

Förord

Långtidsutredningen 1999/2000 utarbetas inom Finansdepartementets strukturenhet. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier. Huvuddelen av dessa publiceras som bilagor till utredningens huvudrapport.

Denna bilaga har utarbetats av Konjunkturinstitutet med Hans Olsson och Charlotte Nilsson som projektansvariga.

En central del av långtidsutredningarnas uppgift är att ge en samlad bedömning över den ekonomiska utvecklingen på längre sikt. Bedömningarna har presenterats i form av ett antal alternativa scenarier. Inom ramen för Långtidsutredningen 1999/2000 utarbetas för första gången scenarierna i sin helhet av Konjunkturinstitutet. I denna bilaga presenterar Konjunkturinstitutet tre scenarier över utvecklingen av svensk ekonomi fram till år 2015. Utvecklingen i ett basscenario jämförs med ett alternativscenario där ett antagande om en mer omfattande arbetstidsförkortning görs och ett alternativscenario där arbetsmarknaden antas fungera bättre än i basscenariet.

Ansvar för långtidsutredningens bilagor och de bedömningar dessa innehåller vilar på respektive författare. Av huvudbetänkandet framgår hur bilagorna har använts i utredningens arbete.

Finansdepartementets kontaktperson har varit departementssekreterare Jonas Norlin.

Stockholm i januari 2000

Stefan Lundgren
Finansråd

Innehåll

Konjunkturinstitutets förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	15
2 Huvuddrag i de senaste decenniernas ekonomiska utveckling	19
3 Befolkning, arbetskraft och sysselsättning	35
3.1 Befolkningsutvecklingen.....	35
3.2 Arbetskraftsdeltagandet.....	37
3.3 Medelarbetstiden.....	42
3.4 Arbetskraftsutbud i timmar	46
3.5 Sysselsättning och arbetslöshet.....	47
3.6 Befolkning och arbetskraftsutbud i andra länder	50
3.7 Alternativa scenarier	52
4 Kapitalbildning, produktivitet och produktion.....	57
4.1 De internationaliserade finansiella marknaderna.....	58
4.2 Den reala kapitalavkastningen.....	59
4.3 Realkapitalbildningen.....	62
4.4 Totalproduktiviteten.....	65
4.5 Arbetsproduktiviteten.....	66
4.6 BNP-tillväxten och produktionens struktur i de olika alternativen	69
4.7 Energiförbrukning och koldioxidutsläpp	71
4.8 Produktivitet och BNP-tillväxt i andra länder	72

5	Efterfrågan och försörjningsbalansen.....	77
5.1	Utvecklingen till 2015 i basscenariot	77
5.2	Den inhemska konsumtionen	80
5.3	Tre delperioder	88
5.4	Två alternativa scenarier	91
6	Inkomster, utgifter och finansiellt sparande	97
6.1	Finanspolitiska förutsättningar	97
6.2	Sysselsättningens betydelse för de offentliga finanserna	98
6.3	Basscenariot	100
6.4	De alternativa scenarierna	111
6.5	... och vad händer sedan?.....	116

Konjunkturinstitutets förord

Långtidsutredningen 1999 utarbetas inom Finansdepartementets strukturenhet. I samband med utredningen genomförs bedömningar och kalkyler gällande den svenska ekonomiska utvecklingen fram till år 2015. Detta arbete har utförts inom Konjunkturinstitutet.

Denna bilaga, som redovisar bedömningarna och kalkylerna, har utarbetats av Alf Carling, Marie Börjesson, Lars Ernsäter, Charlotte Nilsson, Carl J Nordén, Hans Olsson och Göran Östblom. Hans Olsson och Charlotte Nilsson har varit projektansvariga. Lena Hamilton, Camilla Bladh och Lars M Johansson har gjort den slutliga redigeringen.

Vi tackar Finansdepartementets strukturenhet, Ekonomiska Rådet, m.fl. för värdefulla råd och synpunkter i fråga om kalkylernas inriktning och bilagans uppläggning.

Stockholm i december 1999

Ingemar Hansson
Generaldirektör

Sammanfattning

I de föreliggande kalkylernas basscenario för den svenska ekonomins utveckling 1998-2015 ökar BNP med 1,9 procent per år. I två alternativa kalkyler, kallade låg- och högalternativet, är BNP-tillväxten 1,3 respektive 2,5 procent per år. I lågalternativet räknas med en kraftigare nedgång i de genomsnittliga arbetstiderna. I högalternativet räknas med en högre sysselsättningsgrad och en lägre jämviktsarbetslöshet. I denna sammanfattning behandlas i huvudsak endast basscenariot.

De närmaste decenniernas ekonomiska utveckling kommer att starkt präglas av stora förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning. Antalet äldre i befolkningen kommer att öka kraftigt, dels som en följd av att medellivslängden successivt ökar, dels beroende på att de stora årskullar som föddes på 1940-talet börjar närma sig pensionsåldern. Befolkningen i förvärsaktiv ålder, som sedan 1980-talets början ökat ganska kraftigt, väntas stagnera, och från omkring år 2008 minska. Antalet ålderspensionärer per person i förvärsaktiv ålder har minskat något under 1990-talets lopp, men beräknas öka från nuvarande 0,30 till cirka 0,37 år 2015. Antalet barn minskar för närvarande, som resultat av de rådande låga födelsetalen. Även om födelsetalen kan förmodas öka igen – i takt med att arbetsmarknadsläget blir bättre – så beräknas barnantalet vid mitten av 2010-talet bli närmare 10 procent lägre än i dag.

Till befolkningsutvecklingens mest påtagliga effekter under åren fram till 2015 hör att pensionsutgifterna och utgifterna för sjukvård och äldreomsorg växer. Det minskande barnantalet medför bara en tillfällig lättnad för den offentliga sektorns finanser – på längre sikt utgör ett lågt barnafödande ett allvarligt hot mot tillväxten och välfärden. Samtidigt blir arbetskraftsutbudet och därmed det potentiella underlaget för skatter och avgifter i stort sett oförändrat. I basscenariot för de föreliggande kalkylerna räknas med att den samlade arbetsvolymen mätt i timmar blir endast obetydligt större år 2015 jämfört med 1998. En viss ökning sker till omkring 2008, varefter en nedgång följer. I de två sidoalternativen analyseras en något sämre, respektive en något bättre, utveckling av arbetsvolymen.

Sverige skulle således ett stycke in på 2000-talet kunna drabbas av

arbetskraftsbrist och svårigheter att finansiera de stigande utgifter som uppkommer när antalet äldre ökar. De sistnämnda utgifterna är i huvudsak ofrånkomliga, även om det inte är självklart att de i framtiden kommer att finansieras av den offentliga sektorn, genom skatte- och avgiftssystemen. I princip kommer det dock inte, oavsett finansieringsform, att finnas mer att fördela mellan generationerna än den produktion som de framtida förvärvsarbetande åstadkommer. Den ventil som finns är finansiering i utlandet, dvs. genom bytesbalansunderskott. För närvarande förbättras den svenska ekonomins utlandsställning allt mer genom överskott i bytesbalansen, och denna process beräknas i de föreliggande kalkylerna fortgå fram till år 2015. Utlandsförmögenheten kan komma att utgöra en välbehövlig buffert när de demografiska påfrestningarna på 2030- och 2040-talen blir än mer kännbara, vilket är vad SCB:s befolkningsprognos från år 1998 klart utvisar.

Att den offentligfinansiella utvecklingen ännu till år 2015 ter sig relativt friktionsfri i kalkylerna skall ses mot bakgrund av att några stora sänkningar i det totala skattetrycket inte inberäknats. Finansieringen av den offentliga sektorn underlättas också av att produktivitetstillväxten antagits bli någorlunda god och att lönesumman – den viktigaste skattebasen – förväntas växa kraftigt, sett i ett historiskt perspektiv.

Arbetsproduktiviteten, BNP per arbetad timme i ekonomin, antas 1998-2015 växa med 1,8 procent per år i basscenariot. Detta kan jämföras med 1,4 procent per år under åren 1975-1998. Tiden sedan 1970-talets mitt kan möjligen anses mer ekonomiskt och ekonomisk-politiskt olycksdrabbad än vad som borde vara normalt, vilket motiverar det något högre antagandet för framtiden. Internationella kriser skapades på 1970-talet genom OPEC-ländernas mycket stora oljeprishöjningar vid två tillfällen, och den svenska bank- och fastighetskrisen i 1990-talets början var också delvis internationellt betingad. För Sveriges del kan ekonomisk-politiska misslyckanden i högre grad än för många andra länder ha bidragit till den svaga ekonomiska utvecklingen, låt vara att vissa misstag självfallet inte kan undvikas sett över en så lång period. Den s.k. överbrygningspolitiken, som syftade till att hålla Sverige ifrån den internationella lågkonjunkturen vid 1970-talets mitt, har kritiserats, liksom de stora devalveringarna i början av 1980-talet. Mot slutet av 1980-talet hade troligen en starkare åtstramning för att undvika överhettning kunnat vara befogad, och kunnat förhindra att det finansiella sammanbrottet i 1990-talets början blev så allvarligt som det blev.

De svenska lönekostnaderna har haft en långsiktig tendens att öka snabbare än de i omvärlden, vilket periodvis försämrat näringslivets internationella konkurrenskraft kraftigt. Lönebildningsproblemen har delvis haft sin grund i lönebildningssystemet som sådant, men de har

förvärrats av att den ekonomiska politiken ackommoderat alltför höga lönekostnadsökningar, främst genom devalveringar som inte följts av en tillräcklig stabiliserande finans- och penningpolitik. Med Riksbankens nuvarande inflationsmål är risken för sådana skadliga inflationsförlopp rimligtvis eliminerade.

Produktivitetsantagandet är å andra sidan lågt hållet om man jämför med 1960-talets och det tidiga 1970-talets utveckling. Då rådde ovanligt gynnsamma internationella tillväxtvillkor, främst som följd av handels liberalisering. Perioden var också, i Sverige och i huvudsak även internationellt, relativt fri från kriser och större finansiella händelser som hämmade det ekonomiska framåtskridandet.

Löneandelen i ekonomin beräknas bli ungefär lika stor år 2015 som 1998. Detta är ett trendbrott i förhållande till den historiska utvecklingen, som också är gynnsamt för de offentliga finanserna. Från mitten av 1970-talet fram till mitten av 1990-talet steg vinsternas andel av BNP, och vinsterna är en väsentligt lägre beskattad skatte- och avgiftsbas än lönerna, i synnerhet som man i stort sett kan betrakta mervärdesskatt och flertalet andra indirekta skatter som skatt på lönesumman.

Utbudskalkylen i basscenariot för BNP får sammanfattningsvis följande utseende, med tal för historiska perioder inlagda för jämförelse, procentuella förändringar per år:

	<i>Arbetade timmar</i>	<i>Produktivitet</i>	<i>BNP</i>
1960-1975	-0,3	4,3	4,0
1975-1998	0,1	1,4	1,5
1998-2015	0,1	1,8	1,9

Från 1975 till 1990 steg antalet arbetade timmar med cirka en halv procent per år; att ökningstalet för perioden 1975-1998 blev så lågt som 0,1 procent per år sammanhänger med att antalet personer i arbete föll kraftigt under 1990-talskrisen.

Den nedgång i arbetsvolymen som skedde 1960-1975 berodde på att medelarbetstiden sjönk. Minskningen i den genomsnittliga årsarbetstiden var 1,2 procent per år, dvs. långt större än den totala minskningen i arbetade timmar. Sedan omkring 1980 har i stället medelarbetstiden ökat något. I ett långt perspektiv finns det skäl att betrakta arbetstiderna som ett resultat av de förvärvsarbetandes önskade avvägning mellan fritid och materiell standard. En given real timlöneökning kan tas ut som ökad real årsinkomst eller som ökad fritid, eller i en kombination.

Under 1960-talet och första hälften av 1970-talet steg de reala timlönerna kraftigt, med cirka 4,5 procent per år. Av denna potentiella tillväxt i realinkomsterna togs en dryg fjärdedel ut i form av kortare årsarbetstid. Från 1970-talets mitt till 1998 var de reala timlönerna i stort sett oförändrade, fastän med betydande konjunkturella variationer. Den kraftiga uppgången i de reala timlönerna som skett mellan åren 1995 och 1998 har sålunda inte resulterat i mycket mer än att de genomsnittliga reala timlöner som rådde under 1970-talets andra hälft har återställts. Ökningen i medelarbetstiden sedan omkring 1980 är sannolikt uttryck för löntagarnas strävan att åstadkomma åtminstone någon real tillväxt i årsinkomsten.

I basscenariot räknas med en relativt liten minskning i medelarbetstiden, med 0,2 procent per år, trots att den reala timlönen beräknas öka med så pass mycket som 2,2 procent per år. Detta skulle betyda att löntagarna får ut så mycket som 2,0 procent per år i form av ökad real årsinkomst:

	<i>Real timlön</i>	<i>Medelarbetstid</i>	<i>Real årslön</i>
1960-1975	4,5	-1,2	3,2
1975-1998	0,3	0,1	0,4
1998-2015	2,2	-0,2	2,0

I ett av sidoalternativen, lågalternativet, räknas med en mer betydande förkortning av den genomsnittliga årsarbetstiden.

I basscenariot förutsätts att arbetslöshetens jämviktsnivå är 4,0 procent år 2015 och att arbetskraftsdeltagandet uppgår till 78,5 procent av befolkningen i åldern 16-64 år. Sysselsättningen i antal personer beräknas därmed öka med 0,3 procent per år:

	<i>Personer i aktiv ålder</i>	<i>Arbetsutbud</i>	<i>Sysselsatta</i>
1960-1975	0,4	0,7	0,8
1975-1998	0,3	0,3	-0,2
1998-2015	0,0	0,2	0,3

Både nivån på jämviktsarbetslösheten och tillväxten i arbetskraftsutbudet beror på hur effektiv arbetsmarknaden är i sin uppgift att anpassa utbud och efterfrågan till varandra. Detta kan i sin tur bero på flexibiliteten i lönebildningssystemen, i vilken grad de allmänna transfereeringssystemen ger incitament till att arbeta, arbetsgivarnas och löntagarnas anpassningsförmåga, hur väl utbildningsväsendet inriktning anpassas till behoven av arbetskraft av olika slag m.m. I ett sidoalternativ, högalternativet, räknas med en mer välfungerande arbetsmarknad i

dessa avseenden, som medger en lägre jämviktsarbetslöshet, ett större utbud av arbetskraft och en högre sysselsättning.

De långfristiga kalkylerna läggs upp så att det långsiktiga jämviktsläget nås, vilket bl.a. innebär att jämviktsarbetslöshet råder. Någon prognos på konjunkturläget görs inte. I verkligheten kommer naturligtvis konjunktursvängningar att förekomma, men beräkningarna avser ett tänkt "normaltillstånd" för ekonomin. Detta innebär att det utbud av potentiell BNP som framräknats via antaganden om arbetsvolym och produktivitet motsvaras av en lika stor efterfrågan.

Mot bakgrund av bl.a. den starka tillväxt i de reala löneinkomsterna som uppkommer i kalkylerna, beräknas hushållens reala disponibla inkomster öka kraftigt 1998-2015; med 2,5 procent per år i basscenariot. Detta är betydligt mer än tillväxten i BNP. Till den höga inkomstillväxten bidrar också den ökande volymen av ålderspensioner och att en viss skattesänkning för hushållen inkalkylerats. Hushållens sparkvot har bedömts öka till drygt 4 procent år 2015, från drygt 1 procent 1998. Tillväxten i den privata konsumtionen blir, trots det höjda sparandet, så hög som 2,4 procent per år.

Den offentliga konsumtionen antas 1998-2015 växa med ungefär 1 procent per år. Endast en mindre del, cirka 0,2 procent per år, kan förklaras av de ökade offentliga konsumtionsbehov som direkt hänger samman med befolkningsförändringarna; återstoden kan betecknas som kvalitetsförbättringar inom respektive verksamheter. Som nämnts minskar antalet barn under kalkylperioden, och bland de äldre är det främst de "yngre äldre" (åldersgruppen 65-74 år), med jämförelsevis begränsade vård- och omsorgsbehov, som ökar i antal. Under perioden 1990-1998 skulle de befolkningsmässiga förändringarna ha motiverat en tillväxt i den offentliga konsumtionen på cirka 0,5 procent per år, vid oförändrade nivåer per person i respektive åldersgrupp inom de olika konsumtionsområdena. Då ökade emellertid den offentliga konsumtionsvolymen knappast alls. De antagna kvalitetsförbättringarna under kalkylperioden består därför delvis i ett återställande av de nivåer som rådde år 1990.

