

Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2011:9*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Innehåll

Seminarium 4 februari 2011	5
2010-talets viktigaste politiska frågor?	5
1 Trafik och infrastruktur.....	7
2 Miljö, energi och klimat.....	27
3 Utbildningsfrågor	47
4 Arbetsmarknad och arbetsmarknadsfrågor	75
5 Socialförsäkring.....	107
6 Äldreomsorgen och vården	139
7 Fattigdom	157
Paneldiskussionen	173

Seminarium 4 februari 2011

2010-talets viktigaste politiska frågor?

Harry Flam:

Välkomna till dagens ESO-seminarium med rubriken 2010-talets viktigaste politiska frågor.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté under Finansdepartementet med uppdrag att självständigt "bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida finanspolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. ESO ska särskilt belysa frågor dels om hur befolkningen i förvärsaktiv ålder i än högre grad kan motiveras till arbete och egenförsörjning, dels om hur effektiviteten, produktiviteten och kvaliteten kan förbättras i de offentligt finansierade verksamheterna. För att fullgöra sitt uppdrag beställer ESO rapporter från forskare och andra sakkunniga. Rapporterna spänner över ganska vida områden. Från kunskapsöversikter till program med förslag på åtgärder inom ett visst område. ESO arrangerar också seminarier och konferenser i anslutning till publiceringen av rapporterna.

I samband med att ESO återinrättades för ca tre år sedan arrangerades ett seminarium för att få förslag till områden och problem som kunde vara värda att uppmärksamma. Genom det seminariet fick vi in ett stort antal bra förslag av vilka flera dessutom har resulterat i ESO-rapporter.

Syftet med dagens seminarium är likartat, nämligen att försöka ringa in de viktigaste samhällsekonomiska frågorna under den nuvarande regeringens mandatperiod och under resten av 2010-talet. Förhoppningen är naturligtvis att vi även denna gång ska få vägledning, goda idéer och uppslag till framtida rapporter. Av programmet framgår att det som ESO bedömer som centrala frågor under det närmaste decenniet är bl.a. den demografiska utvecklingen, arbetsmarknaden, socialförsäkringssystemet, klimat-

politiken, transportpolitiken, inkomstfördelningen och utbildningspolitiken.

Inom varje område har vi bjudit in framstående forskare, experter och beslutsfattare. Avsikten är att de ska redogöra för vad de anser vara de viktigaste frågorna.

Niklas Ekdal skulle ha varit moderator i dag, men han har hastigt insjuknat. Då sökte vi efter en ersättare, någon som liknade honom så långt som möjligt. Det skulle vara en f.d. ledarskribent, en f.d. medarbetare på försvarsstaben och f.d. FN-soldat. Valet föll då på Thomas Gür att leda dagens seminarium

Thomas Gür:

Tack så mycket Harry. Temat är som sagt de viktigaste frågorna under resten av 2010-talet i ett politiskt perspektiv. Och då pratar vi om politik som ett "hantverk", där man måste göra avvägningar, och kanske försaka eller avstå från någonting för att kunna förverkliga någonting annat. Om inget oförutsett inträffar, dvs. det som en f.d. amerikansk försvarsminister kallade "the unknown unknowns", så är sannolikheten stor att vi under den kommande 10-årsperioden kommer att koncentrera oss på och diskutera de frågeställningar vi kommer att ta upp på dagens seminarium: arbetsmarknad, infrastruktur, miljö, energi, utbildning, socialförsäkringar, vård och omsorg samt fattigdom. Det kanske också finns en och annan vit elefant i rummet som vi inte vill prata om. Jag, och kanske någon annan, kommer ändå att ställa frågor om det.

Vi ska nu få en föredragning i respektive ämne från de kvalificerade experterna som Harry nämnde, och vi kommer också att få en kvalificerad kommentar för varje ämne.

Många av de frågor vi behandlar i dag kommer att vara intimt sammanlänkade med varandra, mycket beroende på att de handlar om just avvägningar. Ytterst handlar det också om hur man kommer att behöva hantera, oavsett hur stora de är, ändliga resurser och göra de avvägningar som är nödvändiga.

Första ämnet är Trafik och infrastruktur. Sverige kommer att satsa ca 500 miljarder kronor fram till 2021 på investeringar inom detta område. Många menar – och det är väl ovedersägligen så när man ser på andel av BNP – att infrastrukturinvesteringarna har varit eftersatta och underfinansierade i förhållande till behoven och i förhållande till jämförbara länder.

Först ut är Jan-Eric Nilsson, från Statens Väg och Trafikforskningsinstitut (VTI). Och sedan kommer en kommentar av Nils-Gunnar Billinger.

1 Trafik och infrastruktur

Jan-Eric Nilsson:

Tack. Ni har fortfarande Windows 2003 här ser jag. När jag påbörjade arbetet med att förbereda det här anförandet så gjorde jag ett försök att överblicka vad det är vi ser i press och TV om infrastruktur (bild 1). Samtidigt lyssnade jag på Gunnar Wetterberg, som pratade om infrastrukturfrågor i ett riktigt långt perspektiv. Det vore väl inte Gunnar Wetterberg, om han inte pratade om sina vanliga favoriter som Axel Oxenstierna, Jonas August Gripenstedt, och Ernst Wigforss. Hans presentation gjorde det uppenbart hur viktigt det är att försöka bedöma det vi ser i vardagen i ljuset av det riktigt långa perspektivet. Vilka är de frågor som ständigt måste hanteras i det föränderliga samhälle vi lever i, respektive vilken är av strukturell karaktär och kräver därför mer eftertanke eftersom de är av stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen?

Bild 1 Transportsektorns problem och lösningar i den dagliga debatten

Problem	Lösning
Trängsel på spåren	Bygg ut snabbare; bygg för höghastighetståg
Trängsel på vägar, i synnerhet i tätorter	Bygg ut snabbare.
Förseningar inom järnvägssektorn	Bygg ut snabbare. Mera pengar till underhåll.
Vinterkaos	Mera pengar till vinterunderhåll
Brist på medel för utbyggnad av infrastruktur	Regional medfinansiering; brukaravgifter; Offentlig Privat Samverkan
Transporterna står för en stor och växande del av CO2-utsläppen	Bygg järnväg, i synnerhet för höghastighetståg
Eftersatt underhåll	"Vi har redan ökat medlen" "Öka ytterligare!"

Med detta som utgångspunkt har jag utformat min presentation på ett tämligen läroboksmässigt sätt och väljer att separat behandla allokeringssproblem och kostnadseffektivitetsproblem (bild 2). De huvudfrågor jag vill ta mig an är om det byggs för mycket eller för lite, om priserna för att använda den infrastruktur vi har är för höga eller för låga och dessutom ställa frågan om hur det står till med kostnadseffektiviteten i den verksamhet som genomförs.

Bild 2 Min infallsvinkel

- Allokeringssproblem?
 - Investeringar; byggs det för mycket eller för lite ny infrastruktur?
 - Prissättning; är priserna för att utnyttja infrastrukturen – drivmedelspris inklusive skatt, banavgifter, start- och landningsavgifter etc. – för höga eller låga?
- Kostnadseffektivitetsproblem?
 - Genomförs verksamheten – byggande, drift och underhåll av infrastrukturen – till lägsta möjliga kostnad?

För att börja med frågan om vi bör bygga mer infrastruktur (bild 3) så är ett första viktigt konstaterande att eventuella kapacitetsproblem visar sig i form av köer eller trängsel. Man ska dock komma ihåg att trängsel ser lite olika ut i olika trafikslag, i synnerhet för att huvuddelen av trängseln i järnvägsnätet och på flygplatser hanteras redan i planeringssituationen utan att det behöver uppstå fysiska köer.

Efterhand har inte bara vi ekonomer utan också beslutsfattarna kommit till insikt om att trängselproblemen inte alltid bäst hanteras genom att bygga nytt utan genom att ta betalt för att trafikanter ska få använda sig av hårt belastad infrastruktur. Trängselavgifter, åtminstone så som de har utformats i Stockholm, har nästan blivit en exportprodukt. Detta är också en lärdom som är överförbar till de andra transportslagen, inte minst järnvägen, där det i dagsläget finns trängselproblem.

Bild 3 Investeringar och underhåll

- Effektivitetsproblem yttrar sig i köer eller andra former av trängsel.
- Trängsel ska emellertid inte alltid lösas med nya investeringar – jfr. trängselavgifterna i Stockholm.
- Viss trängsel i järnvägsnätet kan sannolikt hanteras med efterfrågedifferentierade banavgifter.
- Alla stora system måste alltid anpassas efter en förändrad efterfrågan,
- ... särskilt angeläget med tanke på att efterfrågan – resande och transporter – växer.
- Men inga tecken på att kapacitetsbrister – otillräckligt med vägar, järnvägar eller flygplatser – utgör en bindande restriktion för resande och transporter.

Även om alla kapacitetsproblem inte ska lösas genom nybyggnad så behövs ändå alltid en viss förnyelse. Alla trafiksystem stöter förr eller senare på kapacitetsproblem när trafiken växer. Det innebär att nyinvesteringar behövs. Sådana kapacitetskompletteringar genomförs emellertid på marginalen i ett system som – sett som helhet – fungerar bra. Det finns alltså ingenting som tyder på att bristande kapacitet i infrastrukturen utgör en bindande restriktion för tillväxten i Sveriges ekonomi, trots en relativt konstant årlig trafikökning.

Om man under överrubriken investeringar också inkluderar underhåll (bild 4) blir det lite svårare att uttala sig om situationen, dvs. om vägar, järnvägar och annan infrastruktur underhålls i lämplig omfattning. Dilemmat är att den analytiska kunskapen om vad som är en lämplig omfattning av drift och underhåll är svag. Det är därför svårt att säga om de problem som stundtals upplevs beror på att man totalt har avsatt för lite resurser för ändamålet eller om resurserna inte används på ett kostnadseffektivt sätt. Det kan också vara så att problemen är optimala. Eftersom det inte finns resurser att alltid hålla alla delar av systemen i bästa skick ligger det i sakens natur att man ibland får störningar i väntan på att nästa spårbyte genomförs eller nästa nya beläggning kommer på plats.

Bild 4 Investeringar och underhåll

- Kunskaperna om vad som är en lämplig omfattning av underhållet är utomordentligt dåliga.
- Likaså vet man mycket lite om vad som förorsakar förseningar – trängsel, dålig rullande materiel, dåligt skötta banor?
- Inte heller är det möjligt att avgöra om effektiviteten i underhållsverksamheten är acceptabel.

Kunskaperna om årets och förra årets förseningar i järnvägstrafiken är också otillräckliga eftersom redovisningen av vad förseningarna beror på är dålig. Oavsett vad som sägs av de som är direkt inblandade visar det sig att den information som finns inte är av tillräcklig kvalitet. Det saknas därför systematiska analyser av förseningsorsaker och därmed också kunskap om vilka åtgärder som behöver vidtas för att rätta till problemen. För att försöka få en bättre kunskap om dessa frågor deltar VTI i ett internationellt samarbete som bl.a. syftar till att genomföra benchmarking-studier av drift och underhåll i olika länder. Det har dock visat sig att intresset i Sverige är svagt för att delta i ett sådant arbete.

För att sammanfatta investeringspolitiken (bild 6) så bör man se upp för vita elefanter, dvs. man bör begränsa risken för att genomföra projekt som kostar väldigt mycket och vars nytta ofta inte alls står i proportion till kostnaderna. Många intressenter gillar sådana projekt, inte minst därför att man i ett regionalt perspektiv får nyttan men inte behöver betala en så stor del av kostnaderna. Ett tillvägagångssätt för att minska risken för dessa projekt är att låta genomföra oberoende granskningar av stora projekt innan de påbörjas på det sätt som gjorts i Norge. Granskningar av experter som inte har något att tjäna på projekten minskar risken för glädjekalkyler. Järnvägsinvesteringar i allmänhet och investeringar för att börja köra höghastighetståg i synnerhet riskerar lätt att växa i storlek och bli just vita elefanter. Insikten om att sådana projekt inte är ett kostnadseffektivt sätt att hantera miljöproblem tycks börja sprida sig, något som i sig begränsar risken för felinvesteringar.

I stället för att bygga stort bör man på marginalen försöka utveckla de värdefulla tillgångar man har. Åtgärder som innebär att man bygger mötesspår, förbättrar signalsystemen, bygger om vägkorsningar och så kallade 2+1-vägar ger inte sällan en

betydande nytta i förhållande till vad de kostar. De är dock inte av den spektakulära art som hamnar på tidningarnas förstasidor.

I utformningen av de gradvisa förändringarna bör man också försöka tänka i termer av reala optioner. Med detta menas att det som byggs i dag inte behöver ges högsta tänkbara standard men att dagens konstruktion kan förberedas för ytterligare utbyggnader när väl trafiken har ökat så att detta blir motiverat. På så sätt kommer de framtida justeringarna att bli lite billigare att genomföra.

Bild 5 Rekommendationer

- Se upp för vita elefanter!
- Utveckla metoder för punktvisa och gradvisa förbättringar av infrastrukturen med inslag av reala optioner.
 - Dagens utbyggnad anpassas för att smidigt kunna bygga ytterligare kapacitet längre fram när man vet att det behövs.
 - Mötesspår, signalinstallationer, fokus på de delar av näten där tillväxten är särskilt stark, dvs. nära (större) städer.
- Inför en oberoende granskning av beslutsunderlaget för alla projekt större än en (?) miljard kronor.
- Avsätt resurser för att förbättra kunskapen om optimala underhållsinsatser.
- Järnvägsinvesteringar är ett svagt instrument för att hantera klimatproblemen.

Transportsektorn är en starkt bidragande orsak till klimatproblemen. De policyåtgärder som krävs för att hantera klimatfrågorna är emellertid inte i första hand investeringar utan hamnar i stället under huvudrubriken prissättning. Det är i första hand styrande priser eller en väl utformad utsläppshandel som krävs för att begränsa risken för en global uppvärmning. Utmaningen ligger därför i att utveckla styrmedel för att kunna hantera transportsektorn i samklang med vad som sker i andra delar av ekonomin (bild 6).

Bild 6 Prissättning

- Den stora utmaningen ligger i att utveckla ekonomiska styrmedel för att hantera transportsektorns bidrag till klimatproblemen.
- Trängselavgifterna i Stockholm pekar fram mot hur man bör hantera kapacitetsproblem i väg- och järnvägsnätet.
- Kilometerskatter för att prissätta den tunga trafikens slitage;
- ... bör antagligen kombineras med geografisk differentiering (differentiering på vägtyp) – snart ekonomiskt möjligt tack vare gps/elektronisk prissättning.

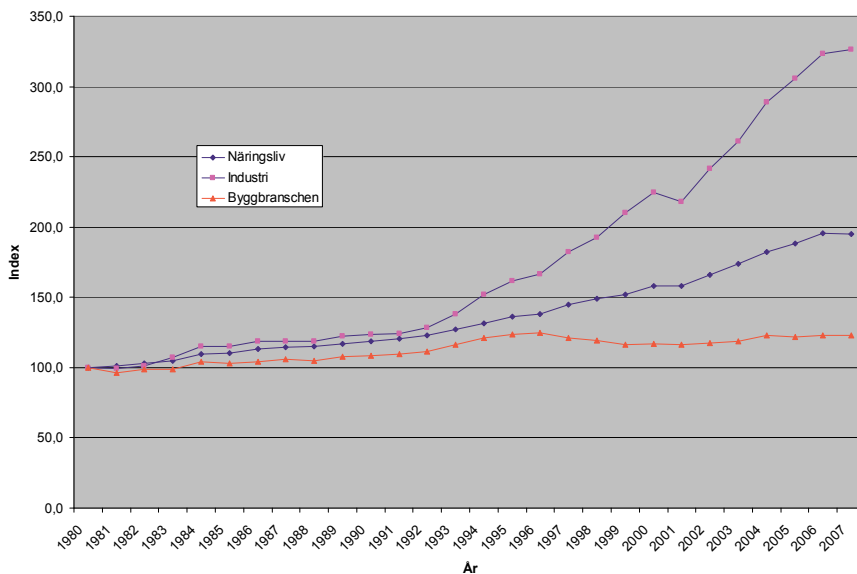
Som redan framgått visar erfarenheterna att trängselavgifter är ett gott alternativ till kapacitetsutbyggnad, åtminstone till dess att efterfrågetrycket blir tillräckligt stort. Ytterligare höjningar av avgifterna i transportsektorn kommer sannolikt att bli nödvändiga eftersom uttaget i många fall är relativt lågt i förhållande till de kostnader som trafiken ger upphov till. Detta gäller i synnerhet tung trafik, som man bör kunna ta mer betalt av i form av en återinförd kilometerskatt som i sin tur varierar beroende på var man kör. Det finns redan i dag tekniska plattformar som skulle kunna användas för att ta betalt på ett smartare sätt än vad som sker i dag. Dessa tekniker är ännu inte ekonomiskt gångbara, men kommer inom kort att bli det.

Avgifterna för att utnyttja infrastrukturen behöver sannolikt höjas för att hantera slitage, trängsel och antagligen också bullerproblem. De översiktliga bedömningar som gjorts pekar på att höjda avgifter sannolikt inte leder till några större överflyttningar av resande och transporter mellan olika trafikslag. Däremot skulle en sådan politik innebära en mera samhällsekonomiskt effektiv användning av existerande anläggningar samtidigt som räkningen i större utsträckning betalas av dem som reser och som transporterar varor i stället för av skattebetalarna. (Bild 7)

Bild 7 Rekommendationer för prissättningspolitiken

- Utveckla principer för medveten och konsekvent hantering av CO2 i allmänhet och i transportsektorn i synnerhet.
- Låt den tekniska utvecklingen slå igenom på differentierade priser för att hantera slitage, trängsel etc.
- Höjda avgifter på väg (km-skatter) och järnväg befogade,
- ... men innebär antagligen små skift mellan trafikslag, mer en överflyttning av kostnader från skattebetalare till resenärer.

Den tredje huvudpunkten i mitt inlägg handlar om kostnads-effektivitet och jag börjar med att förklara vad som är problemet. Bild 8 baseras på uppgifter från Konjunkturinstitutets hemsida och visar arbetskraftsproduktivitets utveckling i olika branscher. Den mittersta grafen representerar genomsnittet för näringslivet som helhet, den översta visar produktivitsutvecklingen i den konkurrensutsatta delen av näringslivet medan grafen längst ner illustrerar utvecklingen i bygg- och anläggningsbranschen.

Bild 8 Arbetskraftens produktivitet i olika branscher enligt Nationalräkenskaperna

Problemet är alltså att bygg- och anläggningsbranschen har en svag produktivitetsutveckling. Omvändningen av detta mått innebär att kostnadsökningarna är mycket snabbare när det gäller byggande, drift och underhåll av vägar, järnvägar och annan infrastruktur än i övriga samhällssektorer. Kostnaden för att bygga nytt och för att underhålla infrastruktur ökar snabbare än alla andra kostnader.

Det inga enkla och entydiga förklaringar till denna utveckling men nästa bild pekar på två aspekter (bild 9). Den första handlar om att de entreprenader som upphandlas och de kontrakt som därefter tecknas är rigida till sin struktur. Avtalen ger inte utrymme för entreprenörerna att utveckla nya lösningar för att hantera de arbetsuppgifter man står inför och ersättningsmodellen innebär i själva verket att man ges incitament att försöka få transportera mer grus och lägga på mer asfalt etc. än vad som egentligen skulle behövas.

Bild 9 **Two aspects på hanteringen av bristande kostnadseffektivitet**

- De vanligaste upphandlings- och entreprenadkontrakten ger svaga incitament för nytänkande.
- Uppföljningsproblemet

I vår forskning arbetar vi aktivt med att analysera incitamenten med olika avtals- och ersättningsmodeller med syfte att försöka identifiera lösningar som bättre bidrar till att infrastrukturproblem kan lösas till lägsta tänkbara kostnad för samhället. Jag skulle kunna ägna lång tid att prata om detta. Under den senaste tiden har vi emellertid sett att det andra problemet, det som i bilden kallas uppföljningsproblemet, kanske är ännu större och ännu mera genomgripande än vad vi ursprungligen trodde.

Ekonomiredovisningen i staten är uppbyggd för att stämma av att de medel som riksdagen årligen reserverar för myndigheterna också används på angivet sätt. Om man efter ett avslutat budgetår kan konstatera att resursförbrukningen inte avviker allt för mycket från det anslag man fått är allt frid och fröjd. Men minst lika viktigt är att få information om hur man lyckas med fleråriga projekt.

Regeringen fattar alltså beslut om en investeringsplan som omfattar många miljarder kronor per år under ett tiotal år, och riksdagen avsätter varje år medel i sina budgetbeslut för att genomföra

en sådan plan. Efter ett sådant bemyndigande upphandlar myndigheterna projektgenomförandet varefter en privat entreprenör bygger vägen eller banan enligt avtal. Under arbetets gång landar en massa fakturor i myndighetens ekonomiredovisningssystem.

Såväl skattebetalare som riksdag och regering skulle vilja veta vad det blev av de medel som avsattes, dvs. vad kom man att bygga i förhållande till de ursprungliga besluten och vilken blev den faktiska kostnaden? I dagsläget är det inte möjligt att utan stora ansträngningar få denna information. Konsekvensen är att ingen i dag vet om verksamheten är kostnadseffektiv eller inte. Det innebär också att dörren står vidöppen för korruption. (Bild 10)

Bild 10 Uppföljningsproblemet

- Dagens uppföljning – utfall i förhållande till anslagstilldelning.
- Vad vill vi följa upp?
 - Regeringen fattar beslut om flerårig investeringsplan
 - Riksdagen fattar årliga beslut om faktisk resurstilldelning
 - Myndigheten upphandlar projekt
 - Det uppstår kostnader som landar i ett ekonomiredovisningssystem.
- Det går idag inte att utan omfattande manuellt arbete svara på frågan "det här ville ni ha, det här blev det och kostnaden blev x".
- Utvecklade system för dokumentation av upphandlingar och uppföljning av kostnadsutfall mot upphandlat kontrakt.
- Innebär också att systemen står vidöppna för slöseri och i förlängningen korruption.

Sedan ett par år sedan arbetar vi med medel från Konkurrensverket för att skaffa en bättre bild av upphandlingar i Sverige i allmänhet. Ett delprojekt har bestått i att samla in information om upphandlingar i vägsektorn under de senaste cirka tio åren. Forskningsmedlen har i stor utsträckning använts för att låta anställda studenter åka landet runt och kopiera anbudsutvärderingar i diariet och för att hämta uppgifter ur ekonomiredovisningssystemet så att det i bästa fall blir möjligt att jämföra avtalad kostnad med det faktiska kostnadsutfallet. I dag har vi därför en databas med cirka 1 400 väg- och 550 järnvägsprojekt som vi eventuellt kommer att kunna använda för att säga något om

egenskaperna i de upphandlingar som görs och eventuellt för att hitta förklaringar till kostnadsöverskridanden.

Frågan är emellertid varför det är så förtvivlat svårt att få denna typ av ganska självklar information direkt från myndigheterna. 2003 skrev Daniel Tarschys en rapport till ESO som ger viss förståelse för denna frågeställning. Han diskuterar där utformningen av den svenska konstitutionen. Det sker en gradvis delegering av ansvar från folket till riksdagen, från riksdagen till regeringen och från regeringen till myndigheterna som i sin tur inte producerar själva utan i stället köper genomförandet av sitt uppdrag från kommersiella företag. Tarschys menar att ett fungerande demokratiskt system kräver en återföring av kunskap från myndigheterna till regeringen och från regeringen till riksdagen - som i sin tur ska kunna tala om för folket vad det faktiska utfallet blev. Han menar att denna återföring i realiteten inte fungerar. Och det är just det som jag tycker mig se i verksamheten omkring oss.

I vårt arbete ser vi att en sådan uppföljning vore både enkel och billig att säkerställa eftersom den information som behövs redan finns i olika former. För det första innebär offentlighetslagstiftningen att offentliga handlingar, bl.a. vad gäller de upphandlingar som genomförs, måste diarieföras. Ett sådant dokument är det utvärderingsprotokoll där bl.a. den ersättning man kommer överens om och uppdragets natur framgår. För det andra registreras inkomna fakturor i ett ekonomiredovisningssystem. I staten används Agresso. Genom att använda samma identitet på ett projekt när det upphandlas som när man registrerar fakturor är det utan vidare möjligt att koppla samman de kostnader som man skriver kontrakt om med de faktiska utbetalningarna. Det som krävs är lite eftertanke för att få ett rationellt system, något som inte kostar mycket. Man måste också få personalen att acceptera att arbeta på detta sätt.

Rekommendationen blir alltså att utveckla en ekonomiredovisning i offentlig sektor som stödjer en uppföljningskultur. Detta innebär att beslutsfattare från riksdagen och neråt ställer krav på systematiska uppföljningar och på att systematiska kostnadsöverskridanden analyseras. Ett sådant underlag innebär också att myndigheterna lär sig att bli bättre, exempelvis genom att jämföra hur man i olika regioner hanterar ett visst uppdrag och vad detta betyder för kostnaderna.

En andra rekommendation har att göra med det som jag tidigare nämnde om upphandlings- och entreprenadformer. Vi skrev för några år sedan en bok som hette "Den svåra beställarrollen". Redan där konstaterades ett behov av att stärka beställarkompetensen i offentlig sektor. Där ingår ett behov av att utveckla nya former för de upphandlingar som genomförs. Det finns också goda möjligheter att göra detta genom att använda sig av kontrollerade experiment. Forskningen kring sådana försök har nu nått långt, och det kan innebära stora effektivitetsvinster att pröva nya lösningar i kontrollerade former innan man inför dem på bred front. (Bild 11)

Bild 11 Förklaring och ansvar

- Förklaring: Svag uppföljningskultur i Sverige (jfr. Tarschys 2003).
- Ansvar?
 - Folket
 - Riksdag
 - Regering
 - Myndigheter
 - Granskare/revisorer

För att avsluta min genomgång kan man konstatera att Sverige inte har några hinder för en fortsatt god ekonomisk utveckling som härrör från infrastrukturen. De utmaningar av strukturell betydelse som måste hanteras går utöver det som är specifikt för transportsektorn och handlar om behovet av en konsekvent politisk hantering av klimatproblemen och om den svaga uppföljningskulturen i offentlig sektor som innebär att kostnaderna för den verksamhet som genomförs kan vara större än vad som skulle behöva vara fallet.

Rekommendationerna är inte braskande, utan handlar om skäligen triviala verksamheter som att systematisera informationen om genomförda upphandlingar, att koppla samman detta med ekonomiredovisningen och att på detta sätt göra det möjligt att följa upp den verksamhet som genomförs. Det är inte speciellt sexiga frågor att driva, men om man lyckas kan sannolikt den som om ett antal år studerar kostnadsutvecklingen i offentlig sektor upptäcka att någonting hände under 2010-talet. Mitt huvudbud-

skap är att detta kan göras med relativt begränsade resursinsatser. (Bild 12)

Bild 12 Rekommendationer

- Ordna till redovisningen i systemet – kan göras till låg kostnad.
- Vidareutveckla beställarkompetensen – se till att olika upphandlings- och entreprenadformer prövas och utvärderas.
 - Mera offentliga experiment!

Thomas Gür:

Tack så mycket. Nils-Gunnar Billinger är en ämbetsmannaveteran. Han har varit pressekreterare hos Roine Carlsson. Sedan var han på Post- och Telestyrelsen och nu senast på Luftfartsverket. Nu har han dessutom presenterat en utredning som handlar om kommunal medfinansiering. Men nu ska vi lyssna på hur han vill kommentera det som har sagts om infrastrukturpolitiken. Varsågod!

Nils-Gunnar Billinger:

Tack! Jag ska göra en varudeklaration och snarare komplettera än opponera på vad Jan-Eric har sagt. Det är alldeles riktigt som Thomas sa att i går så lämnade jag ett delbetänkande i den s.k. medfinansieringsutredningen. Den handlar om att vi – och jag återkommer till det – ska utvärdera den medfinansiering som har pågått under den här planeringsperioden. Sedan ska vi föreslå roller och processer för hur medfinansiering ska gå till, så att man får ett hyggligt system – om det är möjligt. Som det är nuförtiden i utredningsvärlden, så har man när regeringen skriver utredningsdirektiv något litet akut problem, och då så slänger man också med att när ni ändå utreder den här frågan, så kan ni väl också titta på ditten och datten. Det som fick regeringen att slänga med en fråga den här gången var huruvida man ska ha avgift på färjan mellan Gränna och Visingsö. För det lovade nämligen den förra regeringen. När man väl hade lovat det, då började man fundera på är det här egentligen möjligt?, och då bad man oss - inte att komma

med förslag utan att - göra överväganden. Och då har vi gjort en exposé över hur man kan ta ut avgifter i trafiksystemet, och där finns diverse olika avgifter. I avsnittet om avgifter resonerar vi så här. Det finns mycket som tyder på att betydande delar av väg- och järnvägstransporter är underprissatta. Internaliseringsgraden är låg inom de allra flesta segment osv. Och ni som har läst Jan-Erics och hans kollegors artikel om banavgifter i DN för någon månad sedan, förstår ju att jag tycker ungefär likadant som Jan-Eric Nilsson i den här frågan.

Det viktigaste under den här mandatperioden är att få systemet att fungera och då behöver man göra en systemanalys. Och det ligger väl i linje med de resonemang som Jan-Eric har fört. Någon gång för 10-15 år sedan när man tittade på fördelning av personal på Vägverket, har det sagts mig, fanns det 800 personer varav 796 jobbade med nybyggnation och fyra med underhåll och reparationer. På Vägverket säger de säkert att detta är fel. Men det säger lite om hur fokus ser ut. Man får ett fokus på nybyggnation i stället för drift och underhåll.

I medfinansieringsdiskussionerna mellan staten och kommunerna, blir det också ett fokus på att bygga nytt. Alltså, vi har ett sorts systemfel. Och det är inte bara för att det är roligt för politiker att klippa band, utan också för att det finns ett fokus på att bygga ut. Jag tycker att detta förstärks i dialogen mellan kommunerna och staten. Den förrföra utredningen som jag gjorde kallade vi Trafikverksutredningen. Den låg sedan till grund för att slå ihop Vägverket och Banverket, och då lämnade vi tre rapporter.

Själva systemet skulle jag också vilja säga är en utmaning för den här mandatperioden. Det handlar om att vårda så att man får ett väl fungerande system, för vad vi föreslog var egentligen fyra delar. Dels att slå ihop Vägverket och Banverket så att man kan få en "one-stop-shop" jämförelse när det gäller kostnadsberäkningar och bra underlag till politiker – det var det ena. Men vi föreslog också att man ska inrätta en granskande myndighet – Trafikanalys. Jag ska inte säga om det har fungerat bra eller dåligt, men det kan säkert göras ännu vassare. Det tredje vi föreslog var att man ska förstärka Regeringskansliet. Både kvalitativt och kvantitativt för att bli bättre på att styra dessa sektorer. Min uppfattning är, och har länge varit, att detta är undersatt. Det blir väldigt mycket att man springer på de enkla puckarna. Sedan hade vi också ett förslag för att få långsiktighet i systemet. Vi föreslog att det skulle finnas en parlamentarisk beredning. Där är jag lite färgad av min erfarenhet

från försvarssektorn där det antingen fanns försvarskommittéer eller parlamentariska försvarsberedningar, där man kunde förankra JAS-projekt eller utveckling av radarjaktrobotar eller något annat som sträcker sig över mandatperioderna.

Sedan ska jag bara säga när det gäller medfinansiering att vi också ska föreslå ett bättre system. Där har jag två synpunkter. Det ena är att jag inte är säker på att det ger mer pengar, och det skulle jag kunna prata länge om hur detta hänger ihop med riksdagens budgetprocess, med det nya förslaget till budgetlag som Anders Borg lade härom veckan, som egentligen är samma sak som Erik Åsbrink lade fram 1996, men han skärper budgetregleringen ännu lite mer. Infrastruktur finansieras med anslag – det är huvudregeln – resten är något lite krafs på sidan om. Men, finns det någon annan poäng med medfinansiering? Ja, det tror jag faktiskt. Där har vi hjälp av sociologer, som numera även finns på KTH, som tittar på förhandlingsmetodik. När staten och regionerna eller staten och kommuner möts i en dynamisk förhandlingsposition, då kan det hända att ett plus ett blir tre, nämligen att det kan uppstå ett mervärde. Vi tittar på det, och det är möjligt att vi kan hitta någonting positivt där.

Thomas Gür:

Tack. Är det någon som har några frågor? Annars tänker jag ställa en och annan fråga själv. Det som lockar en journalist, det är den här: Kan inte du nämna någon av de vita elefanterna?

Jan-Eric Nilsson:

Det är lätt att hitta dem i nästan i vilken del av landet som helst. Vi har en tunnel, som du säkert hört talas om i södra delen av Sverige. Vi har också en tunnel under en stad i samma landsände. De finns också exempel som inte är så svåra att hitta lite längre norr ut.

Thomas Gür:

Just det. Det var inga namn men vi förstod nästan alla tror jag, utan namns nämnande. Det som kanske är mindre journalistiskt intressant, men ändå avgörande, det faktum att den stora tjuven

inte är de vita elefanterna, utan att man inte sysslar med nittygritty, dvs. nödvändigt underhåll och drift. Och att man inte effektiviserar den verksamheten, vilket är jättetråkigt.

Jan-Eric Nilsson:

Ja, visst är det så. Dessutom är det så att de vita elefanterna, förutom att de är slöseri med pengar, tränger ut annat som pengarna annars hade kunnat användas till. Alla de mindre spektakulära åtgärder som skulle kunna minska förseningar, t.ex. genom att bygga lite mer dubbelspår här och där, eller de projekt som skulle kunna minska olyckorna i vägkorsningar eller vad det kan vara för någonting, blir det inga pengar kvar till. Det är väl egentligen den största konsekvensen av att ge de vita elefanterna ett stort utrymme.

Thomas Gür:

Det här med medfinansiering, om det inte kommer att ge mer pengar, vad är då vitsen?

Nils-Gunnar Billinger:

I Trafikverksutredningen var en av poängerna att de regioner och kommuner som har en bra uppfattning om sitt trafiksystem, t.ex. Västra Götaland eller Skåne, behöver en myndighet att prata med, inte två olika för då blir det sämre. Det var en poäng. Så dialogen mellan staten och regionen är bra i sig. Och med medfinansiering kan man säga att man går ett steg längre, och vad man egentligen gör är att köpa sig lite inflytande. Men sedan kommer man till det stora, som jag upptäckte när jag började titta på det här. Vad är det för pengar? Jo, i huvudsak så består medfinansiering av kommande skattehöjningar, nämligen trängselskatter, som ännu inte är införda. Kommande trängselskatter eller kommande beslut om avgifter. Och det är i huvudsak trängselskatter i Stockholm och trängselskatter i Göteborg.

Sedan har vi två exempel på avgifter: avgifter på en bro i Sundsvall som ska komma så småningom och avgifter på en bro i Motala. Sedan finns det en liten pott också som är kommunala

pengar, som kommunerna tror att de ska kunna ta fram genom exploateringsvinster eller genom skatteuppbörden helt enkelt, och då tar man ju pengar från vård och omsorg, som ju är kommunens huvuduppgift. Så den här tron att man då ska kunna ta kommunala pengar och lägga in i av staten ägd infrastruktur – för det är vad det handlar om – den är inte särskilt hållbar på sikt. Bara för att ta en liten allegori eller jämförelse. När Jan Björklund såg till att kommunerna fick mer pengar till skolan så sa han ungefär i samma andetag, att "Nu får ni inte använda det här till simhallar." Det är klart att om man ger mer pengar till skola, vård och omsorg så kommer man så småningom att säga att "Nu får ni inte använda de här pengarna till statliga vägar." Det finns ett litet systemfel här.

Thomas Gür:

Det är fortfarande fritt. Varsågod Anna.

Anna Ekström:

Tack så mycket. Anna Ekström från SACO. Ni pläderar emot alla de här vita elefanterna, och samtidigt säger ni att vi ska putsa och underhålla på tidigare generationers vita elefanter. Hur vet vi vad som är rätt och vad som är fel om vi ser till våra barnbarns behov, och vad hade ni gett för råd till t.ex. Gripenstedt när det gäller järnvägen? Hade ni sagt till honom att han borde fixa och dona mer med hästarna och skjutsarna i stället för att bygga stambanan?

Jan-Eric Nilsson:

Gunnar Wetterberg var inne på den parallellen också. Han sa inte att höghastighetsbanorna skulle vara vår tids motsvarighet till stambaneutbyggnaden. Man bör då komma ihåg att utbyggnaden av stambanorna skedde i ett samhälle som fortfarande i stor utsträckning baserades på modernäringen. Industrier hade börjat växa och man hade svårt att transportera alla tunga varor och produkter som skulle exporteras. I det samhället innebar järnvägen en fullkomlig revolution eftersom de flesta transporterna på den tiden gick på sjön. Att i dag bygga höghastighetsbanor, som är ett exempel på vad som skulle kunna vara en vit elefant, är i för-

hållande till det system vi redan har en ganska marginell förändring. Visst, det innebär tidsbesparingar, det har självklart stora värden och vinster, men det finns ingen likhet i den förändring av de grundläggande strukturerna som då stambanorna byggdes.

Hur kan vi veta det här då? Jag var i Trafikutskottet för ett par år sedan. Utskottet ville lära sig mer om hur man gör samhälls-ekonomiska kalkyler. Ett av mina budskap var en sådan kalkyl egentligen inte är så komplicerad. Beräkningsresultaten handlar väldigt mycket om det som står i nämnaren på en kvot, dvs. hur mycket det kostar att genomföra en investering, och det som står i täljaren som bestäms av hur många som kommer att resa eller hur mycket gods som kommer att transporteras på en ny väg eller bana. Det krävs en massa räknande, och man skulle kunna ägna lång tid åt att beskriva hur det går till, men de grundläggande parametrar som styr beräkningsresultaten är intuitivt lättförståeliga och också möjliga att på förhand bedöma, åtminstone översiktligt. Om kostnaderna är höga i förhållande till hur många som reser så är det antagligen inte ett lönsamt projekt.

Thomas Gür:

Det här med uppföljningskulturen måste vi dröja kvar vid en stund. Finns det inte en parallell här mellan bristen på uppföljningskultur, Daniel Tarschys utredning från 2003 och att drift och underhåll är tråkigt? Är det inte samma fenomen vi ser, man initierar saker och ting men att göra uppföljningar och att ta reda på om det blev effektivt eller ej är besvärligt? Och det är inget nytt. Jag gjorde för många år sedan en varumärkeskampanj som kostade tre miljoner kronor, men när jag bad om 45 000 kronor för att göra en uppföljning på hur observationskurvan hade varit, då fick jag inte det. Är inte det ett typisk exempel?

Jan-Eric Nilsson:

Det är Daniel Tarschys reflexion också, dvs. att vi lever i en kultur där vi inte frågar efter hur det faktiskt blev. Så länge riksdagen inte frågar regering, så länge regeringen inte frågar myndigheterna, så kommer myndigheterna inte att göra någonting. Det här tycker jag också illustrerar att det är svårt att åstadkomma egentliga för-

ändringar om inte det kommer ett initiativ uppifrån. Om det inte finns en efterfrågan på att få information om vad som hänt och varför, så kommer ingen heller att ta reda på det.

Åsa Sohlman:

Jag heter Åsa Sohlman och jag arbetar mycket med utvärderingar. Det du säger stämmer säkert för trafiksektorn men det går inte att säga att det stämmer för resten av samhället. Inom t.ex. skolans område och arbetsmarknadspolitiken finns det ju särskilda institut som utvärderar och följer upp och gör inspektioner. Här måste man väl söka i själva trafiksektorn för att se vad det är som gör att det inte fungerar. För det fungerar ju på andra ställen, och har dessutom blivit ganska "hett" och det behöver inte alls vara tråkigt, för det är ju stora och viktiga saker det handlar om.

Nils-Gunnar Billinger:

När jag gjorde om systemet för trafikmyndigheterna var en del i detta att skapa en ny utvärderingsmyndighet. Då skrev jag också att det är möjligt att man så småningom får så många utvärderingsmyndigheter att man sedan väljer att slå ihop dessa till ett sorts "riksrevisionsverk". Regeringen behöver dessa "instrument" för att kunna utvärdera och vi har ännu inte sett det inom trafiksektorn. Jag gjorde också ett annat delbetänkande om beställarfunktionen och anläggningsmarknaden. Syftet var att uppnå högre effektivitet. Då ställde vi den konkreta frågan till trafikverken: "Följer ni upp enskilda projekt, dvs. att det finns ett ärende för varje projekt som man följer upp och sedan avslutar?". Svaret blev att det gör man inte. Jan-Eric har alltså rätt, det är inte möjligt att följa upp ett projekt från idé till slut.

Thomas Gür:

Tack! Då ska vi byta ämne. Nästa stora ämneskomplex är miljö, energi och klimat. Sverige är unikt i den bemärkelsen att vi sedan 1970-talet har brutit sambandet mellan BNP-tillväxt och utsläpp av koldioxid. Det är Eva Samakovlis som ska prata. Eva är docent i

nationalekonomi och doktorerade 2001 på ämnet Recycling of Paper, så du kan det här med miljöekonomi. Varsågod!

2 Miljö, energi och klimat

Eva Samakovlis:

Tack så mycket. Jag ska prata om klimatpolitikens utmaningar. Jag ska diskutera utmaningar inom tre olika områden. Det första är globala lösningar, det andra är skatter och det tredje gäller subventioner. Jag kommer att avsluta med en uppmaning till politikerna. (Bild 1)

Bild 1 Innehåll

- Inledning
- Globala miljöproblem kräver globala lösningar
- Renodla koldioxid- och energiskatterna
- Undvik subventioner men stärk incitamenten till FoU
- Bedriv miljöpolitik för miljöns skull!

Koldioxid är en global förorening. Utsläppen av koldioxid kan ses som historiens största marknadsmisslyckande. Det innebär att var utsläppen minskar, vem som minskar eller hur de minskar, är oväsentligt för halten i atmosfären. Huvudsaken är att halten minskar - och den måste minska mycket. (Bild 2)

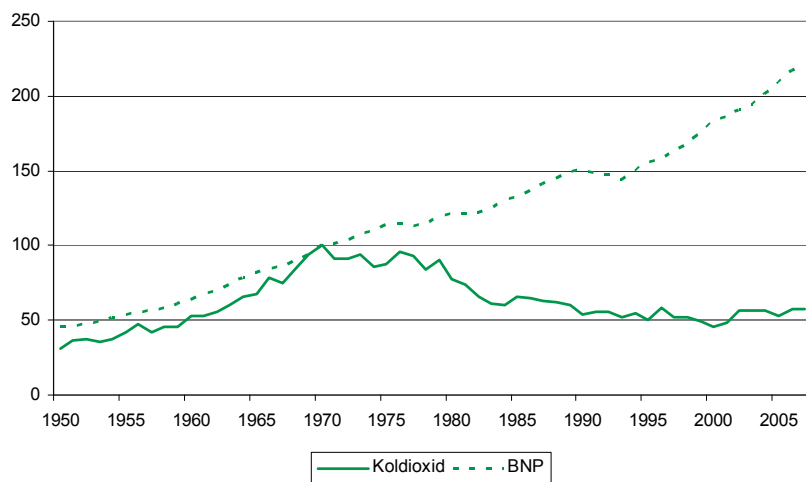
Bild 2 Inledning

- Koldioxidutsläppen historiens största marknadsmisslyckande
- Globalt miljöproblem
->var/vem/hur utsläppen minskar spelar ingen roll
- Med en kostnadseffektiv politik kan vi få större utsläppsminskningar till en lägre kostnad
- Sverige har länge fört en ambitiös klimatpolitik
->kostnaderna för ytterligare minskningar i Sverige är höga
- Politikens kostnader beror på andel utsläppsminskningar i Sverige

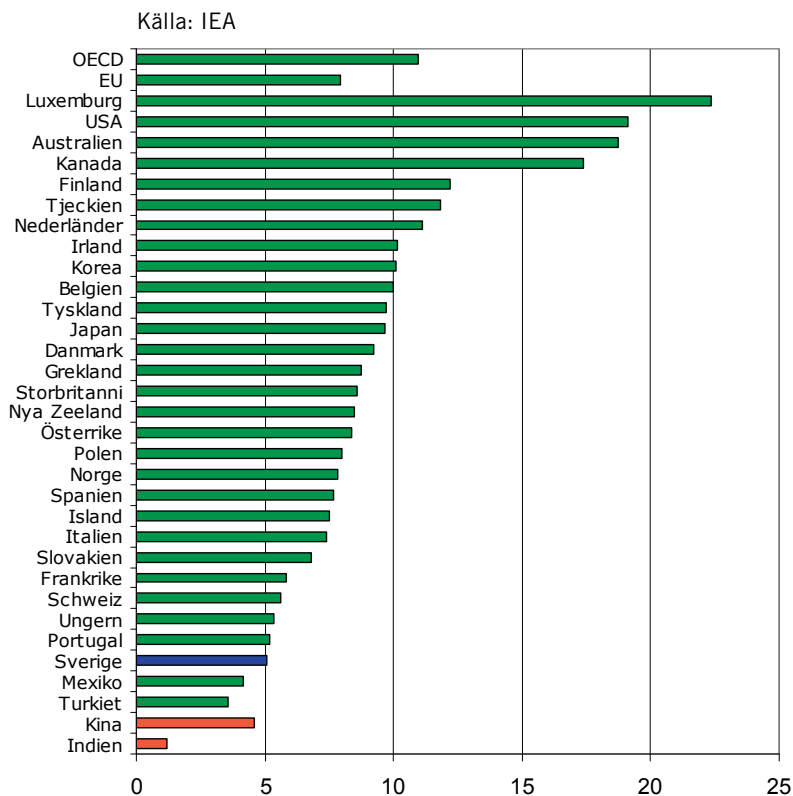
Då är det viktigt med kostnadseffektivitet. Med en kostnadseffektiv politik kan vi få större utsläppsminskningar till en lägre kostnad. Sverige har länge fört en ambitiös klimatpolitik. Vi introducerade koldioxidskatten redan 1991. Det innebär att kostnaden för att ytterligare minska utsläppen i Sverige är relativt höga. Det finns många studier som har visat att klimatpolitikens kostnader nästan uteslutande beror på hur stor andel av utsläppsminskningarna som görs i Sverige. Om vi tittar på figuren ser vi BNP-utvecklingen och utsläppen av koldioxid. BNP-utvecklingen är den streckade linjen. Man kan dela in perioden i tre delar. I den första ser vi att utsläppen ganska väl följer BNP-utvecklingen fram till 1970-talet. Sedan kommer oljekriserna och vi bygger kärnkraft och utvecklar fjärrvärmesystem. På 1990-talet börjar vi föra klimatpolitik. Men från 1970-talet kan man säga att utsläppen har frikopplats från den ekonomiska utvecklingen. (Bild 3)

Bild 3 Sveriges BNP och koldioxidutsläpp 1950-1997

(Index 1970=100) Källa: CDIAC och SCB



Om vi tittar på koldioxidutsläppen per person, så är de låga i Sverige sett ur ett OECD-perspektiv (bild 4).

