

Vad kan bli följden av att befolkningen åldras?

av Tarmo Pukkila



Tarmo Pukkila
tarmo.pukkila@stm.vn.fi

Det är nödvändigt att bedriva väsentligt mera forskning om följderna av att befolkningen blir allt äldre. Kunskaperna härvidlag är klart otillräckliga t.ex. med tanke på finansmarknadernas behov. Pensionsfonderna är betydande aktörer på aktie- och placeringsmarknaderna. Världens sammanlagda pensionsfonder beräknades år 1999 uppgå till ca 13 triljoner US-dollar. I flera länder kommer det efter år 2020 att från fonderade system flyta ut mera medel än vad som tillförs. Detta kan leda till att aktiepriserna kraftigt sjunker i och med att placeringsportföljerna får en förändrad sammansättning. Samtidigt står den offentliga sektorn inför ökande vårdkostnader, vilket kan leda till en högre räntenivå.

Inledning

En av social- och hälsovårdsministeriet i Finland tillsatt arbetsgrupp, som utrett frågor om införande av en eventuell vårdförsäkring, avlätt sin rapport våren 2001. I denna rapport utnyttjades bl.a. av Statistikcentralen gjorda uppskattningar om förändringar i landets befolkningsstruktur. Enligt befolkningsprognoserna vid den tiden antas födelsetalet vara fortsatt oförändrat, 1,75 barn per år och tusen kvinnor i fertil ålder. Under de följande 30 åren antas de genomsnittliga återstående levnadsåren för 65-åriga män stiga från nuvarande 15 år till 18 år och för kvinnor i samma ålder från nuvarande 19 år till 21½ år. Nettoinvandringen uppskattas till i genomsnitt 4 000 personer om året.

Den andel av befolkningen som uppnått pensionsåldern börjar stiga kraftigt efter år 2005. År 2020 beräknas det finnas 44 procent fler personer över 65 år än år 2000, sammanlagt inemot 1,2 miljoner. År 2030 finns det 1,35 miljoner personer som är över 65 år, vilket är 74 procent fler än år 2000.

Befolkningen i arbetsför ålder förefaller minska med några hundra tusen fram till år 2030. Enligt Finlands statistiska årsbok börjar också folkmängden minska kring år 2025. Utvecklingen beror i stor utsträckning på faktorer som födelsetal, förändringar i livslängden samt invandringen. Säkert är emellertid, att befolkningen i Finland snabbt åldras. En

Tarmo Pukkila är överdirektör vid social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning.

allt mindre arbetskraft kommer att ha ansvar för försörjningen av en allt större del av befolkningen.

Finland är inte den enda nation som åldras. I nästan alla EU-länder är utvecklingen densamma. Speciellt snabbt åldras befolkningen i Japan, om man ser till länder utanför Europa. Enligt Hewitt (Hewitt 2002) minskar befolkningen i arbetsför ålder i Europa med 9 procent och i Japan med 16 procent fram till år 2030. Under samma tid beräknas den totala folkmängden i Europa minska med 8 procent och i Japan med 5 procent. Enligt dessa prognoser kommer Japans folkmängd således att grovt taget minska med Finlands nuvarande folkmängd under den ifrågasvarande perioden. I Europa minskar folkmängden med flera tiotal miljoner.

Redan med utgångspunkt i dessa siffror kan det i varje fall antas, att befolkningens åldrande kommer att få vittgående såväl globala som lokala konsekvenser. Befolkningens åldrande blir troligen en av de faktorer som mest påverkar utvecklingen under de kommande decennierna.

Denna artikel baserar sig till stor del på resultat från ett projekt om befolkningens åldrande, Global Ageing Initiative, genomfört åren 2000-2001 vid CSIS (Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.). Beslut om att starta projektet fattades år 1999. Projektets ordförande var Japans tidigare premiärminister Ryutaro Hashimoto, USA:s tidigare vice president Walter Mondale och den tyska centralbankens tidigare chefdirektör Karl Otto Pöhl. Medlemmarna i projektet var främst representanter för politiska kretsar, regeringar, affärsvärlden, universitet och vissa andra sektorer. Projektet leddes av Paul S. Hewitt.

