralmaktens förmåga till bedömning av beslut som bättre kan tas där människor och företag finns. På samma sätt som det är en fördel för den som är chef för Ericsson eller Volvo att delegera beslutsfattande och ansvar för att få saker gjorda är det bra för Sverige att utveckla den regionala beslutskraften. Och på samma sätt som den centrala ledningen i decentraliserade storföretag oftast skaffar sig en bättre helhetskontroll genom att delegera och utkräva ansvar – på samma sätt kan Sverige ta itu med de besvärliga strukturomvandlingsproblem som vi just nu brottas med.