Bild 4 Utsläpp av koldioxid per person 2007 inom OECD (ton)

Sverige finns någonstans längst ner. Som jämförelse har vi Kina och Indien. Vi släpper ut ungefär fem ton per person, men det är fortfarande för högt. För att nå det s.k. tvågradersmålet måste vi ner till två ton 2050, och sedan ner ytterligare till ett ton per person. För att nå detta mål krävs en omfattande omställning av samhället. Ni känner förmodligen till de viktigaste beståndsdelarna i en kostnadseffektiv klimatpolitik. (Bild 5) För det första måste vi verka för en internationell samordning av politiken. Men viktigast av allt är att vi sätter ett pris på utsläppen, antingen i form av en koldioxidskatt eller genom ett system med handel av utsläppsrätter. Samtidigt är det viktigt att vi stödjer teknikutveckling och forskning.

Bild 5 Viktiga beståndsdelar i klimatpolitiken

- Arbeta för en internationell samordning av klimatpolitiken
- Sätt ett pris på utsläppen av växthusgaser
 - Koldioxidskatt
 - Utsläppsrättighetsmarknad
- Stöd teknikutveckling och forskning

Vi har också olika mål att förhålla oss till. Vi har dels mål på EU-nivå som kallas "Triple 20 by 2020", vilket innebär att vi ska minska koldioxidutsläppen med 20 procent på EU-nivå, vi ska ha 20 procent andel förnybar energi, och vi ska energieffektivisera med 20 procent till 2020. Dessa mål har sedan fördelats ut på medlemsstaterna och utifrån det har vi satt nationella mål för Sverige. Vad gäller koldioxidutsläppen har vi satt ett betydligt ambitiösare mål. EU-målet innebär egentligen att Sverige ska minska utsläppen med ca 27 procent jämfört med 1990, men vi har åtagit oss att minska 40 procent. Vi ska ha 50 procent förnybar energi, det är 1 procentenhet mer ambitiöst än vad EU kräver. 10 procent förnybar energi i transportsektorn och 20 procent effektivare energianvändning. (Bild 6)

Bild 6 Mål på EU-nivå

- "Triple 20 by 2020"

Nationella mål:

- 40% lägre utsläpp av växthusgaser i den icke-handlande sektorn jämfört med 1990
- 50% förnybar energi av total energianvändning
- 10% förnybar energi i transportsektorn
- 20% effektivare energianvändning

Målet om effektivare energianvändning är inte bindande på EU-nivå, men på svensk nivå. Det kan tyckas naturligt att man sätter upp mål för energianvändning och förnybar energi, eftersom det är så nära relaterat till klimatmålet. Men sådana mål lägger restriktioner på styrningen mot klimatmålet, dvs. krav på i vilken omfattning minskad energiförbrukning respektive bränslekonvertering ska användas för att uppnå klimatmålet. KI har i en analys till Expertgruppen för miljöstudier nyligen visat att det svenska energieffektiviseringsmålet fördyrar klimatpolitiken med tre miljarder kronor. Det finns också studier på EU-nivå som visar att förnybarhetsmålet fördyrar EU:s klimatpolitik med upp till 90 procent.

För Sveriges del, där ytterligare utsläppsminskningarna är relativt kostsamma, är det viktigt att vi använder oss av internationella mekanismer för att minska utsläppen i andra länder. Vad finns det då för möjligheter att göra det? Antingen kan vi använda oss av Kyotoprotokollets mekanismer som innebär att vi kan investera i projekt som minskar utsläppen i länder som omfattas av Kyotoprotokollet eller inte omfattas av det. Sedan har vi EU:s utsläppshandelssystem i vilket ca 30 procent av de svenska utsläppen ingår, företrädesvis den tunga industrin och energisektorn. Men viktigast av allt är förstås att vi arbetar för en global överenskommelse, men sådant tar tid. Nu är vi inne på det 16:e mötet med Klimatkommissionen. På det senaste mötet i Cancun kom vi fram till det s.k. tvågradersmålet och att I-länderna åtar sig att bidra med 100 miljarder dollar per år till de fattigaste länderna. (Bild 7)

Bild 7 Globala miljöproblem kräver globala lösningar

Kyotoprotokollets mekanismer (max 1/3):

- Mekanismen för ren utveckling, CDM
- Gemensamt genomförande, JI
- Handel med utsläppsätter, IET

EU:s utsläppshandelssystem:

- Omfattar 30 % av de svenska utsläppen

Global överenskommelse tar tid, COP 16 Cancun:

- Temperaturökningen ska inte få överstiga 2 grader
- I-länderna åtar sig att bidra med 100 miljarder dollar per år

Så till utmaningarna inom området. (Bild 9) Jag tycker att vi ska undvika att gå före med målen för energieffektivisering och förnybar energi, eftersom det fördyrar klimatpolitiken. Vi har åtaganden enligt EU men vi ska inte göra mer än vad vi behöver. När det gäller klimatmålet till 2020 så visar vår analys att finanskrisen har bidragit till att målet kan nås utan ytterligare styrmedel. För att undvika att tappa fart i klimatarbetet är det därför viktigt att vi arbetar inom EU för att ta fram nya etappmål för utsläppen, t.ex. 2030. Jag tycker också att vi ska överväga att låta genomföra en större andel utsläppsminskningar utomlands, antingen genom Kyotoprotokollets flexibla mekanismer, eller genom EU:s utsläppshandelssystem. Våra analyser har nämligen visat att det är mer kostnadseffektivt att minska tilldelningen i den handlande sektorn jämfört med att minska utsläppen i den icke handlande sektorn. Samtidigt är det så att mekanismerna inte är felfria, de behöver förbättras, och Sverige måste bl.a. arbeta för att förbättra utsläppshandelssystemet. En större andel bör auktioneras ut på bekostnad av gratis tilldelning till företagen, vilket man nu arbetar för. Avsikten är att det ska bli 100 procent auktionering 2027. Men här spelar också in i vilken utsträckning företagen kan hävda att de utsätts för konkurrens utanför EU, för då finns risk för s.k. koldioxidläckage. Det har också ifrågasatts om utlandsinvesteringarna verkligen är additionella, dvs. i vilken utsträckning projekten leder till utsläppsminskningar som inte skulle ha upp-

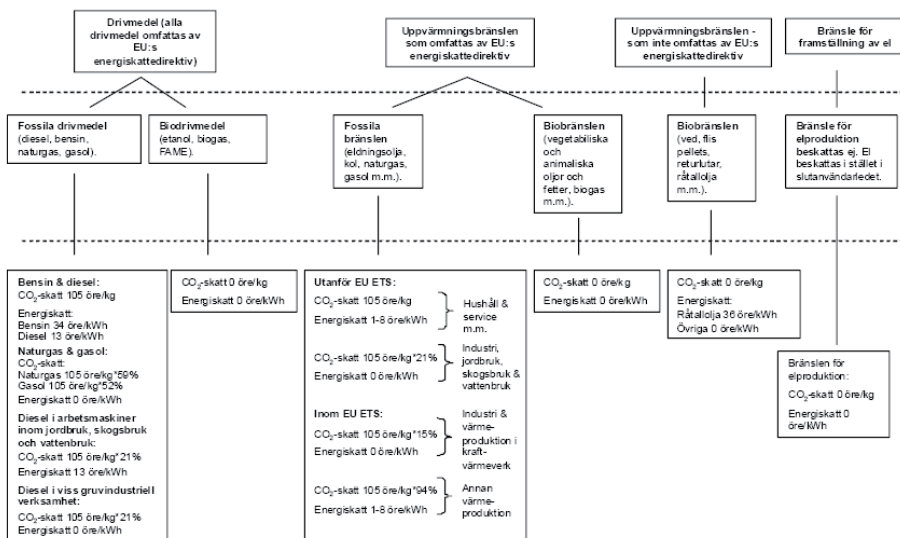
kommit utan investeringarna. När det gäller denna fråga har regeringen nyligen gett Energimyndigheten i uppdrag att göra en översyn, dvs. undersöka i vilken utsträckning som dessa är additionella. Men viktigast av allt är att vi arbetar för ett multinationellt klimatavtal, och det är en väldigt stor utmaning.

Bild 8 Utmaningar – Globala miljöproblem kräver globala lösningar

- Undvik att "gå före" med energieffektivisering och förnybar energi
- Arbeta inom EU för att ta fram nya etappmål för utsläppen
- Överväg göra större andel utsläppsminskningar utomlands
 - Kyotoprotokollets flexibla mekanismer
 - EU ETS
- Förbättra Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och EU ETS
- Arbeta för ett multinationellt klimatavtal

Sedan över till skatterna (bild 9). Det här är en förenklad bild av skattesystemet inom energi och klimat. Det är väldigt snårigt, tiden medger inte att förklara allt här. Det sker vissa förändringar, men om koldioxidskatten ska vara kostnadseffektiv, så ska koldioxidskatten vara proportionell mot koldioxidutsläppen från förbränning.

Bild 9 Renodla koldioxid- och energiskatterna



Det samma gäller för energiskatten om den ska styra mot energieffektiviseringsmålet. Då ska den vara proportionell mot bränslets energiinnehåll. Men så är det inte i dag. Det förekommer en stor mängd undantag och nedsättningar. Ett exempel på det är att industri utanför EU:s utsläppshandelssystem samt skogs- och jordbruket betalar 30 procent av koldioxidskatten. Det pågår dock ett arbete med att försöka effektivisera skatterna. Det finns alltså fortfarande mycket att göra (bild 10). De främsta utmaningarna består i att minska koldioxidskattens nedsättningar för jord- och skogsbruket och för industri utanför EU:s utsläppshandelssystem. Det är en kostnadseffektiv åtgärd. Inom EU:s utsläppshandelssystem ingår alla utsläpp. För industri som inte är med i systemet ingår inte processutsläppen. Jag tycker att man ska titta på om man kan ändra det och börja beskatta även dem. Vidare omfattas inte biobränslen av energiskatten. Men även biobränsleanvändningen kan vara ineffektiv. Därför tycker jag man ska titta på om man kan införa skatt på biobränslen. Ett annat exempel är att energiskatten per energiinnehåll skiljer sig åt mellan diesel och bensin. I det fallet bör man titta på om man kan öka energiskatten för diesel.

Bild 10 Utmaningar – Renodla koldioxid- och energiskatten

- Fortsätt minska koldioxidskattens nedsättningar
- Beskatta processutsläppen från mindre anläggningar som inte omfattas av EU ETS
- Låt biobränslen omfattas av energiskatten
- Jämna ut energiskatten per energiinnehåll för diesel och bensin

Om vi nu går över till subventionsområdet så är det ju så – vilket jag vill betona – att prissättning av koldioxidutsläppen ger incitament till teknisk utveckling. Prissättande styrmedel kan behöva kompletteras med subventioner, men bara om det förekommer något ytterligare marknadsmisslyckande. Ett sådant marknadsmisslyckande kan t.ex. vara spridningseffekter. Spridning av kunskap är svår att hindra, vilket får till följd att avkastningen från investeringar i kunskapsgenererande projekt tillfaller även andra än investerarna. I en sådan situation skulle det därför investeras för lite i ny teknik sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. En populär subvention inom klimatområdet som syftar till energi-effektivisering och konvertering till förnybara energikällor är investeringsstöd. Dessa har uppgått till totalt 13 miljarder kronor under de senaste fem åren. Våra utvärderingar har visat att de inte är kostnadseffektiva. Administrationskostnaderna är utomordentligt höga och ett annat allvarligt problem är att de inte är additionella. För samhället är det önskvärt att stöden har en hög additionalitet, att en stor del av stödet ges till åtgärder som annars inte skulle ha genomförts. Under de senaste åren har det diskuterats huruvida projektbaserade flexibla mekanismer som CDM ger additiva effekter medan de inhemska investeringsstödens additionalitet inte har ifrågasatts på motsvarande sätt. (Bild 11)

Bild 11 Utmaningar – Undvik subventioner med stöd FoU

- Prissättning av koldioxidutsläppen ger incitament till teknisk utveckling
- Komplettera med subventioner bara om det förekommer ytterligare marknadsmisslyckanden
- Undvik investeringsstöd (energieffektivisering/konvertering)
- Förbättra elcertifikatsystemet till förnybar el
- Tekniksubventioner bör vara teknikneutrala
- Överväg ökat stöd till forskning och utveckling

Det finns studier som visar att så mycket som 70 procent av alla de investeringar som gjorts ändå skulle ha kommit till stånd utan denna typ av investeringsstöd. Jag tycker därför att man ska undvika – eller försöka förbättra - investeringsstöden. Dessa behöver förbättras på samma sätt som investeringarna utomlands, dvs. man måste försöka beskriva ett referensscenario: Vad skulle ha hänt utan investeringsstödet?

Elcertifikatsystemet till förnybar el är ett marknadsbaserat styrmedel som i och för sig har lett till en stor ökning av förnybar el men som är kostsamt. Varje år sker en överföring på uppskattningsvis tio miljarder kronor från elkonsumenterna till elproducenterna. Problemet är att energisektorn ingår i EU:s utsläppshandelssystem, vilket gör att det inte leder till några koldioxidminskningar. Ett ytterligare problem är att en stor andel av elcertifikaten egentligen är avsedda för nya anläggningar, dvs. ny förnybar energi, men i stället går till gamla anläggningar som redan är lönsamma. Det är viktigt att man ser över om alla tekniker i elcertifikatsystemet kan motiveras utifrån marknadsmisslyckanden och att man inför åtgärder för att skydda konsumenter från höga elcertifikatpriser.

Om man ska implementera subventioner så bör de vara teknikneutrala. Detta för att undvika s.k. inlåsningseffekter, dvs. att man riskerar att låsa in sig i teknik som inte visar sig vara så hållbar som

man först trodde när man började subventionera den. Den svenska etanolsatsningen är ett exempel på detta.

Forskning och utveckling är ju ett område där det finns stora spridningseffekter som kan motiveras av marknadsmisslyckandeargumentet. I Sverige anslås ca 1,2 miljarder kronor på forskning inom energi och klimat varje år. Om det är så att vi ska gå före inom klimatområdet så anser jag att detta är ett område där vi skulle kunna satsa mer, i stället för att ta på oss större utsläppsminskningar.

Det finns också några dåliga argument för att bedriva miljöpolitik. Det är här som är min uppmaning till politikerna kommer (bild 12). Man försöker ofta uppnå för mycket med ett enda styrmedel. Man vill nå flera mål samtidigt. Senast var det Hållbara Städer, som syftade till ekologisk hållbarhet, ekonomisk hållbarhet och social hållbarhet. Detta är inte bra ur kostnadseffektivitetssynpunkt. Skälet är att det inte blir en kostnadseffektiv styrning, samtidigt som det leder till att minst ett av målen inte uppnås.

Det andra argumentet är att miljöpolitiken skapar jobb. Utifrån nationalekonomisk forskning är man ganska enig om att nettoeffekten på sysselsättningen är liten på lång sikt. Klimatpolitiken leder till strukturomvandling. En del sektorer gynnas, andra missgynnas av politiken. Arbetslösheten beror inte på hur arbetskraften fördelas mellan sektorer utan på arbetsmarknadens funktionssätt.

Det tredje argumentet är att det lönar sig att gå före. Det kan möjligtvis stämma för någon enskild sektor, men generellt sett för hela ekonomin så kostar klimatpolitiken.

Bild 12 Dåliga argument för att bedriva miljöpolitik

”Flera mål ett medel”

Fungerar inte, försämrar kostnadseffektiviteten och gör att minst ett mål inte kommer att nås fullt ut

- ”Skapar jobb”

Fungerar inte, nettoeffekterna på sysselsättningen är små på lång sikt

- ”Lönar sig att gå före”

Fungerar inte, det kostar att gå före i klimatpolitiken

Inget av argumenten stämmer alltså. De försämrar både kostnadseffektiviteten och trovärdigheten i politiken.

Min uppfattning är alltså att vi nu har kommit till ett läge när miljöfrågan är tillräckligt viktig för att vi enbart ska bedriva miljöpolitik för miljöns skull. Tack. (Bild 13)

Bild 13 Miljöfrågan är tillräckligt viktig för att vi ska bedriva miljöpolitik enbart för miljöns skull

Thomas Gür:

Tack. Svante Axelsson kommer att vara kommentator. Svante är generalsekreterare för Svenska Naturskyddsföreningen, agronom och miljöekonom.

Svante Axelsson:

Tack för att jag fick komma hit, och tack för dragningen. Jag har nog inte i grunden så jättestora olikheter på det teoretiska planet. Det är det grundperspektiv som jag också lever med. När man sedan kommer in på den praktiska tillämpningen och på en komplicerad verklighet - då kommer pragmatismen in.

Jag tänker så här - är vi glada över det vi har gjort eller är vi inte glada? Vi är ju rätt stolta över den här BNP-kurvan och att vi har skiftat klimat och BNP. I allt väsentligt bygger det på en icke kostnadseffektiv politik - en ganska miserabel politik egentligen.

Om man ska gå enligt det här betygssystemet så har vi gjort ganska många klantiga saker; klimatinvesteringsprogram för kommuner, lite olika skatter, undantag för industrin och höga skatter för bilisterna. Men ändå är vi på något sätt jättenöjda när vi åker världen runt och skryter om Modelland Sverige. Det gör Reinfeldt, och det gjorde även Sahlin på sin tid. Vilket ben ska vi stå på egentligen? Är det kul eller inte? Jag tänker att det är chockartat bra i min värld, så jag är överraskad.

En gång i tiden drev vi i Naturskyddsföreningen att vi borde minska utsläppen med 15 procent till 2010. Då tänkte vi "Nu tar vi i! Nästan orealistiskt, men vi ska ju spänna bågen lite." Och ni vet hur det gick, Kyotoavtalet gav oss +4, för vi skulle också avveckla kärnkraften på den tiden. Sedan kom Olof Johanssons utredning. Jag kommer ihåg hur jag påverkade politiker och pratade med dem då och att -2, men där går gränsen. Jämviktsmodellen visar att det blir arbetslöshet, sämre tillväxt och att vi inte har råd med en tuffare klimatpolitik än -2, det är smärtgränsen. Sedan blev det politiska förhandlingar med Göran Persson. Han tvingades då - kan man väl säga - att gå upp till -4, men med stor tvekan. Men vad nu! Lille populisterna måste få ihop regeringen, måste offra någonting, -4 procent. Nu är det -17. Hur gick det här till? Hur jobbigt är det?

Och där kommer den stora frågan, min stora önskan: När kan man få en ny jämviktsmodellsanalys, där vi tittar på de siffror vi hade 1990, de som Olof Johansson räknade på? Pumpa in -17 i den modellen och se vilket miserabelt samhälle vi skulle få och jämför det med den verklighet som vi sitter i. Jag tror att modellen är bra men verklighet är mer komplex och verkligheten är bättre än modellen. Det gör mig väldigt glad. Det går skitbra helt enkelt. Och klimatpolitiken är mycket, mycket enklare och mer njutbar än folk kan tro. Och det är precis det som är problemet i klimat-

förhandlingarna just nu, nämligen att människor tror att det är väldigt svårt att gå före, och att göra någonting. Det är alltid billigare någon annanstans. Med den förebilden kommer Kyoto och hela FN-förhandlingen att kollapsa tror jag. Man tror att man ska fördela en viss mängd guld eller att varje minskat utsläppt innebär minskad välfärdsutveckling.

Om man nu tror på ett sådant kausalt samband mellan utsläpp och välfärd - vilket det visar sig att det inte är - då blir det svårt att förhandla. Om Sverige kan visa att minskade utsläpp inte är sämre än att ha höga utsläpp, ja då kan förhandlingarna röja loss, då kommer det in olja i maskineriet, då är det helt fel problembild som folk sitter och förhandlar om. Det är ett självmord. Och det tycker jag är så kul nu med EU att de har valt en ny strategi som heter Eco-efficient Economy, och det gör man bara för att man ska vara konkurrenskraftig. Då väljer man att bli resurseffektiv. Det är därför Obama inte vill skicka en enda krona till Kina fast det är kostnadseffektivt för de konkurrerar med varandra. Man vill inte skicka pengar till konkurrenter. Utan nu är klimatpolitik en konkurrenssituation om vilken ekonomi som ska bli ledande, och det är en bra konkurrens. Obama pratar om sputnik, en ny sputniktävling i klimatsammanhang. Vem ska bli smartast, ha mest solceller, mest energieffektivitet etc.? Det är inte kostnadseffektivt i modellen, men det är en väldigt smart näringspolitik. Det är en bra politik för jobb och sysselsättning i olika regioner. Det kan bli en kul tävling om att först springa ut ur fossilsamhället eller tro att det är njutbart att sitta kvar i ett beroende. Så min fråga är: Är det bra eller inte det vi har gjort? Och jag tror att de flesta tycker det är jättebra, trots att du har många poänger om en halvklantig klimatpolitik. Men ska man vara riktigt renlärig enligt läroboken så ska vi stå kvar på kanske +4. Hade vi haft en bättre välfärd då, är min fråga? Tror vi att vi hade haft en bättre välfärd i landet om vi hade haft +4? Jag tror inte det. Det går inte att bevisa, men det är i alla fall min starka hypotes, där vi har OECD:s bästa ekonomi just nu och inte hysteriskt hög arbetslöshet, trots att vi är hysteriskt bra på att minska utsläpp. Så någonting tror jag nog att vi har att skicka ut i världen som den stora nyheten i klimatförhandlingarna "Det går mycket, mycket bättre att förena tillväxt och jobb med klimatpolitik." Det är därför jag är optimistisk i grunden trots allt.

Sedan kan man gå in på olika saker som jag tycker visar hur man kan gå vidare med politik som är smart. Jag tycker inte att det är dyrare att ha teknikkraV på bilar. Det är inte svårare att göra en

Volvo som drar 120 g än en som drar 220 g. Det är ingen skillnad på det. Sätter man teknikkraV som innebär att göra incitament, så blir det inte dyrare för folk att köpa bilar om man har smarta bilar.

På samma sätt tycker jag att det är hårresande med byggnormerna i Sverige. Vi har ju 90 kWh/kvadrat som norm i Sverige. Vi bygger normalt för 50-60 kWh. Varför har vi inte en norm som gör att det blir billigt att bo i hus som är energieffektiva när elpriserna går upp? För det kommer att bli ökade elpriser framöver till följd av en tuff klimatpolitik på EU-nivå. Då är det dumt att inte redan nu bygga för det framtida samhälle som kommer att vara mycket, mycket dyrare. Att ha en norm som är så otroligt slapp är ju ansvarslost kan jag tycka, och dessutom är det inte dyrare ur livscykelkostnadsperspektiv att ha tuffa byggnormer.

Differentierad fordonsskatt tror jag inte är dyrare än vanlig enkel fordonsskatt. Varför inte vara rolig och kreativ på de skatter vi ändå har, så att man skapar incitament för miljön? Det är ingen dyr klimatpolitik.

Jag menar att det finns så många enkla knep genom att vara kreativ och styra utan få den här extremt höga kostnadsbilden. Det är så vi har gjort i Sverige, genom en ganska kreativ skattepolitik, som har skapat det här samhället som vi sitter i nu.

Jag brukar inte stå och berömma regeringar för deras klimatpolitik, men i det här läget måste man faktiskt visa på att vi har gjort en bra resa. Vi kan göra mycket, mycket mer, och det gör mig hoppfull att man kan höja ambitionerna, för det är inte så smärtsamt som modellen ger uttryck för. Så kan man få en ny modellkörning, där vi kollar modell mot verklighet, så att inte Reinfeldt sitter och fattar beslut på fel faktaunderlag? Då tror jag vi kan lösa mycket både i Durban och i andra sammanhang. Andra kommentarer kan jag ta sedan om olika delar av dragningen, men detta var huvudbudskapet.

Thomas Gür:

Några händer i luften? Eva, det gör inte så ont som man tror. Jag tyckte du använde ordet smärtsamt. Vi kan gå före, det kan vi oavsett vad modellen säger, för det gjorde ju inte så ont med den här 17-procentiga minskningen, trots att Olof Johanssons modell sa att vi skulle skrika av smärta.

Eva Samakovlis:

Det är ett demokratiskt beslut eller politiskt beslut om vi ska gå före eller inte, men jag tycker inte att man ska argumentera för att vi ska gå före för att det lönar sig, utan det kostar. Alla studier har visat att det kostar att gå före inom klimatpolitiken.

Sedan vill jag svara på vad Svante sa om att vi ska vara stolta över klimatpolitiken. Det tycker jag också. Koldioxidskatten har varit bra. Den har stört och den har lett till att vi har kunnat beta av de här billiga utsläppsminskningarna. Men nu har vi haft koldioxidskatten sedan 1991, det börjar bli dyrt att minska koldioxidutsläppen i Sverige, och då tror jag inte man ska se det så begränsat, utan man ska titta på kostnadseffektiva lösningar, i stället för roliga lösningar som Svante pratade om. Med de kostnadseffektiva lösningarna kan vi göra mer, då kan vi få större utsläppsminskningar för samma kostnad.

Beträffande modellen så är det ett analysverktyg för hur man isolerat analyserar olika förändringar i styrmedlen och undersöker vilka olika konsekvenser det får. Tyvärr kan man inte göra analyser bakåt. Det är ett bra verktyg och jag vet inte vad man skulle ha i stället. I så fall handlar det väl om att sticka upp ett finger i luften eller att försöka gissa.

Thomas Gür:

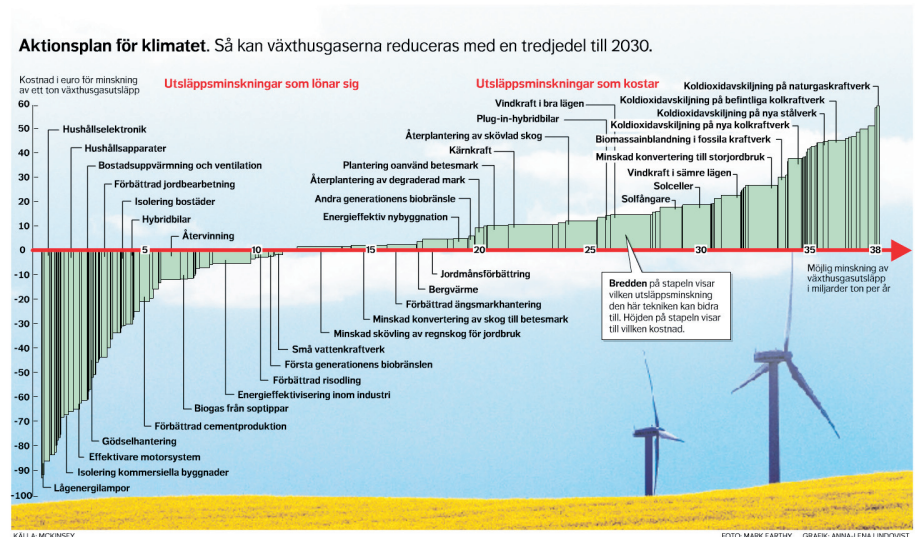
Svante, det här med att "Aldrig i tid, aldrig tillräckligt, kan göras mer, snabbare, fortare...", är det inte aktivismens stora dilemma och position att man alltid säger "Det går att göra mer"? Finns det något annat land i världen som har en bättre kurva än den som visades angående tillväxt och koldioxidutsläpp?

Svante Axelsson:

Första frågan, det är inte jag som är aktivist utan det är våra folkvalda politiker som har suttit i Cancun och bestämt sig för att vi inte ska ha en tvågraders temperaturökning. Det är aktivismens uttryck. Det är ett tufft beting att komma ner under två grader. Vi är uppe på +0,8, så det är helt enkelt bara en hemläxa från politiken själv nu att gå mycket, mycket före. I Sverige har vi ju också bestämt oss för att vara klimatneutrala 2050, och då undrar man ju

- för det tycker jag också är en bra distinktion: Vad är kostnadseffektivitet? Det används i olika sammanhang men man problematiserar det, tycker jag. Vad är egentligen kostnadseffektivitet? Vilket är det billigaste sättet att komma ner till nästan noll 2050? Det är en fråga. Den andra frågan är: Hur ska man billigast minska utsläppen med X procent till 2020? Om vi ska komma ner till noll någon gång, då måste vi investera dyrt här också, för ledtiden är kanske 10-20 år för vissa investeringar. Att bara jaga kortsiktiga, enkla och lågt hängande frukter i andra länder, då skjuter vi investeringsproblematiken framför oss för man kan inte komma ner till noll någon gång om man inte har investerat lite dyrt. Så tron på att det alltid går att göra någonting utanför landet, det bygger på att man aldrig ska göra någonting. Men om vi ska göra någonting fullt ut, vilket vi har sagt politiskt, ja då blir det kostnadseffektivt i att investera dyrare här än i andra länder. Man måste välja vilken verklighetsbild man rör sig i.

Nu måste jag visa en bild.



Thomas Gür:

Det ser nästan ut som den där skattebilden?

Svante Axelsson:

Ja precis. Man kan se det så här. Bilden är att vi har gjort allt vi kan, rummet är totaltstädat. Bilden vill bara visa på att det finns mycket negativa investeringar i samhället och i världen. Och dem gör vi inte i dag. Vi kan alltså tjäna pengar på att vara effektivare utan klimatproblematiken. Förnekar man dessa praktiska casens situationer när man åker runt i företag, hushåll etc, då har du rätt. Men modellen antar ju att människan är totalt rationell, effektiv och inte gör några fel. Så är det ju inte verkligheten och därför blir det skillnad mellan verklighet och modell.

Thomas Gür:

Det här med landet. Fanns det någon annat land om har en bättre tillväxtkurva?

Svante Axelsson:

Ja, tyskarna kan luras. I och med att de gick ihop med Östtyskland så fick man ganska billiga åtgärder och bra BNP-utveckling, men jag tycker Sverige ligger i täten bland de normala ekonomierna.

Thomas Gür:

Bra, det räcker så. Tack! Så, där har vi en fråga.

Lena Dahlman:

Lena Dahlman från Svenska Bioenergiföreningen. Jag kan lite hålla med Svante om att det känns konstigt. Frågan blir alltid: När gjorde Sverige fel val då vi satsade på förnybar energi? Bioenergi är ju Sveriges största energikälla i dag. Bill Clinton tog oss som ett föregångsland i Davos. Har man modeller som man inte kan testa i förhållande till verkligheten, tänker man inte på fel sätt då? Kan vi inte vända på den nationalekonomiska modellen och se vilken nytta har vi haft av att gå före, att vi tog de dyra investeringarna förut? Har inte dessa gett oss nytta och kostnadseffektivitet i dag? Om vi

tittar på skogsindustrin under den senaste valutakrisen, hur hade den klarat sig om vi inte hade haft bioenergiavsättningen? Hur hade pappersmassaindustrin och hur hade sågverken klarat sig om vi inte hade haft den stora bioenergiekonomin som vi har i Sverige? Där har vi jobb och lönsamhet av dyra tidigare investeringar.

Thomas Gür:

Tack, vi avslutar med att Eva får sista ordet. Varsågod!

Eva Samakovlis:

Genom att man har ett högt pris på koldioxid så får vi också incitament till alternativa teknologier och då behövs det ett extra marknadsmisslyckande för att det ska vara välfärdshöjande att subventionera. Genom att subventionera en specifik teknologi riskerar vi att låsa in oss i en teknologi som inte är hållbar. Jag vet inte om du har sett rapporten från Expertgruppen för miljöstudier? Den visar att den svenska etanolsatsningen har lett till ett ökat utsläpp av koldioxid.

3 Utbildningsfrågor

Thomas Gür:

Nu ska vi prata utbildningsfrågor. När Obama höll sitt State of the Union-tal nyligen så tryckte han på att särskilt unga amerikaner borde satsa på att bli lärare om de vill göra en patriotisk insats. Man kan ju tycka att det borde vara ett framtidsyrke i en kunskaps-ekonomi, men riktigt den känslan har inte funnits i Sverige. Jag tror att lärarutbildningen har haft 1-2 sökande per plats mot 6-7 sökande på läkarlinjen.

Först som föredragande är Peter Fredriksson, professor i nationalekonomi, som huvudsakligen arbetar i forskningssammanhang med utbildningsekonomi, migrationsekonomi och allt som har kopplingar till arbetsmarknaden, vilket även utbildningsfrågor har i sin förlängning. Varsågod Peter!

Peter Fredriksson:

Tack för det. Tack för äran att prata om dessa frågor. Jag har fått order om att bara prata om grund- och gymnasieskolan, så det kommer jag att hålla mig till. Det jag kommer prata om är reformer som korrigerar vad jag uppfattar som anomalier i det svenska skolsystemet. Jag vill helst inte prata om övergripande systemreformer, eftersom jag tycker att skolan behöver arbetsro. Jag kommer inte riktigt att hålla mig till det, utan jag kommer att klampa in lite grand på systemreformerna. Jag kommer att prata om reformer som använder de resurser vi har i dag på bästa sätt. Jag kommer försöka undvika att vara utbildningsnostalgisk. Det är inte alldeles lätt att hålla sig till det löftet. Dels blir jag hela tiden äldre själv och börjar tycka att det var bättre förr, dels är det så att data säger att det var bättre förr. I viss utsträckning kommer jag nog bli lite nostalgiker i alla fall.

För att inleda detta måste man ta sig tillbaka till vad som hände under 1990-talet. Man kan lugnt säga att 1990-talet var ett extremt turbulent årtionde för den svenska ungdomsskolan. Vi hade en lång rad av systemgenomgripande reformer. (Bild 1)

Bild 1 **1990-talet – Ett decennium av genomgripande reformer**

- 1991 – Kommunaliseringen (sektorsbidrag till skolan)
 - 1991 – Programgymnasiet (3-årig yrkesutbildning, kursbetyg)
 - 1992 – Fritt skolval (friskolor)
 - 1993 – Ett generellt statsbidrag (sektorsbidraget bort)
 - 1994 – Nya läroplaner ("eget arbete")
 - 1997 – Reformerat betygssystem
-
- Mitt i allt detta pågår en ekonomisk kris
 - 1997 – Kommunalt balanskrav

Det här är bara några exempel på alla de reformer som gjordes; man kan göra listan än längre. År 1991 kommunaliserades skolan, kommunerna fick då finansieringsansvaret. Vi reformerade gymnasieskolan, beslutet togs 1991. Det blev en treårig yrkesutbildning, man introducerade kursbetyg m.m. År 1992 införde vi ett system med fritt skolval och gav friskolorna större möjlighet att etablera sig. Sedan bakade man in sektorsbidraget i ett statsbidrag till kommunerna 1993, och man introducerade nya läroplaner 1994. De nya läroplanerna predikade värdet av att individualisera undervisningen. I själva verket har det betytt att det har blivit mycket eget arbete för eleverna. Betygssystemet reformerades 1997 osv. Mitt i allt det här så pågår en ekonomisk kris som bl.a. gör att man inför kommunala balanskrav 1997. Sammanfattningsvis var 1990-talet ett extremt turbulent årtionde.

Ett skäl till att man gjorde alla dessa reformerna kan ha varit att det stod illa till med den svenska skolan i början - eller mitten - på 1990-talet. Så var det dock inte. I själva verket såg det ganska bra ut både i början och mitten.

Det här är en sammanställning av internationella undersökningar på området (bild 2).

Bild 2 Resultatförsämringar sedan början/mitten av 90-talet

Tabell 1 Resultat från IEA-undersökningarna 1991–2008

År	Läsförståelse		Matematik		Naturvetenskap/Fysik	
	Åk 3	Åk 4	Åk 8	Gy	Åk 8	Gy
1991	513					
1995			540	502	553	578
2001	498	561				
2003			499		524	
2006		549				
2007			491		511	
2008				412		497
Förändring	-27		-49	-90	-42	-81

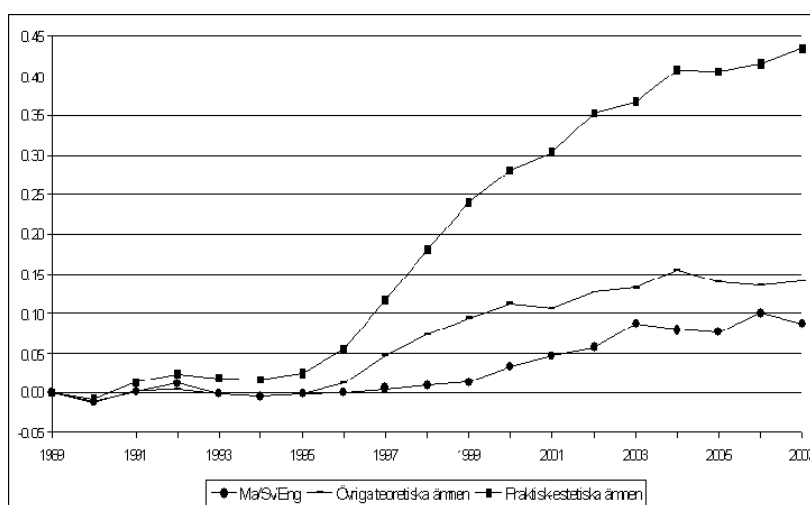
N.B.: Medelvärde 500 och SD 100

Undersökningarna kallas IEA PIRLS och TIMSS. PIRLS mäter läsförståelse och TIMSS mäter kunskaper i matematik, naturvetenskap och fysik. Om man går tillbaka till början eller mitten av 1990-talet så såg det t.o.m. bra ut i matematik, vilket det inte brukar göra. Matematik är traditionellt sorgebarnet i svensk skola. Det vi sedan kan observera är nedgångar i alla ämnen fram till 2006-2008. Nedgångarna är störst i matematik och naturvetenskap. Däremot presterar vi fortfarande förhållandevis bra i läsförståelsen, men vi observerar nedgångar även där. Nedgångarna är störst på gymnasienivå, där de är gigantiskt stora. De uppgår till nästan en standardavvikelse. Här kan man notera att hälften av nedgången på gymnasienivå antagligen har att göra med att eleverna på gymnasienivå har sämre förkunskaper, eftersom vi observerar en nedgång i årskurs 8. Det förklarar hälften av den observerade nedgången. Vi ser försämringar i alla delar av fördelningen. Det här varierar lite mellan olika undersökningar. Vissa undersökningar säger att försämringen är störst i den nedre delen av fördelningen, medan andra säger att den är störst i den övre delen, men överallt ser vi försämringar. Om man tittar på resultaten från alternativa undersökningar (PISA), så visar de ungefär samma sak. Nedgångarna blir dock inte fullt så stora. PISA-mätningarna börjar först 2000, men det är ungefär samma bild man får.

Så med all rimlig metrik såg det ganska bra ut i början och mitten av 1990-talet.

Vad händer om man tittar på betygen? Ja, den utvecklingen säger någonting helt annat. Det blir relevant att titta på betyg först från 1997 och framåt. Det är då man försöker sig på det här omöjliga med att mäta absoluta kunskaper. Det vi ser är en ökning, framför allt i de praktisk-estetiska ämnena. Vi ser även en lite mindre ökning i svenska/engelska. Men den viktiga poängen är att betygsutvecklingen säger något helt annat än utvecklingen i de internationella mätningarna. Skälet till detta har i hög grad att göra med betygsinflation, dvs. man sätter högre betyg än vad som är motiverat utifrån elevernas kunskaper. Poängen är alltså att betyg inte kan användas för att utvärdera skolan. (Bild 3)

Bild 3 Betygsutvecklingen säger något annat, (betygsinflation....)



Om vi tänker tillbaka på de systemreformer som gjordes på 1990-talet, så kan man fundera på varför man gjorde allt det här. Vad det var som var fel och vad man ville förbättra? Som observatör slås man av hur lite egentlig analys som föregick reformerna. Vad var det man ville fixa till? Som sagt, de internationella mätningarna tyder inte på några problem, snarare tvärtom. Man kan inte komma till någon annan slutsats än att det varit väldigt tvära kast inom utbildningspolitiken och detta på basis av lite evidens. (Bild 4)

Bild 4 Varför gjorde man allt detta? Och vilka blev konsekvenserna?

- Som observatör blir man slagen av hur lite egentlig analys som verkar ha föregått dessa stora reformer
 - ✓ De internationella mätningarna tyder inte problem, snarast tvärt om
- Tvåra kast inom utbildningspolitiken (på basis av lite evidens)!
- I samband med kommunaliseringen ökade inte resurserna för uppföljning och utvärdering
- Allvarligt systemfel!
 - ✓ Gör att det är svårt att i efterhand avgöra vilka effekterna var av varje del i ”reformpaketet”

På ett allmänt plan kan jag tycka att utbildningsområdet är ett område där man borde reformera med försiktighet och kontinuerligt följa upp och utvärdera, eftersom utbildningsbeslut är investeringsbeslut som har långsiktiga intäkter och kostnader. Gör man fel så blir det väldigt mycket fel.

Jag tycker att det är ett allvarligt problem att man i samband med decentraliseringen inte ökade resurserna för att följa upp och utvärdera. Man har varit obenägen att samla in data, man har varit obenägen att mäta. Det här är ett allvarligt problem, eftersom ett decentraliserat system förutsätter uppföljning och utvärdering för att fungera väl. Det är en absolut nödvändig förutsättning. Bristen på uppföljning och utvärdering har också konsekvensen att det är svårt för oss forskare att i efterhand avgöra vad det var som gick fel i reformpaketet. En del saker var kanske bra och andra inte, men det är väldigt svårt att säga vad som blev fel, och om det blev något rätt. Detta är inte bara forskarens mantra om att vi behöver mer forskning, det är ett reellt problem. Målstyrning förutsätter uppföljning och utvärdering, för det är bara genom uppföljning och utvärdering som man kan stoppa de dåliga exemplen och sprida information om de goda. Det är också så att förändringskraften i ett system med skolval drivs av att föräldrar och barn gör informerade val. Det är så vi identifierar bra skolor i det decentraliserade systemet. I den bästa av världar ska föräldrar och barn välja de skolor som förbättrar kunskaperna för just deras barn - det är det som är den bärande idén. (Bild 5)

Bild 5 Målstyrning förutsätter uppföljning/utvärdering

- Decentraliserade system kräver uppföljning och utvärdering för att fungera väl
- Genom uppföljning och utvärdering kan man stoppa de dåliga exemplen och sprida information om de goda
- Ett system med skolval förutsätter dessutom att föräldrar och barn kan göra informerade val
- I idealfallet ska familjer välja de skolor som förbättrar kunskaperna mest för just deras barn
- Har föräldrar och barn verkligen denna information?
- Och hur ser incitamenten ut i svensk skola idag?