Projektet avlät en rapport om iakttagelser och rekommendationer i början av år 2002. Rapporten är baserad på existerande data om vad som sker när befolkningen åldras. Ytterligare information insamlades i samband med

konferenser i Washington, Zürich och Tokyo samt vid rundabordsdiskussioner i Paris och Washington.

Rapporten granskar de utmaningar som befolkningens åldrande ställer såväl den offentliga som den privata ekonomin samt näringslivet inför. Samtidigt med att befolkningen blir äldre ökar också pensions-, hälsovårds- och åldringsvårdsutgifterna. Därför är det inte förvånande att dessa frågor är mycket uppmärksammade i rapporten. Den behandlar också åldrandets effekter med hänsyn till arbetsmarknaden, finansmarknaden och globaliseringen. Sammantaget kan man säga, att åldrandets välfärdseffekter ligger i fokus.

I denna artikel är det inte möjligt att uttömmande granska på långt när alla följder av åldrandet. Jag har valt att ta fram speciellt sådana faktorer som har relevans för försäkringsnäringslivet. Eftersom försäkringsverksamheten har samband med alla delområden av det mänskliga livet berörs självfallet all försäkring av befolkningens åldrande.

Arbetsmarknaden och den ekonomiska tillväxten

Finland har länge lidit av en hög arbetslöshet. Speciellt svår var situationen under lågkonjunkturen i början av 1990-talet, då arbetslösheten snabbt steg från 3,5 procent till nästan 20 procent. Trots en långvarig och snabb ekonomisk tillväxt sedan mitten av 1990-talet har arbetslösheten inte återgått till den tidigare nivån. Den officiella arbetslösheten, som utgår från Statistikcentralens siffror, ligger för närvarande på knappt 10 procent. Om man väljer en bredare definition framstår arbetslösheten som mycket högre än vad de officiella siffrorna ger vid handen; ett stort antal arbetslösa och arbetslöshetspensionärer är nämligen föremål för aktiva sysselsättningsåtgärder. Sålunda definierad låg arbetslösheten hösten 2001 på över 15 procent

På grund av att befolkningen blir äldre

kommer situationen redan efter några år att kraftigt förändras när det gäller efterfrågan på arbetskraft i och med att de stora årskullarna från efterkrigstiden uppnår pensionsåldern. Av statstjänstemännen i Finland går t.ex. hälften i pension före år 2010. Situationen är likadan också inom flera andra sektorer. De som nu inleder sina studier kommer efter några år att ha utmärkta möjligheter att få arbete. Sannolikt kommer många branscher under de allra närmaste åren att lida avsevärd brist på arbetskraft.

Varför skall man vara bekymrad över att befolkningen åldras när arbetsmarknaden ser ut att erbjuda rikligt med arbetsmöjligheter? Den centrala orsaken är att befolkningsförändringarna, den ekonomiska tillväxten, finansieringen av den sociala tryggheten och ökningen i välståndet alla är beroende av varandra.

Väsentliga komponenter i den ekonomiska tillväxten är folkmängden, antalet personer i arbetsför ålder och produktivitetsökningen. Om de två förstnämnda faktorerna minskar blir den ekonomiska tillväxten beroende av att produktiviteten ökar. Av sjunkande folkmängd följer sjunkande efterfrågan, fallande tillgångsvärden, mindre intäkter för företagen, svagare valuta och ökande budgetunderskott. På en global marknad sprids problemen snabbt från ett land till ett annat.

Arbetskraften i Finland börjar minska från och med år 2006. Finansieringen av socialutgifterna bygger framför allt på en hög sysselsättningsgrad. En av det finländska välfärds-samhällets största utmaningar består i att de sysselsatta så tidigt lämnar arbetslivet, i genomsnitt redan före fyllda 60 år.