I kalkylerna för privat och offentlig konsumtion antas att de verksamheter, som i dag delvis är offentligt finansierade och producerade, förblir detta i ungefär oförändrad omfattning. Det kan givetvis inte uteslutas att den typ av tjänster det gäller i ökad (eller minskad) utsträckning konsumeras som privat konsumtion i framtiden. Tillväxtantagandet för den offentliga konsumtionen avser verksamheterna som sådana, snarare än den finansieringsform under vilken de bedrivs.

Kalkylerna för efterfrågan på investeringar i fast realkapital (byggnader, maskiner m.m.) har gjorts utifrån behovet av tillväxt i den samlade realkapitalstocken och under beaktande av bl.a. kapitalkostnaderna i

förhållande till lönekostnaderna. Investeringarna beräknas växa med 2,6 procent per år 1998-2015. Detta ökningstal drivs upp av en procentuellt sett kraftig ökning i bostadsbyggandet från den mycket låga nivån år 1998. Beräkningen innebär ändå att bostadsinvesteringarna år 2015 blir små i ett historiskt perspektiv.

Utrikeshandeln beräknas som redan nämnts ge fortsatta överskott. Bytesbalansöverskottet motsvarade år 1998 cirka 2,5 procent av BNP, och det sjunker i basscenariot till 1,5 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella sparande är för närvarande målsatt till att motsvara 2 procent av BNP. Detta mål bibehålls i de föreliggande kalkylerna fram till år 2008, varefter målet dras ned till 1 procent av BNP. Även med denna mer begränsade ambition beräknas en offentlig nettoförmögenhet motsvarande närmare 15 procent av BNP ackumuleras till år 2015. Det är härvid dock att märka att de individuella premiereserverna i det reformerade pensionssystemet bokföringsmässigt kommer att höra till den offentliga sektorn. Dessa premiereserver kan i runda tal uppskattas motsvara den offentliga nettoförmögenheten år 2015.

Den ovan angivna utvecklingen av bytesbalansen och den offentliga sektorns finanser innebär att den privata sektorn kommer att ha ett finansiellt sparöverskott på cirka 0,5 procent av BNP:

	<i>Privat sektor</i>	<i>Offentlig sektor</i>	<i>Summa = bytesbalansen</i>
1998	-0,8	3,2	2,4
2015	0,5	1,0	1,5

Överskottet i den privata sektorns finansiella sparande är hänförligt till hushållssektorn, medan företagssektorn har underskott. Det är i historiskt perspektiv bara i kraftiga lågkonjunkturer, med mycket små reala investeringar, som företagssektorn som helhet uppträder som en utlåande sektor i samhällsekonomin.

1 Inledning

Långtidsutredningarna har en mer än halvsekel lång historia i Sverige. Den första presenterades redan år 1948. En tyngdpunkt i utredningarna har alltid varit omfattande beräkningar av den svenska ekonomiska utvecklingen ett antal år framåt i tiden, eller beräkningar för en långt i framtiden liggande prognoshorisont. Detaljeringsgraden och siktlängden hos beräkningarna har växlat något under årens lopp. På 1960-talet etablerades en form för verksamheten där långtidsutredningar offentliggjordes vart femte år – LU 65, LU 70 osv. – och där siktlängden var 5 år. Mellan dessa tillfällen började man snart göra uppföljningar eller avstämningar. Under de senaste decennierna har skillnaden mellan ”stor LU” och avstämning suddats ut, tidsperspektiven har förlängts, och samtidigt har publiceringstillfällena blivit något mer oregelbundna.

Tidigt började man utveckla ekonometriska modellverktyg som stöd för analyser och beräkningar. Kärnan blev en s.k. input-outputmodell med många sektorer, vilken medgav detaljerade beräkningar av hur t.ex. förändringar i en sektor påverkade utvecklingen inom andra sektorer. Detta var ändamålsenligt, eftersom långtidsutredningarna länge fungerade som statliga planeringsinstrument, särskilt under 1960-talet och i början av 1970-talet. Den statliga planeringen avsågs gälla inte bara den offentliga sektorns egen verksamhet, utan även näringslivets strukturomvandling, avvägningen mellan olika konsumtions- och investeringsbehov i ekonomin m.m.

Både den mer intensiva modellanvändningen och den långsiktiga planeringskaraktären skilde långtidsutredningarna från de konjunkturrapporter som framställdes och alltjämt framställs av Konjunkturinstitutet och i regeringens nationalbudgetar. Den sistnämnda typen av dokument var, och är, avsedda som prognoser av den faktiska utvecklingen under ett par, tre år framåt i tiden, och kvaliteten brukar bedömas efter hur väl de visar sig överensstämma med utfallen. Helt rättvist är det inte att göra sådana utvärderingar, eftersom prognoserna utgör underlag för den allmänna ekonomiska politiken, och politiken kan – eller bör – ibland ändra på utfallen. Långtidsutredningarnas kalkyler har numera visserligen förlorat all betydelse som planeringsunderlag i den gamla meningen, men de är fortfarande av en avgjort annan art än

konjunkturprognoserna. För det första kan kalkylerna inte tolkas som prognoser i egentlig mening – ekonomiska prognoser är strängt taget omöjligt att göra på längre sikt – utan mer som konsekvensanalyser av ett antal uppställda antaganden om den internationella utvecklingen, om de ekonomiska aktörernas beteende, eller om den ekonomiska politiken som sådan. För det andra brukar man eliminera konjunkturinflytandet vid prognoshorisonten, vilket innebär att kalkylerna avser år med ”normalkonjunktur” eller ”långsiktiga jämviktslägen”.

Båda de nyssnämnda egenskaperna hos långtidsutredningarna skapar lätt förvirring, inte bara hos allmänheten utan ibland även hos ekonomer av facket. Ett sätt att klargöra beräkningarnas karaktär av konsekvensanalys är att variera de uppställda antagandena – att visa olika alternativ eller scenarier. Så görs också i denna kalkylbilaga till LU 1999/2000. Härigenom kan effekten på ekonomin av en osäkerhet i de bakomliggande förutsättningarna demonstreras. Att förklara beräkningarnas karaktär av ”normalårskalkyler” är kanske ännu besvärligare. I de föreliggande beräkningarnas basscenario anges t.ex. att arbetslösheten år 2015 är 4 procent. Beroende på konjunkturläget – som det är omöjligt att säga något om på denna sikt – kan arbetslösheten bli t.ex. 2 procent eller 8 procent år 2015. Kalkylen kan vara helt korrekt i alla fall, efter sina förutsättningar. Skulle det däremot visa sig att arbetslösheten blir 6 procent, även om högkonjunktur skulle råda år 2015 – då har en felaktig bedömning eller ett felaktigt antagande gjorts beträffande ”jämviktsarbetslösheten”.

Till de ytterligare förändringar som långtidsutredningarna undergått under senare år hör att tonvikten lagts vid analys av särskilt framträdande frågor och problem. I LU 95 sattes sålunda fokus på effektiviteten i användningen av samhällsekonomins resurser. I den föreliggande långtidsutredningen intas framträdande roller av dels miljöproblemen och den s.k. uthålliga tillväxten, dels de framtida befolkningsförändringarna och deras konsekvenser bl.a. för den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

Denna kalkylbilaga fyller funktionen att tillhandahålla beräkningar av den allmänna ekonomiska utvecklingen, varvid emellertid konsekvenserna av demografiska förändringar och förändringar på arbetsmarknaden särskilt uppmärksammas. Detta kommer till uttryck i att de alternativ till basscenariot som studeras har formulerats med utgångspunkt i frågor relaterade till arbetsmarknaden.

För kalkylerna har tre av Konjunkturinstitutets ekonomiska modeller utnyttjats, nämligen EMEC, KOSMOS och FIMO. EMEC-modellen är utformad för att kunna analysera miljöstörande utsläpp och har använts också för institutets miljöbilaga till LU 1999/2000, bilaga 2.

Ekonomins strukturella förändringar från nuläget till år 2015 har beräknats med den statiska allmänjämviktsmodellen EMEC. Den ekonomiska tillväxt som bestäms i modellen styrs av tillgången på produktionsfaktorer såsom arbetskraft, kapital och teknisk utveckling. Det är också möjligt att låta begränsningar av miljöutsläppen inverka på tillväxtens inriktning. Modellen förutsätter att företag och hushåll hinner anpassa sig fullt ut till prisförändringar. I ett tidsperspektiv på 15-20 år torde detta vara ett någorlunda rimligt antagande.

EMEC har 17 näringslivssektorer och en offentlig sektor. Företag och hushåll efterfrågar 20 olika grupper av varor och tjänster för insats i näringslivet, för investeringar och för privat konsumtion. Dessa produktgrupper används också som insats i den offentliga produktionen. Både inhemskt producerade och importerade varor ingår i produktgrupperna, vilka också exporteras. Näringslivet använder även arbetskraft, realkapital, råvaror och energi som insats i produktionen.

Det totala utbudet av arbetskraft är exogent bestämt, och kapital bjuds ut i en kvantitet som beror på en exogent given ränta. Alla produktionsfaktorer är fritt rörliga mellan sektorer. Det råder fri konkurrens på alla marknader och inga stordriftsfördelar eller -nackdelar förekommer i produktionen. Handelsbalansen och de utländska priserna är vidare exogent bestämda.

Företag och hushåll reagerar i modellen på förändrade priser (inklusive skatter av olika slag) i valet av produktionsteknik genom att byta till relativt billigare insatsfaktorer, respektive i konsumtionsvalet genom att byta till relativt billigare konsumtionsvaror. Tre slag av arbetskraft och sex energislag finns i modellen.

För en utförlig presentation av EMEC-modellen hänvisas till Konjunkturinstitutets Working Paper nr. 69.

För att analysera det ekonomiska förloppet från nuläget fram till år 2015 har den dynamiska modellen KOSMOS använts. KOSMOS är en halvårsmodell som i allt väsentligt är baserad på nationalräkenskapsdata. Modellen har byggts upp kring ett varubalanssystem som garanterar konsistens mellan utgifts- produktions- och inkomstflödena. Produktion och sysselsättning beräknas för fyra sektorer: industri, övrigt näringsliv samt statliga och kommunala myndigheter. I detta avseende är modellen starkt aggregerad. KOSMOS innehåller ekonometriska skattade samband för privat konsumtion, bruttoinvesteringar, utrikeshandel, pris- och lönebildning samt utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Ett antal variabler måste bestämmas helt exogent. Detta gäller världsmarknadsutvecklingen och internationella priser, men också vissa inhemska variabler. Till dessa hör bl.a. konsumtion och investeringar inom offentlig sektor, lager och bostadsinvesteringar samt räntesatser.

På vissa områden bygger dessa antaganden på väl underbyggda interna och externa bedömningar, medan det på andra områden mera handlar om schablonmässiga framskrivningar.

Den finansiella utvecklingen i ekonomin, och särskilt den offentliga sektorns inkomster och utgifter, analyseras i modellen FIMO. FIMO skiljer sig från EMEC och KOSMOS därigenom att den helt saknar ekvationer som beskriver och beräknar de olika ekonomiska aktörernas beteende. FIMO innehåller offentliga och privata sektorer samt deras transaktioner med utlandet. Inkomster i en sektor utgör utgifter i andra, och det finansiella sparande som utgör skillnaden mellan inkomster och utgifter summerar för privat och offentlig sektor till bytesbalansen. Det finansiella sparandet i varje sektor resulterar i en förmögenhetsförändring i sektorn.

Alla flöden mellan sektorer bestäms som antingen en relation till någon annan storhet i modellen eller exogent. Särskilt den offentliga sektorns transaktioner finns relativt detaljerat beskrivna, och ekvationerna efterliknar i allmänhet de faktiska regelsystemen.

Vid användandet av FIMO har resultaten från EMEC och KOSMOS använts som exogena förutsättningar. Det gäller exempelvis löner och priser samt produktion och användning i ekonomin. På basis av dessa resultat, har sedan inkomster och utgifter i privat och offentlig sektor beräknats, och resultaten från FIMO gällande hushållens inkomster, och den offentliga sektorns utrymme för konsumtionsutgifter har därefter gått tillbaka till EMEC och KOSMOS som exogena förutsättningar i en iterativ process.

Beräkningarna har gjorts med den nationalräkenskapsstandard som användes fram till 1999 (SNA 68). Källor till historiska data i tabeller och diagram är SCB:s nationalräkenskaper, arbetskraftsundersökningar och annat material från SCB, om inte annat anges.

Beräkningarna för de första fem åren bygger på de kalkyler som Konjunkturinstitutet presenterade i mars 1999. Den senaste utvecklingen, och de senaste bedömningarna, har inte införlivats i beräkningarna. Vid tolkningen av resultaten för perioden fram till år 2015 bedöms detta dock ha mindre betydelse.

2 Huvuddrag i de senaste decenniernas ekonomiska utveckling

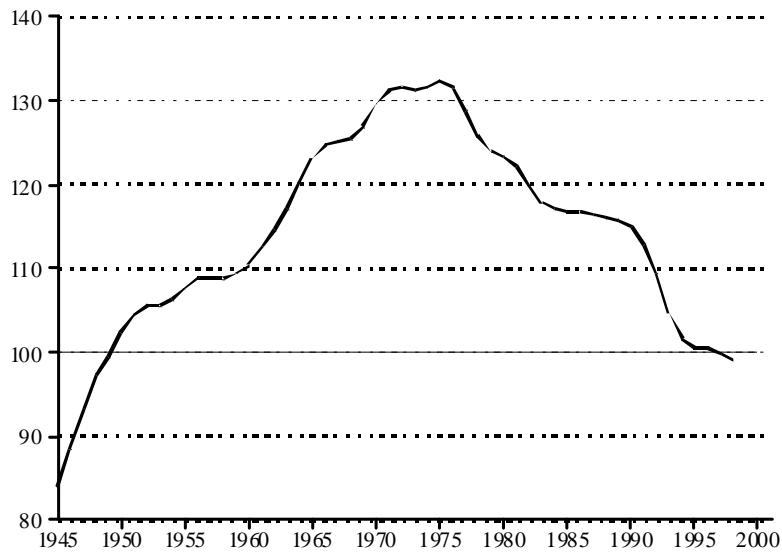
Mitten av 1970-talet framstår som en vattendelare i svensk ekonomisk historia sedan det andra världskrigets slut. Dessförinnan var tillväxten hög och väl jämförbar med den i andra länder. Efter 1970-talets mitt har den ekonomiska tillväxten i hela världsekonomin varit lägre än tidigare, och nedgången i tillväxttakt har dessutom varit särskilt påtaglig för Sveriges del. I detta kapitel beskrivs denna utveckling i sina huvuddrag. En del ytterligare detaljer om de senare decenniernas ekonomiska utveckling har sparats till de följande framtidsinriktade kapitlen om utvecklingen fram till år 2015. Framställningen i dessa kapitel har bedömts vinna på att antaganden och kalkyler presenteras i nära anslutning till det historiska händelseförlopp på vilket de utgör en fortsättning.

Faser i den ekonomiska utvecklingen efter andra världskriget

Sveriges BNP har sedan 1870-talets början, en period av 130 år, ökat med något mindre än 3 procent per år, en uppskattning som naturligtvis är behäftad med betydande osäkerhet. Ungefär lika stort har det genomsnittliga ökningstalet varit sedan det andra världskrigets slut år 1945. Efterkrigstiden består emellertid tillväxtmässigt av två olikartade delperioder: tiden före mitten av 1970-talet och tiden därefter. Under den förra perioden var BNP-tillväxten 3,5 procent per år, och tillväxttal understigande 3 procent för enskilda år var sällsynta. Under den senare perioden har tillväxten varit i genomsnitt 1,5 procent per år, och det har i stället varit ovanligt med tillväxttal på mer än 3 procent för enskilda år. I diagram 2.1 visas hur Sveriges BNP har utvecklats under efterkrigstiden i förhållande till en långsiktig trend på 2,8 procent per år.