Man kan fundera på om föräldrar och barn verkligen har all relevant information för att göra informerade val, och hur incitamenten ser ut i svensk skola i dag. Är man strategisk som förälder, så ska man välja skolor som ger högre betyg för givna kunskaper, eftersom betygen är grunden för progression i skolsystemet. Så om du har ett val mellan två skolor, båda levererar lika goda kunskaper för mina barn, så ta då den som har mest generös betygsättning. Det är så systemet ser ut. Detta gör i sin tur att skolorna frestas att sätta högre betyg än vad som är motiverat och resultatet blir betygsinflation. Det är ett allmänt problem. Särskilt problematiskt är det att informationsvärdet i betygen urholkas. Trots allt är betygen det bästa instrument vi har för att välja ut elever för vidare studier. Det är t.ex. överlägset högskoleprovet när det gäller antagning till högskolan. (Bild 6)

Bild 6 Rationellt att välja skolor som ger högre betyg för givna kunskaper

- ...eftersom betyg är grunden för vidare progression i skolsystemet
- Detta gör också att skolorna frestas att sätta högre betyg än vad som är motiverat
- Resultatet blir **betygsinflation**
- Informationsvärdet i betyg urholkas
- Allvarligt eftersom betyg är det bästa urvalsinstrumentet

Det leder mig med viss introduktion till reform nr 1: Betygen måste förankras i resultaten på nationella prov. Jag tror att skälen är ganska uppenbara. Förankringen ska ske på skol- eller klassnivå, inte på individnivå. Det innebär naturligtvis att likvärdigheten ökar och betygen för elever i olika skolor blir jämförbara. Det här är en mycket viktigare fråga än den diskussion som vi har om betyg i dag, dvs. när vi ska ge betyg, ska vi göra det i årskurs 6 eller 7? (Bild 7)

Bild 7 Betygen måste förankras i resultaten på nationella prov

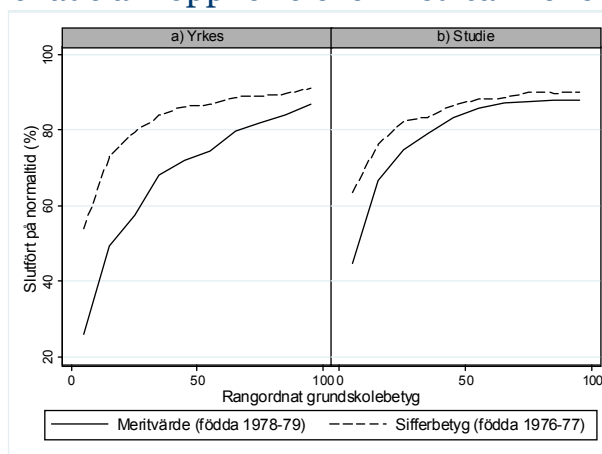
- Förankringen ska ske på skol- eller klassnivå (inte på individnivå)
- Likvärdigheten ökar: Betygen för elever i olika skolor blir jämförbara

Mer om betyg, eller nästa anomali som jag uppfattar det. Det betygssystem som vi introducerade på gymnasiet i samband med 1991 års gymnasiereform är ett system med kursbetyg. Sedan dess har vi meritvärden i alla delar av betygssystemet. Om man tittar på forskningen så visar den att kombinationen av kursbetyg och icke godkänt, som blev den nomenklatur som introducerades, har lett till ökade avhopp, särskilt bland elever med sämre förutsättningar. Bild 8 visar andelen som slutför gymnasieutbildningen på normaltid, separat för yrkesförberedande utbildningar och studieförberedande utbildningar. Alla elever som är med i den här figuren har betygsatts enligt det gamla relativa betygssystemet på grundskolenivå; selektionen av grundskoleelever förändras alltså inte. På

den horisontella axeln visar jag deras rangordnade grundskolebetyg från 0 till 100, från lågt till högt. Den heldragna linjen visar sannolikheten att slutföra gymnasiet på normalt tid, vid 19 års ålder med andra ord, för dem som fick meritvärden på gymnasienivå. Den streckade kurvan visar samma sak för dem som fick ett sifferbetyg. Sifferbetyget sattes i praktiken som i det gamla relativa betygssystemet, det är vad alla data tyder på. Vad man ser är en drastisk nedgång i andelen med slutfört gymnasium på normal tid, man hoppar med andra ord av i det nya betygssystemet.

Bild 8 Kursbetyg och meritvärden, gymnasiet

- **Kombinationen av kursbetyg och IG ledde till ökade avhopp för elever med sämre förutsättningar**



Reform nr 2 är att återinföra ämnesbetygen på gymnasienivå. Varför då? Jag har varit inne på det lite grand. Kursbetygen är i sig oförlåtande, man bär med sig kursbetyget ända tills slutbetyget. Vad innebär det? Jo, det skapar negativa motivationseffekter för dem som redan är i den nedre delen av betygsfördelningen. Ett icke godkänt kanske innebär att man hoppar av på grund av att man har fått ett väldigt tydligt besked om att ens prestationer inte har varit tillräckliga. För elever i den övre delen av fördelningen så kan ett missat MVG göra att man inte kommer in på de attraktiva högskoleutbildningarna som man vill, och det kan i sin tur göra att man anstränger lite mindre fortsättningsvis. Jag skulle kunna gå så långt som att säga att kursbetygen inte är förenliga med varje rimlig

beskrivning av kunskapsprocessen. För trots allt är vi intresserade av vad man kan i slutet av sin utbildning. (Bild 9)

Bild 9 Återinför ämnesbetygen (gymnasiet)

- Kursbetygen är ”oförlåtande” och har negativa motivationseffekter
 - ✓ För elever i den nedre delen av fördelningen: IG ? avhopp
 - ✓ För elever i den övre delen av fördelningen: missat MVG kan göra att man inte kommer in på attraktiva högskoleutbildningar
- Kursbetygen är inte förenliga med en rimlig beskrivning av kunskapsprocessen
 - ✓ leder till snuttifiering av ämnet

Reform nr 3 tangerar något jag har pratat om tidigare. Jag tycker att man ska ta bort godkänt/icke godkänt-gränsen som man introducerade i samband med 1997 års betygsreform. Det heter E och F nu med de nya betygen. F är fortfarande underkänt. Jag tycker att man ska ge lågpresterande grundskoleelever ett lågt betyg, men inte stoppa dem från att vara behöriga till yrkesutbildningar. Det är trots allt så att forskningen visar att värdet av en fullständig yrkesutbildning är högt för elever som har sämre resultat i de allmänsteoretiska ämnena. Därför bör man släppa in dem på yrkesutbildningarna. Ett annat skäl är någonting som jag också har varit inne på. Andelen med godkänt och icke godkänt är helt enkelt fel sätt att utvärdera skolan, särskilt i ett icke förankrat betygssystem. Detta främst för att skolorna sätter betygen själva. Det finns alltid en frestelse att rucka på ribban och att anpassa kraven så att fler ska kunna ta sig över ribban. (Bild 10)

Bild 10 Ta bort G/IG (E/F) gränsen

- Ge lågpresterande grundskoleelever ett lågt betyg, men de ska ändå vara behöriga att söka yrkesutbildningar
- Värdet av en fullödig yrkesutbildning högt för elever med sämre resultat i allmän-teoretiska ämnen
- Andelen G/IG fel sätt att utvärdera skolan
 - ✓ Särskilt i ett icke-förankrat betygssystem
- Leder till ett alltför ensidigt fokus på den nedre delen av fördelningen
- Dessutom straffas elever ut

Ett tredje skäl är att godkänt/icke godkänt-gränsen leder till ett alltför ensidigt fokus på den nedre delen av fördelningen. Eftersom man hela tiden pratar om andelen godkända i den politiska diskussionen, finns en uppenbar risk att skolorna fokuserar på den dimensionen och att man glömmar bort den övre delen av fördelningen. Det finns alltså en risk att man glömmar bort högpresterande elever. Och till sist, de som får IG straffas ju de facto ut ur utbildningssystemet. Det visade den tidigare figuren. Det leder i sin tur till ett sämre arbetsmarknadsutfall, vilket man också kan visa.

Reform 4 ska kanske inte klassas som en reform, eftersom det är något som staten inte påverkar direkt. Men likväl, jag kan inte låta bli att säga detta. Jag tycker att lärarna ska undervisa. Det verkar vara en rimlig premis. Men det är inte lika uppenbart att lärarna undervisar i den utsträckning som de borde i svensk skola i dag. Detta har att göra med de läroplansförändringar som kom 1994 där man betonade individualisering. Skolverket argumenterar för att det i själva verket har lett till en hög grad av eget arbete, och att det egna arbetet har blivit den dominerande formen för inläring i svensk skola. Man ser detta om man granskar statistiken. Vad ni ser i tabellen (bild 11) är mått på undervisningstid i svensk skola i matematik i olika årskurser. Dels i årskurs 4, dels i årskurs 8. Sverige jämförs här med de EU- och OECD-länder som finns med i TIMSS-undersökningarna. Man ser då att Sverige har förhållandevis lite undervisning i matematik i årskurs 4 i jämförelse med de andra länderna. Man ser också att en relativt stor andel av

undervisningstiden är s.k. eget arbete. Eget arbete kan vara med eller utan lärares handledning. Det är också så att andelen eget arbete utan lärares handledning är relativt stor i den svenska skolan. Min uppfattning, som delvis stöds av forskningen, är att detta är inte bra för någon elev. Det är särskilt dåligt för elever längre ner i fördelningen. Eleverna ska inte lämnas på egen hand i så stor utsträckning som sker nu. (Bild 11)

Bild 11 Lärare ska (ges möjlighet att) undervisa

- Till följd av skrivningar i Lp094 har ansvaret för lärandet förskjutits från läraren till eleven.
 - ✓ ”Eget arbete” den dominerande formen för inläring
- Detta är antagligen inte av godo för någon elev, och särskilt skadligt för elever med sämre förutsättningar

Undervisning i Matematik enligt TIMSS 2007

	Sverige		EU/OECD	
	Åk 4	Åk 8	Åk 4	Åk 8
Undervisningstimmar/år	104	93	145	115
Andel ”eget arbete”	63%	61%	50%	43%
”Eget arbete” utan lärares handledning	38%	28%	27%	19%

Jag sa att det kanske inte var en riktig reform, för staten har ju inte direkt kontroll över hur lärarna väljer att bedriva sin undervisning. Då kommer vi in på frågan om hur vi ska styra skolan. Säg att vi från centralt håll tycker att det är rimligt att lärarna ska undervisa i helklass i större utsträckning. Vi tycker kanske att det är rimligt att undervisningsgrupperna borde vara lite mindre i årskurs 1-3. Vi tycker kanske också att det är rimligt att lärarnas lönestruktur förändras. Den stora frågan blir då hur man åstadkommer det i dagens system. Staten har ju inte direktkontroll över dessa verktyg. Dessutom är det så att om ytterligare resurser tillförs kommunerna så är det inte självklart att kommunerna väljer att satsa dem på skolan. Det spelar ingen roll om du riktar resurserna, för de kan komma att ersätta medel som kommunerna valt att själva satsa. (Bild 12)

Bild 12 Hur styra skolan?

- Om man från centralt håll t.ex. anser att:
 - ✓ Lärare ska undervisa i helklass i större utsträckning
 - ✓ Undervisningsgrupperna borde vara mindre i åk 1–3
 - ✓ Lärares lönestruktur borde förändras
- Hur ska man åstadkomma detta i dagens system?
 - ✓ Staten har inte direkt kontroll över dessa verktyg
 - ✓ Ytterligare resurser till kommunerna riskerar att ersätta medel som de själva annars skulle satsa
- Dagens system förutsätter:
 - ✓ Att goda/dåliga erfarenheter lyfts fram
 - ✓ Att föräldrar får tillräckligt med relevant information för att göra rationella val

Därför säger jag det igen: Dagens system förutsätter uppföljning och utvärdering. Det är en absolut nödvändig förutsättning. Man måste lyfta fram både de goda och de dåliga erfarenheterna. Man måste ge föräldrar tillräckligt med relevant information så att de kan göra vettiga val.

Jag lovade att jag inte skulle prata så mycket om systemreformer. Jag kan dock inte avstå helt. Jag tycker att man ska överväga en statlig skolpeng. Vad menar jag med en statlig skolpeng? Jo, jag menar ett belopp som följer eleverna och som bestäms av staten. Beloppets storlek kan variera med hur gamla eleverna är, dvs. vilket stadium de går på. Det kan variera med vilka förutsättningar eleverna har och det kan också anpassas till den regionala kostnadsstrukturen. Jag propsar inte stenhårt på det här för jag tycker egentligen att skolorna behöver arbetsro, inte ytterligare systemreformer. Det tycker jag är det egentliga argumentet mot ett system med statlig skolpeng. Men det finns också ett antal argument för. Ett sådant argument har jag varit inne på förut, nämligen att utbildningsbeslut är långsiktiga investeringsbeslut. De bör med andra ord inte påverkas av svängningar som orsakas av kommunala balanskrav, kommunal konjunktur eller svängningar i kohortstorlekar. En statlig skolpeng skulle göra att

man inte får de svängningarna som uppkommer i det kommunala systemet. Även om det inte är alldeles uppenbart tror jag också att det blir lättare för staten att rikta satsningar. Vi får definitivt en större likvärdighet i resursfördelningen samtidigt som vi behåller det förändringstryck som skapas av skolval, givet att uppföljningen och utvärderingen sköts ordentligt. (Bild 13)

Bild 13 En statlig skolpeng?

- Argument för:
 - ✓ Utbildningsbeslut är långsiktiga investeringsbeslut
 - ✓ Bör inte påverkas av svängningar som orsakas av kommunala balanskrav, konjunktur och kohortstorlekar
 - ✓ Lättare för staten att rikta satsningar
 - ✓ Större likvärdighet i resursfördelningen
 - ✓ Förändringstryck som skapas av skolval samt ordentlig uppföljning och utvärdering bibehålls
- Argument mot:
 - ✓ Skolan behöver arbetsro – inte ytterligare systemreformer

Min reformagenda ser alltså ut på följande sätt: För det första måste man förankra betygen i resultaten från nationella prov. För det andra bör man återinföra ämnesbetygen på gymnasienivå. För det tredje tycker jag att man ska ta bort godkänd – icke godkänd-gränsen. För det fjärde bör man ha mer lärarledd undervisning i stället för eget arbete. För det femte – och det här har jag egentligen inte pratat om – så tycker jag att man ska ha mer undervisning i centrala färdigheter som läsning och matematik under de tidiga grundskoleåren. Som ni minns har vi relativt lite undervisningstid i matematik. Samma sak gäller läsning i årskurs 4. Skälet till att man ska fokusera på centrala färdigheter i de tidiga grundskoleåren är att man måste bygga grunden innan man kan resa huset. Läsning och matematik är nödvändiga förutsättningar för att man ska kunna gå vidare i utbildningssystemet. För det sjätte måste vi också ha bättre förutsättningar – både resurser och data – för uppföljning och utvärdering samt bättre information till föräldrarna. Annars fungerar inte det decentraliserade system som vi

nu har. Till sist tycker jag att man ska överväga att införa en statlig skolpeng. (Bild 14)

Bild 14 "Reformagenda"

- **Argument för:**
 - ✓ Utbildningsbeslut är långsiktiga investeringsbeslut
 - ✓ Bör inte påverkas av svängningar som orsakas av kommunala balanskrav, konjunktur och kohortstorlekar
 - ✓ Lättare för staten att rikta satsningar
 - ✓ Större likvärdighet i resursfördelningen
 - ✓ Förändringstryck som skapas av skolval samt ordentlig uppföljning och utvärdering bibehålls
- **Argument mot:**
 - ✓ Skolan behöver arbetsro – inte ytterligare systemreformer

Jag har inte sagt ett ord om det som Thomas började med. Lärarna, läraryrkets attraktionskraft och att höja lärarnas status. Man kan undra varför jag inte har gjort det. Kompetensförsörjningen i läraryrket är naturligtvis en väldigt viktig långsiktig fråga. Det är otvetydigt så att lärare är viktiga. Det är otvetydigt så att lärarnas relativlöner har minskat över tiden, vilket har gjort att avkastning på lärarutbildningen är väldigt låg. Och det är otvetydigt så att över tid så är det färre studiebegåvade individer som söker sig till lärarutbildningen, för närvarande är det två sökande per plats. Samtidigt är det så att staten inte kontrollerar verktygen. Hur ska man öka läraryrkets attraktionskraft i dagens system? Det man gör är att ändra på lärarutbildningen och att introducera lärarlegitimation. För mig är det tveksamt om det kommer att öka attraktionskraften. Jag tror inte det, snarare tvärtom. Det som verkligen bestämmer attraktionskraften, rimligen löner och arbetsvillkor, ligger utanför statens kontroll. Dessutom är det så att om vi gör någonting i dag som förbättrar attraktionskraften, så kommer vi att se de goda effekterna först om 30 år, om jag raljerar lite grand. Det tar alltså väldigt lång tid innan förändringar av det här slaget får genomslag i lärarkvaliteten. (Bild 15)

Bild 15 **Varför inte "öka läraryrkets attraktionskraft"/"höja lärarens status"?**

- Argument för:
 - ✓ Utbildningsbeslut är långsiktiga investeringsbeslut
 - ✓ Bör inte påverkas av svängningar som orsakas av kommunala balanskrav, konjunktur och kohortstorlekar
 - ✓ Lättare för staten att rikta satsningar
 - ✓ Större likvärdighet i resursfördelningen
 - ✓ Förändringstryck som skapas av skolval samt ordentlig uppföljning och utvärdering bibehålls
- Argument mot:
 - ✓ Skolan behöver arbetsro – inte ytterligare systemreformer

Avslutningsvis: Utmaningen i dag är att använda de resurser vi har på bästa möjliga sätt. Jag hoppas att min reformagenda bidrar till det. Tack så mycket.

Thomas Gür:

Tack så mycket Peter. Vi ska nu lyssna på Jan-Eric Gustafsson från Göteborgs universitet, professor i pedagogik. Han är en av dem som har varit med och utformat högskoleprovet, åtminstone högskoleprovets mätkriterier.

Jan-Eric Gustafsson:

Tack för inbjudan till denna väldigt spännande dag med väldigt viktiga frågor.

Reformer på utbildningsområdet? Jag tänker ta upp en del av de handskar som Peter kastade, och kanske komma in på den här grundfrågan: Klarar vi av problemen genom att arbeta inom det nuvarande systemets grundkonstruktion eller behöver vi ta ett mer genomgripande strukturtransformerande grepp på utbildningspolitiken? Jag är betydligt äldre än vad Peter är, men jag tycker faktiskt att det var bättre förr, dock icke ju förr dess bättre.

Sammanfattandes lite grand av vad Peter sa i form av utmaningar, som Peter har stått inför när han skulle förbereda det

här, och vi alla står inför nu när vi blickar framåt, det är att det hände mycket på 1990-talet. Mycket som uppenbarligen genomfördes på osäker kunskapsgrund och utan särskilt klart uttalade syften. Det enda man kanske kan säga är att det rådde stor politisk enighet. Sedan kan man också konstatera att de reformer som genomfördes hade som konsekvens att vi fick en försämring av underlagen för uppföljning, utvärdering och forskning. I stället borde det, just med tanke på decentraliseringsinriktningen på reformerna, ha gjorts en kraftig uppryckning och förstärkning beträffande möjligheterna att följa upp, utvärdera och beforska.

Vad vi kan konstatera är att något har gått snett, eller att saker kan ha gått snett, eller att allt kan ha gått snett. Men vi vet inte riktigt vad eftersom vi saknar kunskapsunderlagen. Vi kan konstatera att vi har en kris när det gäller det vi kan observera, nämligen kunskapsutvecklingen. Detta enligt de källor – de få källor – som vi har tillgång till, nämligen internationella jämförande studier. Det finns dock en konsensus i resultaten som gör att man inte kan säga att det är fel på mätningarna. Man kan också konstatera att det är mycket sällsynt att sådana dramatiska förändringar som har observerats för Sverige sedan 1995 överhuvudtaget inträffar. Det finns ett enda land som har haft en lika dramatisk negativ förändring under samma tidsperiod och det är Norge. (Bild 1)

Bild 1 Utmaningar

- 1990-talets reformer genomfördes på osäker kunskapsgrund och med oklara syften.
- Reformerna medförde att underlagen för uppföljning, utvärdering och forskning försämrades, när de snarare borde ha förbättrats.
- Sjunkande kunskapsresultat tyder på att reformerna haft negativa konsekvenser, men på grund av de bristande underlagen vet vi inte orsakerna till detta.

Det som Peter lyfte fram vill jag bara säga något kort om. Dysfunktionella betygssystem. Ja visst, både systemen på grundskolan och på gymnasieskolan bör förändras i den riktning som

Peter föreslår. Godkändgränser, eller kanske snarare möjligen med behörighetskrav till gymnasiala studier, är saker man måste fundera vidare på. Man måste också fundera över det faktum att man inte har jämförbarhet mellan skolor och över tid och sådant. Dock menar jag att även om man skulle kunna stabilisera betygen i grundskolan och gymnasiet, så räcker inte det. Det finns utmaningar som man inte rår på. Dessutom är det lättare sagt än gjort att åstadkomma en sådan stabilisering. (Bild 2)

Bild 2 Förklaringar och förslag

- Dysfunktionella betygssystem, som bör förändras
- Ineffektiva undervisnings- och arbetsformer, som bör förändras
- Dåliga resurser för uppföljning och utvärdering, som bör förstärkas
- Information till föräldrar om skolors resultat måste förbättras, eftersom det decentraliserade systemet annars inte fungerar
- Styrning av skolan?
- Statlig skolpeng?

Så var det problemen med ineffektiva undervisningar, arbetsformer m.m. Det säger jag inget mer om. Uppenbarligen måste vi ha mer resurser och bättre system för uppföljning och utvärdering. För det som finns nu, det är i princip bara betygen, som uppenbarligen inte fungerar för ett sådant syfte.

Vi har också detta med att vi har ett marknadssystem som i princip bygger på att man röstar med fötterna och tar sin Mats ur skolan om man inte tycker att skolan bra. Så sätter man Mats i en annan skola som är bättre, men då ska man först veta vilken skola som är bättre, och där har vi då ett stort, stort informationsproblem till marknaden. Marknaden är felinformerad som läget är just nu. Om vi ska behålla systemet måste detta rättas till. Detta har med styrningen av skolan att göra och med idén om den statliga skolpengen.

Jag tänkte komma in på en annan sida av utvecklingen som sannolikt hänger ihop med de sjunkande resultaten, nämligen att vi

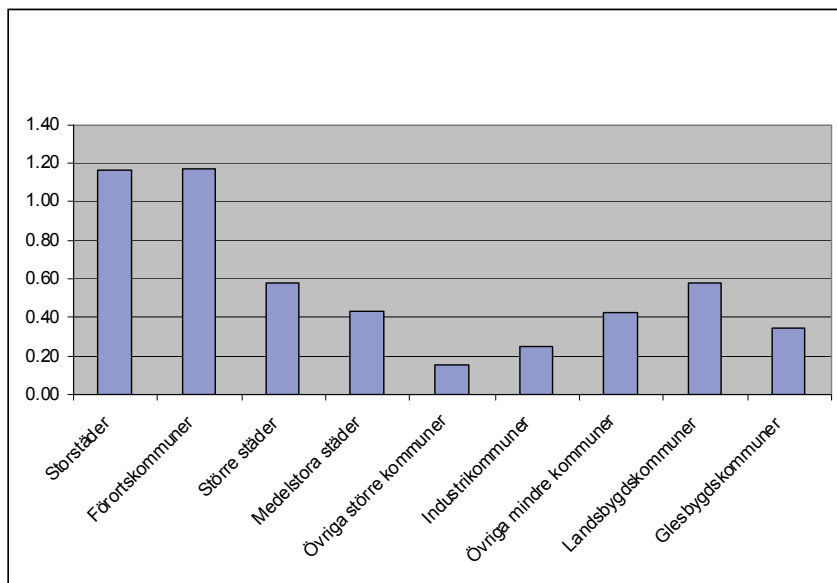
har en tydlig minskning av likvärdigheten sedan slutet på 1990-talet, eller kanske något tidigare än så. (Bild 3)

Bild 3 Minskad likvärdighet 1998 - 2008

- Ökande resultatskillnader mellan barn till hög- och lågutbildade, och mellan flickor och pojkar
- Ökande resultatskillnader mellan skolor
- Ökande resultatskillnader mellan kommuner

Vi kan konstatera att vi har kraftigt ökande resultatskillnader mellan barn till hög- och lågutbildade, mellan flickor och pojkar, flickornas resultat har successivt dragit ifrån pojkarnas. Vi har ökande resultatskillnader mellan skolorna. Vi har ökande resultatskillnader mellan kommuner. Det här att vi har ökad variation och ökade skillnader är något som brukar hänga ihop med att skolsystemet är på dekis. Det är nämligen så att när vi har sjunkande resultat så tenderar vi också att se ökande skillnader. Kausaliteten där är inte alldeles klar, men det är värt att lyfta fram detta, samtidigt som detta naturligtvis är en väldigt, väldigt viktig del av skolans utfall, påverkan. Det här har stor betydelse för jämlikhet och skolans uppgift, att vara en utjämnande kraft i samhället urholkas. Vi kan titta på en alldeles färsk analys som jag gjorde nyligen. (Bild 4)

Bild 4 Årlig förändring 1998 – 2008 av meritvärdets medelvärde för kommuner i olika kommungrupper



Det är en analys av den årliga förändringen i meritvärdets medelvärde på kommunal nivå. Jag har alltså tittat på regression över tid. Det som är intressant att konstatera är att förändringarna är linjära. Vi har en stadig förändring. En del kommuner ökar, en del ligger still och en del försämras. Den här linjäriteten är någonting som man skulle kunna förvänta sig ska brytas efter ett tag, men det verkar fortsätta. Gör man sedan en sammanställning av hur förändringarna ser ut så ser man att det finns två kommungrupper som är väldigt, väldigt tydliga vinnare, nämligen storstäder och förortskommuner. Där har man haft en ökning av meritvärdet med 1,2 poäng per år under tio år, man har alltså ökat med 12 poäng i medeltal. Om vi tar industrikommuner, övriga större kommuner och andra så ligger man i stort sett still. Större städer och landsbygdskommuner ökar, men bara hälften så mycket som de stora vinnarna här. I och med den trendmässiga förändringen, som verkar hålla i, så kommer detta att bara fortsätta och fortsätta om man inte gör något. Det finns mycket säga om varför det är på det här viset. Tiden medger inte att reda ut alla hypoteser som man kan föra fram här, men man kan säga att det här mycket väl knyter an

till grundfrågan om skolans organisering och styrning samt hur drivkrafterna för förändring och utveckling ser ut i skolsystemet.

Man kan sammanfatta skolreformerna under 1990-talet på följande sätt: Vi förvandlade det svenska skolsystemet från att ha varit ett av världens mest centraliserade och reglerade skolsystem till att bli ett av världens mest decentraliserade och avreglerade. Det kan hända att det finns någon annan extrem, men i princip var det en så dramatisk förändring. (Bild 5)

Bild 5 Styrningen av skolan?

- Reformerna under 1990-talet innebar att det svenska skolsystemet förändrades från att vara världens mest centraliserade och reglerade skolsystem till att vara det mest decentraliserade och avreglerade.
- Kan vi få styrmekanismer baserade på skolval att fungera?
- Klarar alla kommunerna att:
 - Rekrytera, behålla och vidareutveckla de goda lärarna?
 - Utveckla skolans arbetsformer?
 - Implementera fungerande system för uppföljning och utvärdering?
 - Allokera resurser på ett optimalt sätt?
- Kanske återförstatligande av skolan bör övervägas som en reform?

Skälen för förändringarna var inte så tydliga och explicita. Jag kan tänka mig att om man vill ställa upp hypoteser kring de beslut som fattades så måste man titta på kontexten. Vi hade en djup ekonomisk kris i början på 1990-talet och på 1980-talet hade vi en tendens att man skulle gå mot marknadslösningar för att öka effektiviteten. Det kanske är detta som är grundproblemet, dvs. att vi har infört mekanismer som inte fungerar. Vi har infört skolval som bygger på att man är informerad om skolors förmåga att utveckla kunskaper och färdigheter. Men vad finns det för information egentligen? Ja, det är betygsresultaten. Eller möjligen något resultat på prov i olika ämnen. Dessa är dock av låg kvalitet. Men framför allt styrs betygen av elevernas sociala sammansättning. Skolor som har många elever med utbildade föräldrar har goda resultat. Det är inte skolans förtjänst, det är föräldrarnas, och det är fel att tro att den variationen är någonting som man får om man sätter sin Mats i just den skolan, delvis kanske kamrateffekten, men det är ju tillskottet som skolan kan ge – *value added* – som

skulle vara den korrekta informationen. Den informationen saknar vi, och vi har inte möjlighet att i det nuvarande skolsystemet producera den eftersom det inte finns underlag. I England däremot, som har ett skolvalssystem, erbjuds den här informationen. Det var en oerhört het diskussion i England innan man införde *value added*-systemet. Den diskussionen har överhuvudtaget inte förts i Sverige. Det är ett uttryck för någonting som jag har väldigt svårt att förstå. Det borde ju vara så uppenbart för alla att det är att felinformera allmänheten som ska fatta ett kanske livsavgörande beslut. Här finns helt klart problem. Vi har problem när det gäller kommunernas förmåga att hantera de beslut som måste fattas kring anställningspolitik, arbetsmiljöpolitik och andra aspekter när det gäller lärare. Vi har 290 beslutsfattare som ska utforma sin egen politik och kunna rekrytera, behålla och vidareutveckla de goda lärarna, som är de som driver resultaten framåt. Det är de som ska utveckla skolans arbetsformer, som ska implementera fungerande system för uppföljning och utvärdering, och som ska allokera resurserna. Jag tror att en statlig skolpeng av det slag som Peter var inne på löser en del av de här sakerna, men inte de stora problemen. Därför menar jag att det är viktigt att diskutera kring en ökad centralisering, t.ex. genom ett återförstatligande eller på annat sätt. Jag tror inte att vi kan undvika att komma in på de frågorna under det kommande decenniet.

Thomas Gür:

Tack så mycket. Skolfrågor, utbildningspolitik och skolpolitik brukar man ha synpunkter på. Man kan säga att det är déjà vu all over again. Är det inte så, att det är uppföljningsproblem och att man genomför mycket radikala investeringar eller mycket radikala reformer där pendlingsamplituden är väldigt stor, från det mest centraliserade till det mest decentraliserade, och så har man ingen aning om vad man har gjort. Jag blir alldeles förskräckt när jag hör detta. Varsågod!

Jan-Eric Nilsson:

Jan-Eric Nilsson från VTI. Det var precis det jag skulle säga. Vi är alldeles överens om att delegerade system, där man fördelar ut

ansvar till utförare långt ute i grenarna av trädet, måste följas upp. Men det finns en stor risk att bygga upp stora system för informationsuppföljning utan att samtidigt ha en strategi för hur resultaten ska användas. Då bygger vi system som till slut kommer att innehålla väldigt dålig information. Jag skulle vilja bygga på Peters förslag med att säga: Tänk igenom hur man ska använda informationen så att den kan förbättra verksamheten.

Thomas Gür:

Ni två (Fredriksson och Gustafsson) kommer från relativt olika bakgrunder när det gäller discipliner, och kritiserar kanske olika saker vad gäller kausalitet. Om vi nu vet vad som är kausalitet här, för det tycks finnas ett utomordentligt stort kunskapsglapp. Men likväl så har ni relativt snarlika beskrivningar av läget, om jag har förstått saken rätt. Har jag det, Peter?

Peter Fredriksson:

Ja. Jan-Eric Gustafsson och jag är väldigt samstämmiga och är inte heller helt oberoende av varandra, det ska man öppet erkänna. Vi har t.ex. skrivit en kunskapsöversikt om effekter av utbildningspolitik tillsammans. Men vi tycker naturligtvis att vår uppfattning är den korrekta, föga förvånande.

Thomas Gür:

Men hallå! Här är ni tjänstemän i staten, ansvariga för det här, reagerar inte ni på det här? Jag blir ju förskräckt. Jag blir förbannad samtidigt som jag inte är så förvånad. De få saker jag har tittat på och skrivit någon bok om då och då, är helt andra frågeställningar, men visar exakt det här, nämligen att man genomför mycket omfattande reformer och sedan har man inte förmåga att följa upp resultatet av dem och kan därför inte heller upptäcka och analysera tillkortakommanden. Är det ingen som blir upprörd? Är ni helt loja?

Lena Bäcker:

Jag heter Lena Bäcker och är chefekonom för Kommuninvest. Vi tackar för mycket intressanta diskussioner i dag. Jag följer det här och inte minst skolans värld givetvis, för det är vi med och finansierar. Jag har två frågor när det gäller det här. Det ena är att ni sa att vi skulle använda tillgängliga resurser på ett bättre sätt. Det är ju så att en oroväckande stor andel av ungdomarna i dag går ut ur gymnasieskolan utan godkända betyg. Det oroar mig givetvis som chefekonom, samtidigt som vi har en hög arbetslöshet bland unga. Jag skulle vilja höra er syn, de tre viktigaste orsakerna till varför det finns så många unga människor i Sverige som inte går ut med godkänt i skolan. Sedan skulle jag gärna vilja ta upp den här debatten om återförande till staten. Jag tittar även på strukturerna för framtiden, och hur det ser ut inom kommunvärlden. Vid en internationell jämförelse, skulle det vara så mycket bättre om det vore förstatligt?

Thomas Gür:

Vi kan ta en fråga eller ett inlägg till.

Robert Erikson:

Jag heter Robert Erikson, Stockholms universitet, och jag är uppörd utan att vara statlig tjänsteman. Jag skulle vilja nämna en punkt som Jan-Eric nämnde men som jag tycker gled förbi för snabbt, och det handlar om att kunna se förändringen. Genom att hålla reda på och följa upp individinformation om elever över tid, kan man se vad skolan har gjort, man kan se förbättringen snarare än att jämföra skolorna på basis av endast resultatet vid en viss tidpunkt – och det tror jag är oerhört viktigt.

Thomas Gür:

Vill Peter börja igen?

Peter Fredriksson:

Jag kan försöka och jag börjar bakifrån. Roberts synpunkt var mer en kommentar, och jag kan skriva under helt och fullt på den. Bara för att belysa hur dåligt kunskapsläget har varit: tills helt nyligen har vi på central nivå inte haft uppgifter om i vilken skola eleven har gått förrän i årskurs 9. Det är helt bisarrt, det har alltså inte ens funnits förutsättningar att göra den typ av analys som Robert förespråkar, och som jag helt ställer mig bakom. Vi har inte heller mätt prestationer innan årskurs 9. Nu har man infört nationella prov på lägre nivåer och det är en förändring som jag tycker är till det bättre.

Icke godkänt är en mycket svår fråga. Är man lite nihilistisk kan man säga att det alltid har funnits lågpresterande elever i skolan. Tidigare fick de ett lågt betyg. I dag har vi valt att synliggöra detta genom att sätta icke godkänd på de här eleverna, för att vi har tyckt att det är det bästa och enda sättet att utvärdera skolan. Men vi har inte funderat särskilt mycket på hur det drabbar eleverna, och det är det som är min poäng. Det är därför jag tycker att det väldiga fokuset på icke godkänd/-godkänd är av ondo, särskilt för de eleverna som får det betyget. Sedan något om vilka förklaringar som finns bakom. Det är klart att de förutsättningar som eleverna har är en viktig förklaring, vilket stöd har de hemifrån osv. Skolan är naturligtvis viktig, men är bara en del av förklaringen.

Jan-Eric Gustafsson:

Jag ska inte laborera det här ytterligare. Det finns mycket att säga om varför enskilda elever inte når godkänt, men det finns i princip olika typer av förklaringar. Det ena är den negativa utvecklingen av kunskaper och färdigheter som säkert är en del av förklaring till varför man inte når upp till målen. Sedan är det precis som Peter säger, nämligen att var man sätter de här gränserna, det är arbiträra beslut. Man bestämmer sig för att här går godkändgränsen på en - i någon mening - subjektiv grund. Det bygger just på tanken att man genom att sätta upp mål som måste klaras, driva fram så många som möjligt att komma över gränsen. Problemet är att det inte fungerar på det sättet. Det är positiva förväntningar - inte att klara lågt ställda krav - som skapar utveckling i skola och hos elever. Det finns också mycket som pekar på att om man blir underkänd,

särskilt i vissa åldrar, så kan det få väldigt djupgående negativa effekter på motivationen och den psykiska hälsan.

Thomas Gür:

Anna Ekström, var så god.

Anna Ekström:

Jag har under två års tid utrett frågan om pojkars och flickors resultat i skolan och jämställdheten i skolan, som är en jättestor fråga. Jag håller helt och hållet med er båda två om att det behövs mycket mer utvärdering och uppföljning av skolans resultat, både på övergripande nivå men också när det gäller den nivå som Jan-Eric tog upp, nämligen: vilka metoder och vilka arbetssätt fungerar och leder till vilka resultat i skolan? Nu föreslår regeringen en ny utvärderingsfunktion, som jag tycker är en kanonbra idé. Vad säger ni om den utvärderingsfunktionen; ska den tillåtas eller ha möjlighet att ge sig in och utvärdera arbetssätt och metoder i skolan. Själv tycker jag att det skulle vara en väldigt bra idé, men jag vill höra vad ni tycker om det? Sedan undrar jag också om Peters förslag att man bör knyta betygen närmare till de nationella proven. Förutsätter det förslaget att de nationella proven också har någon form av utomstående rättning?

Thomas Gür:

Tack. Nu har vi faktiskt överskridit tiden redan med tre minuter, men jag tänker ge er två minuter till och sno av er lunchtid, för det här är alldeles för intressant för att bara släppa. Ni får gå hungriga för vi måste lösa den här frågeställningen om barnens framtid. Om att lärare är viktiga och att avkastningen av lärarutbildningen har sjunkit och att det finns inte någon kontroll över lärarsystemet, som var en avslutande bild som vi också diskuterade. Med tanke på det som Anna Ekström var inne på får ni avsluta detta med att besvara frågan: Behöver vi återgå till en centralisering av skolan och i så fall i vilken form? Är det uppföljningscentralisering som vi behöver eller *value added*-system, eller ett återförstatligande? I så fall är det ännu ett intressant exempel på ett system där vi 20 år

senare återtar någonting som vi gjorde för 20 år sedan. Vi kan börja i den ordningen.

Jan-Eric Gustafsson:

Först en kort kommentar till diskussionen om periodicitet och evidensbaserad utbildning inom utbildningsvärlden, och att det finns de som är mycket negativt inställda till detta. För egen del är jag mycket positiv till att man utvecklar kunskap som gör att man kan agera på ett bättre sätt i skolarbetet. Jag tycker inte man ska kalla det för evidensbaserad, för då förknippas det med någonting där man har ett recept, en regel "Gör så här så kommer ni att nå de goda resultaten". Det tror jag ingen vill ha egentligen. Jag tycker att det ska vara sund forskning som ligger under detta. När det gäller hur man på ett förnuftigt sätt ska återcentralisera så tycker jag att idén med den statliga skolpengen är väldigt bra. När det sedan gäller att klara av alla utmaningar, t.ex. lärarutvecklingen, rekryteringen och att skapa goda arbetsvillkor, så menar jag att det gamla systemet där lärarna var statstjänstemän hade sina poänger trots allt. En del av de utmaningarna är kanske svåra att hantera på den kommunala nivån.

Thomas Gür:

Peter, hur tycker du som är ekonom att vi ska öka läraryrkets attraktionskraft?

Peter Fredriksson:

Vi betalar dem högre löner. Men jag ska återkoppla till frågorna. Ja, det förutsätter extern rättning, men man behöver inte göra det på det sätt som man har gjort nu. Man överlåter bara rättningen på någon annan lärare än den som har undervisat eleverna. Alltså, lärare på en annan skola rättar provet. Det är det enda man behöver göra. Jan-Eric har ju svarat på frågan om utvärderingsinstitut och jag har egentligen inget att tillägga.

Återförstatliga eller inte. Det är en mycket svår fråga. Problemet är att vi inte med säkerhet kan säga att decentraliseringen i sig är av ondo på grund av de problem som har funnits med uppföljning och utvärdering. Min tolkning är ändå att det var ett misstag. Men det

är en subjektiv uppfattning, om än förhoppningsvis ganska informerad. Det betyder dock inte att det är rätt att återförstatliga. Det är inte uppenbart för mig att vi behöver kasta om systemet igen, ställa allt på huvudet ännu en gång. Det var antagligen fel att decentralisera, men det behöver inte betyda att det är rätt att gå tillbaka.

Thomas Gür:

Tack för det. Vi kan konstatera två saker. Det handlar om lönsamheten i de ekonomiska investeringarna och investeringarna i humankapital samt hur vi följer upp och mäter dessa. Det tycks som om det saknas system för detta. Det kan också vara en utmaning, inte bara när det gäller detta politikområde, utan att rent matrismässigt inom varje politikområde tillskapa det här uppföljningssystem.

4 Arbetsmarknad och arbetsmarknadsfrågor

Thomas Gür:

Nu ska vi prata om arbetsmarknad och arbetsmarknadsfrågor. Vad är då inte lämpligare än att faktiskt göra det med utgångspunkt från det som nästan alltid är en utgångspunkt i den här typen av diskussioner i svensk offentlighet och samhällsliv, nämligen långtidsutredningarna? I dag har vi docent Oskar Nordström Skans, som är Mr. Långtidsutredning 2011 här för tala om de utmaningar som finns på arbetsmarknaden.

Oskar Nordström Skans:

Tack så mycket! Jag har lett arbetet med långtidsutredningen, som vi presenterade i förrgår. Jag tänkte prata om utmaningar på arbetsmarknaden med Långtidsutredningen 2011 som grund. Jag var inte riktigt klar på om mitt uppdrag var att prata om arbetsmarknaden eller om arbetsmarknadspolitiken, så jag tänkte prata om arbetsmarknaden med tyngdpunkt på det som Långtidsutredningen säger om arbetsmarknadspolitiken. I utredningen fokuserar vi enbart på arbetsmarknaden. Vi har inom ramen för utredningen sammanställt ett stort antal bilagor där vi sammanfattar relevant forskning kring arbetsmarknaden. Det är tolv mycket utförliga bilagor och för den som är intresserade av den svenska arbetsmarknaden så finns det väldigt mycket som kan vara av intresse. Det andra vi gör i utredningen, framför allt i huvudbetänkandet, är att vi levererar ett antal förslag på reformer som skulle kunna göra att den svenska arbetsmarknaden fungerar bättre. (Bild 1)

Bild 1 Långtidsutredningen 2011. SOU 2011:11

- **Analyserar den svenska arbetsmarknaden**
- **Sammanfattar relevant forskning i 12 mycket utförliga bilagor (3 volymer)**
- **Föreslår reformer för en bättre fungerande arbetsmarknad**

Jag tänkte bara säga någonting kort. Målet med den här utredningen var att presentera förslag som kan generera en bättre fungerande arbetsmarknad. Då kan man ju fundera på vad det egentligen innebär. Det finns i huvudsak tre olika mål som man skulle vilja uppnå på arbetsmarknaden.