Den stigande efterfrågan på arbetskraft eliminerar inte automatiskt den höga arbetslösheten. Det väsentliga är att samhället kan förhindra att de unga slås ut. När det gäller att klara av den utmaningen och lösa de problem som här finns är det föräldrarna och skolväsendet som innehar nyckelrollerna.

Den ekonomiska utvecklingen

Mindre arbetskraft och sjunkande folkmängd kan leda till att den ekonomiska tillväxten avtar. Färre människor behöver färre varor och tjänster. Det har uppskattats att den ekonomiska tillväxten avtar såväl inom EU som i Japan i det fall att de sysselsattas tilltagande benägenhet att gå i pension inte kan stävjas. Noteras bör, att i USA, Kanada och Australien ökar arbetskraften fram till år 2030, men då arbetskraftsökningen avtar är också den ekonomiska tillväxten i fara i dessa länder.

Minskad efterfrågan och en allt hårdare konkurrens inom ett flertal sektorer försämrar företagets resultat. Följden av detta kan vara att aktiekursutvecklingen blir mera anspråkslös än tidigare. Aktiekurserna är utsatta för tryck också från ett annat håll. Pensionsfonderna och försäkringsanstalterna världen över är betydande aktörer på aktie- och placeringsmarknaderna. Enligt uppskattningar vid CSIS uppgick världens sammanlagda pensionsfonder till ca 13 triljoner US-dollar år 1999. Av dessa tillgångar är ca 90 procent placerade i pensionsfonder i USA, Japan, Storbritannien, Holland, Schweiz och Kanada. De överlägset största förvaltarna av pensionsmedel är de amerikanska pensionsfonderna, vilkas placeringstillgångar år 1999 uppgick till inemot 8 triljoner US-dollar. Över 60 procent av världens samtliga pensionstillgångar låg således i amerikanska pensionsfonder. Världens pensionsfonder har en enorm betydelse som aktieplacereare.

Enligt CSIS kommer det i vissa länder efter år 2020 att från fonderade system flytta ut mera medel än vad som tillförs. Detta kan leda till att aktiepriserna sjunker i och med att placeringsportföljerna får en förändrad sammansättning. Det finns visserligen de som tror att aktier som bjuds ut alltid också finner köpare. Det är möjligt, men prisnivån är nödvändigtvis inte den som alla hoppats på. Då den offentliga sektorn samtidigt står inför

ökande pensions-, hälsovårds- och åldringsvårdsutgifter kan följden bli en stigande räntnivå. För att så inte skall ske anser många det vara viktigt att snabbt öka fonderingen i de länder där fonderingsgraden för närvarande är låg. Det anses också vara viktigt att röja undan de hinder som står i vägen för gränsöverskridande placeringar av pensionsmedel.

Förändringarna i åldersstrukturen och det faktum att de stora åldersklasserna går i pension kan också komma att påverka värdena på andra tillgångsslag. När de stora åldersklasserna inte längre i pensionsåldern har behov av sina stora bostäder, kan utbudet av bostäder komma att överstiga efterfrågan. En dylik situation kunde leda till fallande bostadspriser.

Inom många sektorer beror efterfrågan på varor och tjänster på befolkningens åldersstruktur. När den förändras uppkommer det överkapacitet inom vissa branscher och därigenom en hårdare konkurrens. Å andra sidan uppstår det ett behov att utöka kapaciteten inom sådana näringslivssektorer som har anknytning till de äldre åldersklasserna. Exempel härvidlag är bl.a. hälsovårdstjänster, åldringsvårdstjänster och turism. Nya växande områden inom näringslivet har en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten.

Utredningarna vid CSIS var överens om att trenderna inom befolkningsstrukturutvecklingen innebär allvarliga utmaningar för den offentliga ekonomin, trots att många länder satt igång med reformer inom socialskyddet och dess finansiering. Kostnadstrycket till följd av att befolkningen blir allt äldre försvagar den offentliga sektorns möjligheter att göra större satsningar på utbildning och annan infrastruktur. Den offentliga sektorns finansieringsproblem kan leda till ökande budgetunderskott och sämre stabilitet i världsekonomin.