Diagram 2.1 Sveriges BNP i relation till en långsiktig trend 1945-1998

Index med den långsiktiga trenden = 100



Anm. Den långsiktiga trendens tillväxttakt är 2,8 procent per år. Tre års glidande medelvärde för BNP.

Även internationellt var tillväxten hög 1945-1975. En viktig faktor var det teknologiska gap som fanns mellan USA och den övriga industrivärlden, bl.a. som resultat av det andra världskriget. Det gick att snabbt höja produktiviteten, inte minst i Västeuropa och Japan, med hjälp av importerad teknik från USA. Många länder hade också en stor reserv av arbetskraft inom jordbruket, och därför kunde även sysselsättningen växa snabbt inom industrin. Produktivitetstillväxten mätt på makroekonomisk nivå förstärktes således av de överflyttningsvinster som uppstod när resurser flyttades från jordbruket till den betydligt mer produktiva industrin.

Inom högtillväxtperioden 1945-1975 kan man i sin tur urskilja två delar, nämligen perioden 1945-1960 och perioden 1960-1975. Åren närmast efter krigsslutet präglades starkt av att fredsekonomin återställdes i Europa och att återuppbyggnadsarbetet i de krigshärjade länderna tog fart. Förutsättningarna för en svensk industriell expansion var synnerligen goda, och BNP-tillväxten uppgick till så mycket som cirka 7 procent per år under 1940-talets andra hälft. Under 1950-talet mattades tillväxten successivt, dock utan att för den skull sjunka under 3 procent per år.

Omkring år 1960 inleddes en ny accelerationsfas. En huvudorsak var nu att liberaliseringen av den internationella handeln tog fart. Tullarna började avvecklas, globalt sett som resultat av framgångsrika förhandlingar inom ramen för GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, numera ombildat till WTO, World Trade Organisation). Mellan de västeuropeiska länderna avvecklades tullarna på industrivaror nästan helt, först genom bildandet av EEC (EU:s föregångare) och EFTA omkring år 1960. Mellan dessa två block slöts senare avtal om inbördes tullavveckling. Följden av tullavvecklingarna blev en stark utveckling av den internationella specialiseringen och arbetsfördelningen, och en tillväxtskapande strukturomvandling ägde rum både i Sverige och andra västliga industriländer. Under 1960-talet uppgick den svenska BNP-tillväxten till över 4,5 procent per år.

Redan i början av 1970-talet började emellertid orosmoln hopa sig. Den internationella kapitalmarknaden var då hårt reglerad inom ramen för det s.k. Bretton Woods-systemet. Växelkurserna var fasta mellan de flesta länder, och de kunde endast ändras språngvis genom devalveringar och revalveringar, ofta efter hårda internationella förhandlingar. Uppkom större underskott i ett enskilt lands bytesbalans kunde dessa i huvudsak bara finansieras genom medverkan av IMF, den internationella valutafonden. USA-dollar var den dominerande reservvalutan, och sedan den amerikanska ekonomin råkat ut för balansproblem, bl.a. som följd av Vietnamkriget, bröt Bretton Woods-systemet samman år 1971. Många valutor lämnades att flyta fritt, och dollarn deprecierades kraftigt. Samtidigt accelererade inflationstakten i världsekonomin. Kulmen på inflationsutvecklingen blev de oljeproducerande OPEC-ländernas mycket stora oljeprishöjningar 1973-1974 i en samlad aktion, som inbegrep försök att begränsa produktionen för att hålla prisnivån uppe. Resultatet blev en avsevärd köpkraftsindragning från de icke-oljeproducerande länderna och en konjunkturedgång i världsekonomin. Finansieringen av de bytesbalansunderskott som uppstod – i princip en fråga om att flytta kapital från OPEC-länderna till den övriga världen – medförde ett uppsving för de internationella finansiella företagen, och regleringen av kapitalströmmarna började successivt att mjukas upp i många länder.

OPEC:s aktion bildade inledningen till en lång period av svagare realtillväxt i världsekonomin. Sedan 1975 har den genomsnittliga BNP-tillväxten i OECD-länderna bara varit ungefär hälften så stor som under perioden 1960-1975. En av de underliggande orsakerna till att tillväxttakten gick ned var förmodligen att många av de äldre industriländerna återgick till en defensiv politik med subventioner och handelshinder för att skydda bl.a. sina teko-, varvs- och stålindustrier mot den ökande konkurrensen från nya industriländer. För Sveriges del har

tillväxttaktens nedgång sedan 1975 blivit ännu mer påtaglig än genomsnittligt för OECD-länderna. Sverige försökte inledningsvis genom den s.k. "överbrygningspolitiken" att undgå den omedelbara internationella tillbakagång som följde på oljekrisen. Framgången blev relativt begränsad, och delvis som ett resultat av politiken började lönekostnaderna öka snabbare än i omvärlden. Näringslivets konkurrenskraft försvagades mycket allvarligt. Genom stora nedskrivningar av kronan 1977, 1981 och 1982 kunde visserligen kostnadsrelationen till utlandet återställas, men till priset av ökad inflation och ökade inflationsförväntningar. Under större delen av 1980-talet gynnades Sverige av internationell högkonjunktur och god tillväxt. De sista åren på 1980-talet präglades närmast av överhettning, och arbetslösheten nådde en rekordlåg nivå på endast cirka 1,5 procent åren 1989 och 1990.

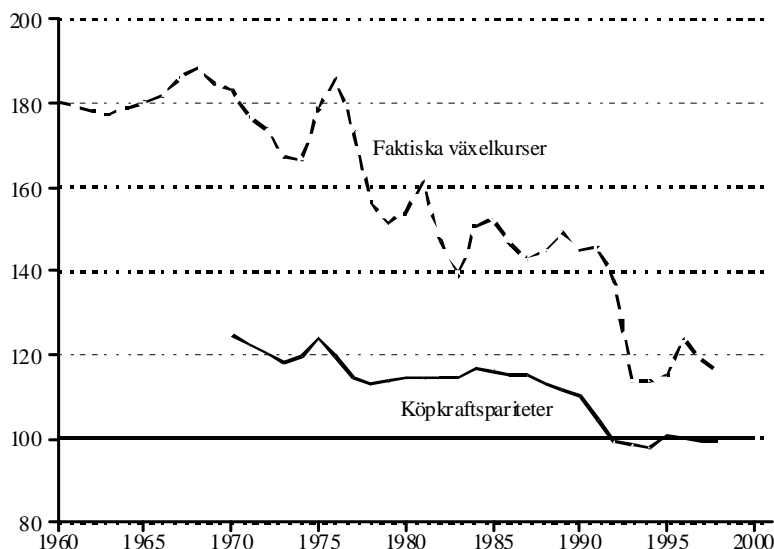
Lönekostnadsökningarna blev också under 1980-talet högre än i flera viktiga konkurrentländer, men de negativa konsekvenserna av detta blommade ut på allvar först när Sverige i 1990-talets början drabbades av den internationella lågkonjunkturen. Nedgången i Sverige blev långt kraftigare än i det övriga Västeuropa och arbetslösheten ökade. Till följd av de statsfinansiella problemen och bytesbalansproblemen steg räntorna mycket kraftigt, vilket förstärkte tillbakagången ytterligare. Under år 1993 nådde den öppna arbetslösheten drygt 8 procent – en ökning med cirka 6,5 procentenheter på tre år. Trots den relativt betydande uppgång i BNP som skett de senaste åren har tillväxten 1990-1998 stannat vid 1,0 procent per år. År 1999 har präglats av ett fortsatt konjunkturuppsving med ytterligare förstärkt tillväxt, och prognoserna pekar mot en fortsättning under år 2000. Ändå kommer BNP-tillväxten för hela 1990-talet (som inbegriper år 2000) att understiga 2 procent per år.

BNP per capita i Sverige och omvärlden

Omkring år 1970 låg Sverige högt på listan över världens höginkomstländer. Bara Schweiz och USA hade högre BNP per capita. År 1998 låg Sverige på 18:e plats, strax efter Irland, Finland och Storbritannien. Sveriges BNP per capita överensstämmer nu nästan exakt med EU-ländernas genomsnitt, efter att år 1970 varit 25 procent högre. Utslaget per år innebär detta en nära 1 procentenhet långsammare tillväxt än EU-genomsnittet.

Diagram 2.2 Sveriges BNP per capita i förhållande till EU-ländernas genomsnitt 1960-1998, beräkningar med växelkurser och köpkraftspariteter

Index med EU-genomsnittet = 100



Anm. Köpkraftspariteter enligt OECD och Eurostat.

Dessa uppgifter avser BNP per capita omräknad till enhetlig valuta med hjälp av s.k. köpkraftspariteter. Köpkraftspariteten mellan två länder är en växelkurs som inte finns i verkligheten, utan som är den teoretiska växelkurs som skulle likställa valutornas köpkraft i respektive länder. Om man kunde växla valuta till en kurs som är lika med köpkraftspariteten, skulle en given korg av varor och tjänster kosta lika mycket i länderna, oavsett vilken av valutorna man i utgångsläget har tillgång till.

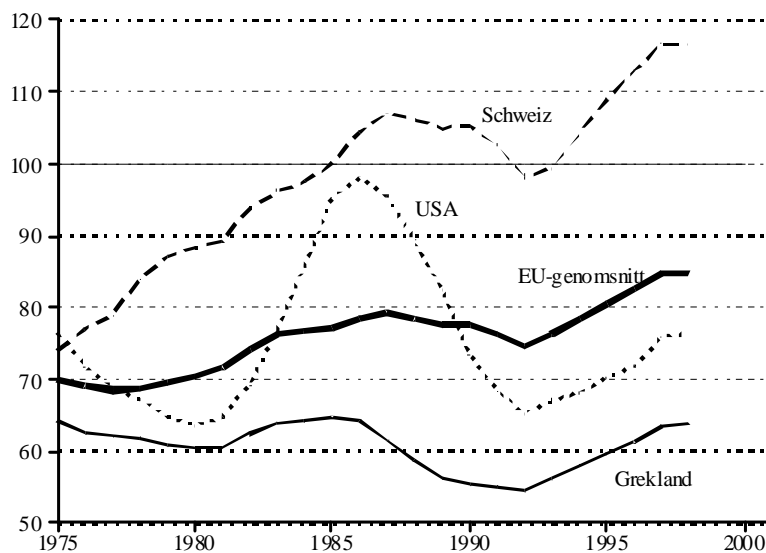
Köpkraftspariteter beräknas för OECD-länderna av OECD och Eurostat (EU:s statistikkontor). I många fall är skillnaden inte så stor mellan köpkraftspariteten och den faktiska växelkursen, även om den senare kan variera kraftigt på kort sikt. För Sveriges del är det emellertid även i långt perspektiv så att de beräknade köpkraftspariteterna visar på en betydligt högre köpkraft gentemot de flesta länder än vad den faktiska växelkursen ger uttryck för. Exempelvis var köpkraftspariteten mot USA-dollarn under 1998 9,63 kr. medan växelkursen var 7,95 kr. USA är alltså ett billigt land för svenskar som är intresserade av att köpa en för BNP representativ korg av varor och tjänster. Omvänt är Sverige ett

dyrt land för amerikaner, cirka 25 procent dyrare än hemlandet, vad gäller en korg som är representativ för BNP.

Ett liknande förhållande gäller Sverige kontra genomsnittet för de övriga EU-länderna. Detta kommer till uttryck i diagram 2.2. Om man använder de faktiska växelkurserna för att räkna om BNP per capita blir Sveriges relativa position betydligt bättre i förhållande till EU-ländernas genomsnitt än om man använder köpkraftspariteterna. Med växelkurserna som omräkningsinstrument skulle Sveriges BNP per capita vara 20 procent högre än EU-genomsnittet, i stället för lika med EU-genomsnittet när köpkraftspariteter används. Sverige är därmed 20 procent dyrare än hemlandet för en genomsnittlig EU-medborgare, vad gäller en för BNP representativ korg av varor och tjänster. För svenskar är EU-länderna naturligtvis omvänt billigare att handla i än Sverige. Se diagram 2.3. Detta gäller även varje enskilt EU-land, bortsett från Danmark, som är något dyrare än Sverige. I hela OECD-området var det år 1998 bara Schweiz, Danmark och Japan som, mätt på detta sätt, var dyrare än Sverige.

Diagram 2.3 Prisnivån i EU-länderna som genomsnitt och i vissa enskilda länder jämfört med Sverige 1960-1998, enligt köpkraftspariteter för BNP

Index med Sverige = 100



Anm. Köpkraftspariteter enligt OECD och Eurostat. 5 års glidande medelvärden.

Man skulle kunna tänka sig, att en orsak till att köpkraftspariteter och växelkurser skiljer sig så kraftigt åt just för Sveriges del är att den offentliga sektorn är så stor i Sverige, eller att denna är särskilt dyr i Sverige. Något sådant kan emellertid inte utläsas av OECD:s och Eurostats beräkningar, där den offentliga konsumtionen särredovisas. Köpkraftspariteten för den offentliga konsumtionen ligger t.o.m. något närmare växelkursen än pariteten för totala BNP. Vad som framför allt, enligt samma beräkningar, framstår som dyrt i Sverige är vissa tunga poster i den privata konsumtionen, däribland livsmedel, bostadstjänster och kollektivtransporter.

I ett långsiktigt perspektiv sedan 1970 har, som klart framgick av diagram 2.2, köpkraftspariteter och växelkurser närmat sig varandra. Kronan har fallit mer gentemot andra valutor än vad som motsvarar fallet i kronans allmänna köpkraft. Detta innebär att intrycket av Sveriges relativa tillbakagång i fråga om BNP per capita mildras något när man använder köpkraftspariteter i stället för växelkurser. Däremot blir som nämnts den absoluta nivån lägre när man använder köpkraftspariteter.

Redan de kraftiga kortsiktiga variationer som är vanliga i växelkurserna gör att internationella jämförelser av BNP per capita är svåra att göra med hjälp av växelkurser, såvida dessa inte på något sätt utjämnas över några år. Annars skulle resultaten av jämförelserna bli så starkt beroende av vilka växelkurser man väljer, att de blir tämligen meningslösa. Även på lång sikt blir emellertid växelkurserna ofta missvisande, eftersom de i första hand bestäms i samspel med priserna på sådana varor och tjänster som går i internationell handel. Det är därför som man behöver pariteter som speglar priserna även på den övriga produktionen av varor och tjänster i respektive länder. Samtidigt är emellertid en stor osäkerhet ofrånkomlig i varje beräkning av köpkraftspariteter. Osäkerheten är delvis av principiell art. Olika länder har sin BNP och konsumtion sammansatta på olika sätt, och ett problem är då att bestämma hur den korg av varor och tjänster skall se ut, som man beräknar prisnivån för. En annan svårighet är sedan att i länderna få fram tillförlitlig prisstatistik för de varor och tjänster man valt. Detta är ett mer allvarligt problem än när det gäller att konstruera ett prisindex som bara mäter prisförändringarna från ett år till ett annat inom ett enskilt land. Ett särskilt problem är hur priserna på offentlig konsumtion, som inte är marknadsbestämda, skall vägas in. Här är man i stort sett hänvisad till lönekostnadsuppgifter. Köpkraftspariteterna påverkas vidare av i vilken utsträckning de offentliga utgifterna i ett land finansieras genom indirekt beskattning (t.ex. moms) och genom direkt beskattning. Höga indirekta skatter höjer den inhemska prisnivån, och därmed priset på den varukorg man mäter, men invånarna har i stället kvar större

inkomster sedan den direkta inkomstskatten är avdragen, förutsatt att det totala skatteuttaget är givet. Denna faktor är i och för sig inte av så stor betydelse att den helt kan förklara den stora skillnad som ovan påvisats mellan köpkraftspariteter och växelkurser för Sveriges del. Det finns emellertid, som framgått, fler skäl än detta för att iaktta försiktighet när man använder köpkraftspariteter vid nivåjämförelser av olika länders BNP per capita.

Mer tillförlitliga blir troligen jämförelser av förändringstal mellan olika länder. Viktiga strukturella skillnader mellan olika ekonomier, som kan skapa missvisningar vid nivåjämförelser, förändras ofta inte så mycket över tiden, och de utgör då ett mindre problem vid jämförelser av förändringstal. Ovan har nämnts att Sverige, som år 1970 hade en BNP per capita som låg 25 procent över de nuvarande EU-ländernas genomsnitt, nu har en BNP per capita som är lika med EU-genomsnittet (om jämförelsen görs med köpkraftspariteter). Detta innebär att Sveriges BNP per capita ökat 0,9 procentenheter långsammare än EU-genomsnittet. Görs en motsvarande jämförelse med hela OECD-området blir resultatet att Sveriges BNP per capita ökat 0,7 procentenheter långsammare.