Det första är att man naturligtvis bör sträva efter låg arbetslöshet. Arbetslöshet innebär nästan per definition en välfärdsförlust, att man har personer som vill arbeta men som inte hittar ett arbete. För att få en låg arbetslöshet behöver man bl.a. god konkurrenskraft bland de arbetslösa. De måste också uppfattas som anställningsbara av arbetsgivare och de måste aktivt söka arbete. Det behövs också en väl fungerande lönebildning eftersom anställningar bestäms av relationen mellan produktivitet och lön. En arbetsgivare måste uppfatta det som lönsamt att anställa en arbetslös för att en anställning ska komma till stånd. En ytterligare förutsättning är att det sätts rätt lönenivåer. Man vill helst också ha en produktiv användning av arbetskraften. Vi vill att folk ska arbeta därför att det genererar möjligheter till konsumtion för individen och via skattesystemet också välfärd för samhället. Ju bättre vi kan utnyttja de kunskaper som folk på arbetsmarknaden har, desto mer kan vi få ut av arbetskraften, både i termer av konsumtion för individen och välfärd för samhället. Detta kräver att vi har bra incitament för strukturomvandling som skapar en god matchning mellan individer och företag. Det är naturligtvis också viktigt att vi har rimliga incitament till arbete. Även om det inte alltid är bättre med mer arbete, så bör man försöka utforma trygghets- och omfördelningssystem på ett sätt som inte snedvrider viljan att

arbeta. I dag tänkte jag prata mest om de två första sakerna, eftersom den sista punkten kommer att behandlas av nästa talare. (Bild 2)

Bild 2 En väl fungerande arbetsmarknad

- **Låg arbetslöshet**
 - God konkurrenskraft bland de arbetslösa
 - Väl fungerande lönebildning
- **Produktiv användning av arbetskraften**
 - Strukturuomvandling och matchning
- **Rimliga incitament till arbete**

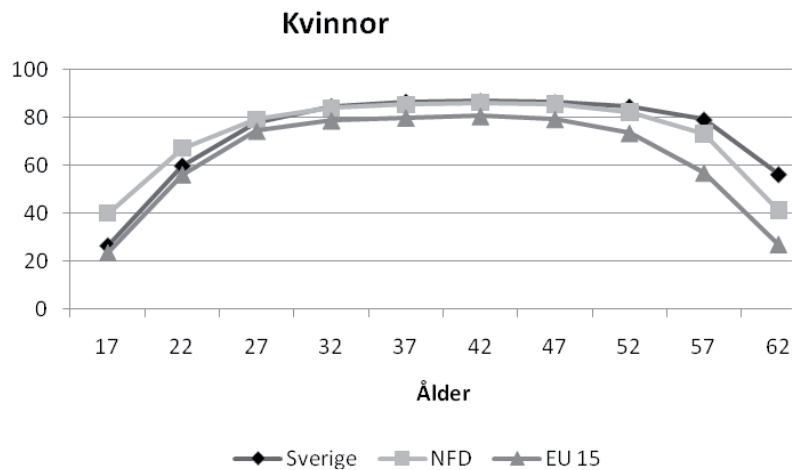
Den svenska arbetsmarknaden är i allt väsentligt väl fungerande. Det finns ingen anledning att beskriva svensk arbetsmarknad som en katastrof. Vi har ett högt arbetskraftsdeltagande, framför allt bland kvinnor och bland äldre. När det gäller den kvinnliga arbetskraften är vi ungefär som de andra nordiska länderna. I jämförelse med övriga nordiska länder har vi ett mycket högt arbetskraftsdeltagande bland äldre. Detta gäller framför allt äldre kvinnor. Vi har en ganska låg arbetslöshet, ungefär som övriga Norden. Det är inte så att vi sticker ut på det extrema sätt som vi gjorde under 1980-talet, men internationellt sett jämfört med övriga Europa så ser det inte så illa ut. Vi har haft en ganska balanserad löneökningstakt under de senaste 15 åren som har skapat bra förutsättningar för tillväxt och god sysselsättning. (Bild 3)

Bild 3 Sammantaget – positivt med:

- **Högt arbetskraftsdeltagande**
 - äldre
 - kvinnor
- **Relativt låg arbetslöshet**
 - ungefär som övriga Norden
- **Balanserad löneökningstakt**
 - i nivå med inflationsmål och tillväxt

I huvudbetänkandet i utredningen presenterade vi ett stort antal figurer som illustrerar detta på olika sätt. Nu tänkte jag visa en figur på det som fungerar bra och sedan ett antal på det som fungerar dåligt.

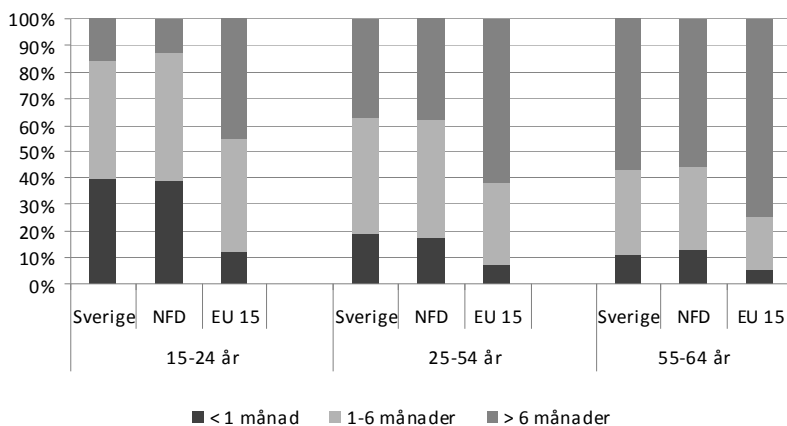
Bild 4 Sysselsättning efter ålder



Den här bilden visar sysselsättningsgrad över ålder. Det här är genomsnitt över det senaste decenniet för att rensa bort kortsiktiga variationer osv. Den svarta kurvan är Sverige. NFD står för Norge, Finland, Danmark och slutligen EU 15. Här ser man det jag nyss nämnde, nämligen att om man tittar i kärnåldrarna så ser vi ut som de övriga nordiska länderna, kvinnorna jobbar mer än i övriga EU. Men bland de äldre så jobbar kvinnorna i Sverige mycket mer än i andra länder. Det här gäller även om man tar hänsyn till frånvaro. Mönstret är ungefär detsamma för män, alla länder ser ungefär likadana ut i kärnåldrarna, men i Sverige jobbar de äldre mer än i andra länder. Däremot så kan man redan här se att för ungdomar så ser sysselsättningsgraden inte lika positiv ut i Sverige som för de äldre eller som för de övriga nordiska länderna.

Det finns som sagt problem på den svenska arbetsmarknaden också. Ett av de problem som jag tycker att man ska titta på för framtiden är att försöka hantera situationer med långtidsarbetslöshet på ett bättre sätt. Det kanske inte syns så tydligt i den här figuren, men jag ska försöka förklara både vad figuren visar och varför jag uppfattar att det är något som bör tas på stort allvar (bild 5).

Bild 5 Långtidsarbetslöshet

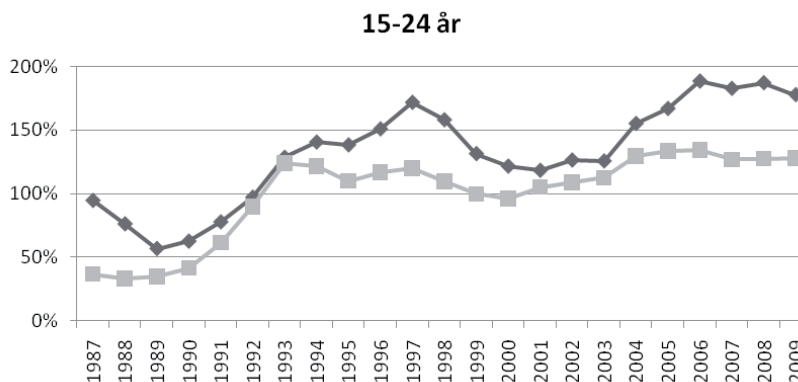


Figuren visar hur de arbetslösa fördelar sig mellan korta och långa arbetslöshetsperioder. Vi kan låtsas att siffrorna är hyfsat jämförbara mellan olika länder, även om det finns en del problem. Det finns ett par saker som man kan uppmärksamma t.ex. att långtids-

arbetslöshet är ett fenomen som är vanligare bland de äldre arbetslösa. Så är det i alla länder. Den översta delen handlar om personer som är arbetslösa mer än sex månader. När det gäller långtidsarbetslöshet ser det inte lika illa ut som i övriga världen. Sverige motsvarar ungefär de övriga nordiska länderna. Vi har mindre långtidsarbetslöshet än EU-snittet. När det gäller arbetslöshetsdurationerna bland de unga så ser vi många korta perioder. Genomsnittligt under det senaste decenniet har 40 procent av de unga arbetslösa varit arbetslösa i mindre än en månad. Jag uppfattar detta som ett problem, och det beror på att om vi vill ha en väl fungerande arbetsmarknad, så är det viktigt att vi inte har många långtidsarbetslösa. Den långtidsarbetslöshet som vi har nu uppstod under den förra krisen, och försvann sedan aldrig riktigt. Även under de bästa åren hade vi en bestående långtidsarbetslöshet. Nu har naturligtvis långtidsarbetslösheten ökat igen, eftersom vi befinner oss i en ny lågkonjunktur, och det finns också en risk för att den dröjer sig kvar på en ännu högre nivå efter den här konjunkturedgången. Det tror jag skulle vara mycket allvarligt. Därför tycker jag att det här är en utmaning som man måste ta på största allvar.

Det andra handlar om ungdomar. Det här bilden beskriver ungdomsarbetslöshet (bild 6).

Bild 6 Ungdomsarbetslöshet relativt Norden (övre) och Europa (nedre)



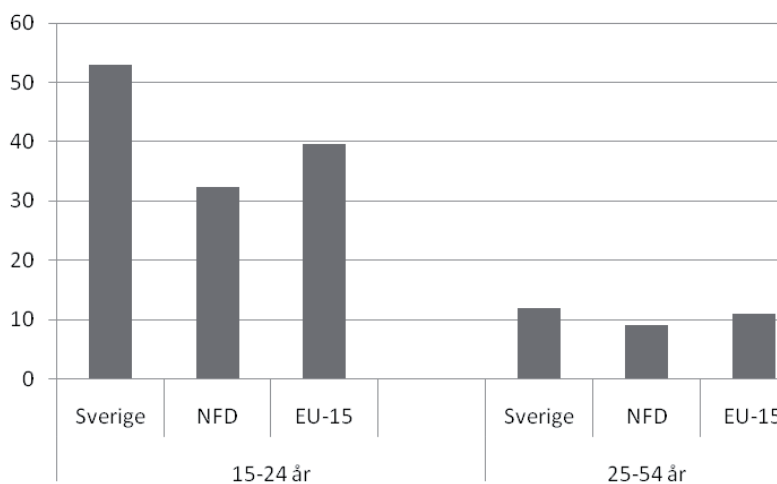
Den är kanske lite komplicerad, men den visar ungdomsarbetslösheten i Sverige relativt Norden och övriga Europa. Den

övre linjen är då relativt Norden, och hur det har utvecklats över tiden. Här kan vi se att vi har en gradvis ökning av ungdomsarbetslösheten i relation till hur det ser ut i omvärlden.

Samma bild får man om man tittar på hur ungdomsarbetslösheten har utvecklats relativt arbetslösheten för äldre grupper. Det tycks alltså som om ungdomsarbetslösheten i Sverige har blivit ett allt viktigare problem. Med detta sagt så är arbetslösheten inte en jättebra statistiska för hur det går på arbetsmarknaden för just ungdomar, av den anledningen att många av dem kan vara gymnasister som söker extrajobb etc. Men samma bild framträder även om man tittar på andra mått som visar ungdomars inträde på arbetsmarknaden. Det är också så att väldigt många ungdomar har tillfälliga anställningar, det gäller speciellt för Sverige.

Den här figuren visar på vänstra sidan ungdomar och på högra sidan de som är i "kärntrupperna" (bild 7).

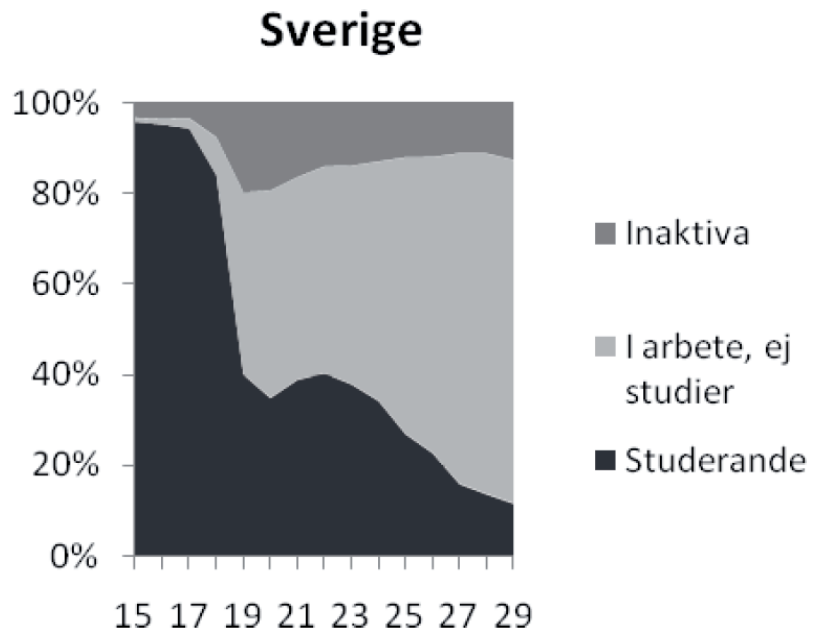
Bild 7 Många tillfälliga anställningar bland unga



Knappast några som är äldre än 55 år har tillfällig anställning, det är en väldigt liten andel. Men bland ungdomar är det över hälften som har tidsbegränsade anställningar i Sverige. Det är en väldigt hög siffra. Även här kompliceras det naturligtvis av interaktionen med studier.

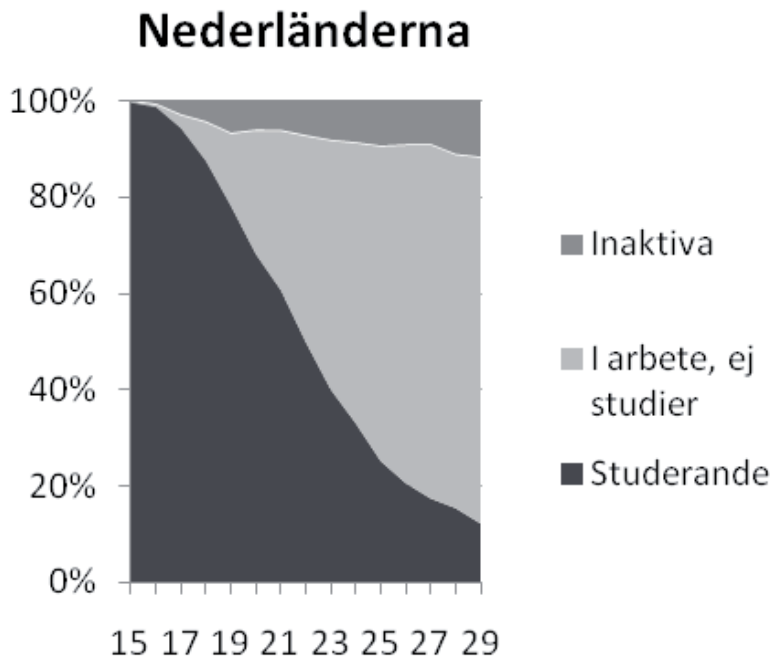
I den här figuren redovisas i stället vad ungdomar gör per ettårsåldersgrupp från 15- 29 år (bild 8).

Bild 8 Sverige



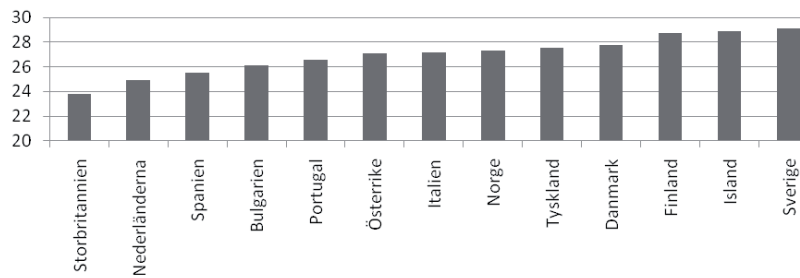
Den nedersta delen är de som studerar, sedan har vi de som arbetar men inte studerar. Högst upp har vi de som gör varken eller, och som vi kallar för inaktiva. Det som är väldigt tydligt i Sverige är att vi har en väldigt stor inaktivitet som börjar precis efter gymnasiet och som sedan gradvis klingar av. Om man tittar på den nedersta delen av den här figuren så ser vi också en puckel. Det är ett fenomen som vi delar med de andra nordiska länderna, som säger att det är fler som studerar i 22-23 årsåldern än bland de som är i 20-årsåldern. Det beror naturligtvis på att det är väldigt många som gör ett uppehåll mellan gymnasiet och högre studier. Det behöver inte alls se ut så här. Det här en figur för Nederländerna som har en social modell som inte skiljer sig så mycket från hur det ser ut i Sverige eller i de andra nordiska länderna. (Bild 9)

Bild 9 Övergången kan fungera smidigare



Här kan man se väldigt tydligt en gradvis övergång till arbetsmarknaden, men utan de tydliga uppehållen och den stora inaktiviteten vid gymnasieskolans slut. Ungefär så ser det ut i de flesta andra länderna, även om inaktivitetsnivåerna kan variera lite. Just i Holland så ser det dock ganska bra ut.

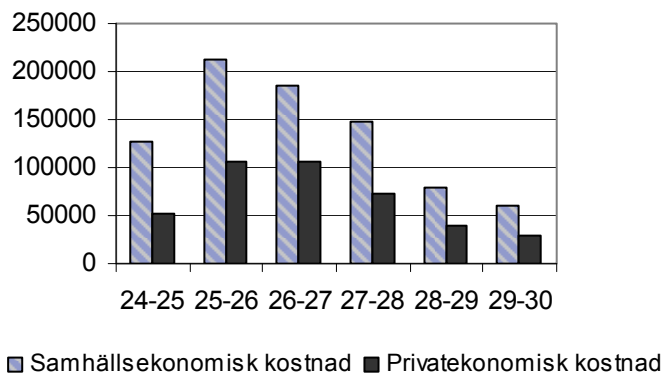
Bland de länder inom OECD där det finns data på examensålder från högre utbildning så sticker Sverige ut som det landet som har den högsta examensåldern (bild 10).

Bild 10 Högsta examensåldern inom OECD

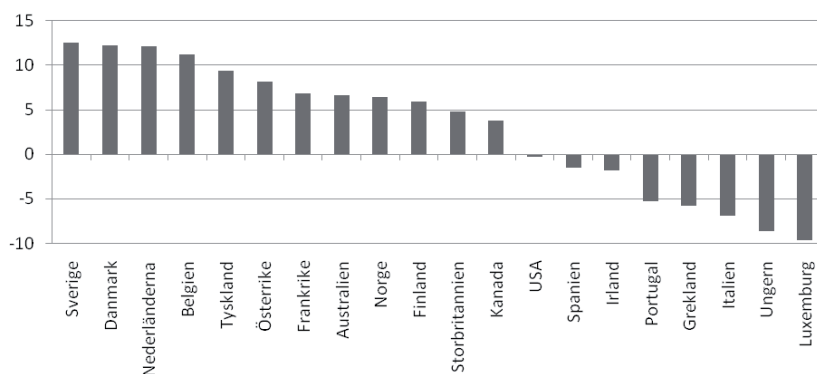
Här kan man se att vi har sällskap av våra grannländer, men icke desto mindre så är skillnaden mellan hur det ser ut i Sverige och den övriga omvärlden ganska stor. Är man intresserad av att i linje med det som propagerades för mycket i den förra Långtidsutredningen (2008) få folk att jobba mer för att finansiera den framtida välfärden i takt med att folk blir allt äldre, så är det enligt min uppfattning sannolikt en marginal där man kan öka arbetsutbudet markant, dessutom hos personer som har en potential att bidra mycket till den gemensamma produktionen. Det är helt enkelt de som är mest produktiva som kommer ut väldigt sent på arbetsmarknaden i Sverige.

De uppskjutna studierna är dyra i någon bemärkelse. Individerna förlorar mycket på att i termer av livsinkomst skjuta upp sina studier, men även samhället förlorar mycket. Hälften av kostnaderna för de uppskjutna studierna bärs av oss gemensamt och hälften av individerna. Dessa kostnader är betydande, varje uppskjutet år motsvarar i genomsnitt förlusten av en heltidsarbetande låglönearbetare. Det rör sig om stora tal eftersom det är en mycket stor andel av ungdomarna som studerar vidare. Bild (11)

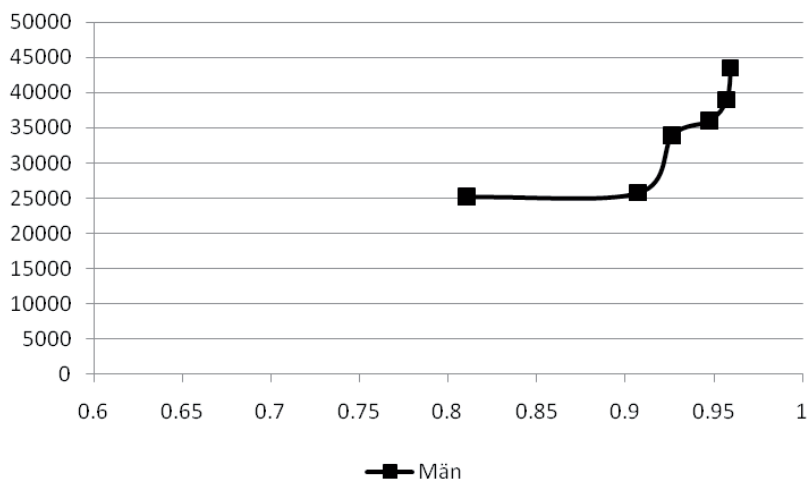
Bild 11 Uppskjutna studier är dyrt – för oss alla



En annan potential för högre sysselsättning, som kanske är kopplad till större sociala problem, är de mycket stora sysselsättningskillnader som finns beroende på var i världen man är född. Denna figur visar Sverige i just det avseendet, dvs. sysselsättningskillnaderna mellan infödda och invandrade, som uppgår till ca 10-15 procent. Detta är ett genomsnitt över alla utrikesfödda. För enskilda grupper är skillnaderna mycket större. Jag menar att skillnaderna mellan länder naturligtvis också beror mycket på hur invandringsprocessen ser ut. Jag tror att det är omöjligt att titta på den svenska arbetsmarknaden och prata om utmaningar för framtiden utan att landa i att vi måste ha en bättre arbetsmarknadsintegration av flykting- och anhöriginvandring. (Bild 12)

Bild 12 Störst sysselsättningskillnad mellan infödda och invandrare

Nästa bild, som jag tror är oerhört viktig för att vi ska förstå vilka möjligheter och utmaningar vi har för politiken, handlar om hur lönebildningen fungerar. Vi har i Sverige ganska höga minimilöner och det följer i någon bemärkelse av den sociala modell vi har med generösa trygghetssystem. Då kan man inte ha jobb med väldigt låga löner, eftersom många människor inte tycker att det inte finns någon anledning att ta ett arbete som betalar sämre än socialbidragsnormen. (Bild 13)

Bild 13 Lönebildningen sätter ramar för den övriga politiken

Detta får dock konsekvenser. Figuren visar sysselsättningsgrad och snittlön för svenska män i 40-årsåldern beroende på vilken utbildningsnivå de har. De som befinner sig högst upp är naturligtvis de som är högst utbildade. Högt upp i utbildningsfördelningen ger högre utbildning högre lön och sysselsättningsgraden är hög för alla. Rör man sig längre ner i fördelningen så börjar det mer och mer handla om sysselsättningskillnader. För de lägst utbildade är lönen ungefär densamma som för dem som har lite högre utbildning, men sysselsättningsgraden är mycket lägre. Det är ungefär vad man skulle förvänta sig även om man hade ett lönegolv, som skulle göra det svårt för de minst produktiva att hitta ett arbete. Det här sätter väldigt strikta ramar, och så här tror jag man måste se på verkligheten. Har vi ett generöst omfördelningssystem så måste vi ha höga minimilöner i någon bemärkelse. Höga minimilönerna sätter dock stora gränser för möjligheten för de lågproduktiva att komma i arbete, och därför är det oerhört viktigt att t.ex. utbildningssystemet fungerar mycket bra även för de minst studiemotiverade. Därför är de problem som Peter pratade om tidigare oerhört viktiga. Om vi har ett utbildningssystem som inte fungerar för de minst studiemotiverade, så kommer de att få problem, eftersom man i dag i Sverige måste man vara produktiv för att få ett arbete.

Generellt sett kan man säga att problemet på den svenska arbetsmarknaden är kopplat till inträdet på arbetsmarknaden. Det är ungdomar och invandrare som har problem att komma in på arbetsmarknaden, eller som inte kommer in på arbetsmarknaden i tid. När det gäller inträdet via den högre utbildningen så handlar det kanske inte om hinder utan snarare om hur incitamenten ser ut. Och dessutom till långtidsarbetslösheten. Sedan sätter lönegolven restriktioner för vad vi kan göra och vad vi måste göra.

Hur ska man bemöta de här problemen och hur man ska man adressera den här problembilden framöver? Det är viktigt att arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadspolitiken är väl integrerade i varandra, och det verkar de vara i nuläget. Däremot finns en del brister. (Bild 14)

Bild 14 Arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadspolitiken**I grunden bra struktur, *men***

- **Kontrollen av arbetssökande fungerar inte**
 - Garantierna behöver fyllas med innehåll
 - Tydligare arbete med sanktioner
- **Insatser för svaga grupper bör komma tidigare**
 - Tid i arbetslöshet styr för mycket av resurserna

Kontrollen av arbetssökande fungerar inte som den ska i Sverige. Det finns garantiprogram som är obligatoriska där man ska söka aktiviteter, men det finns i stort sett ingen obligatorisk aktivitet i dem. Det utdelas mycket få sanktioner i ett internationellt perspektiv, och vi har ett regelverk som inte är bra. I Sverige kanaliseras resurserna inom arbetsmarknadspolitiken i hög utsträckning till dem som har långa arbetslöshetstider. Det är bra därför att det berör de grupper som har stora problem. Men det finns också grupper som vet att det är en oerhört stor sannolikhet att de blir långtidsarbetslösa. I dagsläget får de vänta alldeles för länge på att få den extrahjälp som följer senare. Vi har en väldigt bra utformad arbetslöshetsförsäkring i många avseenden, men den täcker en väldigt liten del av de som är arbetslösa. Eftersom vi har så stora problem med inträdet, så är det viktigt att vi har en bra ersättningsform för dem som inte har tidigare arbetslivserfarenhet. I nuläget hamnar många av dem i kommunernas behovsprövade ersättningssystem, vilket inte alls är bra. Om man jobbar lite grand så får man i princip inte behålla stödet, vilket inte är bra. Det är inte heller bra därför att det skapar en otydlighet mellan arbetsförmedlingens och kommunernas ansvar. Därför tycker vi att man bör införa en arbetslöshetsersättning även för dem som saknar tidigare arbetslivserfarenhet, vilket gör att man kan fasa ut den existerande kommunala arbetsmarknadspolitiken. (Bild 15)

Bild 15 Det behövs en arbetslöshetsersättning utan arbetsvillkor

- **Behovsprövat försörjningsstöd är en dålig ersättningsform**
 - Kortare anställningar lönar sig inte
 - Arbetsförmedlingen kan inte utfärda sanktioner
- **Grund för att avskaffa kommunalt huvudansvar för socialbidragstagares arbetsmarknadspolitik**
 - Nuvarande system är otydligt och försvårar uppföljning och utvärdering

Generellt sett är det också oerhört viktigt att man integrerar arbetsgivarkontakter i alla typer av åtgärder och program, och det gäller arbetsmarknadspolitik, utbildning och integrationsinsatser. Generellt sett tycks det också som att intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser är väldigt bra för de långtidsarbetslösa. Det var en väldigt intressant diskussion här tidigare om utvärdering och kostnadseffektivitet. Som nämntes är vi inom arbetsmarknadspolitiksområdet besatta av utvärderingar och vi utvärderar väldigt mycket. Däremot pratar vi aldrig om kostnadseffektivitet, och vi har ingen aning om vad de olika åtgärderna egentligen kostar. Så vi har bara kommit halvvägs. Det har inte funnits något intresse tidigare, jag hoppas att det kommer. Arbetsförmedlingen redovisar egentligen inga kostnadsuppgifter eftersom de inte heller vet. Vi tror att det är kostnadseffektivt, men i själva verket är det baserat på beräkningar som författarna själva skäms över. (Bild 16)

Bild 16 Mer arbetsgivarinriktade insatser

- **Viktigt att kontakter integreras i alla typer av åtgärder och program**
 - Genomgående visar forskningen att kontakter med faktiska arbetsgivare är viktiga
- **Intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser tycks vara bra, och kostnadseffektiva, för långtidsarbetslösa**

Som jag nämnde är invandrarnas insteg på arbetsmarknaden ett stort problem med stora sociala konsekvenser som man behöver fokusera på. Samtidigt är det oerhört svårt att säga vad man ska göra. Generellt sett är vår bedömning att det viktigaste man kan göra är att försöka se till att alla institutioner fungerar väl, som arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken och ersättningsformerna. Mer specifikt bör integrationsinsatserna komma mycket snabbare, vara bredare och mer individ- och arbetsmarknadsinriktade. Detta kan göras genom olika förändringar inom ramen för det nya system som vi har, som vi i princip tror är bra, där arbetsförmedlingen har ett större ansvar. Inte minst kan integrationsinsatser starta redan under asyltiden. (Bild 17)

Bild 17 En förbättrad integration

- **Viktigt att kontakter integreras i alla typer av åtgärder och program**
 - Genomgående visar forskningen att kontakter med faktiska arbetsgivare är viktiga
- **Intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser tycks vara bra, och kostnadseffektiva, för långtidsarbetslösa**

Vi diskuterar också anställningsskyddet som vi tror har betydelse. Sverige har ett extremt tudelat anställningsskydd som är extremt flexibelt för de tidsbegränsat anställda, men där det är mycket svårt för företagen att förändra sammansättningen av de fast anställda. Det skapar trösklar och snedvridna incitament för arbetsgivarna, där arbetsgivarna har incitament att ha så stor andel av sin arbetsstyrka som möjligt på tidsbegränsade kontrakt för att behålla flexibiliteten. Det skapar också incitament för arbetsgivarna att strategiskt säga upp nyanställda, för att på så sätt kunna behålla flexibiliteten. (Bild 18)

Bild 18 Anställningsskyddet måste vara rätt utformat

- **Sverige har ett tudelat anställningsskydd**
 - Extremt flexibelt för tidsbegränsat anställda
 - Mycket svårt att förändra sammansättningen av de fastanställda
- **Skapar trösklar och snedvridna incitament:**
 - För bibehållen flexibilitet måste personal bytas ut

Det här är uppfattar vi som ett problem både vad det gäller matchningskvaliteten och att man säger upp folk som passar bra för att man bara vill ha nyanställda. Detta är en stor ineffektivitet som minskar den produktiva användningen av arbetskraften, och som naturligtvis också försvårar för de här inträdande grupperna. Här behövs det reformer. Om man pratar om utmaningar för politiken framöver, så kan en stor utmaning vara att övertyga arbetsmarknadens parter om, om och hur man skulle kunna reformera anställningsskyddet. Det här är antagligen den fråga där folk har de mest bestämda och inflexibla uppfattningarna om hur världen ska se ut, allt ifrån att världen ska se ut exakt som nu till att vi ska radera det nuvarande systemet och inte ersätta det med något annat.

Vi anser att det är viktigt att sträva efter reformer som harmoniserar reglerna för tidsbegränsat anställda med dem för tillsvidareanställda. Anställningsskyddet får gärna växa med anställningstiden, men de trösklar som finns mellan de olika anställningsformerna måste man försöka arbeta bort. Den reformstrategi som man har använt hittills när det gäller anställningsskyddet har varit att reformera reglerna för de tidsbegränsat anställda, samtidigt som man har lämnat reglerna för tillsvidareanställda oförändrade. Det vi förespråkar inom utredningen är s.k. uppsägningsavgifter som skapar bättre incitament för arbetsgivare. Sedan kan man ha kvar turordningsreglerna, men i så fall bör de förändras. Det viktiga är att man skapar ett regelsystem som inte innehåller trösklar och som skapar incitament för arbetsgivare att också beakta att uppsägningarna har kostnader för samhället. Den

här typen av incitament tycker vi också ska finnas inom sjukförsäkringen. Det är viktigt att man har incitament inte bara på arbetstagsidan, utan också på arbetsgivarsidan, om man vill få en effektivt fungerande arbetsmarknad. (Bild 19)

Bild 19 Reformers behovs

- **Reglerna för tidsbegränsat anställda och tillsvidareanställda måste harmoniseras**
 - Anställningsskyddet får gärna växa med anställningstiden – men *gradvis* – trösklarna måste bort
- **Att reformera reglerna för tidsbegränsat anställda har varit misslyckat behovs genomgripande reformer.**
 - LU2011 förespråkar uppsägningsavgifter

Peter pratade om utbildningssystemet och det tror vi är oerhört centralt. Allt som han sa är helt rätt. Man kan tillägga att den utveckling som vi ser delvis går i fel riktning, eftersom man planerar att höja inträdeskraven till yrkesutbildningar genom att man ska ha godkänt på inte bara tre utan åtta kurser för att komma in. Det tror vi inte alls är bra. Men vi tror också att det finns en stor vinst med att ha mer arbetsplatsförlagd utbildning på gymnasienivå, och i den mån det är möjligt på högskolenivå, eftersom det underlättar inträdet. Som jag sa tidigare är den låga genomströmningen i den högre utbildningen ett samhällsekonomiskt problem. Ett sätt att hantera detta, som vi förespråkar i utredningen, är att ge studenterna en större del av vinsterna med att bli färdiga tidigt, genom att helt enkelt skriva av lån för dem som blir färdiga när de är unga. (Bild 20)

Bild 20 Utbildningssystemet centralt

- **Mer arbetsplatsförlagd utbildning, även på de traditionella gymnasieutbildningarna**
 - Inträdet bör integreras i yrkesutbildningen
 - Kontakter är oerhört viktigt
- **Belöna studenter som blir klara tidigt med avskrivna lån**
 - Ger studenterna större del av vinsterna med att bli färdig tidigt

Tänkte bara avsluta med att göra reklam för våra bilagor till LU. Här finns det mycket material för den som är intresserad av den svenska arbetsmarknaden. Tack. (Bild 21)

Bild 21 1100 sidor forskning om svensk arbetsmarknad

- **Mer arbetsplatsförlagd utbildning, även på de traditionella gymnasieutbildningarna**
 - Inträdet bör integreras i yrkesutbildningen
 - Kontakter är oerhört viktigt
- **Belöna studenter som blir klara tidigt med avskrivna lån**
 - Ger studenterna större del av vinsterna med att bli färdig tidigt

Thomas Gür:

Tack. Kommentator är Anna Hedborg, tidigare statsråd och dessutom generaldirektör på Riksförsäkringsverket. Varsågod!

Anna Hedborg:

Tackar.

Regeringens arbetslinje är i väldigt hög grad en utbudspolitik. Den handlar i mycket hög grad om drivkrafter för individen och många gånger ekonomiska sådana. Det är inget fel på utbudspolitik. Den är viktig så länge de sociala trygghetssystemen ändå finns och fungerar väl i den meningen att människor känner sig trygga systemen. Det är liksom idén med dem. Om utbudspolitiken går så långt att människor känner sig ekonomiskt otrygga har den gått för långt. Men utan utbudspolitik så blir det heller inte möjligt med tillräcklig sysselsättning och utveckling.

Det är alltså inte i och för sig så konstigt att Långtidsutredningen sysslar med utbudspolitik. Att det blir så gott som enbart utbudspolitik får antas bero på regeringens efterfrågan. Vi hörde också Harry Flam citera instruktionen för ESO, där står det också om drivkrafter för individen. Det som jag skulle vilja ägna några ord åt är att utan efterfrågepolitik blir det inte någon produktion, särskilt om man mobiliserar dem som är minst efterfrågade därför att de har varit sjuka eller arbetslösa länge, är nyss invandrade eller har dålig utbildning. De riskerar i en miljö med en starkt utbudsinriktad politik och mycket ekonomiska drivkrafter, som gör dem mycket beroende av att ha sitt arbete, att alltid hamna sist i kön. Det är då som långtidsarbetslösheten tenderar att byggas upp.

De som kallats för den svenska arbetslinjens teoretiska fäder är Rehn och Meidner. Man kan i yttersta sammanfattning säga att deras idé var att man ska föra en tillräckligt stram allmän ekonomisk politik för att undvika inflation, men att man måste kombinera den med en intelligent, selektiv efterfrågan som på så sätt tar hand om problemet att vissa grupper inte blir efterfrågade med en stram ekonomisk politik. De ville ha en duschad efterfrågan som fångar upp dem som annars riskerar att bli fast i arbetslöshet.

Rehn och Meidner anklagade socialdemokraterna för att vara lite dåliga på det där med åtstramningsdelen i politiken, bra på efterfrågepolitik i lågkonjunktur, men dåliga på att dra åt i tid när konjunkturen vände, och att man därmed riskerade stabiliteten i ekonomin. Rudolf, som tillsammans med mig deltog i arbetet med att skriva boken om folkhemsmodellen, sade 1984: "Nu har vi fått den allmänt strama ekonomiska politik som i och för sig är

nödvändig och behövs, men den måste kombineras med en selektiv efterfrågepolitik, och det kanske äntligen är dags för den nu."

Det har gått lång tid sedan dess och varken socialdemokrater eller borgerliga regeringar har utvecklat någon selektiv efterfrågepolitik. Man har blivit bra på det som man numera kallar för "ordning i ekonomin", dvs. en tillräcklig stramhet som handlar om att inte släppa loss inflationen, men det fattas någonting som handlar om den selektiva efterfrågepolitiken.

Den är i och för sig ganska svår att åstadkomma. Vilka konkreta efterfrågeprogram är det rätt att genomföra? Det är just för att svara på den frågan man hade önskat sig ett fritt, långsiktigt och gediget tänkande från en långtidsutredning. Det kanske blir nästa gång, men det är lite bråttom, därför att det är precis de problem som Oskar redogör för som lider av att vi inte har utvecklat de selektiva efterfrågeinstrumenten.

Några ord om sådana program som skulle kunna övervägas även om jag redan sagt att jag väldigt gärna skulle vilja ha hjälp av en bra långtidsutredning.. Ett område där efterfrågan stämmer ganska väl med de behov som finns är kommuner och landsting. Det finns kvalitetsfrågor som skulle kunna lösas i barnomsorg och äldreomsorg med en riktad efterfrågan på arbetskraft. En gång i tiden var det självklart att infrastrukturmyndigheter, men inte bara de, skulle utgöra sysselsättningsreserver. De skulle lägga projekt "i garderoben" som gick snabbt att plocka fram, som var en del i en långsiktig utveckling som man ville ha, och som man kunde ta till vid risk för arbetslöshet. Såvitt jag vet finns det inte sådana längre. En viktig poäng med dem var att de sedan ledde till beredskapsarbeten, och det var faktiskt riktiga arbeten. Det var en mycket viktig del av arbetsmarknadspolitikens efterfrågedel att man inrättade beredskapsarbeten där människor fick lön och var anställda på riktiga jobb, som var värda att göras. Det är efterfrågepolitik. Här tror jag att det finns en del kopplingar till den tidigare diskussionen, om infrastruktur och underhållsfrågor men också investeringsinsatser som skulle kunna plockas ut ur garderoben om myndigheterna fick i uppdrag att skapa "projekt-reserver".

En diskussion som alltid kommer upp när man talar om den här typen av insatser är risken för undanträngning. Men här är idén att man ska öka efterfrågan riktad åt ett visst bestämt håll. Så det borde inte bli undanträngning. Men om det nu ändå skulle bli undanträngning, så är inte det hela världen. Poängen med arbets-

marknadspolitisk efterfrågan är att plocka fram människor som står längst bak i kön som annars skulle ha svårt att komma till, även om det blir så att några andra inte får jobb just då. Men om de är mycket bättre rustade för att klara sig på arbetsmarknaden, så kanske man ändå har gjort nytta om man hittar modeller för att ge arbete åt dem som står sist i de långtidsarbetslösas och de långtids-sjukskrivnas kö och bara väntar och får sämre och sämre ekonomi. Tack.

Thomas Gür:

Tack så mycket. Jag börjar med att fråga Oskar, varför har ni inte jobbat med efterfrågesidan?

Oskar Nordström Skans:

Anna sa att hon bara hade skummat utredningen, vilket är ganska tydligt. Vi har nämligen diskuterat de här frågorna mycket detaljerat. Jag tror också att Anna har fel inte bara vad gäller utredningen i sig, vilket i och för sig inte är det viktiga, utan också när det gäller hur det faktiskt fungerar.

Vi har en väldigt tydlig selektiv sysselsättningspolitik, precis enligt de här linjerna, som vi också detaljerat diskuterar i utredningen. I den diskuterar vi också mycket noggrant hur man ska se på undanträngning m.m. i de här sammanhangen. För närvarande har vi ett system där personer som har varit arbetslösa, eller av annan anledning, under ett år får mycket stora sysselsättnings-subventioner, och det är precis den här typen av selektiv efterfrågepolitik. Men den är inte kopplad till speciella investeringar på speciella områden. Enligt min mening skulle det vara rena dumheten. Det nämndes tidigare att man inte ska bedriva miljöpolitik av sysselsättningskäl, vilket jag tror är helt rätt. Det finns strukturella problem på arbetsmarknaden. När man ökar viljan att få ut personer på arbetsmarknaden som har en låg produktivitet, så kommer problemet att bli mer påtagligt. Det blir allt fler som kommer ut på arbetsmarknaden och de kommer att ha svårt att motivera arbetsgivarna att de ska anställa just dem. I det fallet är riktade sysselsättningssubventioner, som är kopplade till de här individerna, rätt väg att gå. Sedan kan man diskutera hur man ska

rikta åtgärderna, hur man ska träffa rätt individer. Det diskuterar vi också i utredningen. Vi tror att man kan göra på ett bättre sätt än i dag. Vi tror att när det gäller den generella arbetsmarknadspolitiken, så är den för mycket kopplad till frånvaro. Där kan man ibland redan från början se att man skulle kunna sätta in subventionerna tidigare. Men att styra över dem till speciella sektorer i ekonomin, det är enligt min uppfattning helt onödigt. I stället handlar det om att sänka lönekostnaderna för de grupper som har svårt att motivera sin anställning generellt genom att subventionera anställningen. Sedan är det ju bättre om de hamnar i de delar av ekonomin där de har bäst möjlighet att bidra. Det är inte alls säkert att man är som mest användbar när det gäller att bygga vägar eller att jobba i förskolan bara för att man har en låg produktivitet. Man kan vara mer lämpad för en helt annan del av ekonomin. Därför ska man inte koppla den här typen av stimulans till vissa delar av ekonomin, utan i stället till de individer som har problem att komma in på arbetsmarknaden.

Thomas Gür:

Vi lämnar frågan om vad som finns i rapporten eller inte. Men här går en skiljelinje när det gäller sysselsättningsreserverna och beredskapsarbetena. Ska de vara målinriktade till specifika sektorer i samhället som är angelägna? Är det så du tänker?

Anna Hedborg:

Ja precis.

Thomas Gür:

Här finns en tydlig motsättning. Vill du kommentera varför det inte vore fel att "öronmärka"?

Anna Hedborg:

Väldigt många människor som är i åtgärder upplever att de inte gör "riktiga jobb". Så har det även varit historiskt. Det ansågs vara en stor framgång i socialt hänseende när de riktiga beredskapsarbetena inrättades, eftersom det var jobb som samhället verkligen behövde få utförda. Jag tror absolut att sysselsättningssubventioner har sin del i den framtida politiken. Men det krävs också mer av den typ av efterfrågan som riktar sig mot riktig verksamhet direkt, för att motivera många av de här människorna att komma igång igen, och dessutom få den typ av viktiga uppgifter som också innebär att de utvecklar sin arbetsförmåga.

Oskar Nordström Skans:

Vi måste komma ihåg att huvuddelen av sysselsättningssubventionerna, dvs. nystartsjobben, är vanliga anställningar. Det rör sig bara om en nedsättning av arbetsgivaravgiften, det är en dubbel nedsättning av arbetsgivaravgiften. Det är alltså en subvention av "vanliga" anställningar. Den del av arbetsmarknaden där det här är ett problem, är det som kallas Fas 3.

Anna Hedborg:

Precis. Där syns mycket tydligt problemen.

Oskar Nordström Skans:

Men Fas 3 utgör inte huvuddelen av sysselsättningssubventionerna. Fas 3 handlar om en grupp som har mycket stora problem på arbetsmarknaden, och vi diskuterar även det. Det är en svår fråga hur detta ska utformas, och jag håller med om att det säker finns saker som behöver förändras, men det handlar om personer som har varit utanför arbetsmarknaden väldigt länge. Det är en väldigt speciell grupp. Alltså, huvuddelen av sysselsättningssubventionerna befinner sig på riktiga jobb. Det behövs inte beredskapsjobb utan vad som behövs är subventioner för riktiga jobb. Det här är "riktiga jobb", mycket "riktigare" än beredskapsjobben, därför att man

befinner sig i den delen av ekonomin där man kan göra mest nytta. Det tycker jag är helt rätt utformat.

Thomas Gür:

Jag har två frågor. Jag konstaterar att det finns en ungdomsarbetslöshet på ca 20-25 procent som är ca 100-200 procent högre än omvärlden. Jag konstaterar också att det finns en arbetslöshet bland immigranter, en undersysselsättning på uppåt 30, 40 eller 50 procent, och i vissa grupper betydligt mer än så. Samtidigt kan jag läsa att vi tar in ungefär 10 000-15 000 bärplockare från Sydostasien varje sommar, som får svenska kollektivavtalsenliga löner. Några av dem blir lurade och blir blåsta på sina pengar. Det är sant, det finns den avarten. Men faktum är att de thailändare och vietnameser som kommer hit och plockar hjortron, lingon och andra bär gör det på kollektivavtalsenliga minimilöner. Samtidigt har vi en undersysselsättning eller arbetslöshet bland ungdomar och nyanlända invandrare. Varför är det på det viset? Det är min första fråga.