Försäkringsanstalterna

Såsom ovan konstaterats är försäkringsanstalterna i egenskap av stora placerare betydande aktörer på finansmarknaden. En markant nedgång i aktiekurserna har en stor inverkan på försäkringsanstaltens resultat och solvens. Men försäkringsanstaltens agerande på finansmarknaden kan också i sig påverka exempelvis prisutvecklingen i fråga om aktier. Marknaden kan försätta försäkringsbolag i gungning och vice versa. Beroendet är ömsesidigt.

Det egentliga syftet med pensionssystemen är att trygga pensionerna och sköta utbetalningen av dem. Försäkringsbranschens viktigaste uppgift är att betala ersättning då ett försäkringsfall inträffat. Placering är inte en huvuduppgift, men i och med att placeringsfunktionen stöder den huvudsakliga uppgiften har också den en viktig position. En lyckad placeringsverksamhet möjliggör avsevärda sänkningar av försäkringspremierna. Särskilt viktig är en lyckad placeringsverksamhet inom pensionsförsäkringen.

Det lagstadgade arbetspensionssystemet i Finland är delvis fonderande. Då arbetspensionssystemet infördes i början av 1960-talet bestod systemets placeringsverksamhet länge i stor utsträckning av återlåning. För arbetspensionsanstalterna var återlåningen så gott som riskfri. Det senaste årtiondets diskussion om placeringen av pensionsmedlen ledde till att en betydande reform, som berörde pensionsanstalterna, genomfördes vid ingången av år 1997. Utgångspunkten för reformen var att man ville kunna placera pensionsmedlen så att de gav högre avkastning. Man förutsåg en markant stegring av arbetspensionspremierna från år 2010 framåt. Kalkyler visade att om inga effektiva reformer genomfördes i pensionssystemet skulle arbetspensionspremierna stiga med omkring 10 procentenheter från den nuvarande nivån på cirka 20 procent. En sådan stegring är inte möjlig i en globali-

serad värld utan allvarliga konsekvenser. Inom det finländska pensionssystemet är tidig pensionering ett betydande problem. Därför är senareläggning av pensioneringen ett viktigt tema i den pågående pensionsdebatten i Finland. Högre avkastning på de placerade pensionsmedlen är ett annat sätt att minska kostnadstrycket.

Före pensionsanstaltsreformen år 1997 klarade sig de finländska arbetspensionsanstalterna med en låg solvens. Det berodde på att riskerna i pensionsanstalternas placeringsverksamhet var ringa. Strävan efter bättre avkastning förutsatte en övergång till mera riskbetonad placering. För detta behövdes större solvensbuffertar än tidigare. Genom 1997 års reformer kunde arbetspensionsanstalterna öka sitt verksamhetskapital, vilket breddade möjligheterna till större placeringar i aktier och därmed ökat risktagande. Många pensionsanstalter valde att gå in för större aktieplaceringar, medan andra har tillämpat en mera försiktig placeringspolitik. Olikheterna i placeringspolitikens inriktning har kommit till synes exempelvis i de olika pensionsbolagens resultat för åren 2000 och 2001.

Vid pensionsreformen 1997 uppgjordes nya krav på pensionsanstalternas solvens. Efter reformen är solvenskraven för varje enskild pensionsanstalt beroende av riskerna i placeringsportföljen. Ju mera riskbetonad en anstalts placeringsportfölj är, desto högre solvens förutsätts anstalten ha. Det innebär att olikheter i placeringsfördelningen leder till olikheter i solvenskravet.