Volymtillväxten i Sveriges BNP per capita, beräknad på konventionellt sätt, har varit 1,3 procent per år sedan 1970. Detta kan jämföras med OECD-genomsnittet 1,8 procent per år. Skillnaden är 0,5 procentenheter per år, och denna jämförelse utfaller således inte fullt lika mycket till Sveriges nackdel som den nyss redovisade jämförelsen med köpkraftspariteter. Orsaken är att de svenska realinkomsterna urholkats genom att terms-of-trade (förhållandet mellan export- och importpriser) fallit. Inkomsterna av en oförändrad exportvolym har inte räckt till för att betala en oförändrad importvolym. Denna deflatering av realinkomsterna beaktas i köpkraftspariteterna, eftersom man där mäter prisnivåerna på både inhemska och importerade varor, men påverkar inte beräkningen av reala BNP eftersom importerade varor inte ingår i BNP. Terms-of-trade-effekten dras däremot av vid framräkningen av den reala bruttonationalinkomsten, BNI, som nedan skall behandlas.

Bruttonationalinkomsten, BNI

Den reala tillväxten i bruttonationalprodukten, BNP, brukar användas som ett allround-mått på samhällets produktionstillväxt, realinkomsttillväxt, välfärdstillväxt och ekonomiska framgång i största allmänhet. Detta är praktiskt, inte minst eftersom liknande beräkningar för andra länder finns lätt tillgängliga att jämföra med. Ofta är BNP-måttet också relevant, men inte alltid. En typ av kritik tar fasta på att BNP som väl-

färdsmått är ofullständigt: man får inte med oavlönat arbete i hemmen, sociala välfärdsaspekter, miljöaspekter m.m. Här skall emellertid särskilt tas upp BNP-tillväxtens brister som mått på ekonomins reala inkomstillväxt.

Den reala BNP-tillväxten är ett mått på utvecklingen av produktionen i kvantitativa termer, ett slags index. I en mot omvärlden sluten ekonomi är BNP-tillväxten också ett mått på tillväxten i de reala penninginkomsterna. All produktion motsvaras i detta fall av inkomster inom landet och alla inkomster härrör från produktion inom landet. I en öppen ekonomi överförs emellertid en del inkomster normalt till utlänningar som äger produktionsfaktorer på svensk mark. Omvänt härrör en del av den svenska ekonomins inkomster från svenskägda produktionsfaktorer i utlandet. I någon mån rör det sig om löneinkomster som intjänas i ett annat land än det där löntagaren är bosatt, men till helt dominerande del är det fråga om kapitalavkastning, i form av aktieavkastning på direktinvesteringar och räntor på lån.

Strömmar av sådana faktorinkomster går i båda riktningar, in i landet och ut ur landet. För Sveriges del har nettofaktorinkomsterna sedan 1970-talet givit negativa bidrag till nationens inkomstillväxt. Detta beror till allra största delen på de stora räntebetalningarna på landets utlandslån.

Utvecklingen av faktorinkomsterna till och från utlandet och det tidigare nämnda långsiktiga fallet i terms-of-trade har medfört att landets bruttonationalinkomst, BNI, ökat i långsammare takt än bruttonationalprodukten, BNP. Se tabell 2.1. Anmärkningsvärt är att den reala BNI-tillväxten under perioden 1990-1998 bara uppgick till 0,6 procent per år, trots en betydande återhämtning under de allra senaste åren.

Tabell 2.1 Real tillväxt i BNP och BNI 1960-1998

Procentuell förändring per år

	1950- 1960	1960- 1975	1975- 1990	1990- 1998
BNP	3,4	4,0	1,8	1,0
Effekt av faktorinkomster	0,0	0,0	-0,2	-0,1
Effekt av terms-of-trade	0,2	-0,1	-0,2	-0,3
BNI	3,6	3,9	1,4	0,6
BNP per capita	2,7	3,3	1,5	0,7
BNI per capita	2,9	3,2	1,1	0,3

Den reala tillväxten i BNI per capita har sammantaget under de senaste 25 åren varit mindre än 1 procent per år. Närmare en halv procentenhet per år av tillväxten i BNP per capita har inkomstmässigt förlorats till

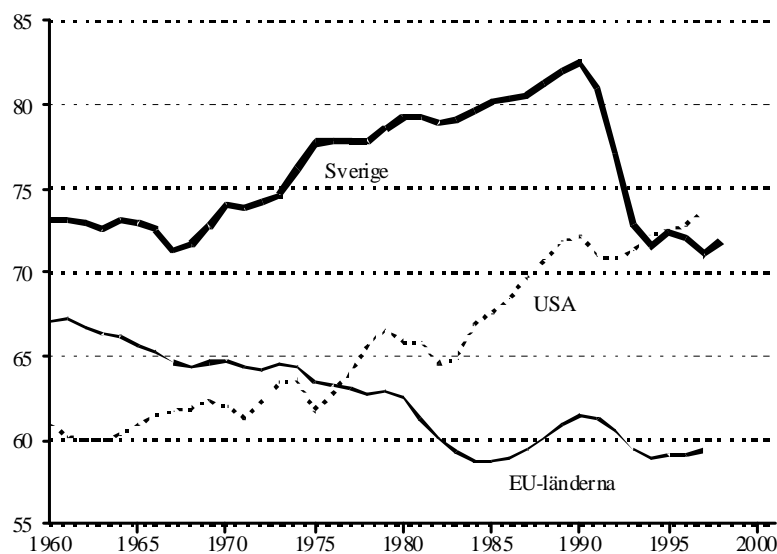
utlandet. Häri ligger också en av förklaringarna till att de genomsnittliga reallönerna i Sverige långsiktigt knappt ökat under de senaste decennierna, trots den tillväxt i BNP per capita som ägt rum. Relationen mellan BNP-tillväxten och reallönetillväxten tas upp mer i detalj i kapitel 5.

Sysselsättningen

Under den hittillsvarande delen av 1990-talet har antalet sysselsatta i den svenska ekonomin minskat kraftigt. År 1998 var sysselsättningen cirka 10 procent lägre än 1990. Den öppna arbetslösheten var då 6,5 procent, efter att under flera år legat på ungefär 8 procent. För närvarande är arbetslösheten stadd i ytterligare minskning, men är ändå långt högre än nivåerna i slutet av 1980-talet och omkring år 1990.

Sysselsättningsutvecklingen under 1990-talet står i skarp kontrast till utvecklingen under tidigare decennier. År 1990 var antalet sysselsatta mer än 25 procent högre än 1960. Den ökningen var hänförlig till att kvinnorna i allt högre grad trädde in på arbetsmarknaden. Se närmare kapitel 3. Sysselsättningsgraden, dvs. andelen sysselsatta i procent av befolkningen i de arbetsföra åldrarna steg kraftigt fram till 1990, som framgår av diagram 2.4. Nedgången i sysselsättningsgraden under 1990-talet har raderat ut den tidigare uppgången, men sysselsättningsgraden är ändå högre än i EU-länderna som genomsnitt. Få länder i världen har kommit i kapp Sverige ännu vid 1990-talets slut. Ett sådant land är USA, som haft en kraftig långsiktig ökning i sysselsättningen. I själva verket har huvuddelen av USA:s BNP-tillväxt under senare decennier berott på ökad sysselsättning, medan produktivitetstillväxten varit relativt liten. För EU-området har relationen varit den motsatta: BNP-tillväxten har i stort sett enbart åstadkommit med hjälp av produktivitetsökningar.

Sverige hade från 1970-talet fram till cirka 1990 en utveckling som var ett mellanting mellan den amerikanska och den typiskt västeuropeiska. Sysselsättningsgraden steg, men inte lika kraftigt som i USA (det hade inte heller varit möjligt med den höga nivå Sverige hade redan i utgångsläget). Produktivitetens tillväxt var betydligt lägre än det västeuropeiska genomsnittet, fast inte fullt lika svag som i USA. Se närmare kapitel 4. Under 1990-talet har Sverige anpassat sig till Europa, med en fallande sysselsättningsgrad – under denna period i långt snabbare takt än genomsnittet för EU-länderna. Produktivitetstillväxten har i stället blivit bättre, både vid en historisk jämförelse och i relation till de övriga EU-länderna.

Diagram 2.4 Sysselsättning i procent av befolkningen i arbetsför ålder i Sverige, EU-länderna och USA 1960-1998

Anm. Arbetsför ålder räknas här som 15-64 år.

De svenska sysselsättnings- och arbetslöshetsproblemen under 1990-talet har delvis sin grund i att den offentliga sektorn inte längre kunnat expandera. Den offentliga sektorn ökade mellan 1960 och 1990 sin andel av den totala sysselsättningen från 13 till 32 procent (se tabell 2.2), vilket motsvarade en ökning på ungefär 1 miljon människor. Under 1990-talet har emellertid även den offentliga sektorn minskat sin personalstyrka, och dess andel av den totala sysselsättningen har gått tillbaka något.

Tabell 2.2 Olika sektorers andelar av Sveriges totala sysselsättning 1960-1998

Procent av totala antalet sysselsatta

	1960	1970	1980	1990	1998
Offentlig sektor	13	21	31	32	31
Privat sektor	87	79	69	68	69
- jordbruk	15	8	5	4	3
- industri	33	29	25	21	20
- privata tjänster m.m.	39	42	39	43	46
Totalt	100	100	100	100	100

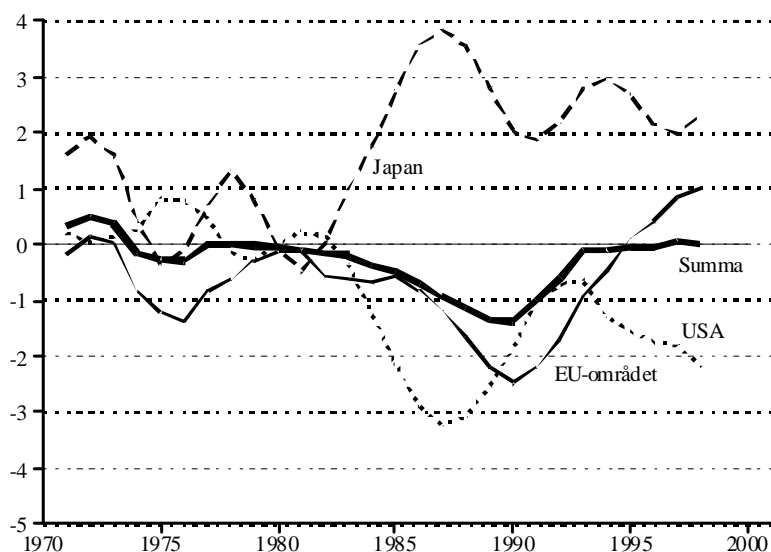
Även industrins andel av den totala sysselsättningen har minskat något under 1990-talet. Dess relativa tillbakagång har dock gått långsammare än tidigare, mycket beroende på exportindustrins framgångar under senare år. Den privata tjänstesektorn sysselsätter nu snart hälften av de förvärvsverksamma och har två tredjedelar av den privata sektorns sysselsättning. Under 1990-talet är det också i denna sektor som tillbakagången i sysselsättningen varit minst kännbar.

Den finansiella utvecklingen

På Bretton Woods-systemets tid, dvs. fram till 1971, var bytesbalansen en mycket sträng restriktion för den ekonomiska politiken i de flesta industriländer. För att finansiera ett stort bytesbalansunderskott fordrades IMF:s medverkan och fonden kunde då, på samma sätt som gentemot mindre utvecklade länder idag, ställa krav på landets politik. Dessa krav upplevdes ibland som både förödmjukande och inadekvata, och länderna inriktade konsekvent sin politik på att vidmakthålla balans i utrikeshandeln. Att hindra importen från att bli större än exporten blev nästan en moralfråga. När den inhemska efterfrågan sålunda manövrerades med en politik av keynesiansk typ, blev resultatet en förhållandevis stabil ekonomisk tillväxt i länderna, med mindre konjunkturella svängningar än vad som senare blivit vanligt. Misslyckanden förekom likväl då och då, vilket kunde leda till omfattande justeringar av de fasta växelkurserna under stor internationell uppståndelse.

Efter Bretton Woods-systemets sammanbrott kom internationella bankirer och ratinginstitut att successivt ta över IMF:s roll vis-à-vis de mer utvecklade länderna. Den starka fokuseringen på bytesbalansen kunde efterhand släppas något. Även om detta i allmänhet inte gick så långt att något lättsinne etablerades, fick diskussionen en mer fackekonomisk prägel, och kom att kretsa kring frågan om hur stora utlands-lånestockar och hur stora bytesbalansunderskott som var långsiktigt "hållbara". De internationella kapitalmarknaderna utvecklades snabbt, och kunde snart förmedla mycket stora penningbelopp mellan över- och underskottsländer. Vad som vid tiden för den första oljekrisen på 1970-talet tedde sig som en gigantisk finansiell operation framstår nu, i ljuset av den senare utvecklingen, som en obetydlighet, se diagram 2.5.

Diagram 2.5 Bytesbalanssaldo i procent av BNP för EU-området, USA och Japan 1970-1998



Anm. 3 års glidande medeltal

De bytesbalansöverskott som växte upp i Japan under 1980-talet var av mycket anmärkningsvärd storlek. De motsvarades av underskott i USA och Europa. Under 1990-talet har de japanska överskotten i stort sett vidmakthållits, medan de europeiska underskotten raderats ut och förbytts i överskott. USA:s underskott finns kvar, men har reducerats något jämfört med andra hälften av 1980-talet. Förbättringen av OECD-ländernas bytesbalans har motsvarats av försämringar i vissa andra delar av världen, främst länder i Asien och Latinamerika.

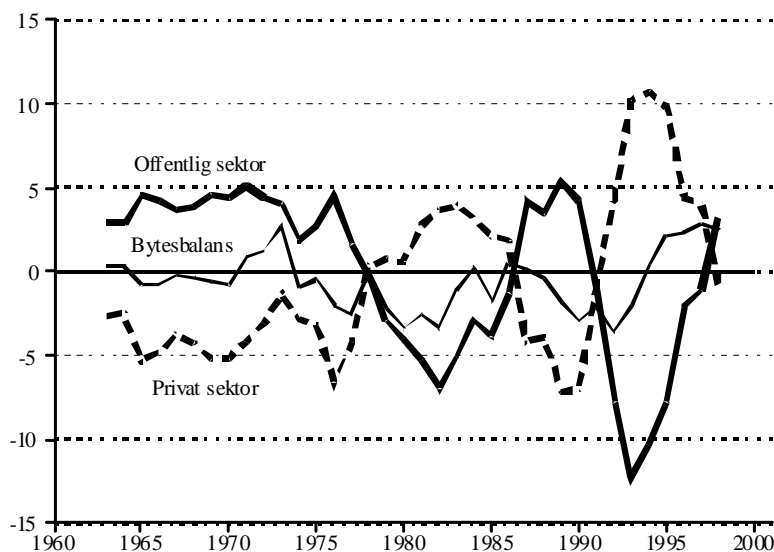
Sverige hade för sin del, alltifrån oljekrisen vid 1970-talets mitt och fram till 1995, underskott i bytesbalansen nästan varje år. Finansieringen av dessa underskott framtvängde en stor utlandsupplåning. Som nämnts har en betydande del av BNP-tillväxten måst tas i anspråk för räntebetalningar på utlandslånen. Under de senaste åren har dock, tack vare en mycket stark exporttillväxt, stora överskott i bytesbalansen inregistrerats.

Bytesbalansens saldo är identiskt lika med det totala finansiella sparandet inom landet, dvs. det sparande som över- eller understiger de reala investeringarna. Sedan mitten av 1970-talet har bytesbalansen utgjort nettot av mycket stora motverkande rörelser i den privata och den offentliga sektorns finansiella sparanden. Se diagram 2.6.