Den andra frågan är följande. Från det att man anländer till Sverige, oavsett om man är flykting eller anhöriginvandrare, till det att 50 procent eller medianen i den gruppen i vilken man anlät, har full sysselsättning eller är självförsörjande tar det sju år. Det tar alltså sju år (medianvärdet) för en nyanländ flykting eller anhöriginvandrare att komma ut på arbetsmarknaden. Samtidigt är det fortfarande 50 procent som är utanför arbetsmarknaden efter sju år. Varför är det på det sättet?

Anna Hedborg:

De som rekryterar bärplockare väljer att rekrytera från en ganska organiserad arbetsmarknad för bärplockare. Den består av företag som har som affärsidé att rekrytera från annat håll.

Oskar Nordström Skans:

Här ska du få ett riktigt forskarsvar. Jag ska ge två alternativ. Det ena är att bärplockningsföretagen uppfattar att de bärplockare som de flyger in är bättre på att plocka bär än svenska ungdomar och invandrare. Den andra tolkningen är att naturligtvis att de svenska

arbetslösa inte vill ta de här jobben. Vilken av de här två förklaringarna som är den mest relevanta vet jag inte. Det är inte osannolikt att man flyger in folk från andra delar av världen därför att de är så himla produktiva på att plocka bär. Skulle man släppa ut en svensk tonåring i skogen så skulle man kanske inte ens få tillbaks honom.

Thomas Gür:

Kan det vara så att bärplockarna inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet och att de inte har något annat alternativ?

Oskar Nordström Skans:

Det är jättesvårt att veta. Det kan också vara så att de är väldigt duktiga på att plocka bär. Varför skulle det inte kunna vara så? Jag tycker inte att det är något konstigt med det. De flesta saker man kan göra här i världen kan man göra bra eller dåligt, och det gäller nog även bärplockning. Jag kan tänka mig hur det skulle se ut om jag själv skulle ge mig ut och plocka bär.

Thomas Gür:

Du menar att folk som kommer från subtropiska miljöer är bättre på att plocka lingon och blåbär?

Oskar Nordström Skans:

Jag utgår från att det inte är ett slumpmässigt antal personer från subtropiska länder, utan att de väljer de som är väldigt förtrogna med bärplockning.

Jan-Eric Nilsson:

Svenska ungdomar som åker till Norge anses ha ett väldigt gott rykte, så där verkar de ju jobba hårt i alla fall. Det här med väg-

arbeten, de som jobbar med anläggningsarbeten är inte alls samma typ av arbetskraft som det var för 20 år sedan. Det har skett stora förändringar. Tidigare var dessa arbeten manuella, nu de är väldigt specialiserade. Det är imponerande att gå ut och titta på bygg-arbetsplatser.

Thomas Gür:

Tack. Vi hade en kommentar där också.

Lena Bäcker:

Vi pratar om de viktigaste frågorna under de resterande nio åren här i Sverige, och säkert framöver också. Jag var här när ni presenterade Långtidsutredningen i förrgår. BNP skjuter i höjden i Sverige, stark ekonomi, vi ligger långt fram bland OECD och bland de bästa i världen, men vi tappar i välfärdsindex. Det är väldigt intressant. Vi har tappat årligen och vi har gjort det kraftigt under de senaste 20 åren. Globalisering, trender, nya preferenser hos såväl utbud som efterfrågan, Kina är på framfart, USA:s problem, Europa kommer att ha enorma problem framöver. Vad är det som behövs för att säkra att den ekonomiska politiska debatten verkligen siktar på framtidens arbetsmarknad? Det handlar både om utbildning och arbetsmarknaden. Vi kanske måste forma oss lite mer och lyssna av lite mer vad som händer i vår omvärld.

Thomas Gür:

Tack.

Anna Hedborg:

Jag tror inte heller att särskilt många arbetslösa skulle klara av att köra stora vägmaskiner. Det var inte heller min poäng, utan poängen var att vi inte har sysslat med den typen av frågor på väldigt länge. Var någonstans i samhället skulle man kunna få till stånd den typ av program med mycket arbetsinnehåll som skulle kunna leda till en modern typ av beredskapsarbeten med rimlig

utbildning och rimlig ledning? Frågan har inte varit på bordet ens, och det är allvarligt. Jag påstår inte att det är lätt att hitta det, men just därför så måste man tycka att det är jätteviktigt att fundera över problemet. Även jag tror förstås att lönesubventioner har något med det att göra. Men det räcker inte, man måste också förstå var någonstans man ska skapa de här programmen om de ska komma till stånd, vilket kräver arbete och eftertanke.

Thomas Gür:

Kan man göra det i ett offentligt system? Du var ju med på förmiddagen och hörde att man inte vet vad man gör när det gäller uppföljningar eller vilken effekt som olika åtgärder har haft. Alla, inklusive Oskar, har sagt att man inte vet hur kostnadseffektiva de här åtgärderna är. Ska man verkligen genomföra dem när man inte vet nyttan?

Anna Hedborg:

Det är alltid bra att veta vad man åstadkommer.

Thomas Gür:

Låt mig ta en annan problembild. För 50 år sedan hade Sverige en befolkning på ca 8 miljoner, varav ca 3 miljoner jobbade i den privata sektorn, ca 500 000-700 000 i den offentliga sektorn, och ca 200 000 var "in between". Nu i dag 50 år senare så jobbar fortfarande ca 3 miljoner i den privata sektorn, ca 1½ miljon i den offentliga sektorn, och ca 800 000 är nu "in between", med en befolkning som dessutom har växt till 9 miljoner. Den offentliga sektorns förmåga att absorbera den inkommande arbetskraften, oavsett om den består av nyfödda, infödda eller invandrade inkomlingar, har väl nått vägs ände? I så fall måste väl de sysselsättningsinsatser som vi pratar om vara antingen oerhört selektiva eller oerhört generella? För det finns väl knappast någon sektor som kan expandera just nu och som kan "suga upp" de 800 000 "in between"?

Oskar Nordström Skans:

Jag tror att man gör fel om man försöker bestämma vilka jobb man ska hitta på generellt sett. Jag tror att det finns många delar av arbetsmarknaden där marknadsmekanismer inte fungerar, men här tror jag faktiskt att det fungerar. Jag tror att nyckeln är att se till att individernas lönekostnader står i relation till deras produktivitet. Sedan får vi låta efterfrågan och teknologi m.m. bestämma var arbetstillfällena ska komma. Det tycker jag inte ska ses som en uppgift för politiker eller för politiska beslut.

Ska man ha riktade eller generella insatser? Man ska inte ha generella efterfrågeinsatser för generellt ökad efterfrågan på arbetsmarknaden av annat än konjunkturskäl. All forskning pekar på att det inte har några effekter på sysselsättningen på lång sikt. Att sänka t.ex. arbetsgivaravgifterna generellt spiller direkt över till lönerna och skapar inte några nya arbetstillfällen. Alla insatser av det här slaget måste man rikta till de grupper som behöver dem, det är absolut centralt.

Ett ökat arbetsutbud leder generellt sett till att det skapas fler jobb. Det finns en problematik kring vilka grupper som kommer ut som är viktig och som vi har pratat om tidigare. Jag menar att det är slående att det är fler personer som arbetar 2009 än 2005, trots att vi har fallit ner i en riktig, riktig lågkonjunktur. Och vad beror det på? Jo, det beror på att arbetsutbudet är större, i huvudsak inte som ett resultat av regeringens politik, utan på grund av demografiska förändringar. Att det är fler personer som arbetar när man går ner i en djup lågkonjunktur, beror bara på att det är fler personer som finns ute. Det visar ju hur otroligt starka krafter det finns i ekonomin som gör att det skapas arbeten, bara det finns någon att anställa. Det är egentligen ingenting konstigt, för hur skulle företagen kunna anställa om det inte fanns någon där ute. Det betyder ju inte att vem som helst kan gå ut och få ett jobb, men ju fler som deltar i arbetskraften, desto lättare är det för en arbetsgivare att hitta en person som passar till just den lönekostnad som finns.

Man får inte vara besatt av den generella efterfrågan, den löser sig per automatik. Sedan finns det andra frågor om tillväxt, hur får vi bra jobb och innovationer, så det är viktigt av de skälen, men jobben skapas om arbetsutbudet finns där. Däremot finns frågorna om obalanser, där man har grupper som har en låg produktivitet relativt den lönenivå som finns, och där har vi ett jättestort

problem och det måste vi hantera genom att ha ett bra system med sysselsättningssubventioner. Naturligtvis krävs också institutioner som hjälper dessa att bli så produktiva som möjligt. Det får vi inte tappa bort. Det bästa är naturligtvis om vi har ett utbildningssystem som gör att t.ex. studieomotiverade ungdomar ändå kan göra sig produktiva på arbetsmarknaden. Det är naturligtvis det första. Sedan i andra hand så får vi ta till sysselsättningssubventioner.

Thomas Gür:

En sista kommentar, sedan ska vi börja prata om ett ämne som vi redan berört, nämligen socialförsäkringen.

Anna Hedborg:

Det är klart att arbetsutbudet spelar en stor roll. Men samtidigt som vi har fler i arbete och fler i arbetskraften så har vi också fler i långtidsarbetslöshet. Det värsta med långtidsarbetslöshet eller långtidssjukskrivning, är att det blir bara värre. Den "lagrar upp" allt svårare problem som kräver särskilda selektiva insatser, som inte bara handlar om lönesubventioner rakt upp ner. Man kan inte bara lita till arbetsmarknaden där. Det visar sig ju också att det är ganska svårt att få till stånd detta. Många arbetsgivare kommer inte på att de ska använda de här personerna ändå, trots stora lönesubventioner. Så det behövs något mer. Det är vad jag menar.

Oskar Nordström Skans:

Det håller jag med om och jag håller med om att det behövs mer. En sak som jag verkligen tror behövs är en arbetsgivarinriktad förmedling för de här grupperna. Det har inte fungerat hittills. Det är slående att det finns oerhört kraftiga subventioner som är kopplade till individerna, men att dessa ändå inte kommer i jobb. Det tror vi delvis beror på ineffektivitet, bl.a. i hur Arbetsförmedlingen arbetar.

Thomas Gür.

Bra med konsensus och konsensus som att vara överens om att man inte är överens. Nu går vi över till socialförsäkringar, som är ett område inom vilket det råder ganska stor konsensus. Faktum är att alla åtta riksdagspartier, obeaktat ideologiska "hang ups", är överens om att det ska finnas en modell med höga skatter och ett gott socialt skyddsnät. Det betyder att framtidsfrågorna mer är tekniska och ekonomiska än ideologiska. Eller vad säger vår föredragshållare, Anna Pettersson Westerberg, statssekreterare på Socialdepartementet? Varsågod!

5 Socialförsäkring

Anna Pettersson Westerberg:

Tack för inbjudan om talan. Jag blev extra glad när jag fick frågan från ESO om att prata här i dag, mitt hjärta klappar lite extra för ESO. Det är en väldigt viktig röst i samhällsdebatten, och det är väldigt kul att vi är igång igen med att skriva en massa rapporter m.m.

Jag heter Anna Pettersson Westerberg och är sedan drygt tre månader statssekreterare hos socialförsäkringsminister Ulf Kristersson på Socialdepartementet. Våra huvudsakliga frågor är sjukförsäkring, ålderspensioner samt arbetsskade- och handikappersättning. Detta är väldigt stora och mycket spännande frågor, om ni inte redan visste det. Stora i den bemärkelsen att vi gör av med väldigt mycket pengar, ca 30 procent av statsbudgeten går åt till socialförsäkringarna. Med ålderspensionssystemet så är det ca 43 procent av statsbudgeten under utgiftstaket. Hur vi utformar systemen får också väldigt stora konsekvenser för många människor. Vi vet inte vem av oss som kommer att drabbas av nedsatt arbetsförmåga eller olycka i morgon och behöva dessa försäkringar och system. Så det är oftast ett viktigt element för att klara vardagen. Det här händer också ofta när vi har omvälvande situationer och saker som händer i livet, och det är också själva idén med socialförsäkringarna att trygga ekonomin när det oförutsedda inträffar. Hur vi utformar socialförsäkringarna spelar också ganska stor roll för hur arbetsmarknaden och övriga reala ekonomin fungerar. Det är smörjmedel om vi har väl fungerande socialförsäkringar, eftersom det påverkar vilka risker man är beredd att ta, hur man konsumerar, sparar, vilket pensionsbeslut man fattar. Så de här frågorna är väldigt viktiga och intressanta.

I dag har jag lovat att säga några ord om den framtida utvecklingen och utmaningarna i framtiden för socialförsäkringarna. Jag tänkte prata om tre saker. Sjukförsäkringen förstås, men både på kort och på lång sikt. Jag tänkte säga några ord om översynen av sjukförsäkringsreformen som vi jobbar väldigt intensivt med just nu. Jag tänkte också säga någonting om den lite längre sikten, där vi

har en väldigt intressant utredning, socialförsäkringsutredningen. För att inte bara prata socialförsäkring utan att nämna ålderspensionen så tar jag upp den också, och här har vi ett arbete där vi vårdar och utvecklar den pensionsreform som vi fick 1994. (Bild 1)

Bild 1 Innehåll

- **Sjukförsäkringen på kort och lång sikt**
 - kort sikt: översynen av sjukförsäkringsreformen
 - lång sikt: socialförsäkringsutredningen

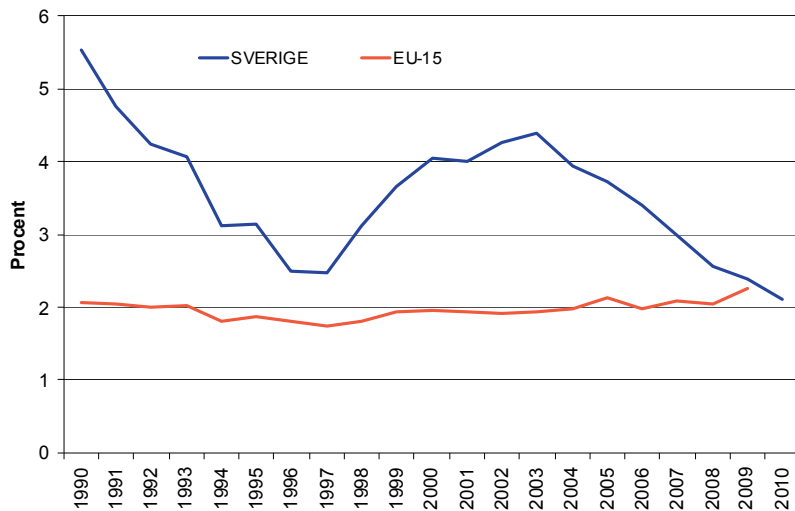
- **Ålderspensionen**
 - Vårda och utveckla ålderspensionsreformen

Om vi då börjar med översynen. Jag tillhör dem som är helt övertygad om att reformen från 2007 i sjukförsäkringen är en historiskt viktig reform. Tidigare insatser i sjukfallet och att det finns tidsgränser för när man sätter in insatser. Det är mycket centralt för en väl fungerande sjukförsäkring. Mot bakgrund av den massmediala debatt som har varit kring sjukförsäkringen är det lätt att glömma bort det positiva som håller på att ske i socialförsäkringen.

Vi ser en utveckling där allt fler hittar tillbaka eller till arbete och det måste beskrivas som en positiv reform, kanske är det till och med en framgång. Det måste vara en mänsklig vinst att så många hittar tillbaka till arbete. Jag kommer att visa några exempel på detta. Sjukfrånvaron i Europa och i Sverige. Vi är inte längre världens mest sjukskrivna folk som vi en gång var. Tvärtom, nu har sjukfrånvaron sjunkit till en genomsnittlig europeisk nivå. (Bild 2)

Bild 2 Sjukfrånvarons utveckling i Europa och Sverige

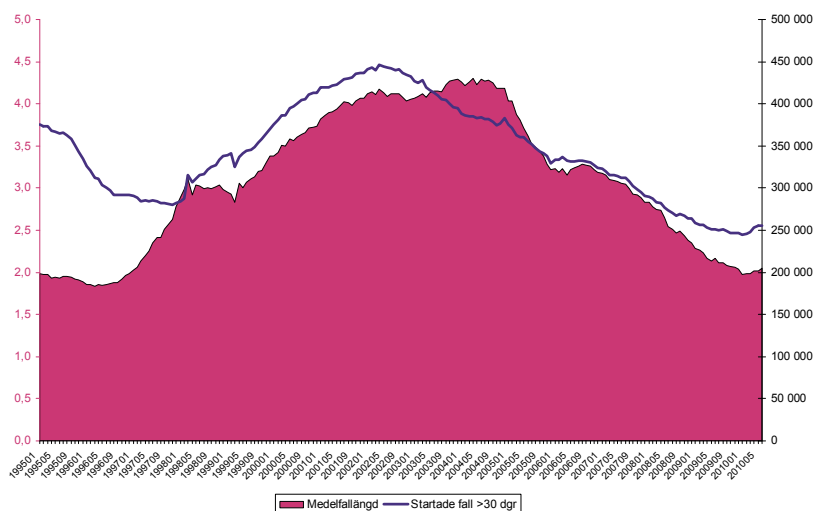
Sjukfrånvarande under minst en vecka som andel av alla anställda i åldern 20-64 år, 1990-2009



Linjen som varierar väldigt kraftigt över tid är Sverige, och den andra är den genomsnittliga europeiska nivån. Det är också många länder, det är alltså inte bara snittet som gör att det blir jämnt, utan många länder har den här jämna utvecklingen på sjukfrånvaron. Om det kommer att hålla i sig även för Sverige, vi kommer att ligga på en jämn europeisk nivå, det får framtiden utvisa. Jag tror att den reform vi har genomfört har utgjort en bra grund för att vi ska klara det.

Nästa framgång som vi har i sjukförsäkringssystemet. Det är hälften så många som är sjukskrivna hälften så länge. Den här bilden är inte helt enkel (bild 3). Jag ska försöka förklara.

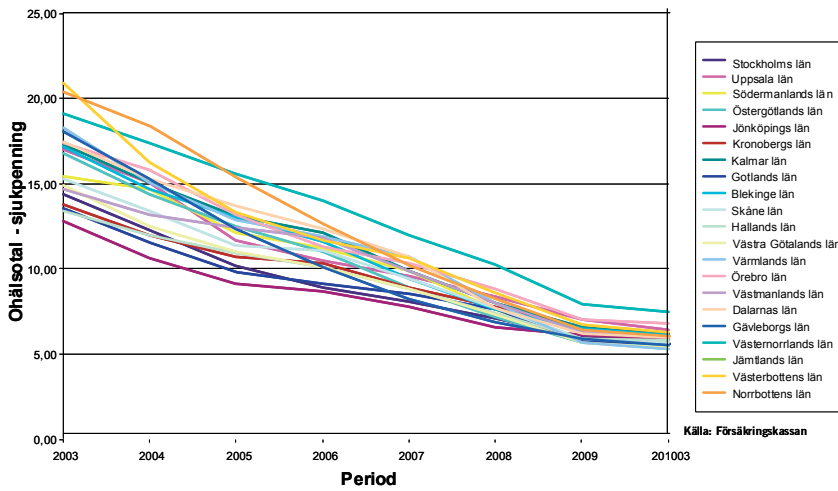
Bild 3 Hälften så många, hälften så länge



Antalet sjukfall har halverats, och det är alltså den smala linjen. Vi har gått från ett läge där vi hade ungefär 200 000 sjukskrivna 2006, till ungefär 100 000 sjukskrivna i dag. Räknat i antalet sjukfall över 30 dagar, så ser siffrorna lite annorlunda ut. De går från 450 000 till ungefär 225 000. Det är alltså en halvering. Tiden i sjukskrivning har också halverats. Vi stannar hälften så lång tid i sjukförsäkringen i genomsnitt i dag som vi gjorde under toppåren 2003 och 2002. Det är alltså den där stora ytan som man ser i bilden.

Tredje framgången. Vi ser ganska stora minskningar när det gäller de geografiska skillnaderna i sjukförsäkringen just nu. Rättssäkerheten har alltså förbättrats. Det spelar allt mindre roll om du bor i Jämtland eller Jönköping för hur länge du blir sjukskriven för samma åkomma, vilket var ett problem som vi hade tidigare. Alla länen är de här på högersidan, och vi ser att vi går från ett läge med stor spretighet till liten spretighet. (Bild 4)

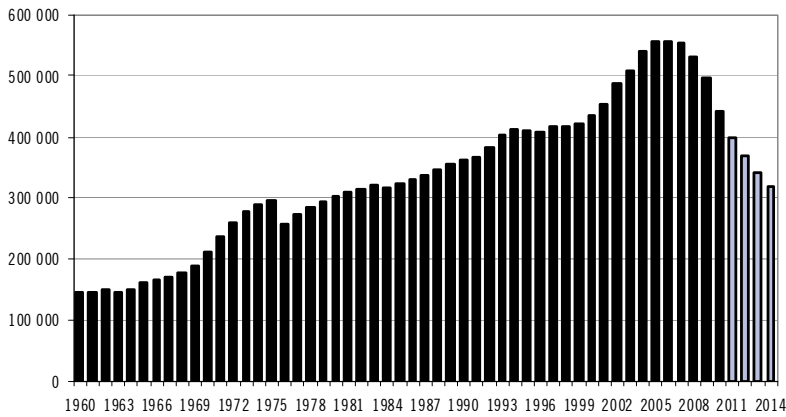
Bild 4 Minskade geografiska skillnader



En fjärde framgång i sjukförsäkringen. Vi ser en kraftig minskning av antalet förtidspensionärer. Bilden visar antalet förtidspensionärer från 1960 till i dag (bild 5). Vi har också lagt in fyra prognosår för 2011 till 2014. Det här ser ganska odramatiskt ut, men det rör sig om en historisk händelse. Detta är internationellt sett mycket ovanligt.

Bild 5 Förtidspensioner 1960-2010

Antal förtidspensioner (1960-2002), Sjuk- och aktivitetsersättningar 2003-2010



Jag vet inte så många länder, möjligtvis Holland, som har lyckats med detta. Toppåret 2006 var antalet förtidspensionärer 550 000 personer. I dag är det nere i 450 000 personer. Alltså en minskning med 100 000. Läger man dessutom till de här prognosåren då ser det ut som att vi börjar komma nedåt 300 000 förtidspensionärer i Sverige 2014. Det är nivåer som vi hade i början av 1980-talet, så det är en anmärkningsvärd utveckling.

Varför minskar antalet förtidspensionärer? Det finns tre huvudsakliga förklaringar. Dels så har rekryteringsunderlaget, alltså basen för vilka som blir förtidspensionärer, minskat kraftigt. Antalet långa sjukfall, vilket ofta är de som går i förtidspension, är mycket, mycket färre i dag än vad de var för några år sedan. Sedan har vi tagit bort den tidsbegränsade sjukersättningen. Det var också en förklaring till att det var höga nivåer. Sedan finns det rent demografiska skäl. Vi har ett väldigt högt utflöde från förtidspension. Det är många som lämnar sjukersättningen till följd av att man blir ålderspensionär vid 65 år. Vi har alltså stora 40-talistkullar som lämnar förtidspensionssystemet.

Det var framgångarna.

Då går vi över till översynen som vi arbetar med nu. Under 2011 kommer vi att ägna väldigt mycket kraft och möda åt översynen. Som vi redan har sett så verkar det som att reformen har gett resultat. Allt kan inte bevisas vara en följd av reformen, eftersom mycket av de förändringar vi ser skedde innan, men det börjar ändå finnas lite stöd för att reformen spelar roll för att hålla uppe talen.

Samtidigt måste man vara ödmjuk. Detta är en stor social reform som vi har genomfört – och det är svårt – och det finns delar i reformen som inte blev bra. Nu ska vi se över det som inte blev som vi hade tänkt. Vi är helt förvissade om att den här reformen är för viktig och för riktig för att inte tas om hand och ses över. De som tror att det kommer att komma en jättereform och riva reformen i dess grunder, de kommer att bli besvikna. Vi kommer att hålla fast vid reformens grunder med tidsgränser osv. Vi startade ett arbete med att se över detta precis vid vårt tillträde i oktober. Vi tillsatte en interdepartemental arbetsgrupp som jobbar med översynen. Den arbetsformen är väldigt vanlig och så arbetar man ofta i Regeringskansliet. Vi är angelägna om att göra ett gediget analysarbete och vi har tagit hjälp av experter utifrån. Vi träffar också väldigt många olika aktörer; forskare, arbetsmarknadens parter m.fl. för att få så bred input i det här arbetet

som möjligt. Planen är att återkomma med förslag under våren.
(Bild 6)

Bild 6 Översynen av sjukförsäkringen

- **Reformen ligger fast**
 - vi kommer inte ändra reformens grunder
såsom ex. tidsgränserna
- **Men i de delar som reformen lett till orimliga konsekvenser för enskilda kommer vi se över systemet**
- **Startade upp ett arbete vid vårt tillträde**
 - Analysen är viktig: hellre rätt än fort
- **Återkommer med förslag under våren**

Vi går nu över till vart vi är på väg. Vi är inne i ett intensivt skede. Vi börjar få en god bild av inriktningen, men vi är som sagt inne i ett väldigt intensivt skede. Utan att föregå de förslag till förändringar som vi tänker redovisa när våren kommer, så tänkte jag ändå peka på några saker som vi tror är viktiga.

Jag tänker på förändringarna i två dimensioner. Det finns ett smärre antal förändringar som behöver göras i översynen, och det rör sig om detaljer som kanske rör ett väldigt litet antal personer, men som ändå är viktiga eftersom det påverkar hur försäkringen uppfattas i sin helhet. Sedan finns det förändringar av något större art som behöver genomföras, som rör själva strukturen i sjukförsäkringen. Ett exempel på detta är att vi tror att alltför sjuka människor överförs från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen när dagarna i sjukförsäkringen tagit slut. Det finns exempel på enskilda fall där människor är så sjuka att de inte ens lyckas ta sig till förmedlingen. Arbetsförmedlingen måste söka upp dem för att kunna skriva in dem för att de ska bli berättigade till ersättning. Det är orimligt att så sjuka människor inte ska få vara kvar i sjukförsäkringen. Tyvärr saknar vi statistik över hur många det rör sig om som har varit så här sjuka och haft problem i övergången.

Ett annat exempel på en större förändringarna som vi måste göra är att alltför många av dem som lämnade sjukförsäkringen, och har skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen, sedan kommer tillbaka till sjukförsäkringen igen efter tre månader hos Arbetsförmedlingen. Här måste vi hitta bättre vägar till, eller tillbaka till, arbete för fler människor i sjukförsäkringen. Det kanske rör sig om tidigare insatser hos Försäkringskassan. Det kanske behövs förändrade möjligheter hos Arbetsförmedlingen. Det kanske också finns fler möjligheter som vi inte utnyttjar fullt ut i dag. (Bild 7)

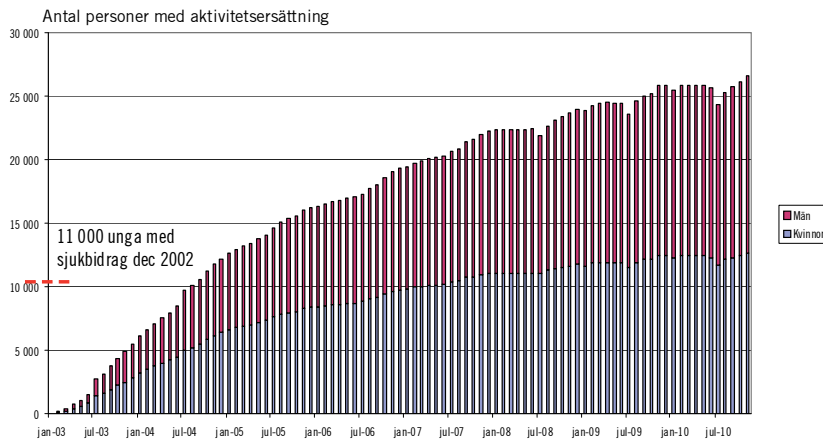
Bild 7 Översynen av sjukförsäkringen (2)

- **Alltför sjuka personer gick från sjukförsäkringen till arbetslöshetsförsäkringen**
- **Alltför många återvänder till sjukförsäkringen - fler måste finna vägar till eller tillbaka till arbete**
- **Trenden mot allt fler unga förtidspensionärer måste brytas**

Så det här är lite av kärnan av det vi jobbar med.

Jag vill ta upp ytterligare en viktig fråga, som egentligen inte tillhör översynen, utan är en helt oreformerad del i sjukförsäkringen. Tvärtemot allt det positiva vi ser i sjukförsäkringen med minskade sjukpenningnivåer och sjukersättningsnivåer, så har vi en ökande trend av allt fler unga förtidspensionärer i systemet, vilket inte är bra. Med unga här menar vi de som får aktivitetsersättning, dvs. de som är under 30 år och får förtidspension. Tittar man på den här bilden ser man att de är uppe i ca 25 000 nu. (Bild 8)

Bild 8 Unga förtidspensionärer år 2003-2010



Källa: Försäkringskassan

Många i den här gruppen lider av psykisk ohälsa, och gruppen ökar. Ett av huvudskälen till att så många har aktivitetsersättning är att man kan få aktivitetsersättning om man har behov av ett extra års skolgång för att kunna slutföra sina studier, t.ex. för att man har en sjukdom eller ett funktionshinder. Den här förlängda skolgången riskerar att bli inkörsporten till aktivitetsersättning i förtidspensionen, som det sedan är väldigt svårt för de här människorna att ta sig ur. Vi vet att mer än varannan blir kvar i systemet. Det är ett problem som vi behöver se över.

Jag vill peka på ytterligare en sak som egentligen inte heller tillhör översynen, men som ändå är ett problem i sjukförsäkringen. Det handlar om legitimiteten och trovärdigheten i besluten kring sjukförsäkringen och socialförsäkringen i sin helhet. Den här frågan är ganska komplex. Om vi tittar på lite siffror, så är socialförsäkringen väldigt viktig i många människors vardag (bild 9).

Bild 9 Socialförsäkringen spelar en viktig roll i vardagen**– antalet mottagare av ersättning en vanlig tisdag**

<u>Förmån</u>	<u>Antal</u>
Föräldrapenning	135 000
Tillfällig föräldrapenning	21 000
Sjuk- och rehabiliteringspenning	92 000
Sjuk- och aktivitetsersättning	447 000
Ålderspension	1 882 000
Summa	2 577 000

Not: Uppskattning vad gäller antal som uppbär en enskild dag för förmåner inom föräldraförsäkringen. Sammanslagningen innebär en viss dubbelräkning, dvs. att en person kan uppbära fler förmåner samtidigt.

Källa: Försäkringskassan, bearbetat på Socialdepartementet.

En helt vanlig tisdag så får var tredje svensk en ersättning ifrån Försäkringskassan, om man räknar med ålderspensionen. Om man bara räknar dem i arbetsför ålder, så är det var åttonde svensk som får en utbetalning från Försäkringskassan.

I det här arbetet finns det många svåra bedömningar som Försäkringskassan gör, bl.a. i sjukförsäkringen, och det kommer alltid att finnas människor som känner sig orätt behandlade av lagar eller myndigheter, och det finns de som verkligen är felbehandlade också. Men det finns också de som inte gillar besluten eller inte vill acceptera reglerna som besluten grundas på. Det händer också att myndigheter gör fel, agerar fyrkantigt och okänsligt, eller att reglerna är fel eller dåliga. Det här är inte på något sätt unikt för sjukförsäkringen, det är väldigt många myndigheter som har komplexa system att hantera och möter många människor, som t.ex. Skatteverket, CSN m.fl. Det som är unikt för Försäkringskassan är att man har så enormt många kontakter och beslut. Varje år fattar Försäkringskassan ungefär 19 miljoner beslut. Av dessa är det ungefär 60 000 beslut som överklagas och 12 000 som på något sätt ändras, antingen internt eller i domstol. Ofta ändras de till följd av att nya fakta inkommit, t.ex. ett nytt läkarutlåtande eller något annat. Vi ska inte lura oss själva, vi kommer aldrig kunna få ett socialförsäkringssystem eller ett sjukförsäkringssystem där vi inte har svåra och tuffa beslut, eller tro att vi inte kommer göra fel eller att vi inte kommer möta besvikna människor. Däremot är det

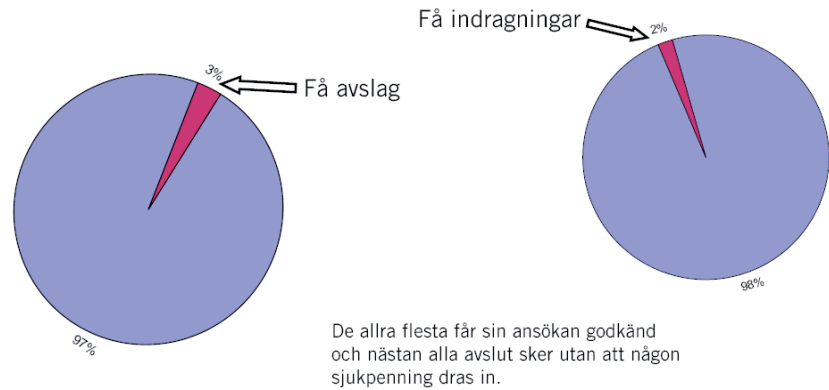
viktigt att vi uppnår ett läge i sjukförsäkringen, och i besluten kring sjukförsäkringen, där det finns en högre trovärdighet och där vi alla andra är förvissade om att de beslut som fattas är rätt, även om den enskilde är missnöjd. Jag brukar dra parallellen till Skatteverket. Om grannen har gjort någon väldigt kreativt skatteavdrag och får nekande för det från Skatteverket, då tror inte vi andra att det är Skatteverket som har gjort fel, utan det är grannen som har försökt sig på ett försök, och samma trovärdig skulle vi behöva uppnå i socialförsäkringen. (Bild 10)

Bild 10 Perfekta system finns inte

- **Varje år fattar Försäkringskassan 19 miljoner beslut**
- **60 000 beslut överklagas totalt**
- **12 000 beslut av dessa ändras**
- **Kräver mer respekt, auktoritet och legitimitet i socialförsäkringens regler, beslut och domar**

Trots alla dramatik. När det blåser som värst i massmedia, då är det ganska bra att tänka på den här bilden som visar, att de allra flesta som ansöker eller avslutar sin sjukpenning, gör det utan någon som helst dramatik (bild 11). Hela den gråa ytan, det är de normala fallen, och där det överhuvudtaget är någon slags avslag eller indrag det är den lilla, lilla skärven i de här bilderna. Det gäller att få de rätta perspektiven.

Bild 11 Trots all dramatik...



Om jag lämnar översynen och går in på lite längre sikt, så har vi socialförsäkringsutredningen som är en väldigt viktig utredning för oss. Det är en parlamentariskt sammansatt utredning som startade i våras. Den leds av riksdagsledamoten Gunnar Axén och huvudsekreterare är Irene Wennemo. Uppdraget är att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet, det är i princip tre uppdrag. (Bild 12)

Bild 12 Lång sikt: Socialförsäkringsutredningen

- **Parlamentariskt sammansatt utredning**
- **Se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet**
 - långsiktig hållbarhet
 - samspel mellan försäkringarna, inkl. andra system
 - samhällets olika stöd för återgång i arbete och studier
- **Tillsattes i våras och lämnar slutbetänkande den 15 maj 2013**
- **Delbetänkanden:**
 - Sjukpenninggrundande inkomst den 15 september
 - Sjukdom och arbetslöshet vid arbete i nordiskt land den 15 november

Dels ska de titta på den långsiktiga hållbarheten, samspelet mellan sjukdom och arbetslöshet, alltså de försäkringarna som finns där,

men också andra system som kan samspela såsom ekonomiskt bistånd, aktivitetsstöd, avtal och privata försäkringar. Det tredje uppdraget är att titta på samhällets stöd för återgång i arbete och studier. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 15 maj 2013. Två delbetänkanden kommer att läggas inom kort. Det ena handlar om sjukpenninggrundande inkomst, som ska vara färdigt den 15 september. Det andra handlar om sjukdom och arbetslöshet vid arbete i nordiskt land, som ska vara färdigt den 15 november. Vad jobbar utredningen med? Ja, de har en diger lista att ta sig igenom. (Bild 13)

Bild 13 Huvudsakliga frågor

- **Arbetslöshetsförsäkringen**
- **Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkring**
 - och mellan dessa o andra system såsom försörjningsstöd, aktivitetsstöd och arbetsrättslig reglering
- **Arbetsförmågebedömningen**
- **Förbättrad återgång till arbete eller studier**
- **Ansvar för arbetsmarknadens parter, Arbetsgivarens kostnadsansvar, Huvudmannaskap, Frågan om en fristående försäkring**
- **Självrisk och kontroll**
- **Hälso- och sjukvårdens roll**
- **Sjukdom och arbetslöshet vid arbete i nordiskt land**
- **Sjukpenninggrundande inkomst**

De tittar på arbetslöshetsförsäkringen inklusive frågan om obligatoriet. Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, men också samspelet med de andra systemen. Arbetsförmågebedömning, förbättrad återgång till arbete eller studier. Sedan har de ett stort sjuk som handlar om ansvaret för andra aktörer än staten i sjukförsäkringen. Det handlar om ansvaret för arbetsmarknadens parter, arbetsgivarens kostnadsansvar, huvudmannaskap, frågan om en fristående försäkring m.m. Även hälso- och sjukvårdens roll. Man tittar också på självrisk och kontroll i de två delbetänkandena som jag nämnde tidigare. Jag tänker inte gå in i detalj i det arbetet här, eftersom de är mitt uppe i att titta på frågorna. Vi får återkomma till utredningen så småningom.

Om vi lämnar sjukförsäkringen för en stund och går in på ålderspensioner. Som ni alla vet så vilar ålderspensionssystemet på Pensionsöverenskommelsen. Anna var en del i det arbetet. Det var de fyra borgerliga partierna och socialdemokraterna som kom överens om ett första beslut 1994. Tittar man på stödet för de fem partierna så är det enormt starkt för överenskommelsen just nu. Vårt uppdrag är att fortsätta vårda och utveckla pensions reformen. Formen man jobbar med är att partierna träffas regelbundet i en pensionsgrupp, ungefär en gång i månaden och beslutar och bereder alla frågor som rör ålderspensionssystemet. Just nu leds gruppen av socialförsäkringsminister Ulf Kristersson. Vad innebär det då att vårda och utveckla den här reformen? Det handlar både om stora och lite mindre frågor. Jag tänkte ge exempel på båda här. (Bild 14)

Bild 14 **Ålderspensioner**

- **Pensionsöverenskommelsen**
 - 5 partier. Överväldigande majoritet i riksdagen
 - Första beslut 1994
- **Vårda och utveckla reformen**
 - Pensionsgrupp. Leds av Ulf Kristersson
 - Alla frågor bereds och beslutas i gruppen

En väldigt viktig fråga, men kanske av lite mindre karaktär, det är hur s.k. massfondbyten i premiepensionssystemet ska hanteras. Det var ett antal stora, viktiga fondförvaltare som gick ut och sa att man skulle lämna systemet om man inte kan hantera frågan om massfondbyten. Här har pensionsmyndigheten ett uppdrag som man ska redovisa senare i vår. (Bild 15)

Bild 15 Exempel på aktuella frågor: Ålderspensioner

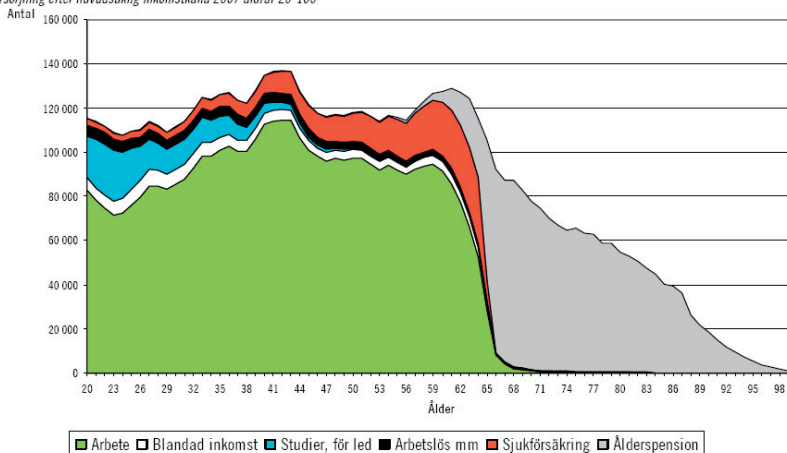
- **Utredning hur massfondbyten i premiepensionssystemet kan minimeras**
 - uppdrag till Pensionsmyndigheten
- **Pensionsålder**
 - regeringsförklaring: rätt att kvarstå till 69 år

En annan viktig fråga som vi har börjat diskutera i gruppen är hur pensionsåldern kan öka. Bakgrunden är ju väl känd. Vi lever alla längre och fler kan och vill arbeta längre. Som det ser ut i dag är det till övervägande del de som har lite friare yrken, som egenföretagare eller akademiker, som själva kan välja att arbeta längre, och som också gör det. Regeringen vill nu utöka den här kretsen till anställda överlag. Det är skälet till att det finns en viljeyttring i regeringsförklaringen om att man ska ha möjlighet att kvarstå i arbete till 69 år. Det här betyder inte att alla måste eller ska jobba till 69 år. Många klarar inte ens av att jobba till 65 år eftersom man har haft ett tungt arbetsliv bakom sig. Men det motsäger inte att andra skulle få rätten. De som kan arbeta ska kunna göra det i hög ålder också. Vi tror inte att det här kommer att genomföras över en natt. Det är många aktörer inblandade i den här frågan, inte minst parterna som är huvudägare av frågan och pensionsgruppen. Vi kan också notera att när vi höjde rätten att kvarstå från 65 år till 67 år så tog det ett helt decennium att genomföra.

Det är fortfarande väldigt många som lämnar vid 65 år eller tidigare. Situationen ser ganska olika ut för olika grupper. Den här figuren visar huvudsaklig försörjningskälla för alla personer från 20 till 100 år, (bild 16).

Bild 16 Fortfarande lämnar många vid 65 eller tidigare

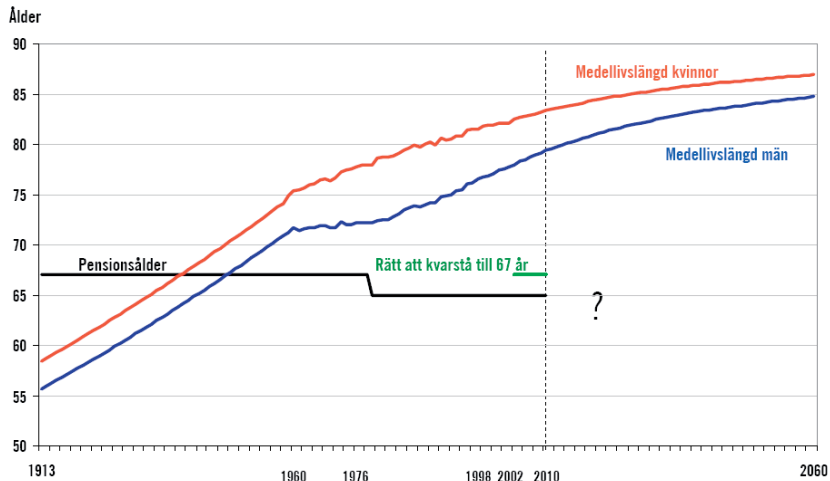
Försörjning efter huvudsaklig inkomstkälla 2007 åldrar 20-100



Den stora grå ytan är inkomster från arbete, den stora ljusgrå är ålderspension och den mörkgrå är sjukförsäkring. Som ni ser lämnar väldigt många vid 65-årsgränsen, eller till och med tidigare. Det är t.ex. så att en fjärdedel av alla 63- och 64-åringar har sin huvudsakliga försörjning ifrån sjukförsäkringen.

Det är ett problem att så många lämnar vid 65 år. Det visar t.ex. den här figuren med pensionsålder och medellivslängd från 1913 till 2060, (bild 17). Om vi tittar där stapeln börjar 1913, då infördes folkpensionen och då var pensionsåldern 67 år. Medellivslängden för män var strax över 55 år. ATP tillkommer 1960, då var pensionsåldern fortfarande 67 år, och medellivslängden var faktiskt högre än pensionsåldern; 75 år för kvinnor och 72 år för män. År 1976 sänktes pensionsåldern till 65 år och den möjliga tiden i ålderspension ökade då.