De solvenskrav som utarbetades i Finland för fem år sedan innehåller också en s.k. early warning-komponent. Man ville i Finland att tillsynsmyndigheten skall ha möjlighet att ingripa i en övervakad försäkringsanstalts situation i ett tidigare skede, då anstalten ännu är långt från solvensgränsen men solvensen befinner sig i sjunkande. Resultatet blev solvenszoner i anslutning till övervakningen. Ju

lägre zon den övervakades solvens befinner sig i, desto större är övervakarens befogenheter och samtidigt även de begränsningar som binder den övervakade med avseende på verksamheten.

Försäkringsinspektionens viktigaste mål är fortsättningsvis att trygga de försäkrade intressena. Inom Europeiska unionen är livförsäkringsbolagens solvenskrav låga medan riskerna i placeringsverksamheten ökar. I Finland har försäkringstillsynsmyndigheterna redan siktat på att motsvarande solvenskrav och early warning-system som finns för pensionsförsäkringsanstalterna också skall införas för livförsäkringsbolagen. Särskilt viktigt är det att utveckla försäkringstillsynen så att de försäkrade intressena är tryggade även i en situation av ökande risker till följd av befolkningens åldrande.

Sammanfattning

Avsikten med det föregående har varit att studera de risker som i många utvecklade länder är förknippade med befolkningens åldrande. Bakgrunden till åldersstrukturen i de utvecklade länderna är flera decennier av sjunkande nativitet i kombination med ökad livslängd tack vare bättre hälsovård och högre levnadsstandard. Under de närmaste årtiondena kan många av de utvecklade länderna räkna med minskad arbetskraft och på vissa håll även sjunkande befolkningssiffror. Allt mindre årskullar måste ansvara för pensionärsårskullarnas utkomst och de växande utgifterna för hälsovården och äldreomsorgen. Detta kanske leder till att den för samhällsutvecklingen viktiga ekonomiska tillväxten blir blygsammare än vad den varit. Följden kan bli att värdena på vissa tillgångsslag sjunker och att placeringsintäkterna blir mindre än tidigare. I och med att den ekonomiska tillväxten mattas av ökar trycket på den offentliga ekonomin. Ökad offentlig skuldsätt-

ning i ett flertal länder kan leda till att räntenivån stiger.

Om det ovan beskrivna scenariot blir verklighet inom de kommande årtiondena får det enorma konsekvenser. Det här inlägget tar inte upp vilka lösningar som kommer att krävas i framtiden för att de negativa effekterna av förändringen i befolkningsstrukturen i görligaste mån skall kunna elimineras. Det är även skäl att påpeka, att nästan allt som sagts i artikeln är förenat med en hel rad osäkerhetsfaktorer. Prognoser som sträcker sig tiotals år framåt i tiden är givetvis osäkra. Det är emellertid viktigt att identifiera de eventuella risker som har med befolkningens åldrande att göra. En väsentlig sak är likaså att kontinuerligt försöka analysera svaga signaler om vilken framtid vi går mot, för att inte tala om det läge vi befinner oss i vid varje tidpunkt. Även detta är ofta ytterst svårt.

Minnesmärket över president Paasikivi, beläget i Helsingfors centrum, är försett med ett i Finland välbekant uttalande av presidenten om att all vishets begynnelse är att erkän-

na fakta. Härtill kunde man tillägga, att det allra första steget är att känna till fakta.

Åtminstone en slutsats kan man dra av det framförda. Ökad forskning med inriktning på effekterna av att befolkningen blir äldre är absolut nödvändig. I dagens läge är kunskaperna om befolkningens åldrande otillräckliga till exempel med tanke på finansmarknaden. Även om ökad insikt ger ökad plåga är detta ett område som vi helt enkelt måste få veta mera om.

Källor:

Hewitt Paul S. (2002). The End of the Postwar Welfare State. *The Washington Quarterly*, 25:2 ss. 7-16.

Promemoria från social- och hälsovårdsministeriets vårdförsäkringsarbetsgrupp 2001:7.

Meeting the Challenge of Global Ageing. A Report to World Leaders from the CSIS Commission on Global Ageing. The CSIS Press, Washington D.C., 2002.

Finlands statistiska årsbok 2001. Statistikcentralen 2001.