Under 1980-talets första hälft hade den offentliga sektorn underskott i sitt finansiella sparande, som resultat av ansträngningarna att med statsfinansiell expansion hålla konjunkturen uppe. Den privata sektorn hade däremot överskott, främst hänförliga till företagssektorn. Där ansamlades vinstmedel, bl.a. tack vare devalveringarna, som gav upphov till goda exportinkomster. Härigenom kunde underskotten i bytesbalansen begränsas.

Diagram 2.6 Finansiellt sparande i offentlig och privat sektor samt bytesbalansen 1963-1998

Procent av BNP



När den ekonomiska tillväxten under 1980-talets lopp blev bättre och stabilare, uppstod överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Samtidigt vände emellertid sparandet i den privata sektorn nedåt, och stora och växande finansiella underskott uppkom. Hushållen lånade nu stora penningssummor, både till bostadsinvesteringar och till privat konsumtion. En viktig förutsättning för detta var avregleringen av kreditmarknaden under senare delen av 1980-talet, vilken sammanföll med en period då bostadsvärdena och värdena på andra belåningsbara reelltillgångar steg mycket kraftigt. Även i näringslivet uppstod stora finansiella underskott som följd av kraftigt ökande reala investeringar. Underskottet i bytesbalansen växte på ett oroväckande sätt.

Med denna finansiella utveckling, och den i längden orimliga uppblåsningen av fastighets- och aktievärdena, lades grunden till det finansiella sammanbrott som för Sveriges del lagrades ovanpå den allmänna internationella konjunkturförsvagningen i 1990-talets början.

Det svenska 1990-talet

Krisen i den svenska ekonomin i början av 1990-talet gav upphov till den mest svårbemästrade ekonomiska utveckling som Sverige varit utsatt för sedan 1930-talets depressionsår. Högt belånade fastigheter, både i hushållens och näringslivets ägo, föll i värde. Samtidigt steg räntenivåerna. Såväl konsumtions- som investeringsefterfrågan minskade. Arbetslösheten steg till nivåer som sedan länge ansetts otänkbara. 1991 års skattereform syftade till att ge tillväxt och stabilitet genom en mer likformig beskattning av olika slags inkomster, men i det läge i vilket den trädde i kraft kom den att medföra en ytterligare försvagning av skuldtyngda, tidigare skattesubventionerade, människors ekonomiska läge. Amortering av lån och sparande i nya högavkastande sparformer blev så småningom 1990-talets ekonomiska filosofi, i bjärt kontrast till den låne- och konsumtionsmentalitet som utmärkte den andra hälften av 1980-talet. Den privata sektorns finansiella sparunderskott förbyttes också till det största överskott, räknat i procent av BNP, som förekommit sedan det andra världskrigets slut.

Det var nog inte människorna som förändrades under 1990-talet, utan de ekonomiska institutionella villkoren. Folk leddes av de ekonomiska incitament som de uppfattade som långsiktigt relevanta. Det är inte svårt att idag göra en poäng av att det var skattesystemet som borde ha reformeras först, och kreditmarknaden först därefter. Det var inte heller många tongivande ekonomiska experter som i slutet av 1980-talet vågade torgföra uppfattningen att fastighetspriserna utgjorde de spekulationsbubblor som de i efterhand visade sig vara.

Genom den höga arbetslösheten och det reala fallet i skattebaserna drevs den offentliga sektorn till stora finansiella underskott. Med start i det program för budgetsanering som beslutades hösten 1992 har emellertid underskottet eliminerats och förbyttts i överskott. Samtidigt har det privata finansiella sparandet minskat, inte minst till följd av det fall i räntenivåerna som ägt rum.

En lärdom att dra av 1980- och 1990-talens ekonomiska utveckling är att framtiden inte alltid blir som man tänkt sig. I slutet av 1980-talet bedömdes sålunda att det allvarligaste hindret för den ekonomiska tillväxten under 1990-talet skulle bli bristen på arbetskraft. Denna uppfattning förlorade under 1990-talets lopp all aktualitet. Under de allra

senaste åren har emellertid den ekonomiska tillväxten tagit ny fart. År 1997 var BNP-tillväxten nästan 2 procent, år 1998 nästan 3, för år 1999 räknas med nästan 4. Detta kanske skapar förväntningar om att en ny lång period av hög tillväxt ligger framför oss – antingen det nu skulle ske med hjälp av invandrad arbetskraft eller med hög produktivitetstillväxt (s.k. "job-less growth"). Återhämtningen är emellertid delvis av konjunkturell natur, och en återgång till en mer begränsad långsiktig ekonomisk tillväxt är efterhand trolig.

3 Befolkning, arbetskraft och sysselsättning

Utbudet av arbetskraft är en grundläggande faktor bakom ekonomins tillväxtförmåga på lång sikt. Avgörande för arbetskraftsutbudets storlek är dels befolkningsantalet i de åldrar man normalt är förvärvsaktiv, dels benägenheten att i olika åldrar stå till arbetsmarknadens förfogande. Bedömningen av det framtida arbetskraftsutbudet har gjorts i tre steg: först befolkningsantalet i olika åldrar, sedan den andel härav som är intresserad av att förvärvsarbeta (arbetskraftsdeltagandet) och slutligen antalet årsarbetstimmar som utbjuds per förvärvsarbetande person (medelarbetstiden).

Den totala sysselsättningsvolymen bestäms utifrån arbetskraftsutbudet tillsammans med en bedömning av den långsiktiga nivån på arbetslösheten. Arbetslösheten antas på lång sikt inte påverkas av arbetskraftsutbudet. Om arbetskraftsutbudet ökar, antingen genom tillväxt i befolkningsbasen eller ökat intresse av att arbeta i respektive åldersgrupper, ökar också sysselsättningen och därmed den samlade produktionen i samhällsekonomin.

Den demografiska utvecklingen har även i andra avseenden betydelse för landets ekonomiska utveckling. Antalet barn och antalet äldre påverkar exempelvis starkt den offentliga konsumtionens storlek och inriktning, liksom utgifterna i socialförsäkringssystemen och andra offentliga välfärdssystem.

3.1 Befolkningsutvecklingen

Sveriges befolkning beräknas fram till år 2015 öka i klart långsammare takt än den gjort under de senaste decennierna. Det är i huvudsak endast befolkningen i högre åldrar som ökar, vilket dels beror på en stadigt stigande medellivslängd, dels på att den stora generation som föddes på 1940-talet når pensionsåldern. Befolkningen i de förvärvsaktiva åldrarna ökar visserligen något under de närmaste 8-10 åren, men minskar därefter. År 2015 är den inte större än i nuläget. Antalet barn kommer

att falla som resultat av de nuvarande låga födelsetalen, och under ett antagande om att födelsetalen inte ökar nämnvärt under de kommande åren.

Utvecklingen av befolkningens ålderssammansättning återspeglar till stor del de vågor i födelsetal och invandrings- eller utvandringsöverskott som böljat fram och tillbaka i historien. Det rör sig om mycket långa samband. Kraftiga demografiska förändringar under 1900-talets första hälft kommer att avsätta spår i utvecklingen i början på det instundande seklet. Dessa långsiktiga samband beaktas i SCB:s befolkningsprognoser. Det är huvudalternativet i 1998 års prognos som ligger till grund för de här redovisade kalkylerna. Tabell 3.1 återger viktiga drag i prognosen.

Tabell 3.1 Befolkningen i olika åldersgrupper 1998-2015

1 000-tal personer, huvudalternativet i 1998 års prognos från SCB

	Ökning/minskning från 1998		
	1998	2008	2015
Förvärvsaktiv ålder,			
16-64 år	5 566	184	23
därav 16-24 år	939	127	44
25-54 år	3 686	-209	-186
55-64 år	941	266	165
Barn, 0-15 år	1 744	-175	-155
Äldre, 65 år och däröver	1 540	113	390
Totalbefolkning	8 850	122	258

Det starkt ökande antalet äldre medför att en växande andel av de förvärvsaktivas inkomster kommer att tas i anspråk av pensionssystemet, och att efterfrågan på äldreomsorg och sjukvård kommer att öka kraftigt. Det sistnämnda gäller i än högre grad efter år 2015, när 1940-talsgenerationen kommer upp i allt mer vårdkrävande åldrar. Antalet personer i åldern 65 år och däröver beräknas år 2015 vara 25 procent större än idag. Det minskande barnantalet resulterar å andra sidan i att de offentliga utgiftsbehoven för stöd till barnfamiljer och kostnader för barnomsorg och skola reduceras – detta vid givna samhällsambitioner inom respektive områden. Antalet barn (åldern 0-15 år) väntas i början av 2010-talet att vara drygt 10 procent lägre än för närvarande.

Även om det minskande barnafödandet temporärt lättar den förvärvsaktiva generationens försörjningsbörda, skapar det självfallet stora problem för den mer långsiktiga välfärdsutvecklingen. Redan under senare delen av kalkylperioden, åren 2008-2015, beräknas befolkningen i de förvärvsaktiva åldrarna (16-64 år) börja minska i storlek. Då lämnar

den stora 1940-talsgenerationen arbetslivet och ersätts inte av tillräckligt många yngre personer.

Befolkningsminskningen i aktiva åldrar skulle kunna motverkas genom ett högre invandringsöverskott. In- och utvandringen är svårförutsägbar och beror delvis på ekonomiska förhållanden i Sverige kontra omvärlden och delvis på flyktingsituationen i världen, men till stor del också på vilken politisk inställning till arbetskrafts- respektive flyktninginvandring som råder. Invandringsöverskottet är i SCB:s prognos betydligt lägre än det varit tidigare under vissa perioder sedan det andra världskrigets slut.

Av stor samhällsekonomisk betydelse blir också de förskjutningar som kommer att uppstå i ålderssammansättningen inom den förvärvsaktiva åldersgruppen 16-64 år. Andelen äldre (55-64 år i tabell 3.1) i denna grupp ökar kraftigt, och särskilt hög blir den i senare delen av 2000-talets första decennium, då 1940-talsgenerationen uppnår 60-årsåldern. I den åldern avtar normalt benägenheten att förvärvsarbeta påtagligt, och det uppkommer då en betydande påfrestning på bl.a. för-tidspensionssystemet.

Även den yngsta gruppen (16-24 år), där arbetskraftsutbudet är förhållandevis lågt på grund av studier, beräknas komma att öka sin andel av befolkningen. Det är de stora barnkullarna som föddes under åren omkring 1990 som kommer upp i denna ålder på 2010-talet. Den åldersgrupp som står för huvuddelen av allt förvärvsarbete i samhället, åldern 25-54 år, minskar däremot såväl räknat i absoluta tal som relativt. De ovan nämnda dragen i den demografiska utvecklingen påverkar bedömningen av det framtida arbetskraftsutbudet i negativ riktning.

3.2 Arbetskraftsdeltagandet

Kärntruppen i arbetskraftsutbudet utgörs således av de medelålders befolkningsgrupperna, de i åldern 25-54 år. Denna grupp är ganska homogen, med relativt likartat arbetskraftsdeltagande oavsett ålder, och numera relativt likartat även för kvinnor och män. Ungefär 75 procent av hela arbetskraften utgörs av 25-54-åringar, en andel som långsiktigt ökat kraftigt, se tabell 3.2. År 1970 var den bara cirka 65 procent. Då hade framför allt ungdomar (16-24 år) ett väsentligt högre arbetskraftsdeltagande, eftersom de inte studerade i så stor utsträckning som de gör nu.

Arbetskraftsdeltagandet i en befolkningsgrupp definieras som den procentandel av gruppen som har eller vill ha arbete, dvs. de människor som antingen är sysselsatta eller är arbetslösa. I praktiken uppkommer betydande problem när personer skall klassificeras på detta sätt, problem

som gör det besvärligt att jämföra arbetskraftsdeltagandet inte bara mellan olika länder, utan även mellan olika historiska perioder inom ett enskilt land.

Tabell 3.2 Arbetskraftens ålderssammansättning 1970-2015

Procent av den totala arbetskraften

	1970	1980	1990	1998	2008	2015
16-24 år	19,0	17,4	15,8	10,5	12,3	11,6
25-54 år	64,6	67,5	71,3	75,0	68,9	70,9
55-64 år	16,4	15,1	12,9	14,5	18,8	17,5
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Till viss del är arbetskraftsdeltagandet konjunkturberoende, på så sätt att människor drar sig ur arbetsmarknaden om det råder stor och långvarig brist på arbete. De varken uppträder som, eller betraktar sig som, arbetssökande. Arbetskraftsdeltagandet tenderar därför att minska när arbetslösheten ökar, och omvänt. Detta har iakttagits inte bara i Sverige, utan även i många andra länder. Sådana delvis psykologiskt betingade rörelser i arbetskraftsdeltagandet är inte nödvändigtvis uttryck för den mer underliggande arbetsviljan.

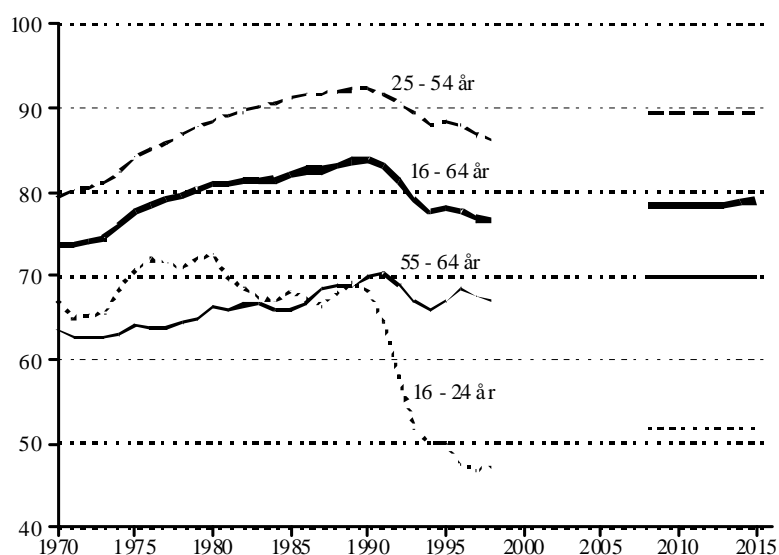
Det faktiska arbetskraftsdeltagandet kan vidare underskattas på grund av samhällliga åtgärder som formellt är av utbildningskaraktär, men som i realiteten åtminstone delvis vidtagits av arbetsmarknadsskäl. Hit hör för Sveriges del det s.k. kunskapslyftet. Många av deltagarna i dessa projekt skulle ha föredragit att arbeta om arbete funnits, men de registreras inte i arbetskraften, varken som sysselsatta eller som arbetslösa. Människor kan statistiskt sett föras bort från arbetskraften också på andra sätt, t.ex. genom förtidspensionering, även om den formella möjligheten att få förtidspension av arbetsmarknadsskäl numera är avskaffad i Sverige. Det är vidare inte ovanligt att stora arbetsgivare löser övertalighetsproblem genom egna pensionsarrangemang m.m.

Huruvida en person räknas till arbetskraften eller ej kan således vara beroende på vilka möjligheter han eller hon har att få försörjning på annat sätt än att formellt stå till arbetsmarknadens förfogande. Det kan vara tämligen slumpartat om en viss typ av åtgärd statistiskt medför registrering i arbetskraften eller inte. Bedömningen av arbetskraftsdeltagandet i ett långt framtidsperspektiv kompliceras av att man inte vet vilka institutionella lösningar som – på olika samhällsnivåer – kan komma att användas för att bemästra de arbetsmarknadsproblem som uppstår. Även arbetslösheten, vid en given befolknings- och sysselsättningsutveckling, blir i motsvarande mån svårbedömd.

I diagram 3.1 illustreras arbetskraftsdeltagandets utveckling i olika åldersgrupper. För den centrala gruppen 25-54 år nåddes ett historiskt maximum på över 92 procent år 1990. Lågkonjunkturen och arbetslösheten under 1990-talet har sedan medfört att arbetskraftsdeltagandet i denna åldersgrupp fallit tillbaka till cirka 86 procent. Talet 92 procent nåddes under en högkonjunktur med extrem brist på arbetskraft. Även kvinnornas arbetskraftsdeltagande var då mycket högt, i närheten av 90 procent i åldersgruppen 25-54 år. 1990 års tal kan betraktas som en höjdpunkt, som det visserligen är teoretiskt möjligt att återvända till, men antagligen bara under kortare perioder av utpräglad arbetskraftsbrist. I mer balanserade arbetsmarknadslägen är lägre tal sannolika. Basscenariot i de föreliggande kalkylerna är dock upplagt som ett måttligt gynnsamt tillväxtscenario, i vilket ett högre arbetskraftsdeltagande än det nu rådande framstår som rimligt. För åldersgruppen 25-54 år räknas i basscenariot med ett arbetskraftsdeltagande på nästan 90 procent från mitten av 2000-talet och fram till år 2015. Under högkonjunkturer och lågkonjunkturer kan talet förväntas vara högre respektive lägre.