Bild 17 Pensionsålder och medellivslängd 1913-2060



Tiden gick, vi fick ett nytt ålderspensionssystem 1994, och det hade starka drivkrafter till fortsatt arbete. Ett led i detta var att det skulle vara möjligt att stå kvar i arbetskraften till 67 år, vilket infördes genom lagstiftning 2002. Om man då blickar framåt. Vad händer efter 2010? Medellivslängden ökar både för kvinnor och män. Om vi ska fortsätta gå i pension vid 65 år, kommer tiden som ålderspensionär att bli allt längre. Gapet mellan medellivslängd och pensionsålder kommer att öka. Eftersom vi har ett aktuariskt pensionssystem så innebär det två saker. Antingen så kommer pensionen att bli lägre årligen eller så måste vi jobba längre. Vi tror att det är jätteviktigt att vi börjar diskutera om pensionsålder nu, för det är en viktig samhällsfråga.

Jag vill tacka så mycket för att jag får göra det här i dag. Tack!

Thomas Gür:

Tack så mycket. Kommentator är Kristina Alexanderson, du är professor i socialförsäkring vid Institutionen för klinisk neurovetenskap, Karolinska Institutet. Det är en väldigt intressant kombination, och vad jag förstår är försäkringsmedicin ett tvärvetenskapligt område.

Kristina Alexanderson:

Absolut.

Thomas Gür:

Det roligaste föredraget som jag hört av dig hette "Kan man bli sjuk av att vara sjukskriven?" och det är väl i det häradet vi är. Varsågod!

Kristina Alexanderson:

Tack så mycket. Jätteroligt att få komma hit och prata som forskare. I vanliga fall när jag har kontakt med departementen som forskare, så är jag väldigt noga med att skilja på vad jag vet och på vad jag tycker, för tyckare har ni så gott om ändå, medan det är svårt att veta vad det finns kunskap om. Men i dag tänker jag tycka. Det ska bli väldigt roligt.

Det var väldigt roligt att höra dig, Anna. Jag tänker lyfta fram tre saker av det som du pratade om; det är:

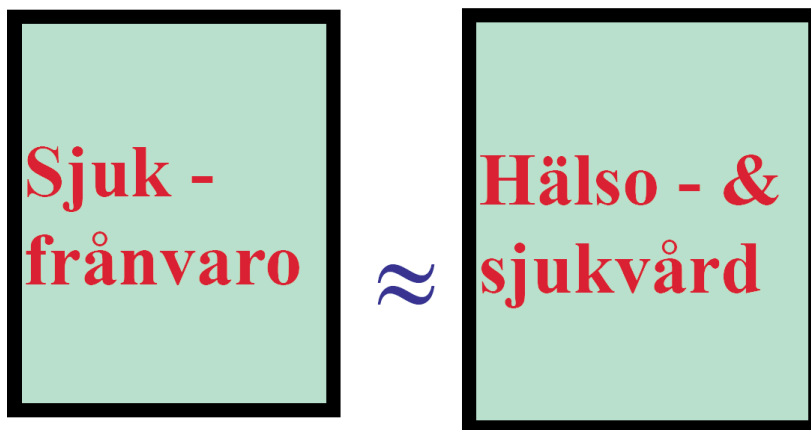
- Legitimitet
- Arbetsförmåga
- Kunskap

Flera andra har vittnat om att det är ont om kunskap när det gäller olika saker som vi pratar om i dag.

Jag skulle vilja hävda att det särskilt dåligt med kunskap inom sjukförsäkringsområdet. Det finns ett antal utredningar sedan början på 1980-talet som alla säger att kunskap saknas inom sjukfrånvaroområdet.

Eftersom detta är ett ekonomiskt sammanhang så börjar jag med kostnader. Kostnaderna för sjukfrånvaron, nu tillåter jag mig att säga som du sa förtidspension, alltså sjukersättning, och statens kostnader för hälso- och sjukvård är ungefär lika stora om man tar bort läkemedlersättningarna. (Bild 1)

Bild 1 Kostnader



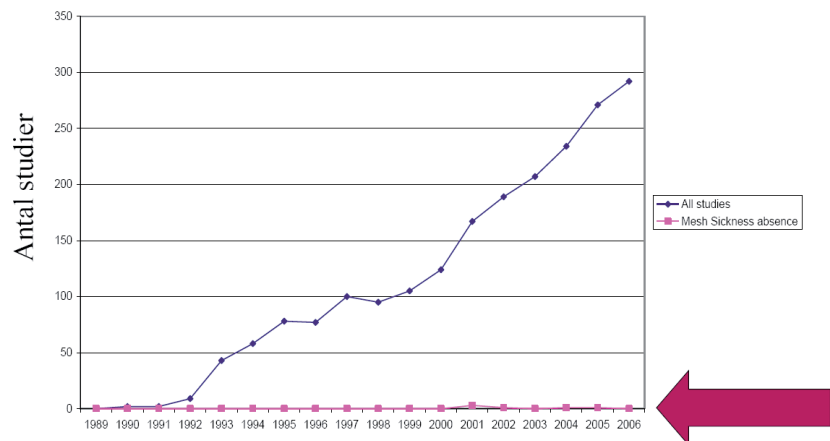
Ni ser att sjukfrånvaro är lite, lite mindre för nu är sjukfrånvarokostnaderna lite mindre, men det ligger ändå kring 100 miljarder kronor per år. Om vi tittar på forskning, så är förhållandet så här i stället, och då har jag gjort fyrkanten för sjukfrånvaro betydligt större än den är verkligheten, för att vi överhuvudtaget ska se den, (bild 2). Jag tror det är viktigt att vi har någon bild av hur det ser ut.

Bild 2 Forskning



Man kan mäta forskning i termer av antal forskare. I medicin finns det kanske 1 000 professorer och 2 000 lektorat när det gäller fasta tjänster. När det gäller försäkringsmedicin finns det för närvarande bara en, som har finansiering på sex år, för att forska på detta: en sådan professor, inga lektorat. När det gäller pengar så är det utan vidare det här förhållandet. När det gäller publikationer, som är ett annat sätt att mäta forskning, så har Anders Norlund – också ekonom – tittat på antalet studier som publicerats per år om Cost of Illness i databasen PubMed, hur de ökar vad gäller hur många som har publicerats varje år. (Bild 3)

Bild 3 Studies om 'cost of illness' i Pubmed 1989-2006

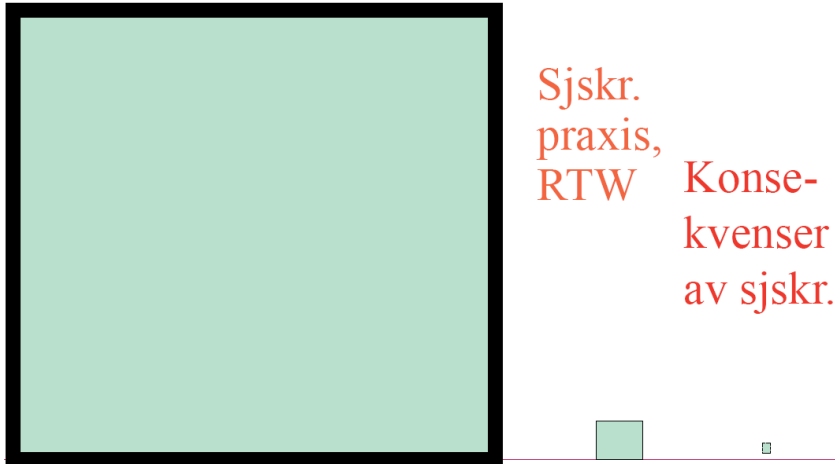


Ni ser att 2004 så var det ungefär 250 publikationer om detta. Men när han lägger till sökord som har med sjukfrånvaro att göra ser ni att det inte är någon ökning i antalet studier per år; det är några eller någon då och då, men inte mycket. Här sker alltså inte en kunskapsutveckling på motsvarande sätt som inom andra ekonomiska studier. Om vi skulle titta på studier om sjukfrånvaro inom någon diagnos t.ex. hjärt-kärlsjukdom, då skulle det absolut vara så här, men då skulle det inte stå 250 högst upp som det står där, utan kanske 7 000 per år, och kanske endast tre under året om sjukfrånvaro, återgång i arbete, förtidspension m.m. Det finns alltså nästan ingen kunskap alls att basera de besluten på som ni nu ska fatta.

Om vi i stället tittar på den forskning som gjorts om sjukfrånvaro handlar nästan allt om riskfaktorer för att bli sjukskriven. (Bild 4)

Bild 4 Vad forskning om sjukfrånvaro handlat om

Riskfaktorer för sjukfrv.



Väldigt lite om sjukskrivningspraxis eller återgång i arbete, och ytterst lite om konsekvenser av att vara sjukskriven – det som du nämnde. Det som vi behöver ta ställning till när vi känner oss sjuka – Ska jag gå till jobbet eller inte? – eller som sjukvården ska ta ställning till när man rekommenderar sjukfrånvaro. Alltså, vad är för- och nackdelar eller risk för biverkningar med att den här personen är sjukskriven. SBU konstaterade för några år sedan att det här forskningsområdet är väldigt outvecklat när det gäller teori, metoder och begrepp.

Det finns 60 olika mått på sjukfrånvaro. Du visade några, Anna. Vilket mått man väljer ger helt olika resultat om hur vår sjukfrånvaroutveckling ser ut över tid, t.ex. jämför med andra europeiska länder. Jag tycker att vi behöver vetenskapligt baserad kunskap om detta. Det här står för 30 procent av statsbudgeten, säger du. Det är väldigt mycket tyckande om hur vi ska göra och varför vi ska göra på olika sätt. Vi behöver förutsättningar för att generera sådan kunskap. Vi behöver inte bara studier, vi behöver

även att personer som utvecklar kompetens inom området. Vi behöver tjänster osv. Det är det ena.

Det andra är legitimiteten i systemen. (Bild 5)

Bild 5 Försäkringen

- Vilka som omfattas
- Vad som omfattas
- Självrisk
- Skadekontroll

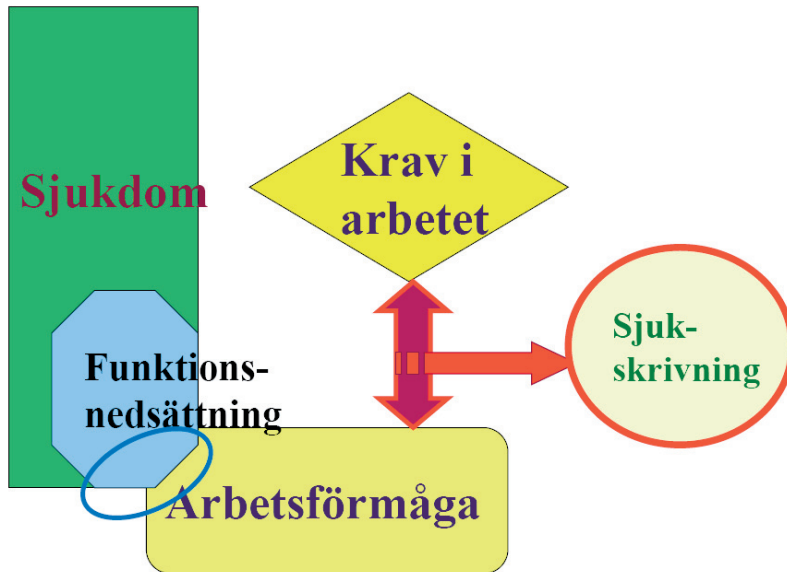
Tilltro till
+ kunskap om

Frågor som alla försäkringar handlar om, när det gäller utnyttjandet av dem, är vilka som omfattas av den – det är i princip alla när det gäller sjukförsäkringarna – och vad som omfattas, alltså arbetsoförmåga på grund av sjukdom, samt självriskan, hur stor den är – den är låg i Sverige – och som fjärde aspekt skadekontrollen. Är de första tre delarna generösa, som det är i sjukförsäkringen, då behöver skadekontrollen vara tydlig och noggrann för att befolkningen ska ha tilltro till försäkringen.

En annan del av legitimiteten handlar om att folk måste ha kunskap om försäkringen. Vad är syftet, vad är tanken bakom den? Här tror jag att vi alla har ett jättestort ansvar. Att sjukdom (i sig) inte ger rätt till sjukpenning vet vi. Du visade en bild om att vi skickade för sjuka människor till arbetsförmedlingen.

Det är inte sjukdom som ger tillgång till sjukpenning eller sjukersättning. Om man har en sjukdom så kan den leda till nedsättning av funktion men det är inte alla sjukdomar som gör det.

Bild 6



Ungefär 90 procent av oss här har olika diagnoser som vi behandlar på olika sätt, vi är ju lite äldre många av oss. En del av den funktionsnedsättningen leder till nedsatt arbetsförmåga, alltså den skärningspunkten. Jag har nedsatt synförmåga, men det påverkar inte min arbetsförmåga tack var glasögon. Det är arbetsförmågan i förhållande till kraven i arbete som är i fokus när vi tar ställning till rätt till sjukpenning.

Sedan 2000 har vi gjort flera åtgärder. Jag listar dem så här – inte för att ni ska läsa alla – men en åtgärd som kom 2002 var tydliga massmediekampanjer: "Det är inte för att du är sjuk som du har rätt att vara sjukskriven, det är din nedsatta arbetsförmåga." Vi måste vara tydliga med detta tror jag. (Bild 7)

Bild 7 Åtgärder för att påverka sjukfrånvaron efter 2000

Miljardsatsningen

Försäkringsmedicinska kurser

Försäkringsmedicinska beslutsstödet

En Försäkringskassa

FK tillämpar reglerna mer

Rehabkjedjan

Rehabgarantin

Massmediakampanjer

Nationellt försäkringsmedicinskt forum

Mer forskning om konsekvenser

Vad handlar vår försäkring om? Vad är det man har rätt att vara sjukskriven för? Det skulle jag också vilja ha med som en del när ni ska se över sjukförsäkringen. Med senaste stora reformen infördes något som går helt emot alla grundprinciper, nämligen att man kan få mer betalt för vissa sjukdomar. Detta går inte riktigt att förklara för folk. Där tappar försäkringen i legitimitet. Man kan förklara att arbetsförmåga är i fokus, det här är en inkomstbortfallsförsäkring och inte en sjukförsäkring, det går att förklara och det går att förstå. Men när man plötsligt ska få 5 procent mer i ersättning om man har en viss sjukdom, även om den inte har lett till mer arbetsförmåga, då blir det problem.

Sedan lånar jag den här bilden av dig, Anna. (Bild 8)

Bild 8

- Stort behov av att se över åldersgränserna för ålderspension. Antalet och andelen personer över 65 år kommer att öka mycket.

Jag tycker att detta med pensionerna är jätteviktigt och att se över pensionsåldern – men det är inte här ökningen kommer att vara i första hand, utan det är hela vägen. Hela befolkningen blir äldre och då behöver vi också tänka på arbetsförmågan i det perspektivet. Det som behövs är mer vetenskapligt baserad kunskap i området socialförsäkringarna. Vi behöver också bättre sätt att generera det, och vi behöver få ut mer kunskap om socialförsäkringarna och grundtankarna bakom dem till allmänheten. I Australien och i Skottland har man i högre utsträckning än här prövat med massmediekampanjer. De har gett bra effekt. (Bild 9) Jag slutar där.

Bild 9

Behövs:

- Mer vetenskapligt baserad kunskap**
- Mer kunskap om socialförsäkringen hos allmänheten**

Thomas Gür:

Stort tack. Ni vet ändå ganska mycket fast ni säger att ni saknar kunskap.

Kristina Alexanderson:

Vi tycker mycket.

Thomas Gür:

Men man kan alltid ta reda på mer. Vilka medicinskvetenskapliga landvinningar gjordes under 2000-talet som sänkte de svenska sjukskrivningstalen till denna grad? Vad är det som har gjort att vi har blivit så väldigt, väldigt mycket friskare? Det var en dum fråga.

Kristina Alexanderson:

Ja, det var det. Speciellt efter min föreläsning. Det är inte sjukdom som ger rätt till sjukpenning utan nedsatt arbetsförmåga.

Thomas Gür:

Har vi blivit ett mer moraliskt folk, som säger: "Jag är krasslig men jag har arbetsförmåga?"

Kristina Alexanderson:

Nu kommer jag att tycka väldigt mycket. Jag har inga belägg för det alls, men någon gång på slutet av 1990-talet gick Riksförsäkringsverket ut och sa att folk sjukskriver sig utan att vara sjuka, eller tillräckligt sjuka. Då tror jag att man påverkade normerna i samhället mycket. Man gav en känsla av att "jag är nog lite dum som inte gör det jag också om alla andra gör det". Jag tror verkligen att – det finns inget belägg för det på allvar – men att den här kampanjen 2002, att man har inte rätt att vara sjukskriven om man inte har nedsatt arbetsförmåga, påverkade också. Det fanns en väldigt intensiv debatt i pressen kring: "Åh, vi har så många, många

som är sjukskrivna som egentligen inte är sjuka". Varje vecka kring millennieskiftet fanns det sådana rubriker som jag tror påverkade oss väldigt mycket, plus att Försäkringskassan inte utövade någon skadekontroll. När man väl började göra det, då tror jag att man fick mer tilltro till systemet. Jag tror inte man ändrar människors moral över tid på några år hit eller dit, det sitter mycket djupare.

Anna Pettersson Westerberg:

Jag tror att både förändringarna i försäkringen och förändringarna i sociala normer kring sjukförsäkringen har spelat roll för den utveckling vi har sett. Det finns visst stöd för att sociala normer påverkar sjukfrånvaro, bl.a. från IFAU. Jag tror att det spelade roll just kring den diskussionen som du tar upp. Det är kanske inte exakt den kampanjen, utan hela den diskussion vi förde kring sjukförsäkringen. Men sedan tror jag också att förändringarna i sjukförsäkringens grundstruktur, dvs. vilken ersättning man får, vilken kontroll har vi och hur den fungerar, har betydelse för vilken sjukfrånvaro vi får.

Thomas Gür:

Niklas Ekdal är nu sjuk. Han är precis som jag enmansföretagare. Jag har inte sagt att han är sjukskriven däremot. Jag vet att han är rejält sjuk. Jag blev sjuk när jag hade varit företagare i 10 år och försökte sjukskriva mig. Men det var så krångligt för mig. Dessutom så ska jag göra avdrag på min egen lön, som jag betalar till mig själv, för att få ungefär samma lön fast lite mindre då. Så jag lät helt enkelt bli att sjukskriva mig, men jag var sjuk. Incitamentsstrukturer, att det är extra krångligt att sjukskriva sig, kan det vara någonting?

Anna Pettersson Westerberg:

Reglerna för egenföretagare är kringgärdade av väldigt mycket specialregler på grund av att man får problem med det som kallas för moturval, eller adverse selection. Du är din egen arbetsgivare och ska sjukskriva dig själv, och då finns det ett betydande utrymme för fusk och fel och annat, så därför så finns det en massa

specialregler. Sedan ska det så klart vara möjligt även för en egenföretagare att kunna sjukskriva sig, och det får inte vara för krångligt. Jag tror att det ligger i utredningens uppdrag att titta på just egenföretagare.

Thomas Gür:

Tabellen som du visade var väldigt pedagogisk. Pensionsåldern infördes i ett läge där man uppenbarligen från statsmakternas sida inte riktigt förväntade sig att folk skulle nå den förväntade livslängden, alla skulle inte nå pensionsålder. Hur hanterar vi det här, vad gör vi? Höjer vi pensionsåldern rejält? Vad säger de som ser fram emot ca 20 år av förväntad livslängd där de inte längre behöver arbeta?

Anna Pettersson Westerberg:

Jag tror att det är jätteviktigt att vi börjar diskutera den här frågan. Kanske inte bara rätten att kvarstå, utan också en höjd pensionsålder i en bredare bemärkelse. Men man ska ha klart för sig att det här är en ganska komplex materia, eftersom det är så många system som är kopplade till just pensionsåldern. Vi har t.ex. rätt att gå i ålderspension när vi är förtidspensionärer, då går vi vid 65 år. Garantipension betalas ut vid 65 år. Det finns en möjlighet att ta ut ålderspension från 61 år. Det är ett väldigt komplext system. Min bild är att här skulle vi behöva diskutera mer, vi behöver också bättre kunskapsöversikter om vad en förändrad pensionsålder skulle innebära.

Kristina Alexanderson:

Vi brukar ju prata om tredje och fjärde åldern, där tredje åldern är efter pensioneringen och den fjärde är när man inte kan ta hand om sig själv längre. Vi försöker på olika sätt förlänga tredje åldern så att den fjärde ska bli så kort som möjligt. Men vi behöver också prata mer om hur vi ska förlänga den andra åldern, och att det kanske påverkar hur vi kommer att må i den tredje. Jag var ordförande för Sociala rådet, och detta var en uppenbar fråga, dvs. behovet av att se över pensionsåldern, och vi gav Anders Klevmarken i uppdrag att

titta på hur det ser ut. Vilka jobbar efter 65 år? Det är i väldigt stor utsträckning sådana personer som sitter här i dag. De som hade störst chans att jobba länge, långt upp i åldrarna, var forskarutbildade personer.

Anna Pettersson Westerberg:

Det var till och med män som var professorer och rapporten är dessutom skriven av en pensionerad professor!

Thomas Gür:

Vi måste prata om de unga också. Det politiskt möjliga, det som på italienska så vackert kallas för risorgimento, alltså återrollningen, är alltid besvärligt, fråga grekerna. Jag antar att det är en sak som åtminstone sysselsätter både dig och din minister. Hur ser den här återrollningen ut innan svenskarna ger sig ut på Sergels Torg?

Anna Pettersson Westerberg:

Pratar vi sjukförsäkringen nu?

Thomas Gür:

Nej, vi pratar höjd pensionsålder.

Anna Pettersson Westerberg:

Det är en tuff fråga, men samtidigt har vi ju skapat ett aktuariskt system, så effekten av att vi lever längre och inte höjer pensionsåldern blir lägre pensioner. Så vi har inte så mycket val. Vill vi ha högre pensioner, då tvingas vi också jobba längre. Det är ju liksom en realitet och någonting som vi redan har bestämt.

Thomas Gür:

Kristina.

Kristina Alexanderson:

Eftersom jag jobbar i en forskarvärld, där många vill jobba väldigt längre och många gör det också, där tror jag bara att man välkomnar detta. Jag tror igen att det handlar om legitimitet, visa vad handlar det här om, hur våra system ser ut. Jag tror att de flesta människor i vårt samhälle kan förstå sambanden mellan ekonomi och ålder och arbetsförmåga. Vi behöver se på arbetsförmåga när man är 75 år. Hur ska man bedöma den? Hur ska man ha rätt att vara sjukskriven då? Det finns en rätt att vara sjukskriven även efter pensionsålder, men den är bara på sex månader sammanlagt. Hur ska man hantera det?

K. G. Scherman:

K. G. Scherman, generaldirektör för Riksförsäkringsverket i många år och initiativtagare under 1980-talet till att vi måste göra någonting. Jag vill anknyta till vad Anna sa, om att i realiteten så har vi ju en höjd pensionsålder, därför att om vi går i pension vid 65 år så får vi mycket lägre pension. Och det som regeringen sa i en rapport till EU för ett par år sedan var att de unga får räkna med 69 år ungefär. Vad kanske inte alla vet som i dag närmar sig 65 år, är att de får nog ta och knoga på till 66 år och några månader om det ska bli bra pension. Jag efterlyser att man börja prata klartext om detta. Det här med valfriheten låter ju väldigt bra, men vilka är det som kan välja – ni har ju varit inne på det – och då knyter jag an till att det är på det sättet att det finns många system som är anknutna till det här med pensionsålder. Det är på det sättet, och du sa att det är en begränsad rätt att vara sjukskriven, men det är ingen rätt att över huvud taget vara förtidspensionerad eller arbetslös. Sålunda, det här systemet lägger all risk för oförmågan att arbeta i dess relation till pensionen på människorna från det att de är 65 år. Så den där åldern för ungdomarna upp till 69 år, men det är väl ingen som bryr sig om dem förstår jag, men för dem som är lite närmre pensionen så är det ett år eller två som man får ta den fulla risken för att man inte har förmåga att arbeta och under de åren tjäna in de pensionsrätter som enligt vad Anna sa behövs. Det blev lite långt, men jag skulle önska att du hade med den punkten på det ni ska prata om i pensionsarbetsgruppen.

Thomas Gür:

Tack. Unga förtidspensionerade är en väldigt oroväckande trend. Vad ska ni göra för att bryta den?

Anna Pettersson Westerberg:

Det är en bra fråga. Vi har börjat diskutera problemet, för det har inte varit så mycket diskuterad förrän nu. Det finns en intressant utredning från 2008 som heter Brist på brådska som jag tycker är ganska intressant, som diskuterar detta på ett väldigt bra sätt. Den är skriven av Adriana Lender. Den finns anledning att läsa lite djupare i. Sedan är det en komplex fråga. Det här är människor med en väldigt komplex problematik. En del är födda med väldigt svåra funktionshinder. Många i den här gruppen har psykisk ohälsa. Så det är en komplex problematik. Jag tror att den här frågan som jag tog upp i mitt anförande, dvs. att åtminstone de här reglerna som handlar om att du kan få aktivitetsersättning bara på grund av förlängd skolgång, behöver man verkligen syna närmare i sömmarna. Bara för att du går i särskola behöver det inte betyda att du automatiskt ska få aktivitetsersättning, förtidspension och ha det till 65 års ålder. Det är en märklig konstruktion.

Thomas Gür:

Men det oroväckande i det här perspektivet apropå forskning, måste väl vara det att varannan person som får det här extra året blir kvar i systemet livet ut om ingenting händer. Det faktum att man får det här extra året är väl i sig inte ett problem, men incitamentsstrukturen är uppenbarligen sådan att 50 procent förblir där.

Anna Pettersson Westerberg:

Mer än.

Thomas Gür:

Vad säger forskningen, den vet inte så mycket än, eller?

Kristina Alexanderson:

Vi behöver ju titta på mekanismer, dvs. vad som händer och hur man påverkas av detta. Här tror jag att det verkligen handlar mycket om det som du säger, ekonomiska incitament, att få så mycket pengar per månad i en ålder när så få av ens kamrater har det. Det är möjligt att förändringar i systemen skulle påverka en del. Men vi behöver över huvud taget mycket mer kunskap om vad som händer när man har varit sjukskriven eller har haft aktivitetsersättning under en period. Vad händer med en person, på olika sätt, till exempel med kontakter, med självförtroende och självkänsla, och hur kan man motverka negativa konsekvenser, om man nu måste ha detta en period, så att man inte fastnar i sjuk- eller aktivitetsersättning.

KAFFEPAUS

6 Äldreomsorgen och vården

Thomas Gür:

Vi har genom socialförsäkringsdiskussionen tangerat frågan om pensionärer, de äldre och därmed blir det rätt naturligt att gå vidare och diskutera äldreomsorgen och vården. Den som inleder är forskare, och politiker, nämligen Ilija Batljan. Han har forskat och doktorerat i socialt arbete om äldre i Sverige och de ansträngningar för den offentliga ekonomin och systemen som en åldrande befolkning kan tänkas ge. Jag kan inte låta bli att nämna det, men Ilija är dessutom född i Montenegro, och det var min farmor och farfar också, så jag har liksom en viss känsla för det här.

Ilija Batljan:

Nu känns det mycket tryggare.

Thomas Gür:

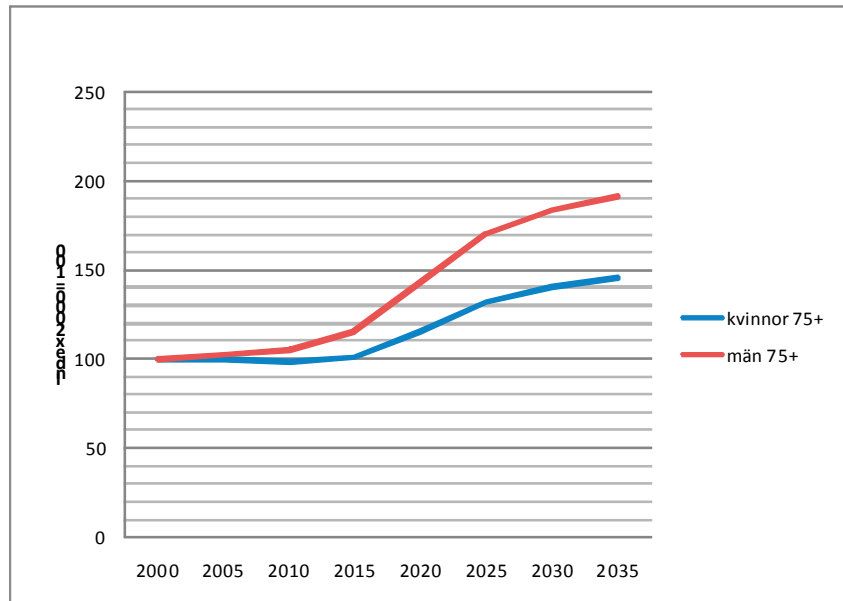
Montenegriner är annars kända för att ha tre olika åsikter när det är två personer i samma rum. Varsågod!

Ilija Batljan:

Tack så mycket. Det är jättetrevligt att vara här. Jag ska prata om den demokratiska utvecklingen och jag tänkte göra det genom att lyfta fram några bilder av hur det ser ut, vilka förutsättningarna är, vilka fallgropar som finns och avsluta med att lämna några ord på vägen.

Detta är en klassisk bild som man ser i de flesta presentationer kring en åldrande befolkning. (Bild 1)

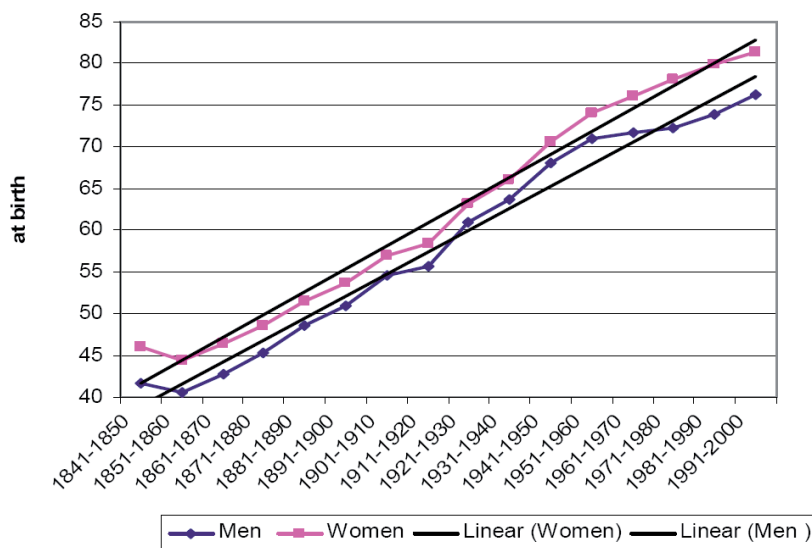
Bild 1 Antalet personer 75 år och äldre



Källa: SCB.

Det ni ser är en stor skillnad, som anknyter till den tidigare debatten om pensionsålder, det är att jag har mappat antalet personer och förändringen i antalet personer som är 75 år och äldre. Jag ska komma tillbaka till varför. Som ni ser är det en relativt snabb ökning av antalet personer på 75 år och äldre, och en mycket starkare utveckling för män än för kvinnor, och det börjar egentligen någon gång kring 2015. Jag tog med mig den här bilden bara för att visa er som hoppas att medellivslängden kommer att stagnera eller minska, att ni kan sluta hoppas på det. Än så länge finns det ett otroligt starkt vetenskapligt stöd för att medellivslängden kommer att fortsätta öka, och den fortsätter att öka ungefär linjärt. Vi kan titta på en annan bild med svenska data från 1841-2000.

Bild 2 Life Expectancy, Sweden 1841/1850-1991/2000



Det är samma linjära utveckling. Om det finns några som blev oroliga över att männen låg under, både män och kvinnor låg under den linjära punkten när det gäller 1991-2000, kan jag berätta att under 2001-2010 så är man tillbaka på linjen. År 2009 var medellivslängden vid födseln för kvinnorna 83,4 år och för männen 79,4 år. Det som är intressant när det gäller befolkningsprognoser, är att det publicerades en story i Lancet förra året där forskarna hävdade att fler än hälften av de som föds på 2000-talet kommer att få uppleva sin 100-årsdag.

När vi har greppat demografin om hur många äldre det handlar om, då kan vi flytta fokus på de kostnader för vård och omsorg som är relaterade till de äldre. Här finns väldigt många missförstånd som kan vara problematiska för diskussionen om vem som ska betala.

Vi har lagt de här siffrorna just för att man ska få en ram när det gäller vad det handlar om. Kostnaderna för vård och omsorg för äldre var 163 miljarder kronor 2009, 73 miljarder kronor av dessa var sjukvårdskostnader, bl.a. geriatrik och en del annat, operationer m.m. som vi kan återkomma till. De resterande 90 miljarder kronorna var äldreomsorgskostnader.

När det gäller äldreomsorgen ska man komma ihåg att 70 procent handlar om särskilt boende och då pratar vi om väldigt tunga insatser för personer som i många fall har demens eller är multisjuka. Av den totala kostnadsvolymen avser enbart 20 procent sådant som vi i olika sammanhang gärna vill diskutera hur det ska finansieras, medfinansiering och annat. En central punkt när det gäller att förstå de framtida utmaningarna handlar om det som Kristina tog upp tidigare dag, nämligen samspelet mellan sjuklighet och funktionsnedsättning. Här även mer uttryckligen än när det handlar om sjukförsäkringen.

Bild 3 En stadig ökning av cancerfallen

- Under 2009 rapporterades 54 600 maligna cancerfall till det svenska cancerregistret. Det är cirka 2000 fler än föregående år. En stadig ökning av cancerfallen har skett under de dryga femtio år som cancerregistret funnits.
- Ökningen förklaras till viss del av att svenskarna blir äldre. Andra faktorer som påverkar är screening och förbättrade diagnostiska metoder. Kvinnornas andel av de rapporterade cancerfallen 2009 är 47 procent. Sannolikheten för att drabbas av elakartad cancer före 75 års ålder är idag knappt 32 procent för män och drygt 27 procent för kvinnor.

Det här är bilden som skulle kunna leda till nyhetsstoff på förstasidorna: de äldre blir äldre och de blir mer sjuka. Det här är faktiska siffror. Vi har aldrig haft så många cancersjuka som år 2009. Det som man ska komma ihåg när det gäller detta, är att det faktiskt är på det sättet att vi vill ha så många sjuka som möjligt. Det vill säga vi vill hitta alla de som är eller som tenderar att utveckla sjukdom så tidigt som möjligt, för att både påverka deras överlevnad, men också för att påverka deras funktionsförmåga. Multisjuklighet är en del i den framtida utmaningen som vi behöver veta mer om och som jag tycker är viktigt att förstå både utifrån perspektivet vilken roll den spelar för kostnaderna, men också utifrån perspektivet hur våra system fungerar. Därför hävdar jag att

de som drabbas i dag av de sämst fungerande systemen är de multisjuka. I många fall är det de som faller mellan stolarna, och det är också de inte får den vård de ska ha i tid. Så långt om sjukligheten.

Det finns också ett resonemang om att om vi satsade på hälso- och sjukvården, då kanske vi skulle upptäcka sjuklighet i tid, eller att vi hittar ett sätt att bidra till bättre funktionsförmåga, och därmed skulle vi också kunna påverka framtida anspråk på äldreomsorg. Men observera, det finns ingen studie som hittills har kunnat påvisa vetenskapligt att andelen äldre i ett land har ett direkt samband med landets kostnader för hälso- och sjukvården. Det är snarare tvärtom. Då har vi sagt några ord om sjuklighet och sjukvården, för anknyta med en del kring äldreomsorgen.

Det som har hänt under de senaste åren är att allt färre personer får en plats i särskilt boende. Mellan 2002 och 2009 minskade antalet personer i permanent särskilt boende med drygt 20 000 personer. Det är en dramatisk förändring. Jag vill påstå att väldigt mycket av detta har varit helt berättigat. Det har varit helt berättigat bl.a. på grund av den här bilden. (Bild 4)

Bild 4 USA: Changes in the prevalence of chronic disability

Table 1.

Percentage of disability group estimates, NLTCs 1982–2004/2005

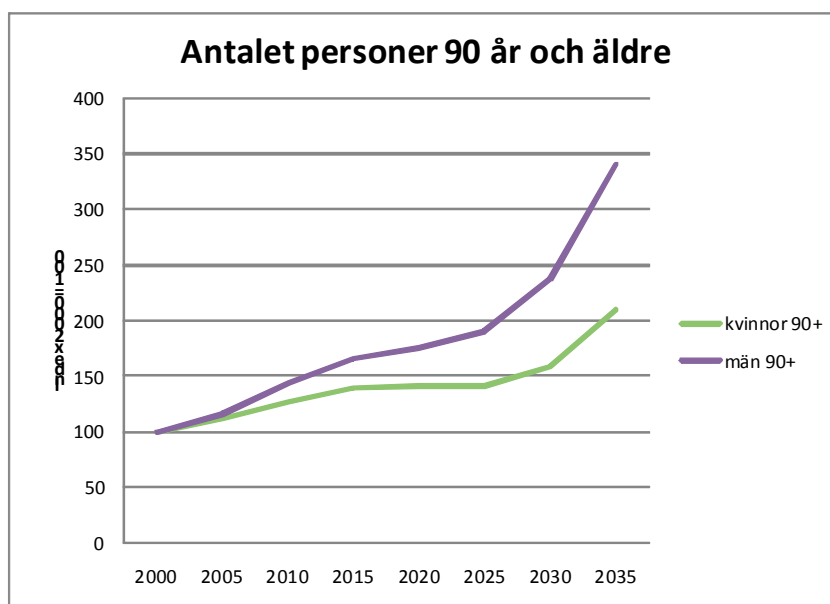
	1982	1984	1989	1994	1999	2004/2005
Nondisabled	73.5	73.8	75.2	76.8	78.8	81.0
IADL only	5.7	6.0	4.5	4.4	3.3	2.4
One or two ADL	6.8	6.9	6.6	6.1	6.3	5.6
Three or four ADL	2.9	3.0	3.7	3.4	3.7	3.8
Five or six ADL	3.5	3.3	3.1	2.9	3.0	3.2
Institution	7.5	7.0	6.9	6.3	4.9	4.0
Per annum declines, %		0.6	1.1	1.3	1.8	2.2
From:						

[Proc Natl Acad Sci U S A. 2006 November 28; 103\(48\): 18374–18379.](https://doi.org/10.1073/pnas.0608483103)

Published online 2006 November 13. doi: 10.1073/pnas.0608483103.

Jag tog amerikanska data men de svenska siffrorna ger en liknande bild, dvs. andelen personer som har funktionsnedsättningar bland äldre har minskat radikalt under de senaste 25-30 åren. Det finns inga som helst tendenser att detta avtar, utan snarare tvärtom. Om ni tittar på sista raden, the declines, nedgången de senaste åren har till och med tilltagit. Men i den här stora gruppen av äldre finns det sådana som man inte får klumpa ihop. Det finns saker som händer och som man måste vara observant på. En av dessa är att antalet personer som är 90 år och äldre närmast kommer att tredubblas mellan 2015 och 2035 (bild 5)

Bild 5 Antalet personer 90 år och äldre



11/07/2011

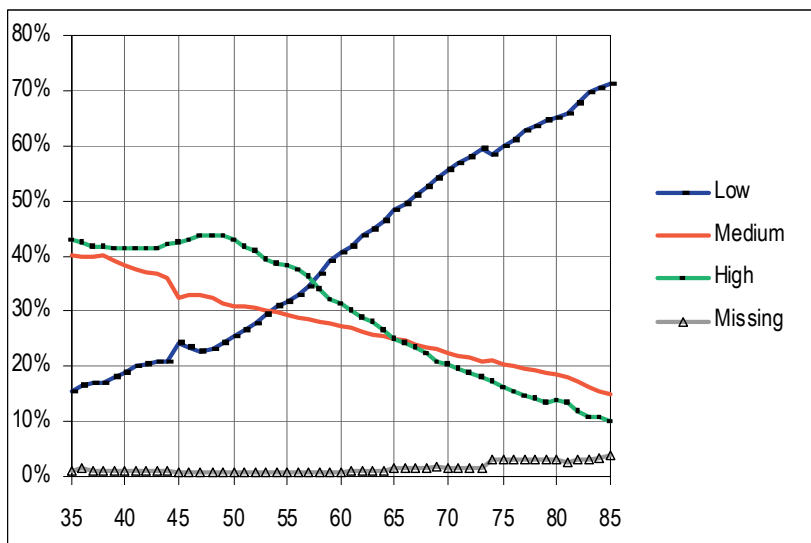
Källa: SCB

Det som är intressant att veta när det gäller denna grupp, är att det är i just den gruppen som vi har en stor andel och dementa personer, dvs. både incidensen (frekvensen av sjukdomsfall) och prevalensen (sjukdomens folkvanlighet) är hög. Därför är det ett stort problem i dag att vi har relativt stora brister i demenssjukvården. Troligen är det ett område som skulle behöva ha fler platser.

Det är en sak att identifiera olika områden där det finns brister, men det är en annan sak att förstå att Sverige består, som vissa har uttryckt det, av 290 välfärdsstater, och därutöver en pålagd skärning i 21 landsting. Då är det inte konstigt att drygt hälften av kommunerna endast kan erbjuda mindre än 20 procent av personer med demenssjukdom plats i särskilt boende.

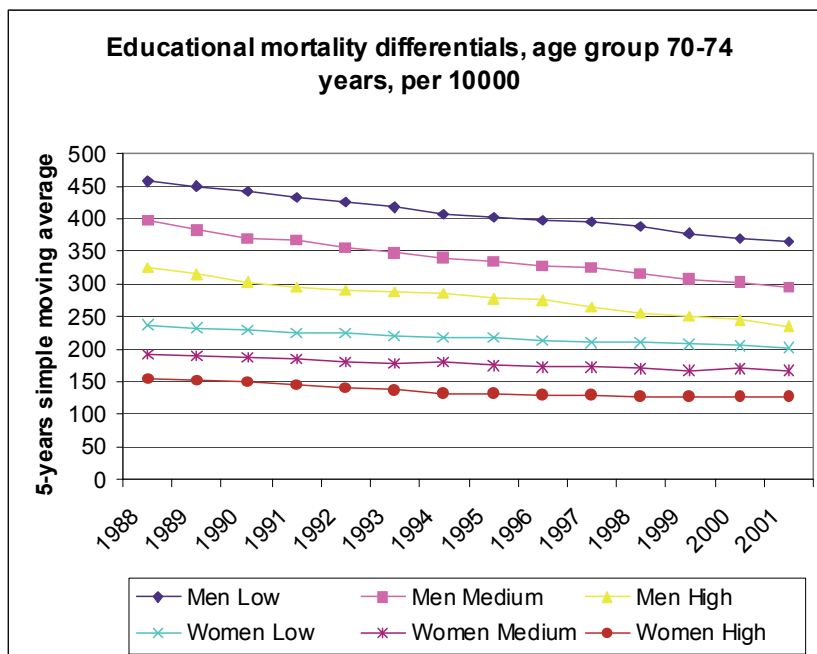
Här är en bild som visar att vägen från demografi till behov och framtida kostnader är lång, och påverkas väldigt mycket av den socioekonomiska bakgrunden (bild 6). Bilden vad som har hänt när det gäller utbildningsnivåer i Sverige. Vi ser att det är en radikal förändring av populationssammansättningen. (Bild 6)

Bild 6 Stora skillnader i utbildningsnivå mellan olika åldersgrupper



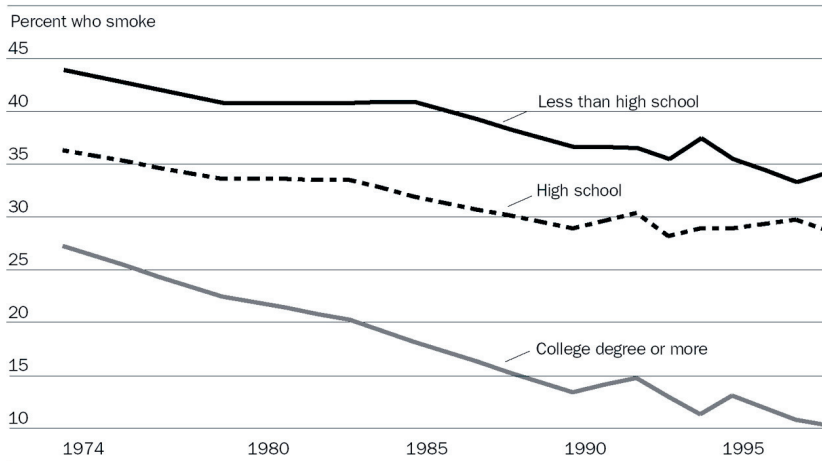
Dagens äldre person, dvs. den person som behöver hjälp, är en lågutbildad kvinna. Om 30 år ser det annorlunda ut. Då är det både en man och en kvinna, troligen ett par som har relativt hög utbildning. Som ni vet har utbildningsnivån en stor betydelse för dödligheten.