Diagram 3.1 Arbetskraftsdeltagandet i olika åldersgrupper 1970-2015

Procent av befolkningen i respektive åldersgrupp



När det gäller de yngre åldrarna (16-24 år) har, som framgår av diagram 3.1, arbetskraftsdeltagandet under 1990-talet sjunkit väsentligt mer än för övriga åldersgrupper. Nedgången är delvis betingad av låg-

konjunkturen, men härtill kommer att utbildningstiden i gymnasieskolan förlängts till tre år för samtliga gymnasieelever, och att såväl gymnasiestudier som högre studier blivit en angelägenhet för en allt större del av ungdomarna. Likväl är det troligt att en del av de ungdomar som studerar skulle ha förvärvat arbetat om arbetsmarknadsläget varit gynnsammare. Vidare bör påpekas att en stor del av arbetsutbudet i ungdomsgrupperna avser feriearbete och extraarbete på fritiden. Sådana arbetstillfällen fanns i riklig mängd under 1980-talets senare del (och konkurrerade ibland rentav ut studierna), men de har varit mer fåtaliga under de dåliga åren på 1990-talet. I basscenariot räknas med ett arbetskraftsdeltagande på cirka 52 procent från 2000-talets mitt, dvs. något högre än för närvarande.

Anmärkningsvärt är att arbetskraftsdeltagandet i högre åldrar (55-64 år) knappast minskat alls under 1990-talets lopp, trots konjunkturedgången. Förklaringen står till en del att söka i det kvinnliga arbetskraftsdeltagandets historiska utveckling. De kvinnor som under 1980-talet var 55-64 år föddes på 1920-talet, och dessa kvinnor hade av tradition ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande – i alla åldrar – än de kvinnor som föddes tio år senare och som var 55-64 år på 1990-talet. Se tabell 3.3. En effekt av samma slag kommer att göra sig gällande ytterligare något tiotal år framåt i tiden; de kvinnor som föddes i slutet av 1940-talet och runt 1950 har etablerat ett ytterligare förstärkt arbetskraftsdeltagande. En inte obetydlig uppgång i det samlade arbetskraftsdeltagandet i den framtida åldersgruppen 55-64 år är således av detta skäl trolig.

Tabell 3.3 Arbetskraftsdeltagande för kvinnor och män i åldern 55-64 år 1980-2015

Procent av antalet kvinnor respektive män i åldersgruppen

	1980	1990	1998	2008	2015
Kvinnor	58,5	66,3	63,3	68,0	68,0
Män	73,9	75,5	70,8	72,0	72,0
Båda könen	66,2	70,7	66,9	70,0	70,0

Det reformerade ålderspensionssystemet ger i högre grad än det äldre ATP-systemet ekonomiska incitament för den enskilde att förlänga den förvärvsverksamma tiden. Även detta talar för ett antagande om ökat arbetskraftsdeltagande i högre åldrar. Mot detta står dock den tidigare nämnda tendensen att arbetsgivare i samråd med de anställda skapar pensionsanordningar som möjliggör en tidig avgång från förvärvslivet.

I vad mån detta är uttryck för att den äldre arbetskraften är lågproduktiv – och att anordningarna således skulle vara företagsekonomiskt och möjligen även samhällsekonomiskt motiverade – har här inte varit möjligt att bedöma.

Sammantaget innebär kalkylerna att antalet personer i arbetskraften ökar med i genomsnitt 0,5 procent per år under perioden 1998-2008 och minskar med 0,3 procent per år under perioden 2008-2015. Se tabell 3.4. Bedömningen innebär vidare att arbetskraften undergår en "förgubbning", vilket tydligast illustreras ovan i tabell 3.2. Andelen äldre i arbetskraften blir hög, särskilt under senare delen av 2000-talets första decennium, alldeles innan 1940-talsgenerationen definitivt lämnar förvärvslivet. Det bör påpekas att inslaget av äldre arbetskraft ökar särskilt markant i vissa sektorer av ekonomin, t.ex. stora delar av kommun- och landstingssektorerna. Där blir följaktligen också pensionsavgångarna stora under åren omkring år 2010.

Tabell 3.4 Arbetskraft i olika åldersgrupper 1998-2015

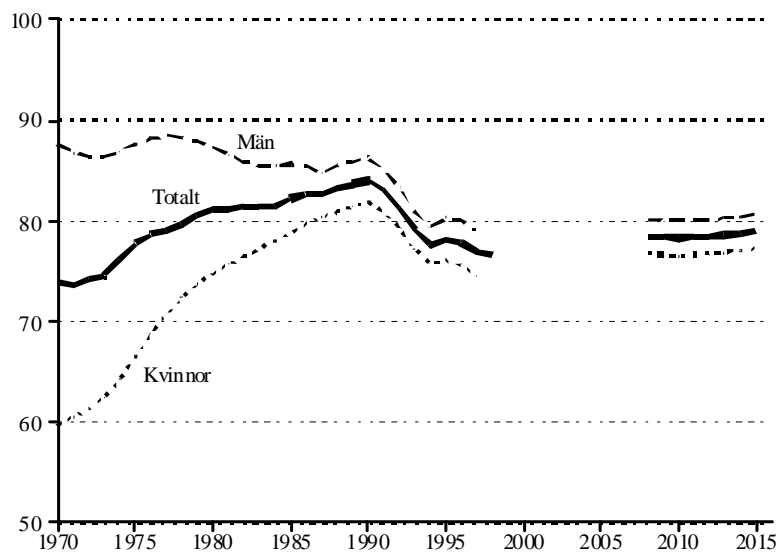
1 000-tal personer

	Ökning/minskning från 1998			Procentuell förändring per år	
	1998	2008	2015	1998-2008	2008-2015
16-24 år	446	97	54	2,0	-1,2
25-54 år	3 191	-74	-51	-0,2	0,1
55-64 år	618	203	131	2,9	-1,3
Totalt	4 255	226	134	0,5	-0,3

Det totala arbetskraftsdeltagandet, mätt som arbetskraftens andel av befolkningen i hela åldersgruppen 16-64 år blir i kalkylen 78,6 procent år 2015. Detta är något högre än 1998, då det uppgick till 76,5 procent, men betydligt lägre än rekordnivåerna under senare delen av 1980-talet. Uppgången från 1998 är i huvudsak en effekt av att arbetsmarknadsläget förutsätts bli bättre. De förändringar som kommer att ske i befolkningens åldersstruktur, framför allt det ökade inslaget av personer över 55 år, medför att det totala framtida arbetskraftsdeltagandet blir något lägre än om ålderssammansättningen hade varit konstant. Arbetskraftsdeltagandet i åldern 55-64 år förblir klart lägre än genomsnittet, även om det som tidigare nämnts kan väntas öka något.

Diagram 3.2 Arbetskraftsdeltagandet för män och kvinnor 1970-2015

Procent av befolkningen i åldern 16-64 år av respektive kön



Historiskt sett har männens arbetskraftsdeltagande tenderat att minska och kvinnornas tenderat att öka. Se diagram 3.2. Under 1990-talet har skillnaden mellan mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande dock stabiliserats vid cirka 4 procentenheter. Här bedöms att skillnaden framgent kommer att krympa endast obetydligt mer, och att kvinnorna inte fullständigt kommer ikapp männen i fråga om förvärvsintensitet. Bedömningen kan sammanfattas så att den långsiktiga negativa tendensen i männens arbetskraftsdeltagande ebbar ut, och att den långsiktiga positiva tendensen i kvinnornas försvagas påtagligt.

3.3 Medelarbetstiden

Medelarbetstiden, den genomsnittliga årsarbetstiden per sysselsatt, har ökat med ungefär 8 procent sedan 1980, dvs. med en knapp halvprocent per år. Detta kontrasterar starkt mot utvecklingen under tidigare decennier. Mellan åren 1960 och 1980 beräknas medelarbetstiden ha minskat med ungefär 20 procent, dvs. med drygt 1 procent per år. Den nedgången var långt ifrån enbart ett uttryck för att kvinnorna, med i genomsnitt kortare arbetstider än männen, i allt större utsträckning gjorde entré på arbetsmarknaden. Även om man ser till männen för sig, sjönk nämligen medelarbetstiden kraftigt mellan 1960 och 1980. Se tabell 3.5.

Under denna period genomfördes i flera omgångar generella arbetstidsförkortningar genom lagstiftning och avtal.

Tabell 3.5 Medelarbetstidens utveckling 1960-2015

Procentuell förändring per år

	1960-1980	1980-1998	1998-2015
Män	-0,9	0,3	-0,6
Kvinnor	-1,1	0,7	0,2
Totalt	-1,1	0,4	-0,2

Anm. Total medelarbetstid enligt nationalräkenskaperna; fördelning på kön gjord med hjälp av arbetskraftsundersökningarna, AKU.

Uppgången i medelarbetstid sedan 1980 beror i någon mån på att semestern förkortades i samband med krisuppgörelsen på hösten 1992. Vidare har andelen yngre personer i arbetskraften minskat (jfr. tabell 3.2), och dessa har betydligt kortare medelarbetstid än huvuddelen av de förvärvsaktiva. Härigenom har genomsnittet dragits upp. Någon huvudförklaring är dock inte heller detta. Veckoarbetstiden har ökat inom alla åldersgrupper, utom de yngsta, och ökningen är helt hänförlig till kvinnorna, se tabell 3.6. Männen veckoarbetstid har i stället minskat en aning. Kvinnor och män har genom denna utveckling närmat sig varandra både i fråga om arbetstider, som nämnts tidigare, och arbetskraftsdeltagandet. År 1998 var kvinnornas veckoarbetstid 33,1 timmar enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) mot 39,9 timmar för männen.

Nedgången i de yngre gruppernas arbetstid är till stor del en strukturell effekt, som speglar den ökade studiefrekvensen. En stor del av ungdomarna kombinerar studier med deltidsarbete. Andelen heltidsarbetande ungdomar har däremot minskat mycket kraftigt.

Tabell 3.6 Veckoarbetstidens förändringar 1980-1998

Förändring i timmar per vecka

	Män	Kvinnor	Totalt
16-19 år	-8,3	-10,5	-9,6
20-24 år	-1,7	-3,0	-2,2
25-34 år	-0,4	2,7	0,8
35-44 år	-0,7	3,0	0,8
45-54 år	-0,2	3,5	1,3
55-64 år	-0,3	2,9	0,7
Totalt	-0,4	2,1	0,6

En del ekonomisk forskning och utredningsverksamhet har ägnats frågan om hur arbetstidsförkortningar påverkar produktiviteten, sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten i samhället. På senare tid har särskilt diskuterats om arbetstidsförkortning vore en väg att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten, ett sätt att "dela på jobben". Man har i undersökningarna ofta utgått från att en minskning i arbetstiden är utifrån given genom lagstiftning eller avtal mellan arbetsmarknadens parter, och undersökt effekterna härav på något eller några års sikt. Resultaten har i allmänhet, och relativt logiskt, varit att arbetstidsförkortning medför någon höjning av produktiviteten, någon höjning av sysselsättningen, men sammantaget ändå en viss nedgång i den samlade ekonomiska tillväxten.

I ett långt perspektiv finns det emellertid skäl att betrakta arbetstiderna som ett resultat av de förvärvsarbetandes egna önskemål om avvägningen mellan fritid och materiell standard, inte som en politisk eller facklig handlingsparameter. Till den del arbetstiderna inte bestäms spontant och decentraliserat, utan genom lag eller avtal, kan visserligen förändringarna komma stötvis och eftersläpande, men de speglar på lång sikt i ett demokratiskt samhälle rimligen människornas preferenser. Med detta synsätt är arbetstidernas utveckling en konsekvens av, och en integrerande del i, det ekonomiska händelseförloppet i övrigt.

Vid en historisk analys kan, både för Sverige och andra länder, spåras signifikanta samband mellan förändringar i arbetstiderna och potentialen för real inkomstillväxt för löntagarna. Den sistnämnda kan mätas med den reala timlöneökningen. En given real timlöneökning kan tas ut som ökad real årsinkomst eller som ökad fritid, eller i en kombination.

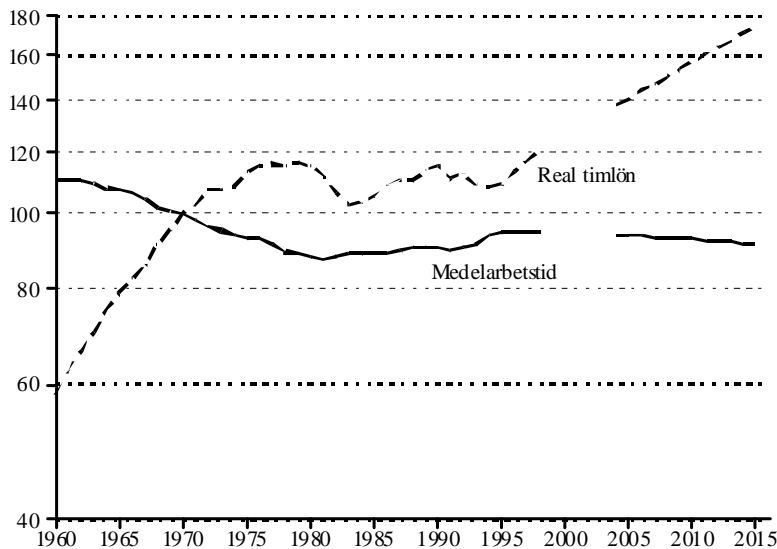
I diagram 3.3 visas för Sverige dels ett index för de reala timlönerna, dels ett index för medelarbetstiderna. Under 1960-talet och första hälften av 1970-talet steg de reala timlönerna kraftigt, med cirka 4,5 procent per år. Av denna potentiella tillväxt i realinkomsterna togs en dryg fjärdedel, eller 1,2 procentenheter per år, ut i form av kortare årsarbetstid. Från 1970-talets mitt till 1998 var de reala timlönerna i stort sett oförändrade, fastän med betydande konjunkturella variationer. Den kraftiga uppgången i de reala timlönerna från 1995 till 1998 har inte resulterat i stort mer än att de genomsnittliga reala timlönerna från åren 1975-1979 återställts. Den uppgång i medelarbetstiden som långsiktigt skett sedan omkring 1980 är sannolikt uttryck för löntagarnas strävan att få åtminstone någon real tillväxt i årsinkomsten.

Det finns i och för sig ett tolkningsproblem i fråga om orsakssambandets riktning. En sänkt medelarbetstid kan leda till en förstärkt produktivitet, dvs. arbetstiden utnyttjas effektivare. Produktivitetsförändringen är samtidigt i sin tur den kanske viktigaste faktorn bakom den

reala timlöneförändringen. Sambandet mellan de båda sistnämnda är starkt. Det kan alltså finnas ett orsaksförhållande också i omvänd riktning: ändrad arbetstid påverkar den reala timlönen. I diagrammet verkar dock den reala timlöneförändringen tidsmässigt föregå arbetstidsförändringen, vilket talar för ett samband i den här antagna huvudriktningen.

Diagram 3.3 Real timlön och medelarbetstid 1960-2015

Index 1970=100



Uppgången i medelarbetstid i Sverige sedan 1970-talets slut är nästan unik bland OECD-länderna. Av tolv länder (åtta västeuropeiska samt USA, Kanada, Japan och Australien), som OECD redovisat data för, är det bara USA som delar den svenska erfarenheten. USA är också det land som i likhet med Sverige under samma period knappt haft någon reallönetillväxt, räknat per timme. För övriga länder har medelarbetstiden sjunkit, som fortsättning på trenderna sedan 1960. Tyskland kan nämnas som ett land där medelarbetstiden minskat förhållandevis kraftigt – sedan 1980 med över 10 procent, eller 0,7 procent per år.

Kalkylerna i basscenariot resulterar i en real tillväxt i timlönerna på så mycket som 2,2 procent per år 1998-2015, således en väsentligt bättre utveckling än den långsiktiga trenden under de senaste decennierna. Med ledning av svenska och internationella historiska erfarenheter skulle detta kunna motivera ett antagande om att medelarbetstiden minskar med inemot 0,5 procent per år. Härtill skulle kunna komma en ökad

sjukfrånvaro som resultat av det förbättrade läget på arbetsmarknaden. Basscenariot har emellertid avsetts återge en tämligen konservativ utvecklingsbild, och medelarbetstiden har därför antagits minska med bara 0,2 procent per år. Tas denna minskning ut som sänkt veckoarbetstid skulle resultatet bli en minskning från nuvarande 36,8 timmar per vecka (år 1998) till 35,5 timmar per vecka år 2015.

Ett motiv för att inte räkna med större arbetstidsförkortning än så finns i form av en strukturell faktor. De kvinnor som idag är i åldern 30-50 år har etablerat sig på arbetsmarknaden med en påtagligt längre arbetstid än de något äldre kvinnorna hade när de var i samma ålder. Det är därför troligt att dagens äldre kvinnor i arbetskraften kommer att efterträdas av kvinnor som har längre arbetstid. Det kan vidare tänkas att omfattningen av "ofrivilligt" deltidsarbete bland främst kvinnor minskar, om det uppstår tendenser till brist på arbetskraft i t.ex. vårdsektorn och andra kvinnodominerade sektorer. I ett sidoalternativ räknas med en större arbetstidsförkortning, se avsnitt 3.6.

3.4 Arbetskraftsutbud i timmar

Utbudet av årsarbetstimmar framkommer som produkten av antalet personer i arbetskraften och medelarbetstiden, enligt ovan redovisade antaganden. Utbudet av arbetstid per person i arbetskraften antas härvid förändras på samma sätt som medelarbetstiden för faktiskt sysselsatta personer.

Tabell 3.7 Arbetskraftsutbudet mätt i årsarbetstimmar 1980-2015

Procentuell förändring per år

	1980- 1998	1998- 2015	1998- 2008	2008- 2015
Antal i arbets- kraften	0,1	0,2	0,5	-0,3
Medelarbetstid	0,4	-0,2	-0,2	-0,3
Arbetskrafts- utbud i timmar	0,5	0,0	0,3	-0,6

Under de närmaste cirka tio åren blir resultatet en ökning i timutbudet med 0,3 procent per år. Därefter, under perioden 2008-2015, faller det med 0,6 procent per år. Se tabell 3.7. År 2015 skulle arbetskraftsutbudet i timmar räknat därmed bli ungefär detsamma som 1998.

3.5 Sysselsättning och arbetslöshet

Antalet sysselsatta i ekonomin ökar snabbt för närvarande. Återhämtningen innebär att arbetslösheten faller. Sysselsättningens mer långsiktiga tillväxtkurva bedöms kulminera kring mitten av nästa decennium. Från omkring år 2008 fram till år 2015 beräknas sysselsättningen minska något. Under denna tid minskar arbetskraftsutbudet, och den öppna arbetslösheten avtar mot en antagen långsiktig jämviktsnivå på 4 procent. Jämviktsarbetslösheten brukar ofta definieras som den lägsta arbetslöshet som är förenlig med en stabil inflationstakt, och benämns då NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment). Blir arbetslösheten lägre, accelererar inflationen. Hur hög jämviktsarbetslösheten kommer att vara år 2015 beror på hur arbetsmarknaden förmår att matcha utbud och efterfrågan till varandra. Detta kan i sin tur bero på flexibiliteten i lönebildningssystemen, i vilken grad de allmänna transfereringssystemen ger incitament till att arbeta, arbetsgivarnas och löntagarnas anpassningsförmåga, hur väl utbildningsväsendets inriktning anpassas till behoven av arbetskraft av olika slag, m.m. I ett sidoalternativ räknas med en mer välfungerande arbetsmarknad i dessa avseenden, som medger en lägre jämviktsarbetslöshet, ett större utbud av arbetskraft och en högre sysselsättning.

Sett över hela perioden 1998-2015 ökar sysselsättningen bara med 0,3 procent per år. Den långsiktiga utvecklingen kommer naturligtvis att inrymma konjunkturella variationer av större och mindre styrka. Den sysselsättningsstillväxt som just nu pågår är sannolikt starkare än den mer underliggande trenden.

Andelen sysselsatta av befolkningen i åldern 20-64 år beräknas bli cirka 79 procent år 2015 och bara obetydligt lägre år 2008. År 1998 var motsvarande tal drygt 75 procent. Se vidare tabell 3.8. Regeringens sysselsättningsmål, 80 procent i åldersgruppen 20-64 år år 2004, nås inte fullt i basscenariot.

Till följd av den antagna minskningen i den genomsnittliga årsarbetstiden innebär basscenariot att det totala antalet arbetade timmar i produktionen knappt ökar alls mellan 1998 och 2015. En viss ökning sker under den första halvan av perioden och en minskning därefter.

Sysselsättningens utveckling i olika delar av ekonomin bestäms modellmässigt. Beräkningarna pekar mot att tjänstesektorerna, både den offentliga och den privata, kommer att öka sina andelar av den totala sysselsättningen.

Tabell 3.8 Arbetsmarknaden i sammandrag 1998-2015

	1998	2008	2015
<i>Befolkning, 1000-tal</i>			
16-19 år	404	507	375
20-64 år	5 162	5 243	5 214
16-64 år	5 566	5 750	5 589
<i>Arbetskraft, 1 000-tal</i>			
16-64 år	4 255	4 481	4 389
Arbetskraftsdeltagande i procent av befolkningen			
16-64 år	76,5	77,9	78,5
<i>Sysselsättning, 1 000-tal</i>			
20-64 år	3 884	4 121	4 115
16-64 år	3 979	4 252	4 213
Andel sysselsatta i procent av befolkningen			
20-64 år	75,2	78,6	78,9
Öppen arbetslöshet i procent av arbetskraften			
16-64 år	6,5	5,1	4,0
	1998-2015	1998-2008	2008-2015
Förändring i antal syssel-			
satta, procent per år	0,3	0,7	-0,1
Förändring i medel-			
arbetstid, procent per år	-0,2	-0,2	-0,3
Förändring i antal arbets-			
timmar, procent per år	0,1	0,5	-0,4

Ett metodmässigt problem finns emellertid när det gäller att beräkna sysselsättningen i den offentliga sektorn. Som närmare framgår av kapitel 5 beräknas den offentliga konsumtionens volym öka med cirka 1 procent per år 1998-2015. Detta är närmare 1 procentenhet per år långsammare än vad som beräknas för hela BNP. Nästan hela BNP-tillväxten åstadkoms genom produktivitetstillväxt – se vidare kapitel 4 – medan ju tillväxten i arbetsvolymen, som ovan visats, väntas bli nästan obefintlig. I de svenska nationalräkenskaperna tillämpas sedan gammalt en schablonmässig beräkningsprincip, som innebär att produktivitetstillväxten i den offentliga sektorns produktion definitionsmässigt är noll. I de föreliggande kalkylerna har denna princip använts, vilket ger till

resultat att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn ökar med cirka 1 procent per år. Tolkningen kompliceras ytterligare av att det under de senaste 20 åren faktiskt redovisats en produktivitetstillväxt i den totala offentliga produktionen – ett resultat av bl.a. förändringar i den relativa omfattningen av olika slags verksamheter. Samtidigt steg produktiviteten i näringslivet långsammare än vad som nu antas för 1998-2015. Med ett strikt nolltillväxtantagande i kalkylen för den offentliga sektorn förstärks därför skillnaden kraftigt mellan näringslivets och den offentliga sektorns produktivitetstillväxt, jämfört med den skillnad som historiskt registrerats.

Formellt blir resultatet därför en sysselsättningsökning mätt i timmar på cirka 1 procent per år för den offentliga sektorn 1998-2015 och en minskning på några tiondels procent per år för näringslivet. Denna divergens hade kunnat mildras med hjälp av ett antagande om en produktivitetstillväxt i den samlade offentliga sektorn i linje med vad som registrerats historiskt. För ett sådant antagande har dock saknats underlag i form av bl.a. en närmare analys av framtida produktivetspåverkande strukturella förändringar inom den offentliga sektorn. I sammanhanget är det värt att nämna att vissa andra länder övergått till att räkna med en positiv produktivitetstillväxt för den offentliga produktionen, antaganden som visserligen även de är schablonmässiga, men kanske mer realistiska.

Tabell 3.9 Sysselsättningsstrukturen i näringslivet åren 1998 och 2015

Procent av näringslivets totala sysselsättning

	1998	2015
Industri	29,0	27,0
- verkstadsindustri	15,9	16,1
- övrig industri	13,1	10,9
Privata tjänster	57,3	60,6
Övrigt näringsliv	13,7	12,4
Hela näringslivet	100,0	100,0

När det gäller de strukturella sysselsättningsförändringarna inom näringslivet resulterar kalkylerna i att industrin ytterligare minskar sin andel av näringslivets samlade sysselsättning, från 29 procent år 1998 till 27 procent år 2015. Se tabell 3.9. Den utvecklingen inrymmer dock en mindre ökning i verkstadsindustrins andel, vilket ligger i linje med den historiska utvecklingen sedan 1970-talet. Övriga delar av industrin, inbegripet basnäringarna och den kemiska industrin beräknas minska sina andelar av sysselsättningen i näringslivet.

Vissa av de tjänsteproducerande näringarna väntas utgöra framtidsbranscher sysselsättningsmässigt; de privata tjänsterna beräknas öka sin andel av näringslivets sysselsättning från cirka 57 procent år 1998 till väl över 60 procent år 2015. Då är att märka att det inom denna kategori finns branscher som väntas krympa relativt sett, t.ex. samfärdseln.

Restposten övrigt näringsliv i tabell 3.9 omfattar jordbruk, byggnadsindustri, el-, gas- och vattenverk m.m. Här är det framför allt jordbruket som beräknas fortsätta att minska sin sysselsättning.

3.6 Befolkning och arbetskraftsutbud i andra länder

Befolkningen i ett flertal OECD-länder kommer, liksom i Sverige, att åldras påtagligt under de närmaste decennierna. I avsnitt 3.1 nämndes för Sveriges del att befolkningen i de förvärvsaktiva åldrarna knappt väntas öka alls fram till år 2015. I många andra västeuropeiska länder och i Japan beräknas försörjningsläget i detta avseende komma att bli ännu mer bekymmersamt. Befolkningen i förvärvsaktiva åldrar väntas minska, medan den totala befolkningen växer som en följd av att antalet äldre ökar. En huvudorsak till befolkningens åldrande är den globalt sett ökande medellivslängden. Många OECD-länder har dessutom i likhet med Sverige stora befolkningskullar födda på 1940-talet, vilka når pensionsåldern under åren kring 2010.

Ett lands försörjningskvot kan definieras som totalbefolkningen i procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder – således ett procenttal över 100. Ju högre tal, desto fler barn och gamla finns det för de förvärvsaktiva generationerna att försörja. Försörjningskvoten har under de senaste 25-30 åren minskat i OECD-området som helhet, se tabell 3.10. De stora barnkullarna från 1940-talet har hittills någorlunda väl kunnat väga upp ökningen i antalet äldre. Samtidigt har barnafödandet gått ner, särskilt mycket i flera europeiska länder. Det sistnämnda är naturligtvis av endast temporär ekonomisk lättnad: i ett långt framtidsperspektiv leder det till minskad produktionskapacitet och ökad försörjningskvot.

Tabellens tal för förändringarna från år 1970 till 1995 döljer att en uppgång i försörjningskvoten redan är på god väg i ett flertal länder, påbörjad i mitten eller slutet av 1980-talet. Tillväxten i antalet äldre börjar slå igenom allt mer. Sverige inledde denna utvecklingsfas tidigare än flertalet andra länder. Sveriges försörjningskvot var år 1995 den högsta bland OECD-länderna, medan den år 1960 var en av de lägsta. Sverige har alltså redan en förhållandevis stor del av processen mot "förgubbning" bakom sig, och försörjningskvoten fram till år 2015

kommer inte att öka lika mycket som i det övriga Europa. För Japans del blir försörjningskvotens ökning extremt kraftig, och mycket problematisk att hantera.

Tabell 3.10 Försörjningskvot i olika OECD-regioner 1970-2015

Förändringar i procentenheter

	Nivå 1995	1970-1995	1995-2015
USA	152,9	-8,5	1,0
Japan	144,1	-0,8	18,5
Europa	149,5	-8,7	5,9
Sverige	157,0	4,1	3,3

Anm. Försörjningskvoten definieras som total befolkning i procent av befolkningen i åldern 15-64 år. Källor är OECD samt FN:s befolkningsprognos 1996.

USA:s befolkningssituation ter sig mer gynnsam, mycket tack vare den jämfört med de västeuropeiska länderna friare synen på invandring av arbetskraft. I FN:s befolkningsprognos räknas för de flesta av de europeiska OECD-länderna med endast begränsade invandringsöverskott, ungefär i linje med trenderna under senare år. Det kan påpekas att det för flera länder, enligt OECD:s beräkningar, skulle krävas 5-10 gånger större nettoinvandring för att hejda uppgången i försörjningskvoterna. Det räcker således inte med enbart marginella förändringar i dessa länders inställning till immigration.

Befolkningen i förvärsaktiv ålder (15-64 år) i de europeiska OECD-länderna förväntas minska något, med cirka 0,2 procent per år, fram till år 2015. Minskningen sker främst i slutet av perioden. En något större minskning beräknas ske i Japan, med början redan strax efter år 2000. För USA:s del räknas däremot med en fortsatt tillväxt i befolkningen i den förvärsaktiva åldern, med cirka 0,7 procent per år.

En viss minskning i arbetslösheten och en åtminstone konjunkturellt något ökad sysselsättningsgrad i de förvärsaktiva åldrarna borde vara en möjlighet för Europa. Å andra sidan kan den långsiktiga tendensen till sänkt medelarbetstid väntas fortsätta.

I tabell 3.11 sammanfattas antagandena om arbetskraftsutvecklingen i OECD-området, varvid också de antaganden för Sverige som redovisats i det föregående tagits med. Med utgångspunkt i dessa antaganden står det klart att arbetsvolymen, mätt i timmar, inte ger något bidrag till den ekonomiska tillväxten i OECD-området fram till år 2015, utom för USA. Både i Europa och Japan blir resultatet att arbetsvolymens utveckling ger negativa bidrag till tillväxten. Sveriges läge är således förhållandevis gynnsamt i ett internationellt perspektiv.

Tabell 3.11 Sysselsättning och arbetsvolym i olika OECD-regioner 1960-2015

Procentuell förändring per år

	1960-1975	1975-1997	1997-2015
<i>USA</i>			
Befolkning 15-64 år	1,7	1,1	0,7
Sysselsättningsgrad	0,1	0,8	0,1
Medelarbetstid	-0,4	0,2	-0,2
= Arbetade timmar	1,4	2,1	0,6
<i>Japan</i>			
Befolkning 15-64 år	1,6	0,6	-0,5
Sysselsättningsgrad	-0,5	0,4	0,0
Medelarbetstid	-	-0,6	-0,2
= Arbetade timmar	-	0,4	-0,7
<i>Europa</i>			
Befolkning 15-64 år	0,6	0,6	-0,2
Sysselsättningsgrad	-0,4	-0,3	0,1
Medelarbetstid	-1,1	-0,5	-0,5
= Arbetade timmar	-0,9	-0,2	-0,6
<i>Sverige</i>			
Befolkning 15-64 år	0,4	0,3	0,0
Sysselsättningsgrad	0,4	-0,4	0,4
Medelarbetstid	-1,1	0,1	-0,2
= Arbetade timmar	-0,3	0,0	0,1

Anm. Sysselsättningsgrad definieras som andelen sysselsatta av befolkningen i åldern 15-64 år, medelarbetstid som årsarbetstimmar per sysselsatt.

3.7 Alternativa scenarier

Redovisningen hittills i detta kapitel har avsett det s.k. basscenariot. Detta kan beskrivas som ett måttligt gynnsamt tillväxtscenario med tämligen konservativ uppläggning. Två alternativa scenarier har analyserats, båda utgående från alternativa förutsättningar i två avseenden som gäller arbetsmarknaden. I det ena scenariot antas en kraftigare nedgång i de genomsnittliga arbetstiderna, i det andra en högre sysselsättningsgrad och en lägre jämviktsarbetslöshet.