Bild 7 Utbildningsnivå har betydelse för dödligheten



Men att utbildningsnivå och socioekonomi slår med full kraft mot dödlighet, det är en sida av myntet, den andra är att den har enormt stor betydelse för funktionsförmåga. Jag tog en mediator, dvs. rökningen, där man ser med vilken kraft utbildningsnivån slår på både dödlighet och sjuklighet (bild 8).

Bild 8

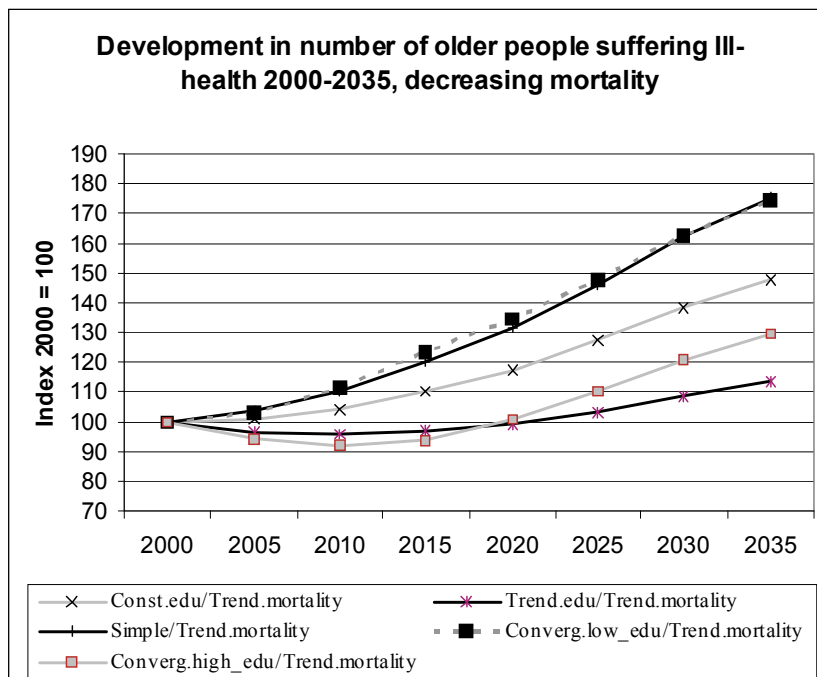


SOURCE: National Center for Health Statistics, *Health, United States, 2000*, Table 60.

Det är därför som jag i min forskning bl.a. har föreslagit två saker. Den ena är att alla befolkningsprognoser ska göras både utifrån ålder och kön som man gör i dag, men också genom att lägga till ett socioekonomisk raster i form av utbildning. Då kommer man att få både bättre och mer pålitliga befolkningsprognoser.

Den här bilden visar, om ni tittar på de två nedersta kurvorna, varför jag hävdar att nedgången i antalet platser i särskilt boende på den globala nivån troligen har varit rätt, trots att vi har haft en stor brist inom vissa grupper, framför när det gäller demens (bild 9).

Bild 9 Utbildningsnivå kan spela viktig roll



Bilden visar att vi har haft ett otroligt förmånligt demografiskt årtionde, och det kommer vi att ha några år till. Så den här storyn om att vargen kommer som man har upprepat sedan 1995, den kommer aldrig fram, bl.a. för att vargen kommer först efter 2020. Då kan det vara sent, samtidigt som vargen kommer väldigt snabbt.

En central poäng är att vi kan göra mycket mer när det gäller att förstå vad det är som händer, och att förstå samspelet mellan demografi och behov och i slutänden kostnaden.

Avslutningsvis tänkte jag säga några ord på vägen. Nummer 1: Inget land i världen har en privat äldreomsorgsförsäkring. Varför då? Därför att ingen vet hur seg gubben är. Därför att om gubben skulle ha dött om ett år men överlever tio, då är försäkringen körd. Ingen kan hantera en sådan stor osäkerhet. Det i sig gör att möjligheter att välja en annan prioritering än den solidariskt finansierade vården och omsorgen av äldre är mycket begränsad. Så min bild, oavsett politiska preferenser, är den att en solidarisk finansiering av vård och omsorg av äldre troligen kommer att prioriteras av svenska folket, även 2020.

Nummer 2: Det finns inga enkla svar. Men det finns en kunskap som är väldigt enkel och rak och som vi har missat under lång tid. Vi har inte under de senaste 50 åren haft en så förmånlig demografisk utveckling som under de senaste 15 åren. Utifrån detta tycker jag att man kan fundera på flera saker för att förbereda sig inför framtiden. En av de är att man ska fundera på om man ska amortera statsskulden och det offentliga sparandet, eftersom de pengarna kommer att behövas. Man kan fundera kring detta som vi pratade om tidigare när det gäller fler arbetade timmar och breddade skattebaser oavsett om det är via pensionsreform eller om det är på annat sätt. Men man måste också ta med motstridiga bilder av hur det ser ut på golvet i verksamheterna. Å ena sidan har vi överbeläggningar på sjukhusen. Just i dag är överbeläggningar i Stockholms läns landsting 102 procent, dvs. vi har hundra två procent fler patienter än vi har sängar. Det ska matematiskt vara närmast omöjligt, men det är så det är. Extremt låga medelvårdtider, behov av mer resurser till demensvården. Å ena sidan. Å andra sidan kan man fundera över den ineffektivitet som finns i incitamentssystemet. Jag tar ett exempel från Stockholms läns landsting. Vi sätter ett mål för ett sjukhus, t.ex. att vi ska utföra 100 operationer. Om sjukhusen utför 90 operationer då betalar vi för 97. Om sjukhusen utför 110 operationer då betalar vi för 103. Hur många operationer tror ni att sjukhusen utför? Det var en kuggfråga.

Avslutningsvis: Man kan alltid diskutera specialdestineringar av pengar i form av äldreomsorgsförsäkringar, men man måste också kunna titta på olika modeller när det gäller att bredda serviceutbudet. Jag har inte sagt ett enda ord om ett otroligt viktigt område, och det handlar om de sociala behoven, t.ex. ensamhet. Detta är ett stort problem för väldigt många äldre i dag. Tack för detta.

Thoma Gür:

Tack så mycket. Vi ska få en kommentar från Thorbjörn Larsson. Thorbjörn var på Ersta Diakoni innan han blev VD för Vårdalstiftelsen, som är en vård- och allergistiftelse, en forskningsstiftelse som hittills har delat ut ca en miljard kronor sedan 1994. Varsågod!

Thorbjörn Larsson:

Tack för det. Jag har väldigt mycket samma uppfattning som du har Ilija. Det finns två forskningsområden som jag tror att man inte ska glömma när man tar frågan om framtidens, eller kanske nutidens, utmaningar om de äldre. Det ena är forskningsområdet *Health Policy*, dvs. policyforskning. Vårt land är bedövande befriat från policyforskning, alltså vårdens metanivå: kan man handla si eller kan man handla så? Det gör att problem uppstår när man ska fatta stora avgörande beslut, både politiska beslut och andra beslut, man vet egentligen inte på vilka grunder man fattar besluten, för man har inte haft chansen att ta ställning. Och här tycker jag att vi skulle behöva mycket, mycket resurser framöver för att också vårt beslutsfattande inför den spännande eller utmanande eller vad man nu ger den för epitet, framtid som ligger framför oss. Det är det ena.

Det andra är lite av det som jag tror finns mellan raderna hos dig Ilija, evidensbaserat socialt arbete. Då vet många ungefär vad jag tänker på. Vi vet egentligen inte i dag inom den sociala verksamheten om det vi gör är frågan om glada och fromma förhoppningar, vilka enligt diktaren leder till helvetet, eller om det är evidensbaserad kunskap det bygger på. Hela den sociala omsorgen behöver mycket, mycket forskning. Så att vi vet vad vi gör, och att vi gör rätt saker.

Jag tror att det ligger som ett raster över mycket av det vi säger i dag, att forskningen är så oändligt viktig. Det måste till mer forskning, också mer forskning på "golvet".

Jag brukar ibland fantisera om den 8 november 1989. Tänk om vi hade vetat vad som skulle hända. Tänk om vi hade anat att om 24 timmar kommer en av mina bärande föreställningar om hur det ser ut i Europa raseras. Tänk om vi kunnat förutsäga Berlinmurens fall. Jag brukar tänka så när jag tycker mig se tecken på att det som vi kallar den svenska modellen eller det svenska systemet ändå krackelerar, om man är ledsen eller faller ner och samman. Tack och lov om man är lagd åt det hållet.

Jag tror att den största utmaningen inte är den kvantitativa förändringen. Det blir lätt så att det blir siffror och kvantitet som på något sätt skrämmer upp oss. Jag tror i stället att det är något helt annat, och det har med värderingar att göra. En tanke som far genom mitt huvud handlar om Jonas Birgersson. Ni minns killen som i orange fleecetröja som gick runt för tio år sedan och sa "Om

tio år kommer ni ha en datorliknande pryl i fickan. Den kommer hjälpa er att hålla rätt på era vänner, man kan fotografera med den, man kan också ringa, man kan veta var de bra restaurangerna är och man kan betala sina räkningar." Jag tror det var fler än jag som lyssnade spänt och tänkte "Kan det där verkligen vara sant?" Min pappa är 85 år. Han köpte häromdagen en mobiltelefon av senaste modell, han tycker det är ganska självklart. Alltså, den här föreställningen om 2020 som Ilija nämnde, dvs. vad kommer då att vara naturligt som vi i dag tänker är alldeles onaturligt? Det tror jag är politikens och allas utmaning.

Det skulle handla om äldre, det är så vi har tolkat det i alla fall – Ilija och jag – och därför så ska jag läsa några rader för er om vad det egentligen handlar om:

"Man kan tycka att kan kunde ha bestämt sig tidigare och att han kunde ha varit karl nog att meddela omgivningen sitt beslut. Men Allan Karlsson hade aldrig grubblat för länge kring saker och ting, alltså hann inte tanken mer än få fäste i den gamle mannens huvud förrän han öppnade fönstret till sitt rum på första våningen på äldreboendet i sörmländska Malmköping och klev ut i rabatten. Manövern tog emot och det var inte konstigt för Allan fyllde 100 år just denna dag. Det var mindre än en timme till födelsedagskalaset skulle bryta ut i äldreboendets allrum, självaste kommunalrådet skulle vara där och lokaltidningen, och alla de andra gamlingarna. Och hela personalstyrkan med folkiska syster Alice i täten. Det var bara huvudpersonen själv som inte tänkte dyka upp."

Det är på något sätt min tankeställare inför dagens frågeställning. Det vi talar om och försöker styra kommer inte att vara där som vi trodde att det skulle vara. Vår syn på åldrande är väldigt mycket präglad av gamla föreställningar. Exempelvis att gammal är lika med sjuk, att åldras är att vänta på döden, att bli gammal är att bli över, gamla människor vill framför allt vila och ha lugn och ro, det är ju därför vi pensionerar dem.

Listan över hur gamla är, vad de vill, med vilka de vill det och hur de vill det, är väldigt lång och jag tror att den i mångt och mycket är alldeles felaktig. Därför tror jag, som en utmaning, att den första uppgiften är att försöka förstå vad det är som gäller egentligen, vilka värderingar spelar roll för dagens gamla, för dagens 50+ som jag själv och för dagens unga, så vi kan förstå ungefär hur det kommer att bli. Om vi inte tar reda på det, utan bygger vår idé om politiken på gamla ställningstaganden, så

kommer det inte att fungera. Det är vårt tänkande som styr vårt handlande, eller hur – inte tvärtom.

För det andra så tror jag det handlar om att radera Maslows behovstrappa. I den klassiska tappningen av svensk äldreomsorg var det viktigt att förbättra den materiella standarden. En fin lägenhet med serverad mat ur hygieniska kärl förstås, och enhetligt möblerade dagrum. Spartanskt möblerade för att inte störa den gamle. Det finns faktiskt en pedagogisk idé om att inte "störa" den som åldras genom att ta bort stimuli. Dusch, bad och toalett på behörigt avstånd från landsbygdens lite påvra förhållanden, med vedspis, kallbad i källaren och utedass. Med få undantag, och då tänker jag på ensamstående kvinnor – för det är en riskgrupp – är framtidens utmaning inte materiell. Det är inte frågan om materiell standardökning. Det handlar i stället om mening, stimulans, kultur, umgänge med andra och motsatsen till isolering. Filosofiskt tror jag det handlar om, som Aaron Antonovsky talar om, en känsla av sammanhang och mening. Kanske ska det statliga åtagandet, det som vi solidariskt finansierar, handla om kultur, filosofi, sinnlighet och skönhet. Man kan våga öppna tanken. Städning, tvätt och matlagning kanske vi måste stå för själva genom ett ännu smartare RUT-avdrag. Vem vet?

Det finns dystra ledande äldreforskare som fnyser åt mig, inte bara det jag säger utan åt mig, och mina funderingar för de menar att det är bara tomma ord, det är bara töntiga visioner eller någonting sådant. Men motfrågan är: Om vi inte orkar, om vi inte vill tänka annorlunda om framtiden och åldrande som sådant, är det nuläget vi önskar? Hur många vill bli gamla på ett äldreboende av er som sitter här?

Min tredje tankeställare handlar om politiken. Det verkar som alla partier, enskilda politiker och grupperingar, duckar inför den stora frågan om finansiering. Flera utredningar -, jag hoppas ni har läst Per Borgs utredning "Vi har råd med framtiden", men också SKL-utredningen om behovet av skattehöjning i relation till behovet av mer äldreomsorg- visar att det här måste diskuteras. Man kan inte ducka inför en så stor fråga. Jag skulle önska att alla partier orkade gå samman i en typ av utredning som den som bildade pensionsöverenskommelsen och ta tid på sig att diskutera frågan färdigt, så att man vågar se "kanske måste vi göra på ett annat sätt". Det är möjligen det enda jag kommenterar när det gäller solidarisk finansiering. Lätt att säga, men vad kommer det att betyda om 20 år eller om 30 år? Där tror jag något måste göras.

I grund och botten handlar utmaningen inför framtiden när det gäller äldre – när det gäller sjukdom, men det är en längre diskussion – om vår attityd till den. Jag tycker att det finns en oerhört stor gerontofobi och åldersdiskriminering i vårt land. Vi kommer att fara illa som folk och enskilda om vi inte gör oss av med den.

Mitt roligaste uppdrag på det personliga planet, det var att under en kort tid få leda utredningen om värdighet inom äldreomsorgen. Jag har väl aldrig haft roligt som då egentligen. Det finns ett tillfälle som särskilt sitter kvar. Strax innan vi skulle publicera skulle SVT göra en intervju. SVT skickar en 28-årig snygg, alert reporter med hemvist i Serbien. Intervjun gjordes, kameran stängdes av, och så tittar hon på mig och säger: "Hörrudu, ni svenskar ni fattar ingenting!" Det är klart att man ryggar till inför kommentaren, men jag orkade ändå ställa frågan "Hur menar du då?" "Jo, hemma i mitt land där är alla, inklusive de allra äldsta, med hela tiden. Det enda som skiljer är att på festerna går de och lägger sig lite tidigare." Tack!

Thomas Gür:

Tack så mycket. Värdighet pratade vi om. Du avslutade med att säga, efter att ha gått igenom den finansiella situationen och den demografiska, att det kanske viktigaste ändå är den sociala aspekten.

Låt mig börja med det här att vi nu har en gynnsam demografisk situation, men att vargen kommer 2020. Tycker du att vi har kontroll över utvecklingen i dag relativt hur vi planerar för framtiden? 2020 är ju inte så långt borta.

Ilija Batljan:

Det var en av mina poänger, dvs. att vi måste börja planera. Då handlar det om att förstå de komplexa bilder, som bl.a. Thorbjörn diskuterade, nämligen att de äldre inte är en homogen grupp. Å andra sidan, jag tror det är på samma sätt som när vi ibland inte tar konflikter och annat, att vi har svårt att förstå att livet börjar med blöjbyten, och kommer att sluta med blöjbyten för väldigt många av oss. Vi kommer att behöva någon som ska byta vår egen blöja.

När man förstår detta, då förstår man också att det kommer en del i livet som är väldigt kostsam. Men det kommer också resan dit att vara. Det är hela den diskussionen om de sociala behoven, hela diskussionen om vårt förhållningssätt, vad vi prioriterar. Jag tycker att det är utmärkt att, som Thorbjörn säger, diskutera om det är så att städningen är viktigast, eller om det är ensamheten som kanske är ett mycket större hot mot din hälsa och din funktionsförmåga, än att det är ostädat. Jag efterlyser igen en diskussion kring följande: om vi är i ett demografiskt gynnsamt läge, då är det möjligt att minska de offentliga utgifterna eller att göra någonting annat, beroende på politiska preferenser. Men om det finns ett område som man vet att svenska folket tycker är otroligt viktigt, då tycker jag att det kräver mycket större utrymme också när det gäller lösningarna, inte bara skrämselfdiskussioner.

Thomas Gür:

Politiker har ju två huvudsakliga instrument, dvs. antingen förbud eller att på ett eller annat sätt subventionera eller bidra. Då är frågan så här. Kan något av de här instrumenten leverera värdighet? Du sa att vi bör öppna frågeställningen och att det kanske är kultur, socialt umgänge, värdighet, filosofi som vi ska försöka ge, men är det en politisk fråga?

Thorbjörn Larsson:

Förmodligen inte, för egentligen borde det vara en allmän fråga. Jag tror att diskussionen måste ändra riktning därför att vi är rädda för bli gamla. Vi är ju alla oroliga för det på ett sätt naturligtvis. Men å andra sidan tror jag att det krävs en attitydförändring hos oss, och hur det ska gå till har jag ingen aning om. Skillnaden mellan 1913 års idé om när folkpensionen ska komma, till det Ilija berättar om, att barn födda på 2000-talet kommer att bli 100 år. Vi har inte riktigt förstått vad det innebär i praktiken. Vi har fått många friska år, vi har fått ett försenat eller längre gående arbetsliv. Ja, men det är ju toppen! Det är ett exempel på hur medicinen har lyckats och hur väldigt mycket av det vi eftersträvar har gett effekt. När det gör det så verkar vi väldigt stressade över att det gör det. Där tycker jag att om det en gång i tiden – det är ju det som är poängen med det

här – var viktigt att höja den materiella standarden, så är det inte riktigt på det sättet nu – inte för alla åtminstone – och då måste vi orka se det på ett annat sätt och förstå att våra behov som åldrande människor. Inte minst för oss i Stockholm. I en stad handlar det mycket om möjligheten till umgänge med andra. Möjligheten att känna att det finns en mening även om jag råkar vara fysiskt begränsad. Det är inte den stora haken, utan haken är om jag sitter ensam utan stimulans, där släpar vi efter.

Thomas Gür:

En genusbaserad reflektion: kan det vara så att många välutbildade män håller på att bli äldre, och de kommer att ställa krav på mening och resurser, på ett sätt som kvinnor inte har kunnat göra i samma utsträckning? Är det så tragiskt att det krävdes att det skulle vara sega gubbar som drog det här lasset, och att man har försummat kvinnornas behov?

Ilija Batljan:

Jag är övertygad om att det är så. Den diskussionen har vi inte haft. Ju mer skrämmd man blir desto mindre orkar man ta itu med de viktiga sakerna. Det tror jag är en viktig poäng i den här diskussionen, att vi får lämna bakom oss skrämselfpropagandan som ibland kan upplevas kring åldrande och framtida kostnader. Jag hade Joakim – som är nästa talare – som opponent, och då lärde han mig att dödligheten alltid är 100 procent. Den kommer vi alla att möta så småningom, men under tiden måste vi fundera på vad som är viktigt. En av dimensionerna som drabbar väldigt många i dag är genusperspektivet. Det är därför som jag tycker att problemet på demensområdet i dag är väldigt akut, också från den sidan.

Thomas Gür:

Tack så mycket. Nästa talare är Joakim Palme som ska prata om fattigdom och fattigdomsfrågor. Joakim är numera VD på Institutet för Framtidsstudier och leder forskningsprogrammet Sverige i framtiden, där ni bl.a. tittar på befolkningsutveckling och

samhällsorganisation. Men nu ska vi mer specifikt prata om fattigdom och fattigdomsstrukturer som utmaning för 2010-talet. Sedan kommer Matthew Lindquist att kommentera. Han är docent i ekonomi och gör roliga forskningsarbeten som "Gudfäder och söner", dvs. hur brottslighet kan "ärvas" i familjer. Joakim får börja, varsågod!

7 Fattigdom

Joakim Palme:

Tack så mycket! Jag vill också tacka ESO för den här fina inbjudan att få komma och prata om en av de grand challenges som ESO förhoppningsvis ska angripa med studier och fortsatt debatt. Eftersom ESO är knutet till Finansdepartementet blir man inte förvånad över detta fokus på fattigdom, som på något sätt ligger lite inom husets väggar. Det gäller liksom att bekämpa fattigdomen med de begränsade resurser man har. När jag insåg att Robert Erikson satt i styrelsen för ESO, blev jag väldigt förvånad, därför jag växte upp som forskare med Robert Erikson som ständigt har intellektuellt misshandlat och retat gallfeber på fattigdomsforskare från Peter Townsend till Björn Gustavsson. Han har gjort det på goda grunder tycker jag, därför jag tycker att det här med fattigdom är ett problematiskt begrepp i en rad avseenden, kanske särskilt nyfattigdom. Det har jag lärt mig på Institutet för Framtidsstudier, att om någon sätter "ny" framför något begrepp då kan man vara alldeles säker på att vi har sett det förut. Dessutom var det så att när jag kom till Institutet för social forskning, där Robert och Matthew befinner sig, så pratade man i början på 1980-talet om just nyfattigdomen, det var samma gamla fattigdom på den tiden, tyvärr.

Skälen mot att tala om fattigdom är flera. För det första: i den typ av samhälle som vi befinner oss i, så finns det en genuin oklarhet om vi pratar om absolut eller relativ fattigdom. Absolut fattigdom handlar om att få mat för dagen, överlevnad, medan relativ fattigdom är hur man har inkomster i förhållande till befolkningsmajoriteten. Då blir det egentligen ett ojämlikhetsmått, även om det är fokuserat på en viss del av inkomstfördelningen, nämligen de som har det sämst ställt. Det problematiska är också att om man – och jag ska återkomma till det – använder fattigdom som en slags vägledning för strategier för socialpolitik, så riskerar man att hugga i sten. Dessutom tror jag att det finns en rad förhållanden som är än viktigare än ekonomisk fattigdom, som vi ändå tenderar att mäta när vi pratar om fattigdom. Jag tycker också

att fattigdom är problematiskt för att det lättar lånar sig till demagogiska övertoner, där man ofta blandar ihop saker som man mäter och egentligen vill komma åt med fattigdom. Fattigdom är inte bara att man har låg inkomst utan handlar också om individens möjligheter att delta i samhällslivet som medborgare. Jag tycker att man i den politiska debatten lätt blandar ihop detta.

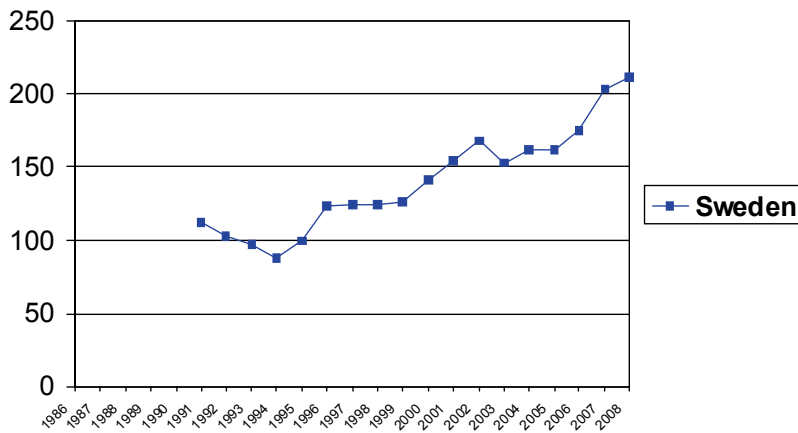
Bild 1 Goda skäl *mot* att anlägga ett fattigdomsperspektiv

- absolut och relativ fattigdom
- fattigdom och ojämlikhet
- strategier för fattigdomsbekämpning
- fattigdom och livschanser

Den socialpolitiska grunden har vi sammanfattat i något som vi kallar omfördelningsparadoxen. Man kan tänka sig två typer av socialpolitiska strategier. En Robin Hood-strategi, dvs. man tar från de rika och ger till de fattiga, och det låter ju väldigt fint. Det är precis Finansdepartementets tanke om socialpolitik, om man får bita den hand som föder en. Frågan är då, kan man tänka sig en annan strategi? Då finns ju det där med Matteusevangeliet att man säger "Och den som har ska varda givet." Så var i alla fall den gamla översättningen. Nu handlar det egentligen inte om materiella tillgångar utan rent andliga saker. Det finns en poäng med att inkludera andra mottagare än de fattiga i socialpolitiken. Då är slutsatsen av internationella jämförelser, som jag och mina kollegor har varit inblandade i, att det är en stor poäng att inkludera en befolkningsmajoritet i trygghetssystemen. Först då verkar vi bli generösa mot de fattiga.

Jag ska ändå prata om fattigdom efter denna inledning och börja med Sveriges elände. Det här är verkligheten som den gestaltas i den sociala rapporten som regeringen fick för snart ett år sedan, (bild 2).

Bild 2 Fattigdomstrender i Sverige, 1986-2008 (1995=100)



Källa: Socialstyrelsen, Social rapport 2010

Den relativa fattigdomen mätt som 60 procent av medianinkomsten har fördubblats, eller mer än fördubblats, under de sista cirka 15 åren (då ett index från 1992 utgör utgångspunkten). (Bild 7) Det är en dramatisk utveckling. Varför har den ökat? Ja, en orsak är att socialbidragets generositet i relation till medianinkomsten har urholkats, och urholkats ganska dramatiskt.

Bild 3 Socialbidragets nivå i förhållande till medianinkomsten

Källa: Utdrag från Kuivalainen & Nelson 2010, pågående arbete.

Från att i början av 1990-talet ha legat på över 60 procent, tack vare den absoluta nedgången i inkomsten (vi hade en negativ tillväxt tre år i rad), så blev det ännu mer värt, 65 procent någon gång i början på 1990-talet under den värsta krisen. Det är en delförklaring till varför inte fattigdomskvoterna gick upp i början på 1990-talet. Jag vet att Sixten Korkman ska delta i debatten. Jag var dum nog och tog bort den finska kurvan, den sammanfaller dock med den svenska. På så sätt är länderna lika som bär.

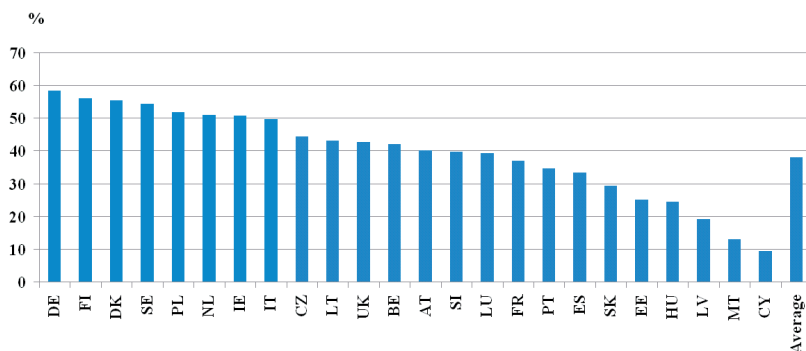
Man brukar tittat på vilka det är som rapporteras som fattiga i statistiken. Social rapport 2006 konstaterar att en majoritet av folket har fått det bättre, men att 6-7 procent inte hänger med, och det fångar utvecklingen med att socialbidraget inte har hängt med i standardutvecklingen. Den lägsta inkomstfördelningen består i allt större utsträckning av hushåll som bara har transfereringar, framför allt inkomstprövade transfereringar, som huvudsaklig inkomst. Dock är det viktigt att konstatera, och jag tror att det fortfarande gör att vi inte har några working poor, men möjligen ska man då i polemik mot Oskar Nordströms Skans som påpekar att de här lägsta skyddsnäten skulle vara någon slags reservationslöner, att det

är det som förklarar att vi har höga lägsta löner. Jag skulle vilja peka på en annan institution i samhället, nämligen fackföreningarna som alternativförklaring till detta. Man konstaterade i Social rapport 2006 att det inte är låg inkomst i sig som utgör för en riskfaktor för barn. Det är framför allt barn i hushåll som är föremål för samhällets uppmärksamhet på olika sätt, nämligen de som får långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjningsstöd. Det är barnen som växer upp i de hushållen, som har verkligt stora risker för att få en ogynnsam levnadsutveckling. Det pekar på att det här med vårt klassiska sätt att mäta fattigdom, som låga inkomster, inte fångar de verkligt betydelsefulla resursbristerna för den kanske mest angelägna gruppen, nämligen barnen som inte väljer att födas av fattiga och lata föräldrar. Jag ska försöka ta mig ut i Europa innan jag landar i Sverige igen. Europas elände är ännu större. De som kommer till Sverige brukar säga, när man har redogjort för våra problem, att "we would love to have your problems". (Bild 4)

Bild 4 Behov av att omdefiniera fattigdomsgränser (och ekvivalensskalor)

Relative Income Position of Social Assistance Packages in 27 EU Member States 2005

Averages for Three Household Types: Single Person, Lone Parent, Two-Parent Family.
Social Assistance as Percentage of Net Median Income.



Source: SaMip.

Det jag vill problematisera är kombinationen av våra fattigdomsbekämpningsmedel och vårt sätt att definiera fattigdom. I Sverige använder vi fattigdomsgränsen 60 procent av medianinkomsten, och det är också EU-standard. Man höjde ambitionsnivåerna från det som brukade gälla, nämligen 50-60 procent för ca tio år sedan.

Om man tittar på de socialbidragssystem, de minsta inkomstpaket, som de europeiska medlemsländerna levererar till sina medborgare, så är det inget land som når upp till den 60 procentiga nivån med trygghetssystemen. I bästa fall når man upp till 50 procent eller något över. Sedan finns det gemensamma målsättningar om att man ska bekämpa fattigdomen, och så sätter man upp ribban så högt att de trygghetssystem man har för lägsta inkomster inte ens kommer i närheten. Jo, några kommer i närheten. Det finns länder som helt saknar nationella system för att hantera de lägsta inkomsterna. Man kan konstatera att det inte bara är generositeten i systemen som förklarar om ett land är framgångsrikt när det gäller fattigdomsbekämpningen, utan det är socialförsäkringens generositet, organisering av familjepolitiken och framför allt att stödja att det finns två inkomster i hushållen, och några andra faktorer som ligger utanför den här ramen för klassisk fattigdomsbekämpning.

Nu har man satt nya mål för den europeiska politiken som fokuserar på en massa saker utom fattigdom (bild 5).

Bild 5 EU 2020 Agenda

Ledmotiv

- Fokus på expanderande sektorer i kunskapsekonomin; innovation
- Sysselsättningsmål; genusneutrala
- Färdigheter, utbildning
- Social inkludering; fattigdomsreduktion

Problem

- Fokus på utgiftsminskningar istället för intäkter, hur sociala investeringar?
- Saknas mål för gymnasie- och yrkesutbildning
- Hållbarhet för sociala trygghetssystem?
- Fattigdomsfokus utan meningsfulla mål

Det finns också ett fattigdomsbekämpningsmål kopplat till det vidare målet av social inkludering. Det finns en del bra egenskaper i det här kan man tycka, därför att mycket av fattigdomsbekämpningen kopplas till både sysselsättningsbefrämjande åtgärder med höjda ambitioner när det gäller utbildningspolitiken.

Dock saknas konkreta mål när det gäller gymnasie- och yrkesutbildningen. Dessutom havererar fattigdomsbekämpningsmålet. Vid remissrådets möte i juni enades man om att minska fattigdomen med 20 miljoner människor i Europa, från nuvarande 80 miljoner. Men länderna fick själva bestämma vilket fattigdomsmål de skulle tillämpa. Det är alltså bara att lägga ner ribban tillräckligt lågt, så kan alla hoppa över, så har man hanterat fattigdomsproblemet.

Jag tycker att man borde vidga fattigdomsbekämpningen genom att ha vidare sociala mål, det anknyter lite till båda föregående talarna. Här finns ett intressant arbete som pågår inom ramen för den s.k. öppna samordningsmetoden i Europa. Det handlar om att tillförsäkra människor rättigheter till de system som kan stärka individens egna resurser, så att de kan bli självförsörjande. För vi kan konstatera att det bästa medlet mot fattigdom är att ha eget jobb. Det gäller inte hela Europa, eftersom deras arbetsmarknadsmodeller havererat, men det gäller fortfarande Sverige. Då blir kopplingen mellan det som vi kallar utbildningssystem och arbetsmarknad olika arenor för social inkludering, där sysselsättning förstås är en viktig dimension, men inte den enda. Det är kopplat till sådant som vi talar om men inte riktigt definierar, nämligen det sociala kapitalet. Vi vet från arbetsmarknadsforskningen att nätverk av olika slag är väldigt bra för att hålla människor i arbete och komma tillbaka till sysselsättning. I slutändan handlar det om den sociala sammanhållningen. Därför tror jag inte att man kan diskutera en grand challenge och bara fokusera på fattigdom. På den europeiska nivån är det tydligt att social inkludering i fattigdomsbekämpningen är kopplat till bredare bekymmer när det gäller att upprätthålla någon form av social sammanhållning, inte minst med tanke på de utmaningar som vi står inför som tidigare pass ägnats åt.

Vi behöver ändra vårt sätt att se på fattigdom och inkomstfördelning, från att bara titta på tvärsnitt, till att inte bara ha ett övertiden- perspektiv utan också titta på andra typer av resurser. Vi har en stark välfärdsforskningstradition som vi borde bygga vidare på, och inkludera den i bättre försök att mäta utveckling bortom det som allt fler börjar bli ense om är helt bristfälligt. Inte bara när det gäller att titta på fördelningsfrågorna, utan överhuvudtaget att mäta social och ekonomisk utveckling. Lite förvånande, men det var Nicolas Sarkozy, den franske presidenten, som utsåg en kommission som just hade till uppgift att komma fram med

indikatorer för social framgång bortom nuvarande BNP-mått. Jag tror att det är någonting som man borde ta på största allvar. Jag tror att det handlar om att se de stora utmaningarna i ett sammanhang. Vi har fått utmärkta genomgångar när det gäller utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik och socialförsäkring. Vi har i förhållande till vår omvärld, när det gäller biståndspolitiken, en idé om PGU. Det är alltså en Politik för Gemensam Utveckling, men på något sätt har forskning och politik blivit så nischad, att man inte ser sammanhangen längre. De kopplingar som finns när det gäller att vara framgångsrik med fattigdomsbekämpning på lite sikt handlar om att vi måste flytta vår blick mot inte bara omfördelade medel, när det gäller att flytta pengar, till ett perspektiv där man har individens resurser i vidare meningen i fokus. Då handlar det om det som vi brukar kalla det livslånga lärandet, att det ska starta år 1, men att det ska fungera genom hela grundskolan och ge de färdigheter som vi uppenbarligen blir allt sämre på att leverera trots stora insatser, men också att vi ska få kopplingen till arbetsmarknaden att fungera, (bild 6).

Bild 6 Investera i människors förmågor: ett livscykelperspektiv

Offentligt finansierade barnomsorg som investerar i barns kognitiva utveckling och utjämnar livschanserna	Kraven på yrkeskunnande i utvecklade post-industriella samhällen förändras och riskerar att polarisera ungdomsgrupper
Kvaliteten i obligatorisk skolgång – PISA studierna ger vägledning för grundläggande förmågor	Den "lärande ekonomin" kräver att såväl företag som anställda ständigt förbättrar kompetenser och förmågor

Jag tror, lite i polemik mot den diskussion som gäller utbildningssystemet, att vi måste få utbildningen att fungera, inte bara att man kan lära unga människor en viss sak vid ett visst givet ögonblick, utan också att det fungerar framgångsrikt när det gäller arbetsmarknaden, dvs. att man kan få företagen att själva sörja för kompetensutvecklingen. Då blir det möjligt, som vi talade om när

det gäller pensionssystem, att få högre pensionsåldrar. Det faktum att svenskar inte står och demonstrerar på barrikader när det gäller pensionsreformer har inte bara att göra med själva pensionsreformen, utan det faktum att den svenska arbetsmarknaden och de svenska företagen erbjuder i praktiken en annan typ av livslångt lärande än vad som gäller i Frankrike. Slut.

Thomas Gür:

Tack.

Joakim Palme:

Får jag avsluta med ett s.k. commercial break. Institutet för Framtidsstudier ger ut en tidskrift som heter Framtider. Förra årets första nummer handlar om Fattigdom i Europa i anknytning till det europiska fattigdomsåret. Den finns även på nätet.

Thomas Gür:

Matthew varsågod! En kommentar till det som sagts här.

Matthew Lindquist:

Frågan som jag fick i samband med inbjudan var om jag skulle vilja kommentera både vad Joakim har pratat om, det kommer jag göra mest indirekt. Men den egentliga frågan var "Håller en ny fattigdom på att växa fram i Sverige?". Jag kommer att ge er tre svar på den frågan. Jag kommer först att säga Nej, sedan kommer jag att säga Ja, och slutligen kommer jag att säga Ja.

Håller en ny fattigdom på att växa fram? Nej. Varför säger jag det? I absoluta termer, i termer av absolut fattigdom, och vad Joakim pratade om var en viss levnadsstandard har alla grupper i Sverige fått det bättre sedan slutet av 1990-talet. Fattigdomen i absoluta termer har inte vuxit. Vi har blivit rikare och alla grupper har fått ta del av det.

Men när vi börjar tala om relativ fattigdom, som Joakim poängterade, det är ett mått på ojämlikhet och inkomstfördelning,

där OECD-måttet är 50 procent av medianinkomsten för att klassificeras som fattig i EU och Sverige. Sverige har inget officiell fattigdomsgräns men Finansdepartementet och EU har gått över till att använda 60 procent. I relativa termer, ni såg ju bilden (bild 2), har fattigdomen ökat i Sverige. Det finns fler personer, främst barn, som faller under 60 procent av medianinkomsten. Varför är det så? En förklaring är att vi har haft en kraftig ökning av medianinkomsten. Det finns grupper som vinner på tillväxten, de med högre inkomster som får del av kakan tidigare, medan de som har låga inkomster oftast släpar efter i de goda tiderna. I tillväxtperioder brukar den relativa fattigdomen öka i början, för att sedan stabiliseras. Däremot så såg vi inte en kraftig uppgång i fattigdom i varken absoluta eller relativa termer under den värsta kristen på 1990-talet. Det tycker jag är fantastiskt. Delvis beror det på att medianinkomsten föll lite grand, men mest beror det på ett väl fungerande försäkringssystem.

En annan förklaring till att den relativa fattigdomen har ökat är att alla inte har fått ta del av de olika skattesänkningarna. Hushåll med två jobb har vunnit en del, deras disponibla inkomst har ökat, ju mer de jobbar desto mer ökar den disponibla inkomsten. Det är också en av anledningarna till att ojämlikheten ökat. De med låga inkomster eller som står utan jobb har inte kunnat ta del av detta. Deras disponibla inkomst har inte ökat i samma utsträckning. Vi såg också att vissa sociala stöd, som t.ex. försörjningsstödet, socialbidraget inte har indexerats till medianen, så i termer av medianen har det sjunkit över tiden. Men låt mig också poängtera en sak som jag tycker saknas. De svenska siffrorna är ganska låga, om vi jämför med olika länder. Vi måste sätta lite perspektiv på det.

Dessutom har vi inte tagit hänsyn till den offentliga konsumtionen. Jag kommer nu att prata mest från barns perspektiv. Vad får barnen från den offentliga sektorn? De får sjukvård/hälsovård, dagis, fritids, skola och så småningom skattefinansierad universitetsutbildning. Det finns många saker som våra barn, och alla vi andra konsumerar, som inte tas med. Om vi räknar fram värdet på konsumtionen av dessa saker; sjukvård, en dagisplats i London kostar 10 000 kronor. En förlossning i USA, 14 000 kronor. Mödravården i samband med förlossningen kanske kostar 70 000 kronor. Sätt en prislapp på alla de här sakerna, dela ut det till alla familjer, då kommer ni se att fattigdomstalet sjunker. Det betyder inte att problem saknas, men det är någonting som jag vill poängtera. En annan sak som vi forskare inte kan göra är att

koppla ihop ensamstående föräldrar med den andra partnern. Så när vi ser de stora talen för ensamstående föräldrar, får vi inte glömma bort att det oftast finns en annan partner som också kan bidra med tid och resurser, men som inte framgår av våra register. Vi kan inte matcha ihop dem.

Jag sa att jag skulle ge tre svar. Hittills har jag sagt nej i absoluta termer, och ja i relativa termer. Men det finns någonting viktigare. Man kan titta på fattigdom som ett "snapshot", dvs. vi tar ett foto i dag och räknar hur många som är fattiga. Min övertygelse är att det inte är den tillfälliga fattigdomen som spelar roll. Om vi tittar på barnen och det här gamla måttet 50 procent i medianen, då är det 25 procent av alla barn som någon gång har varit fattiga under sin barndom. Om vi tittar på det nya måttet 60 procent, så är det mellan 30 och 40 procent av barnen som någon har varit fattiga. Tänk efter när du fick ditt första barn och du pluggade osv. Det kan hända att du hamnade under den här gränsen. Nu har du pluggat färdigt och du går vidare i din karriär och befinner dig ovanför. Det är ett ganska typiskt mönster i Sverige. Men det är inte så för alla. Vad vi är intresserade av är ett mått på långvarig fattigdom.

Den fråga som jag vill ställa först och ge ett svar på är: Vilka är de långsiktigt fattiga? Nu kommer jag till det jag verkligen tycker är den nya fattigdomen, som är skilt från fattigdomen i andra länder, och som är skilt från fattigdomen historiskt.

Den nya fattigdomen. Vem är det som är långvarigt fattig? Är det ensamstående mammor? Nej. Ensamstående mammor, ensamstående föräldrar är överrepresenterade bland fattiga – ja. men de är inte överrepresenterade bland de långtidsfattiga. Vilka är det då? Det är om du har två, och nu pratar jag utifrån ett barnperspektiv, men du kan översätta till deras föräldrar, för det är deras föräldrars inkomster som vi använder för att räkna fram fattigdomen. Föräldrar som antingen är födda utomlands, som saknar gymnasieutbildning, som är långtidsarbetslösa. Och det är barn som kommer från större familjer. Och alla dessa fyra saker är starkt korrelerade med varandra. Så vi kan lätt säga att den nya fattigdomen finns i en viss grupp. Det är bland barnen och familjer med två utlandsfödda föräldrar. Jag tycker att det är något som vi vara måste uppmärksamma på. När vi kom med sådana fynd eller sådana idéer för tre år sedan ville inte journalisterna la upp föräldrarnas bakgrund. Dom sa till mig explicit "Vad vi vill visa upp är en svensktalande mamma eftersom vi vill väcka empati hos folk."

Det säger journalister till mig. Jag säger okej. De körde sitt race. Men nu i veckan har jag sett att de har släppt det där. Rapporten från SOFI, rapporten från Rädda Barnen, journalistiken i DN osv. har gjort det väldigt tydligt och klart vilka grupper som är de mest utsatta

Vad ska vi göra åt saken? Jag måste poängtera än en gång att andelen fattiga personer eller andelen långtidsfattiga är låg i Sverige jämfört med andra länder. Det är någonting som jag tycker vi kan vara väldigt stolta över. Det är någonting som vi har uppnått på grund av ett aktivt handlande. Vi som bryr oss om de här frågorna måste fortsätta att handla aktivt för att behålla den goda standarden. Jag kommer att lista några förslag, från de svåraste till de lättaste. Sysselsättningen är A och O. Det kommer en ESO-rapport som heter Sysselsättning för invandrare. Det finns en diskussion om a-kassesystemet och socialbidragssystemet, hur man ska indexera olika saker. Dagensavgiften, jag betalar alldeles för lite på dagis. Okej, ni får tolka det som ni vill. Rätt till dagis, dagisavgiften är för låg för mig, kanske för hög för andra. Barnbidrag, eller till och med flerbarnstillägget. Där har vi det. Då riktar vi in oss på de fattigaste personerna, det är barnen i stora familjer osv. De är det lättaste.

Det sista är att jag gärna skulle vilja att vi varje år det är väldigt enkelt, vi kan ju hålla statistik på 40 procent, 50 procent, 60 procent i medianen följer upp hur många som får socialbidrag, hur många som är långtidsarbetslösa etc. SCB har någonting som heter låg ekonomisk standard, som visar hur många som har en liten kontantmarginal. Varje år kan du lätt räkna fram de här sakerna, så vi vet vart vi står i dag. Det är enkelt, det ska göras korrekt och det ska inte göras av specialintressegrupper. Tack.

Thomas Gür:

Tack. Jag tänkte börja med det som ni båda slutade med. Joakim, du var inne på det här med att diskutera i form av sociala rättigheter, social inkludering, socialt kapitalt och social sammanhållning. Eftersom det relativa fattigdomsmåttet är så lätt att manipulera – t.ex. på EU-nivå när man ska visa att man har gjort rätt eller fel med reformer – så verkar det som om man antingen ska utvidga eller omdefiniera fattigdomsbegreppet det på något sätt, eftersom det alltid finns en tendens att försöka frisera

siffrorna när det väl kommer till politiska reformer. Har jag uppfattat det rätt?

Joakim Palme:

Min poäng var att fattigdom inte fångar det som är en resursbrist i en vidare mening. Om man vill medverka till både individuell- och samhällsutveckling måste man ha ett bredare perspektiv. Det tycker jag dock inte får tas som intäkt för att inte göra det man kan för att bekämpa inkomstfattigdomen. Här gör vi ett mycket sämre jobb i dag än vad vi gjorde för 20 år sedan. Vi har medvetet urholkat trygghetssystemen för socialbidragstagare och för förtidspensionärer som inte har någon tidigare inkomst. De klumpar ihop sig längst ner i inkomstfördelningen och det finns ingen politiker som vågar ta i detta. För då riskerar det att bli prat om det här med bidrag, och då är man rädd att det ska dra ytterligare människor från arbetsmarknaden.

Jag tycker att Matthews poäng med sysselsättningen är A och O, men det är andra faktorer som i första hand kommer att bestämma om de här personerna som är fattiga länge kommer tillbaka till arbetsmarknaden eller inte. Det man såg på 1990-talet var att när sysselsättningen för hela ekonomin vände, då vände även sysselsättningen väldigt kraftig för de grupper som är längst ifrån arbetsmarknaden, framför allt de som är invandrade från länder långt bort från Sverige. Sedan tycker jag att det på den europeiska nivån finns särskilda problem eftersom man inte använder konsistenta fattigdomsmått, vilket man faktiskt kan göra. När man lämnar över till de enskilda medlemsländerna att bestämma, då riskerar man att haverera ambitionerna att även på den europeiska nivån verka för social sammanhållning.

Thomas Gür:

Matthew.

Matthew Lindquist:

Så länge man säger exakt vad det är man mäter, så tror jag inte att man luras med det, så det har jag inget större problem med.

Thomas Gür:

En sak som ni sa båda, nämligen att den som har jobb inte förblir fattig även om inkomsterna är låga. Alltså, korrelationen mellan bidragsberoende och fattigdom, och då inte inkomstens storlek utan hur inkomsten genereras. Då kommer vi in på frågan om socialt kapital, att den som har låga inkomster genom att arbeta kanske skaffar sig ett socialt kapital eller ett relationskapital som man kan utnyttja vidare. Då slår det mig också att om mediantiden för nyanlända invandrare att komma ut på arbetsmarknaden är sju år, så står vi ju inför en väldigt stor utmaning i fattigdomsperspektiv, antar jag.

Joakim Palme:

Ja. Jag tror att risken är att vi upprepar samma misstag som vi gjorde på 1990-talet, då botten gick ur arbetsmarknaden. Vi hade en öppen arbetslöshet på 9 procent och ytterligare 5-6 procent i aktiva åtgärder, samtidigt som vi fick de största vågorna av flyktinginvandring. Vi ser att det långvariga socialbidragstagandet bet sig fast. Det finns väldokumenterat att det är samma grupp människor som fortfarande lever kvar i detta. Trots återhämtningen på 2000-talet blev det en polarisering också bland invandragrupperna.

Nu har vi en situation med väldigt stora, ännu större vågor av flyktinginvandringar och deras anhöriga som kom 2006, 2007, 2008 och vi står inför en liknande arbetsmarknadssituation. Då hjälper det inte att sysselsättningssiffrorna går upp i största allmänhet. Jag tror att man måste tänka helt annorlunda. Vi har i Sverige en förkärlek för att bygga fina system som ska bestå till nästa istid. Det är ungefär så med pensionssystemet, att det ska vara till nästa istid – så hållbart är det. Det här är chocker som träffar systemet, då måste vi designa en politik som matchar de utmaningar som finns. Vi vet att invandrarna kommer från vissa regioner, har en viss bakgrund, då måste man avsätta stora investeringsmedel. Men nu prioriterar man balans i statsfinanserna, och tänker inte på de stora utmaningar som ligger framåt. Jag skulle vilja lägga till en punkt på Ilija Batljans lista. Det handlar inte bara om att betala av statsskuld och öka antalet arbetade timmar, utan också att vi investerar. Vi borde se de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, som vi behöver

rikta mot de nya flyktinggrupperna, som en investering som vi kan få samhällelig och individuell avkastning på.

Matthew Lindquist:

Fast det du säger oroar mig också. Du säger själv att det blir en polarisering, eller hur? Det är just det jag menar när vi har den här s.k. nyfattigdomen, att det finns en grupp som jag lätt kan identifiera med registerdata, som har de här bakgrunds-karakteristika med två utlandsfödda föräldrar. Det är därför som jag plötsligt blir orolig för just den här typen av fattigdom. Jag tror inte man kan lösa problemen för de här barnen bara genom att t.ex. ge mer pengar. Vad jag oroar mig för mer är att de här barnen inte känner sig delaktiga i samhället. De behöver en vision för att känna sig delaktiga. Om de känner att de har en framtid i Sverige, då tror jag det kommer att gå bra för dem. Vi vet från många års forskning att det inte bara handlar om att ge pengar till folk. Jag menar, pengar spelar roll upp till en viss nivå, när du har nått den nivån så är det andra saker som kanske tar över och blir viktigare.

Thomas Gür:

Men det är väl alldeles uppenbart att du inte heller menar att man ska ge pengar till folk, eftersom vi har konstaterat bidragsberoendets koppling till fattigdom relativt arbete. Men likväl, om man nu tar beredskapsarbeten, som Anna Hedborg var inne på, om man då vet att man arbetar därför att man ska vara sysselsatt, nu vet jag att Anna Hedborg inte menade detta, men det tangerar ett väldigt besvärligt problem, hur ska man då stimulera den här utmaningen? På 1990-talet under krisen så hade vi en stor grupp som kom från Balkankriget. I dag har vi en stor grupp som har kommit på grund av krigen i Mellanösten, i huvudsak från Irak, och vi står inför likartade problem.

Joakim Palme:

Ju längre in i företag eller annan verksamhet som man kan flytta de här personerna desto bättre är det. Det spelar inte mig någon roll om man kallar det beredskapsarbeten eller någonting annat. Jag kan

konstatera att den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken har varit världsledande. Den har fallit tillbaks relativt andra länder och relativt våra tidigare ambitioner. Jag tror det är en oklok prioritering man har gjort. Man borde se det som investeringar. Det handlar om språkkunskaper och om att anpassa färdigheterna till våra standards, och slutligen flytta in de här personerna på arbetsmarknaden så att de får nätverken.

Matthew Lindquist:

En sak till som Joakim poängterade, nämligen att i bland måste man ha politik som är för alla, t.ex. det generella välfärdssystemet. Det är en av anledningarna till varför jag tycker barnbidraget är ett lysande inkomstpolitiskt medel, dvs. ingen behovsprövning eller något utpekande av vissa grupper,

Joakim Palme:

Men min poäng är att socialpolitik är bra när den är generell. Då är den effektiv och man slipper incitamentsproblem, fattigdomsfällor m.m. Arbetsmarknadspolitik bör däremot vara selektiv. Annars får man de klassiska problem som Rehn-Meidner identifierade redan för 50-60 år sedan. Därför måste man då rikta insatserna till de som är mest utsatta.

Matthew Lindquist:

Då är vi överens.

Paneldiskussionen

Thomas Gür:

Den samtalspanel som vi tänkte avsluta dagen med består av Sixten Korkman, VD på Näringslivets Forskningsinstitut i Finland, ETLA, Lars Heikensten, EU:s revisionsrätt och ordförande för ESO, Clas Olsson, analyschef på Arbetsförmedlingen och Anna Ekström, ordförande för SACO.

Jag börjar med Sixten. Du har lyssnat på detta och du har ett annat perspektiv eller en annan bas, nämligen Finland. Några reflektioner kring det du har hört under dagen om de svenska bekymren och frågeställningarna? Vad är unikt och vad är ett återkommande mönster?

Sixten Korkman:

Tack för inbjudan, som har gett mig tillfälle att uppdatera mig lite på vad man tänker och tycker om olika frågor här i Sverige. Jag börjar med att säga som Joakim sa: "I wish I had your problems". Det har varit strålande genomgångar och översikter av olika områden som vi fått lyssna till. Jag frapperades dock lite av att det var så många som sa att man i Sverige har gjort stora reformer – och det har man ju minsann gjort – men utan ett tillräckligt underlag i termer av kunskap och förståelse. Det är för mig lite förvånande, liksom det att man anser att uppföljningen och utvärderingen på många håll är bristfällig. Mitt intryck är att det i Sverige skrivs massvis med rapporter, finns många kommittéer, ett stort antal myndigheter, och att här görs rikligt med utvärderingar. Så jag undrar: talar ni i egen sak? Vill ni ha mer resurser för forskning och utveckling, eller kan ni inte prioritera? Jag tycker inte att det är någon brist på institut och forskare i Sverige som sysslar med utvärdering.

Jag noterar också en passant att vi nu har valdebatt i Finland. Man kan bli förtvivlad när de politiska partierna inte talar om de sakfrågor som vi har diskuterat här i dag, och som är viktiga för landets framtid. I stället lovar de nya förmåner och bättre förmåner

åt medborgarna. Som jag ser det finns föga kontakt mellan verkligheten och den politiska retoriken – men kanske det står bättre till i Sverige. Detta är ett problem för forskningen, som borde kunna få fram de trade offs och de sakfrågor som är viktiga, och detta på ett sådant sätt att också medborgarna och politikerna kan behandla dem seriöst i valdebatten.

Det frapperar mig att man inte alls talar om den offentliga sektorns finansiella hållbarhet. Är det så att det inte är ett problem i Sverige? Det är internationellt sett rätt ovanligt. Annars är det ofta så, vilket är något paradoxalt, att ju rikare länder blir, desto större problem får de med de offentliga finanserna. Det har som vi vet att göra med med Baumols sjuka, dvs. att det är svårare att höja produktiviteten i produktionen av välfärdstjänster än i annan verksamhet. Det har att göra med det som vi brukar kalla för Wagners lag, dvs. att inkomstelasticiteten för många tjänster är stor. Då inkomstnivån stiger vill vi ha mer och bättre tjänster, som ofta produceras eller åtminstone finansieras av den offentliga sektorn. Men jag hörde inga hänvisningar, utom kanske i någon bisats, att det skulle finnas ett problem med finansieringen. Hos er förstod jag att vargen kommer 2020. Hos oss i Finland knackar den redan på dörren. Detta är ett område där vi är mycket mer alerta, och som vi måste ta mer på allvar redan de närmaste åren.

Sedan noterade jag att ni bara talade om hälften av problematiken, för här var inget tal om skatterna, dvs. finansieringsdelen. Globaliseringen fortsätter förvisso på 2010-talet, våra skattebaser blir alltmer rörliga, kostnaderna för ytterligare skattehöjningar blir allt större. Det är ett icke-linjärt samband, vilket innebär att ytterligare skattehöjningar riskerar ha starkt negativa samhällsekonomiska effekter. Pensionsproblematiken talas det inte heller så mycket om. Men jag vet att ni genomfört en stor pensionsreform, så den problematiken är kanske borta från dagordningen.

Jag ska sluta med att notera ett annat område, som också har att göra med globaliseringen, nämligen immigrationen. Det måste vara ett växande problemområde som kräver mycket, eftersom det inbegriper så många känsliga och svårhanterliga frågor..

Sedan ska jag som finländare avsluta med att säga en sak om skolan, som vi i Finland ofta förutsätts veta något om. Som ni säkert känner till får Finland väldigt bra poäng i PISA-undersökningen. Jag tror inte att vi riktigt förstår vad det beror på. Delvis beror det nog på en mycket god lärarutbildning, alla lärare

har akademisk kompetens. Delvis beror det på att läraryrket är rimligt väl ansett i Finland. Delvis beror det kanske på att man lägger in mycket resurser för att hjälpa de svagaste eleverna. Det är inte de bra eleverna som är väldigt bra, utan de goda medeltalen beror på att det finns få riktigt dåliga elever.

Men sedan finns det en intressant aspekt som jag vill sluta med. Jag är själv finlandssvensk. Våra svenska skolor i Finland är klart sämre än de finska skolorna. Våra svenska skolor i Österbotten är klart sämre än i Nyland, och allra sämst är de svenska skolorna på Åland. Ju närmare Sverige man kommer desto sämre blir skolorna. Man kan fråga sig varför. Jag kan tänka mig en anledning. När mina barn under tre veckors tid var i den finska skolan inom ramen för ett system med elevbyte, så kom de hem helt chockerade och sa att eleverna i den skolan är tysta på lektionerna, de markerar och de har läst läxorna. I de svenska skolorna är trivseln kanske större, men det finns ingen ordning och reda, ingen disciplin. Det är bra med trivsel i skolan men lite ordning och reda kan också behövas.

Thomas Gür:

Tack så mycket. "We wish we had your problems", kan man väl säga då. Vi kan väl byta problem med varandra. Två saker har du identifierat när det gäller "elefanter i rummet", nämligen de offentliga finansernas hållbarhet och skattebasen.

Jag bad ju Sixten att ha en slags utanförsyn. Nu tänkte jag be Lars att blicka ut i världen på temat "We wish we had your problems". I andra delar av världen och den globala ekonomin så finns det ju helt andra problemställningar. En viktig sådan är att världsekonomin centra håller på att förflytta sig från transatlanten till någon slags Stilla Havsregionsekonomi. Det kommer definitivt att innebära en del förändringar för vår del.

Lars Heikensten:

Jag satt och funderade innan här vad jag tyckte var viktigt att ta upp inledningsvis. Vi har nu pratat väldigt mycket om välfärd och offentlig ekonomi. Det är med flit eftersom ESO:s tyngdpunkt ligger där. Jag kommer sedan ha anledning att återkomma till det på slutet, dvs. vad jag drar för slutsatser för ESO:s räkning. Kanske är

det ändå värdefullt att när man tar en sådan här bredare diskussion på slutet kring 2010-talets utmaningar, att inte helt tappa bort det. Det är egentligen tre saker som jag tycker att vi har berört, men som man ändå ska ha i bakhuvudet.

Den första frågeställningen touchade Thomas vid här. Det är egentligen en oerhört dramatisk förändring som sker nu. Vi växte upp i en värld som dominerades av västliga demokratier, i huvudsak marknadsekonomier. Våra barn, eller i varje fall barnbarn, kommer om den här utvecklingen fortsätter att växa upp i en värld som sannolikt domineras av ganska auktoritära asiatiska regimer. Det är svårt att tro att detta inte kommer att ha ett alldeles avgörande inflytande på hur våra samhällen faktiskt kommer att kunna utvecklas. Det har betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Vi ser det väldigt tydligt i olika sammanhang, nu efter krisen kanske snabbare än tidigare. Det har betydelse i olika säkerhetspolitiska sammanhang. Det kommer att vara en bakgrund till vad vi kan göra och inte kan göra när det gäller våra offentliga finanser på andra områden.

Vi ser också på ett annat sätt det som många har pratat om i decennier, nämligen att det naturmässiga resursutrymmet begränsas globalt. Det är visserligen så, och vi i Sverige gillar ju att se det så, att vi kan bedriva en egen politik på alla områden och gärna går före och så, och man kan också gå före på många av de här områdena. Det är lätt att peka på att man kan gå före med teknikutveckling, t.ex. på miljöområdet. Man kan ha en smartare miljöpolitik och på det sättet kanske ha en kostnadseffektivare politik och tjäna en del på det, och vi kan bedriva vår ekonomiska politik bättre i olika avseenden. Vi kan ha smartare finanspolitiska råd och vad det nu är som regeringen gillar att lyfta fram. Det är mycket möjligt. Till syvende och sist är det ändå så att vi måste försöka lösa de här frågorna internationellt tillsammans med andra demokratier. Jag kan inte låta bli att i det sammanhanget, eftersom jag lever i Luxemburg, tänka lite grand på den roll EU spelar i den svenska diskussionen. Det är klart att man kan vara kritisk mot EU, men samtidigt är det den enda realistiska plattformen där vi kan hävda vår ställning i den här typen av frågor.

Den tredje dimensionen som jag tänkte nämna är att jag uppfattar att det finns rätt tydliga tendenser till fragmentisering eller sönderfall på olika sätt i våra västerländska samhällen. Vi har ökande inkomstskillnader i nästan alla europeiska länder. Vi har ökande fattigdom och problem med stora grupper som står

utanför. Vi har en ökad segregation i många samhällen. Vi har också, om vi tittar mera statsvetenskapligt, lägre valdeltagande i många länder, lägre engagemang i olika typer av politiska församlingar. Vi har mindre av gemensamma torg för diskussioner i våra demokratiska samhällen. Vi har bitvis en ganska rå politisk debatt. Alla vi som är publika personer vet att om man säger någonting så uttalas det efteråt dödshot på nätet, som man själv och ens barn kan läsa. Det är ett tuffare samhällsklimat. Jag har svårt att tro att detta inte delvis ligger bakom de ledarskapskriser som vi har i väldigt många europeiska demokratier i dag, och inom EU, och som i sin tur försvårar möjligheterna att hantera de andra frågeställningarna.

Ja, det finns en dyster bakgrund till diskussionen om publika finanser och annat som vi ska återkomma till strax. Men jag nöjer mig med detta inledningsvis.

Thomas Gür:

Tack. Men de två utblickarna så tänkte jag att vi skulle ner på en mycket mer konkret nivå. Clas, du är ju analyschef på Arbetsförmedlingen, och det handlar ju givetvis inte bara om hur det ser ut på arbetsmarknaden, utan också samvariationer och samband med i stort sett alla frågor som vi har diskuterat här i dag. Vad är det för frågeställningar som kommer att dominera 2010-talet utifrån ditt perspektiv?

Clas Olsson:

Det har egentligen inte alls med min nuvarande roll att göra, utan snarare med det jobb jag hade tidigare. Jag har haft en käpphäst i tio år. Det är, precis som Sixten Korkman säger, att vi pratar om välfärdens framtida finansiering, men vi pratar i termer av de kurvor som Ilija Batljan visade; det är demografi, det är livslängd, det är hälsa osv. framöver. Men det är inte alls det som det handlar om. I stället handlar det om förväntningar, dvs. det som Thorbjörn Larsson var inne på. Det är de stigande förväntningarna som orsakas av stigande inkomster, som gör att vi kommer att behöva skjuta till mycket mer resurser än vad vi alls är förberedda på, både till äldreomsorgen och utbildningssystemet framöver. Vi pratar

som om det gällde att vidmakthålla de nuvarande standardnivåerna i de här verksamheterna framöver. Det är i och för sig en utmaning i ljuset av de trender vi ser. Men det kommer inte att räcka.

I kombination med det som Sixten Korkman kallade för Baumols sjuka, dvs. att ekonomisk tillväxt inte ger mer resurser till verksamheterna, den går i stället ner i fickan på de som är anställda i form av reallöneökningar – skatt- och inkomstökningar blir det ju, men de betalar löneökningar för de anställda – så växer det här gapet. Då måste vi skaka fram pengarna någonstans. Jag tycker den frågan var rätt frånvarande i inläggen. Sysselsättningspolitiken hänger ihop med detta på så sätt att om vi kan expandera basen för beskattningen genom att öka sysselsättningen, så kommer vi att ha mer pengar att röra oss med. Men det är svårt att se något scenario där detta skulle kunna vara tillräckligt, i ett långsiktigt perspektiv, för att kunna möta dessa utmaningar. Jag tycker faktiskt fortfarande att välfärdens finansiering är den största frågan. Där tycker jag att politiken, precis som Thorbjörn Larsson sa, inte har samlat ihop sig till en diskussion som rör vid kärnfrågorna. Det gäller inte bara äldreomsorgen. Det gäller utbildning. Det gäller också hälso- och sjukvården, där vi har en snabb medicinsk teknisk utveckling som gör att vi kommer att kunna göra saker i framtiden som i dag kanske uppfattas som otänkbart, som lyx, men som med nuvarande offentligt åtagande ska betalas av skatterna. På något sätt måste systemet ge vika. Vi måste antingen skjuta till mer pengar inifrån eller utifrån, och då talar vi inte längre bara om solidarisk finansiering. Då talar vi kanske både om solidarisk och ”osolidarisk” finansiering.

Thomas Gür:

När Långtidsutredningen presenterades i förrgår tror jag att Assar Lindbeck sa att vi måste gå från en solidarisk lönepolitik till en solidarisk sysselsättningspolitik. Jag antar att det är en sak som delvis också berör dig, Anna, i din nuvarande funktion eller i ditt nuvarande uppdrag. Du har också en bakgrund som tidigare statssekreterare, så därför tror jag att det inte finns något av de här politikområdena som du inte har varit inne på och debatterat, och jag antar att du också i din nuvarande funktion konfronteras med dem på basis av dina medlemmars frågeställningar.

Anna Ekström:

Det finns inga gränser.

Thomas Gür:

Det finns inga gränser, så är det, därför att de delvis också hänger samman. Om vi tittar på de frågställningar som vi har diskuerat, vilken tror du kommer att vara knäckfrågan?

Anna Ekström:

Nu blir det lite tråkigt, eftersom det blir så mycket samstämmighet här uppe på podiet. De frågor som ni övriga har lyft upp, är frågor som jag också har funderat på under den här otroligt intressanta och lärorika dagen.

Välfärdens framtida finansiering tror jag blir en riktigt, riktigt stor fråga de kommande åren. Den borde faktiskt ha varit det mycket, mycket mer under de gångna åren. Det är precis som Ilija sa, nämligen den här lilla demografiska andningspausen, som vi har nu. Nu har vi alltså tid att fundera kring detta, men vi måste göra det fort för snart är andningspausen slut. I dagarna presenterar SACO en jätteintressant rapport. I den rapporten går vi igenom vad som skulle hända, och vad det är för frågor man måste ta ställning till, om man ska börja diskutera en annorlunda finansiering av den delen av välfärden som är sjukförsäkring och arbetsskadeförsäkring. Den frågan har även den stora socialförsäkringsutredningen i uppdrag att titta på. SKL har lyft fram den, och det har också Borg-kommissionen som Timbro och Arena gjorde tillsammans. Många har lyft fram detta. Det vi försöker göra är att föra frågan ett steg längre. Hur måste man gå tillväga? Vilka är utmaningarna? Vilka problem finns det och vilka möjligheter finns det? Vi tar inte ställning, eftersom vi inte kan tillräckligt mycket ännu. Det är verkligen på tiden att vi börjar diskutera om sjukförsäkringen, men framför allt arbetsskadeförsäkringen, skulle kunna finansieras tillsammans utan att finansieras via skattsedeln, t.ex. genom någon smart försäkring där parterna kunde ha ett viktigt uppdrag.

Det är så tydligt att det som har gällt de senaste åren, det är arbetsutbudet och det hör man ju i diskussionen också. Det är

arbetsutbud, arbetsutbud, arbetsutbud – och det är kanonbra, för det behövdes verkligen att man diskuterade arbetsutbud. Men jag tycker att det finns fler knöliga frågor att ställa. I 2006 års valrörelse, då var det en debattartikel som fick alldeles för liten uppmärksamhet. Jag tror det var Eva Wingård som skrev den. Den handlade om utanförskapet. Hon skrev "Men vad ska de göra? Vad ska de jobba med?" Jag tänker på min första arbetsplats när jag var 25 år. Där var det säkert fem av de ca 100 anställda, som inte gjorde särskilt mycket nytta. I dag hade ingen av dem funnits på någon arbetsplats, även om vi hade haft fem anställningsstöd för att anställa dem. Hela arbetslivet har förändrats så mycket att det i dag inte finns något som helst utrymme för de individer som ändå fanns på arbetsplatserna för så kort tid som för 20 år sedan. Vad ska folk göra? Folk som inte vill. Folk som arbetsgivaren inte orkar anställa. Det tycker jag är en riktigt, riktigt svår fråga. Och jag hittar inte mycket forskning, inte mycket policyförslag eller diskussion om detta.

Thomas Gür:

Låt oss stanna kvar vid det här med välfärdens framtida finansiering. En siffra som jag såg för ett halvår sedan var att om sysselsättningsgraden skulle öka med 10 procentenheter hos de icke-nordiska invandrarna, så skulle BNP:s ökningstakt gå upp med en procentenhet per år. På en fyraprocentig BNP-takt så blir det fem procent och det är ett bidrag med 20 procent till. Det är ett allvarligt problem. Ni i Finland har ju inte riktigt samma problem när det gäller migranters sysselsättning, men ni har väl likväl diskussioner om välfärdens framtida finansiering. Hur ser de finländska diskussionerna ut?

Sixten Korkman:

Det finns naturligtvis alltid de som tycker att lösningen är att höja skatterna. Jag tillhör inte dem. Skattetrycket är redan rätt högt i Finland, och ytterligare höjningar är inte någon långsiktigt hållbar lösning. Gällande sysselsättningskvoten finns i Finland ett mycket större behov av att förlänga arbetskarriären i båda ändarna. Man ska komma ut i arbetslivet tidigare och man bör fortsätta att arbeta

längre innan man går i pension, dessutom bör man kunna förkorta arbetslöshetsperioderna. Den viktigaste biten är att när vi lever så mycket längre, och också är friskare är de äldre var förr, så ska vi naturligtvis jobba längre. Det borde vara enkelt att förstå.

Den andra biten, och den tycker jag inte heller kom fram i dag, är att det måste gå att producera de offentliga tjänsterna med högre effektivitet. Ofta är det frågan om personliga tjänster, dvs. tjänster med ansikte mot ansikte, och det är klart att det kan vara svårt att höja produktiviteten i omsorgen. Man brukar ju säga att det tar lika lång tid i dag att spela en symfoni av Beethoven som det gjorde för 200 år sedan. Men visst finns det möjlighet att effektivisera alla verksamheter eftersom det alltid finns en administrativ komponent i all tjänsteproduktion. Man kan t.ex. använda ICT bättre än vad vi gör i dag. Man kan göra strukturreformer i det kommunala systemet för att höja effektiviteten i sjukhusverksamheten och universiteten. Man kan naturligtvis använda bättre incitament och konkurrensutsättning, där ligger ni nog före oss (i Finland). Jag tror nog att man i någon mån ska kunna mota Baumols sjuka genom att skapa bättre incitament för ökad produktivitet.

En annan fråga jag tror man blir tvungen att fundera på har att göra med om politiken skall vara generell eller i någon utsträckning selektiv. Joakim Palme var inne på detta med universalismen som princip. Även om ingen har använt ordet tror jag att vi i Norden, och speciellt i Sverige, vill hålla fast vid universalismen som princip för en generell välfärdspolitik. Det kanske man blir tvungen att tumma på lite i framtiden och göra lite prioriteringar, även om många kommer att finna det svårt att acceptera. Jag tror vi skulle behöva få ett klargörande av det offentliga ansvaret: Hur ser egentligen samhällskontraktet ut? Vad är det för välfärdslöften vi har ställt ut? Vad inbegriper de? Det kan inte vara allt åt alla och med allt bättre kvalitet. Det finns ingen möjlighet att möta alla de önskemål och krav som kommer från medborgarna, så något måste göras för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan det privata och det offentliga.

Lars Heikensten:

Den finansieringsdiskussion som Clas tog upp ganska explicit, är en diskussion som har förekommit i alla tider. Jag hade själv anledning att skriva en debattartikel 1990, som gick ut på att man

skulle bli tvungen att höja skattetrycket ytterligare, till över 50 procent, för att kunna behålla de välfärdssystem som fanns då, och så har det ju inte blivit. Då har man all anledning att ställa sig frågan "Hur kom det sig att det inte blev på det viset?" Det fanns ett antal mekanismer under den perioden. Demografin var relativt förmånlig, som också har konstaterats här tidigare. De offentligt anställdas relativlöner försämrades under den här perioden osv. Det finns alltså ett antal förklaringar. Man gjorde också förändringar i transfereringssystemet och det är du inne på osv. På något vis så löser sig detta.

Men jag håller ändå med Clas att det inte borde lösa sig i en process som vi inte har kontroll över. I stället borde det lösas genom att man funderar igenom vad det egentligen är vi vill göra och inte vill göra. En mekanism som vi ser i dag är att ett antal system som tidigare var offentliga nu är privata eller halvprivata i dag. Människor kompenseras och upprätthåller standarden via andra kanaler osv. Vi kan välja det, vi kan låta bli att välja det, men vi borde inte tvingas in i den typen av lösningar. Och särskilt, det är ju paradoxen, de av oss som tycker att det är viktigt med en väl fungerande offentlig sektor, och de partier som tycker detta är viktigt, behöver föra den här diskussionen. De som inte är så bekymrade kan ju låta utvecklingen driva igenom de förändringar som liksom ändå behövs.

Clas Olsson:

Bara en kommentar, för Ilija tog upp det, om "vargen kommer ju aldrig" diskussionerna. Ett antal debattörer, bl.a. Lasse, var ute tidigt och sa att det kommer om ganska lång tid att bli stora problem. Kanske är det dumt att vara ute för tidigt, för folk hör inte att det kommer att bli problem om lång tid, utan de hör att det kommer att bli problem snart. När det inte blir det, då säger man "Det blev ju inga problem, ni hade ju fel", men alla har ju pratat om 2020 i 20 år. Det är först då det kommer.

Thomas Gür:

Ja. Det intressanta är att om det är någon samhällsvetenskap som är rätt så bra i sina prognostiseringar, så brukar det vara de demografiska förutsägelseerna för hur det kommer att se ut.

Sixten Korkman:

De är usla!

Thomas Gür:

De är usla?

Sixten Korkman:

Det är helt överraskande, men de är faktiskt ofta väldigt dåliga.

Thomas Gür:

Jag vill backa bandet ett steg och säga: är inte det här å andra sidan den svenska offentliga kulturens styrka, dvs. att man faktiskt börjar diskutera nu när vargen ska komma, och gör en massa saker. Efter 1980-talets kris och kräftgång och 1990-talskrisen så samlades de politiska partierna och arbetsmarknadens parter och genomförde ett antal väldigt väsentliga struktureller reformer av karaktären oberoende Riksbank, ny budgetprocess, skattereformer etc.

Anna Ekström:

Fungerande löner.

Thomas Gür:

Ja, industriavtalet skulle jag komma till. Industriavtalet har spelat en utomordentligt stor roll för stabiliteten och reallöneutvecklingen. Det var parterna som satte sig ner och ordnade det.

Pensionsreformen bör kanske också nämnas. Har inte den politiska kulturen i Sverige en särskild styrka, dvs. att när det väl gäller så samlas man och hittar lösningar? Eller som Lars var inne på, att man inte blir ett frö för vinden utan faktiskt försöker styra utvecklingen någorlunda åt ett visst håll? Håller du med?

Anna Ekström:

Ja.

Thomas Gür:

Varsågod och håll med!

Anna Ekström:

Svaret är ja, och jag kan också tänka att det område som jag tycker är i skriande behov av en gemensam diskussion, det är välfärdens framtida finansiering. Nu har vi en stor socialförsäkringsutredning och jag tror mycket på möjligheterna för ett begåvat och intelligent samtal, men jag inser också att det är vansinnigt svårt. Det är bara en enda sak som är svårare, och det är precis som Lars sa, att inte göra någonting alls. Men det här är gigantiskt komplicerade system. Men å andra sidan, jag säger som Sixten, jag tycker vi är jätteduktiga på utvärdering och uppföljning. Jag säger också som alla andra, att vi måste bli mycket, mycket bättre på det, och inte minst inom skolans och utbildningens område.

Thomas Gür:

Sixten.

Sixten Korkman:

Kort något om varför jag inte tror att detta med välfärdens finansiering är så lätt. I vår valdebatt, och jag antar att det har varit samma här, så bekymrar man sig nästan bara om de äldres önskemål

och krav. De äldre är en allt större grupp röstare och de har ingen anledning att bekymra sig om de finansieringsproblem som infaller först om 30 eller 40 år. Den andra aspekten är att på 1990-talet hade vi en kris. Det var en kris som i och för sig inte förorsakades av den offentliga sektorns finansieringsproblem. Men en kris skapar förutsättningar för att ta tag i olika problem. Man kan utnyttja krisen för att initiera reformer, vilket vi också gjorde på 90-talet. Men nu har vi ingen kris, vi har bara en något tråkig utveckling och dystra långsiktiga perspektiv.

Clas Olsson:

Har vi för lite eller för mycket utvärdering och kunskapsproduktion? Jag delar inte Sixtens uppfattning. Det är klart att vi har gjort en del på senare år. Vi har inrättat en del nya myndigheter. IFAU bildades, som utvärderar arbetsmarknadspolitik, Inspektionen för socialförsäkring är ju delvis en utvärderande myndighet på socialförsäkringsområdet, och det har funnits några andra initiativ. Men tittar man på de stora offentliga tjänstesektorerna, så är det bara hälso- och sjukvården som har ett kunskaps- och FoU-system värt namnet knutet till sig. Inom t.ex. utbildningssystemet och socialtjänsten finns ingenting. Det är anekdotisk bevisning. Varför har vi inget SBU när det gäller socialt arbete?

Thomas Gür:

En sista fråga. Åtskilligt av de problematiseringar som gjordes och visades upp har förekommit i ESO-rapporter från 1990-talets början, Globaliseringsrådet skrev ett antal rapporter etc. Ändå har regeringar, oavsett partifärg, tagit emot och tackat men inte gjort så mycket åt problemställningarna. Nu har Långtidsutredningen kommit. Vi får se hur den mottas och vad som görs med den. Ni har ju alla erfarenheter av det här på ett eller annat sätt. Vi tar en avslutande runda i panelen. Även om ni gör den skickligaste och bästa problemanalysen, vad är möjligheten att få politiskt gehör för det man vill göra? Ska du börja Lars.

Lars Heikensten:

Jag tycker att det har framgått här att indirekt är möjligheterna ganska hyfsade. Jag tänkte återkomma till detta i avslutningsordet, att det faktiskt är rätt så mycket som har blivit gjort av det som har kommit upp. Jag säger inte att det enbart var ESO-rapporternas förtjänst, för det var en del i en bredare samhällsdebatt. Jag är inte pessimistisk när det gäller möjligheten att åstadkomma reformer i Sverige.

Thomas Gür:

Eftersom du ska peka ut vägen framåt som avslutning, så kan vi väl nöja oss med det. Anna.

Anna Ekström:

För ca 15 år sedan skrev Åse Lidbäck en jätteintressant departementspromemoria. Där gick hon igenom: "Hur gör de, de som har lyckats vända utvecklingen till positiv tillväxt och positiv sysselsättning?". Det hon kom fram till var att (1) det skulle finnas en kris, (2) det skulle finnas institutioner för samsyn och samarbete i samhället, och (3) det skulle finnas politiker som talade klarspråk. Det är de tre sakerna som behövs.

Clas Olsson:

Jag är också optimistisk. Jag hade förmånen att få sitta med i EU:s kommitté för ekonomisk politik under ett par år när jag jobbade på Finansdepartementet, för nästan tio år sedan. Redan då var Sverige ansett som ett föregångsland när det gäller ekonomiska reformer, tillsammans med Finland och några till. I det sammanhanget tittade de centraleuropeiska länderna avundsjukt på oss och frågade "Hur gjorde ni en pensionsreform och alla de här avregleringarna på produktmarknaderna m.m.? Hur gick det till?" I Sverige har vi ett politiskt klimat som möjliggör denna typ av reformer. Det förvånar mig dock att det har tagit så lång tid att få upp frågan om välfärdens finansiering till en politisk diskussion, och till någon typ av kommission, som Anna är ute efter.

Thomas Gür:

Sixten, lyssnar politikerna?

Sixten Korkman:

Nej, hur vi än försöker, så inte i valtider. Kanske min pessimism bottnar i att det just nu råkar vara valdebatt i Finland. Som jag sa, there is a total disconnection mellan verkligheten och det som politikerna talar om just nu i Finland.

Om vi jämför med många andra länder runt om i världen, så finns det trots allt en politisk handlingskraft i Norden. Och den behöver vi: vi har en så stor välfärdsstat och då måste man ha ansvarsfulla politiker som kan fatta de nödvändiga besluten. Det behövs inte i USA eller England, där människorna själva står för sin säkerhet och trygghet i mycket högre utsträckning. Deras system anpassar sig mer eller mindre automatiskt genom individuella beslut. Det gör inte vårt system utan här måste man fatta beslut på kollektiv nivå. Vi är också allmänt taget relativt kapabla till detta. Det gäller att ha en klar roll och ansvarsfördelning och så gäller det också att ha klara alternativ. Där ligger ni bättre till än vi, för vi har ju den oklara situationen med tre ungefär jämstora partier. Man vet aldrig vilka två som ska utgöra regering, och därför är det ingen som vågar profilera sig alltför starkt. Ni har två alternativ och då kan man gå ut med en klarare linje i valdebatten och få mandat för det man tänker göra. I princip tycker jag att det verkar vara en tacknämligare situation.

Sedan vill jag slutligen säga att jag tycker att det är mycket viktigt att den demokratiska processen tillförs ett gott besluts- och informationsunderlag. Där tycker jag att ESO – som vi inte har i Finland – och det Finanspolitiska rådet – som vi inte har i Finland – är organ med ett mandat och en roll, som kan föra fram analyser och argument på ett för allmänheten värdefullt sätt.

Thomas Gür:

Lars, berätta nu, den här dagens kunskapsfördjupning och även de elefanter som vi identifierar därefter, vad ska ESO göra av det här och hur ser det ut framöver? Hur ska detta förvaltas?

Lars Heikensten:

Det är en stor uppgift att svara på de frågorna fullt ut på en gång så här. Låt mig börja med att säga att jag tycker att det har varit en alldeles utmärkt dag. Det har ju framkommit en del ganska konkreta idéer på åtgärder som man bör vidta på utbildningsområdet och på en del andra områden. Även en del av det som Långtidsutredningen presenterar är sådant som en regering har anledning att överväga eller oppositionen har anledning att överväga att plocka upp. Det har ju också varit en bredare diskussion med olika teman, som vi kan fundera över.

Jag tänkte börja med, apropå Thomas fråga, att påminna om den diskussion som fördes i ESO-rapporter för 20 år sedan. Den handlade om Sveriges grava statsfinansiella problem. Det finns ett antal rapporter som handlar om hur man skulle få ordning på det statsfinansiella ramverket, hur man ska få bort budgetunderskotten osv. Pensionsfrågan var också central i ett antal av dessa ESO-rapporter, t.ex. hur man skulle få ett förbättrat pensionssystem, eftersom det svenska tillhörde de mindre balanserade i Europa vid den tidpunkten. Det fanns mycket som hade att göra med att öppna för alternativa produktionsformer i offentlig sektor. Ett exempel var om daghem borde få ägas eller drivas av någon annan än kommuner. Det var den typen av frågeställningar. En hel del rapporter handlade om skattesystemet, det skattesystem som Stig Malm så småningom kom att kalla för ett "perverst skattesystem". Sjukförsäkringsfrågan – vi hade som framgick här en enorm uppgång av de utförsäkrade i sjukförsäkringssystemet. Dessutom – men det tror jag inte att ESO gjorde så många rapporter om – var produktivitetens utvecklingen i det svenska samhället en jättestor fråga. Det tillsattes en s.k. produktivitetsdelegation som inte hann bli klar med sin slutrapport förrän produktiviteten plötsligt vände upp och var lysande i Sverige. När man funderar på detta kan man konstatera att det faktiskt fanns ett antal väldigt allvarliga problem tidigare, som inte finns längre. I den del fall tycker jag mig kunna förstå varför de inte finns längre, dvs. man har vidtagit politikförändringar. Det är detta som bidrar till att jag kan vara hyfsat optimistisk. I en del fall skulle jag vilja påstå att vi inte vet hur det gick till. Vi vet helt enkelt inte varför produktiviteten i Sverige ökade så dramatiskt. Vi har idéer, men vi vet inte. Det har t.ex. varit en avgörande faktor bakom vår goda realinkomstutveckling.

Vad ska då ESO titta på framöver? Man kan konstatera att i vissa fall har de här förändringarna skapat nya problem, och de problemen ser lite annorlunda ut. I dag har vi en frågeställning som handlar om hur länge ska staten ha överskott egentligen. Till yttermera visso, så förändras den frågeställningen från den ena dagen till den andra, när man t.ex. säljer Nordea till Finland – som man nu har gjort – om det var välövertäget eller inte, det är jag mera tveksam till. När man nu gör det behövs det ett mindre överskott i statsfinanserna, eftersom man antagligen flyttar huvudkontoret till Helsingfors. Då blir det Finland som får betala om det blir problem i Nordea. Det är en komplicerad verklighet som snabbt förändras när det gäller en del av dessa frågeställningar. Alltså, överskottsproblematiken är en frågeställning att fundera över.

Pensionsfrågan har vi varit inne på. Det är nya frågeställningar där också. Vi vet att pensionerna utvecklas sämre än vad de gjorde tidigare. Vi märker att fler människor faktiskt vill jobba längre redan nu, och det reser frågeställningar: "Ska man ha laglig rätt att få lov att jobba längre?", som vi har pratat om.

De nya organisationsformerna tror jag ibland bara har varit av godo. Men jag tror också att vi alla kan se problem av olika slag.

Vi har pratat om segregation i ökad utsträckning på en del områden.

Alla som reser med tåg vet att det finns bekymmer osv. På olika sätt reser detta nya frågeställningar som ESO behöver ta sig an.

Sedan har ESO anledning att fundera kring konkurrenskraftfrågor. Det är ett område som vi inte har varit inne på så mycket i dag. Det har ju Globaliseringsrådet skrivit en hel del om. Utbildningen är ett viktigt redskap för att människor ska komma in på arbetsmarknaden. Men det är också ett väldigt viktigt redskap för att Sverige ska kunna hävda sig i ställning, för att vi ska kunna ha en god realinkomstutveckling i det svenska samhället.

Forskningspolitik kommer vi att ha en rapport om här så småningom.

De offentliga investeringarna i stort – har vi en lagom nivå på dem eller inte? Det kan man inte låta bli att fundera på när man bor där jag bor för närvarande. Mitt intryck är att de offentliga investeringarna i Frankrike, Tyskland och Luxemburg är bättre än vad de är här i landet.

Sedan har vi finansieringsproblematiken. Den tog sig ESO an direkt kan man säga, genom att en av de första rapporter som vi publicerade var den som Per Borg skrev om finansieringsfrågan.

Där tycker jag en central fråga är hur detta ska kunna hanteras under ordnade former, och att fundera över: Vad är det offentliga ansvar egentligen? Jag tror det var Sixten som tog upp det. Jag tror att det är en viktig fråga att överväga.

Jag vill passa på och säga att vi har en del rapporter på gång. Vi kommer att presentera en rapport den 18 februari som handlar om Utrikesdepartementet. Det kommer säkert att bli en livlig diskussion om denna rapport – det tror jag att jag kan utlova. Vi kommer den 21 februari att ha ett heldagsseminarium om styrning av offentlig verksamhet med anledning av ansvarsutredningen och andra underlag som har tagits fram. Vi kommer också att få rapporter om överviktsproblemen i det svenska samhället, om vissa aspekter på socialförsäkringarna, om försvarspolitiken, om forskningspolitiken osv. Så det är en hel del olika saker på gång.

Låt mig runda av med att säga att ESO, till skillnad från en del andra, inte anser att vi behöver bli mer oberoende från regeringen. Oberoendet är fullständigt. Vi kräver inte att få ligga under riksdagen – det är bra som det är. Vi behöver inte heller mer pengar. Däremot behöver vi fler goda idéer, vi behöver skribenter, vi behöver vassa rapporter. Jag hoppas att några av er är beredda att höra av er, att ni har idéer, att ni vill hjälpa till och skriva om en del av de ämnen som vi har pratat om i dag.

Låt mig bara avsluta med att tacka alla som har kommit hit och föreläst och som har varit kommentatorer. Jag vill också tacka dagens moderator, paneldebatten och alla ni som har suttit här och lyssnat hela dagen.

Tack så mycket!

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23662-8