Lågalternativet

BNP-tillväxten blir i basscenariot 1,9 procent per år i genomsnitt under perioden 1998-2015. Detta är några tiondels procentenheter mer än

under de senaste 20-25 åren. Ett betydligt starkare omslag emotes emellertid i reallönernas utveckling. De reala timlönerna beräknas öka med mer än 2 procent per år fram till 2015, att jämföra med en praktiskt taget obefintlig ökning i genomsnitt sedan 1975 (jfr. diagram 3.3 ovan). Som närmare diskuterades i avsnitt 3.3 kan löntagarna vilja ta ut en så pass kraftig potentiell reallönetillväxt i form av fritid i större utsträckning än vad som antas i basscenariot. I det sistnämnda räknas med en minskning i medelarbetstiden på 0,2 procent per år 1998-2015.

Som ett alternativ antas i stället att medelarbetstiden minskar ungefär lika mycket som under perioden 1960-1975, nämligen med 1,2 procent per år. Detta alternativ medför att tillväxten i BNP blir lägre (se närmare kapitel 5) och alternativet kallas därför lågalternativet. Det skall framhållas att minskningen i arbetstid här antas vara en av löntagarna önskvärd utveckling, när de varseblir den kraftiga potential för realinkomstökning som ligger i basscenariot. Det är således löntagarna själva som korregerar basscenariot och styr in utvecklingen i den alternativa banan. Den ökade fritiden representerar därmed en välfärdsvinst för löntagarna som uppväger förlusten av materiella konsumtionsmöjligheter. Såttillvida kan beteckningen lågalternativ vara något missledande. Emellertid kan den samhällsekonomiska förlust som uppstår genom bortfallet av arbetstimmar vara större än välfärdsvinsten för löntagarna i form av ökad fritid, även om löntagarna "på marginalen" värderar ett tillskott av en timmes fritid lika med förlusten av en timmes lön. Detta beror på att löneinkomsten beskattas för kollektiva ändamål, medan fritiden är obeskattad. Förekomsten av "skatteklar" gör att arbetsvolymen från samhällsekonomisk synpunkt blir för liten om löntagarna kan välja fritt mellan arbete och fritid i enlighet med de privata preferenserna. Å andra sidan har löntagarna åtminstone i kortare perspektiv inte detta fria val, till följd av bestämmelser i lagar och centrala och lokala avtal. Detta kan gälla både minskning och ökning av arbetstiden.

Den minskning av arbetstiden, som löntagarna i lågalternativet långsiktigt antas vilja ha, kan nås med eller utan bekräftelse i form av lagstiftning eller genom centrala avtal. Om individuella och mer flexibla anställningsavtal blir vanligare i framtiden, ökar möjligheterna till en mer spontan utveckling av arbetstiderna.

En minskning i den genomsnittliga årsarbetstiden kan ske på i huvudsak tre sätt: genom att arbetstiden per vecka minskar, genom längre semester eller genom ökad frånvaro. I det senare fallet kan det gälla ökad sjukfrånvaro eller föräldraledighet. Den antagna minskningen på 1,2 procent per år fram till år 2015 betyder att medelarbetstiden blir ungefär 19 procent lägre än idag. Detta skulle t.ex. kunna innebära en kombination av cirka 5 timmar kortare genomsnittlig arbetsvecka och

ytterligare cirka två veckors semester. Det är emellertid också tänkbart att en minskning av årsarbetstiden sker genom t.ex. förbättrade villkor i föräldraledigheten, särskilt om de låga födelsetal som ligger i befolkningsprognosen verkligen börjar manifesteras – jfr. avsnitt 3.1 ovan.

Den minskade medelarbetstiden antas inte resultera i en lika mycket lägre BNP-tillväxt. Skillnaden gentemot basscenariot i arbetstidsminskning är 1,0 procentenhet per år. Av denna skillnad antas att 0,2 procentenheter kan kompenseras genom ökad produktivitet, produktion per arbetad timme. Vidare antas antalet sysselsatta öka 0,2 procentenheter per år snabbare än i basscenariot; en liten "arbetsdelningseffekt" antas således uppkomma. Återstående 0,6 procentenheter per år beräknas alltså slå ut i form av minskad BNP-tillväxt. Fördelningen är givetvis relativt schablonmässigt gjord.

Reallöneökningen per timme antas bli så mycket högre jämfört med basscenariot som svarar mot den höjda produktivitetstillväxten, dvs. 0,2 procentenheter per år. Det innebär att lönekostnaderna per producerad enhet och näringslivets konkurrenskraft inte antas komma att påverkas av den kortare medelarbetstiden. Vidare är innebörden att reallöneökningen per anställd blir 0,8 procentenheter per år lägre än i basscenariot.

Högalternativet

I basscenariot antas den öppna arbetslöshetens jämviktsnivå vara 4,0 procent. Arbetskraftsdeltagandet antas uppgå till 78,5 procent av befolkningen i åldern 16-64 år. Se tabell 3.8. I avsnitt 3.5 diskuterades hur jämviktsarbetslösheten beror av bl.a. arbetsmarknadens sätt att fungera och hur olika förbättringar i dessa avseenden skulle kunna sänka jämviktsarbetslösheten och höja arbetskraftsdeltagandet och därigenom öka sysselsättningen.

Tabell 3.12 Alternativa scenarier 1998-2015

Procentuell volymförändring per år

	Bas	Lågalternativ	Högalternativ
Medelarbetstid	-0,2	-1,2	-0,2
Antal sysselsatta	0,3	0,5	0,7
BNP per arbetad timme (produktivitet)	1,8	2,0	2,0
BNP	1,9	1,3	2,5
Andel sysselsatta 20-64 år, %	78,9	80,8	83,7

I högalternativet räknas med – utan att i denna kalkylbilaga närmare specificera en kombination av åtgärder och reformer som skulle leda till målet – att den öppna arbetslösheten är 3,0 procent år 2015 och att det långsiktigt uthålliga arbetskraftsdeltagandet år 2015 blir närmare 84 procent av befolkningen i åldern 20-64 år.

Sysselsättningen växer på detta sätt betydligt mer än i basscenariot, med 0,7 procent per år i stället för 0,3 procent per år. Vid en likartad allmän utveckling av efterfrågan, tekniska förutsättningar, m.m., kan hög sysselsättningstillväxt tänkas dämpa produktivitetökningarna. Som kommer att beröras i kapitel 4 kan det finnas en motsättning mellan sysselsättnings- och produktivitetstillväxt, genom att höga sysselsättningsambitioner i samhället medför att mer lågproduktiv arbetskraft tas i anspråk. I högalternativet antas emellertid att en sådan tendens mer än uppvägs av att arbetsmarknaden och de ekonomiska institutionerna i övrigt på ett effektivare sätt kan allokera arbetskraften till den mest produktiva användningen. Produktivitetstillväxten antas bli 2,0 procent per år, vilket är 0,2 procentenheter mer än i basscenariot och således samma som i lågalternativet, fast från en annorlunda utgångspunkt.

Den högre produktivitetstillväxten slår för näringslivets del ut i form av en mer konkurrenskraftig utveckling av lönekostnaderna per producerad enhet och en mer gynnsam utveckling av vinstmarginalerna. Utvecklingen av de reala timlönerna antas bli densamma som i basscenariot. BNP-tillväxten blir 2,5 procent per år att jämföra med bassceniots 1,9 procent per år. Från produktionssidan är det resultat av, förutom den något högre produktivitetstillväxten, den högre sysselsättningstillväxten vid i jämförelse med basscenariot oförändrade medelarbetstider.

4 Kapitalbildning, produktivitet och produktion

I basscenariot beräknas insatsen av arbetskraft i produktionen öka med bara 0,1 procent per år 1998-2015. Eftersom den totala befolkningen (inkl. barn och gamla) beräknas växa med ett par tiondels procent om året skulle det utan tillväxt i arbetskraftens produktivitet bli fråga om en långsiktig nedgång i BNP per capita, det samlade materiella välståndet per invånare.

Ett sätt att öka arbetskraftens produktivitet är genom tillväxt i det fasta realkapitalet, dvs. de maskiner, byggnader m.m. som används i produktionen. I traditionell ekonomisk analys brukar arbetskraft och realkapital kallas produktionsfaktorer. Det sker emellertid normalt en tillväxt i den samlade produktionen som inte kan förklaras med de sammanlagda insatserna av dessa båda produktionsfaktorer. Den produktionstillväxt som återstår brukar kallas totalproduktiviteten. Totalproduktiviteten kan ses som resultatet av insatser av produktionsfaktorer av mer svåridentifierat slag: utbildning, forskning, organisationsförmåga, infrastruktur i form av rättsväsen, sociala trygghetssystem m.m. Värdet av dessa resurser, det immateriella kapitalet är synnerligen stort men svårt att bestämma siffermässigt. Det senare är ett skäl till att man oftast begränsar analyser av kapitalbildningen i ekonomin till realkapitalbildningen.

Ekonomins stock av realkapital ökar genom investeringar i maskiner, byggnader m.m., och minskar genom kapitalförslitning. De bruttoinvesteringar som görs, utöver vad som krävs för att ersätta förslitet eller uttrangerat kapital är nettoinvesteringar. Genom nettoinvesteringarna växer kapitalstocken. De framtida investeringarna beräknas här modellmässigt, varvid relationen mellan löne- och kapitalkostnader utgör en viktig bakgrundsfaktor.

Höga kapitalkostnader medför, allt annat lika, lägre investeringsvolym. Kapitalkostnaderna utgörs dels av ränta på lån, dels av den avkastning som aktiemarknaden kräver på riskvilligt kapital. Vid höga kapitalkostnader krävs högre lönsamhet hos investeringsprojekten för att företagen skall genomföra dem, hellre än att placera disponibla pen-

ningmedel i finansiella svenska eller utländska värdepapper. Under de senaste 15-20 åren har räntor och avkastningskrav genomgående varit höga på de finansiella marknaderna, vilket är ett skäl till att vinsternas andel av BNP drivits upp på bekostnad av lönerna och till att reallöneökningarna varit långsiktigt lägre än tillväxten i ekonomins arbetsproduktivitet.

4.1 De internationaliserade finansiella marknaderna

I dagens värld med fria internationella kapitalrörelser, är både de korta och långa svenska räntorna och aktiemarknadens avkastningskrav mycket starkt internationellt beroende. Sveriges möjligheter att bedriva en från omvärlden avvikande ekonomisk politik har gradvis minskat under de senaste decennierna. Det började med avveckling av tullar och andra handelshinder. De viktigaste stegen i dessa avseenden togs redan omkring år 1960 genom Sveriges medlemskap i EFTA, senare genom frihandelsavtalen mellan EFTA och EG samt genom överenskommelser inom det dåvarande frihandelsorganet GATT. Genom EES-avtalet mellan EFTA och EG och slutligen Sveriges medlemskap i EU har arbetskraft och kapital formellt fått frihet att flytta obehindrat inom större delen av västra Europa. Under 1980-talets lopp avskaffades den svenska valutaregleringen – senare än i ett flertal andra västliga industriländer – och finansiellt kapital är numera sekundsnabbt rörligt mellan Sverige och omvärlden.

Förändringarna på finansmarknaderna har varit mycket omvälvande. Ännu för 15 år sedan styrdes de långa räntorna genom att staten bestämde emissionsräntan på stats- och bostadsobligationer, och föreskrev hur stora kvantiteter av sådana papper som banker och försäkringsbolag skulle inneha. Långfristiga kapitalrörelser över gränsen krävde Riksbankens tillstånd, som i princip endast gavs för direktinvesteringar. Numera kan de svenska långa räntorna betraktas som internationellt bestämda; de avviker från de internationella bara så mycket som riskbedömningarna på marknaden motiverar. Det kvarvarande penningpolitiska instrumentet är Riksbankens dagslåneränta (närmare bestämt den s.k. repo-räntan). Genom denna har Riksbanken dels ett inflytande på valutaflödena och därmed valutakurserna, dels ett inflytande på inflationstakt och ekonomisk tillväxt, via i och för sig osäkra spridningseffekter till marknaderna för långa räntor. Med ett framtida fast förhållande mellan kronan och euro – och än mer definitivt

efter ett eventuellt svenskt inträde i EMU – bortfaller den penningpolitiska friheten gentemot EMU-länderna helt.

Världsekonominns övergång mot allt friare marknader har bidragit till en effektivare resursanvändning och en ökad ekonomisk tillväxt. Inte minst gällde detta under 1960-talet och det tidiga 1970-talet, då stora och avgörande steg mot frihandel togs. Kapitalmarknadernas globalisering har under senare år ibland lastats för att ekonomin på sina håll blivit mer sårbar och ryckig, och därför mindre effektiv. Detta gäller kanske främst länder i Asien och Latinamerika, där den institutionella och strukturella utvecklingen av näringslivet inte kunnat matcha de tekniska framstegen på data- och informationsområdena. Det uppstår ibland stora realkonomiska fel- och överreaktioner på finansiell information av liten relevans. I avvaktan på förbättringar i detta hänseende har olika sätt att skapa trögheter, att "kasta grus i maskineriet", diskuterats.

I ett långt framtidsperspektiv kan det inte uteslutas att någon typ av regleringsekonomi återuppstår, kanske av skäl som idag uppfattas som icke-ekonomiska. Detta kan ske globalt eller regionalt. I traditionella termer av BNP-tillväxt, skulle detta sannolikt betyda en långsammare välståndsökning. Här räknas inte med några förändringar i sådan riktning, vilket dock inte utesluter att mått och steg vidtas för att begränsa globaliseringens nämnda avvisidor. Det förutsätts i sistnämnda fall gälla åtgärder som från samhällsekonomisk synvinkel förbättrar de fria marknadernas effektivitet.

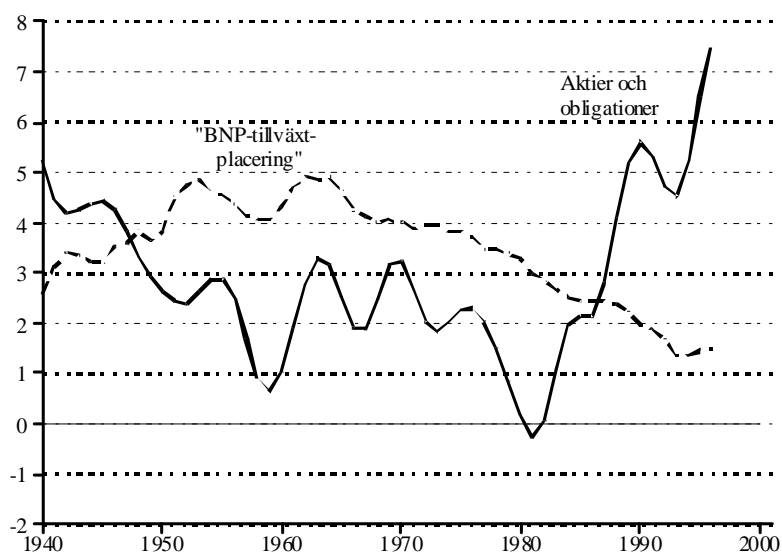
4.2 Den reala kapitalavkastningen

Under 1990-talet har både den reala avkastningen på aktier och den reala obligationsräntan varit hög. Kursutvecklingen på aktier har varit särskilt anmärkningsvärd. Även realräntan på statsobligationer har i de flesta västliga industriländer betydligt överstigit tillväxten i BNP.

Under vissa restriktiva förutsättningar kan man teoretiskt visa att realavkastningen i ekonomin på lång sikt är lika med den reala BNP-tillväxten. Detta har ibland kallats "den gyllene regeln" och är ett antagande som ofta ganska schablonmässigt använts i långsiktiga analyser. Antagandet har emellertid börjat framstå som obsolet mot bakgrund av vad som skett under de senaste 10-15 åren. Diagram 4.1 visar för Sveriges del realavkastningen på placeringar i aktier och obligationer gjorda på 20 års sikt sedan omkring 1920.

Diagram 4.1 Real avkastning på 20 års kapitalplaceringar

Procent



Anm. För varje år i diagrammet anges den reala avkastningen på en placering gjord 20 år tidigare i en portfölj med hälften aktier och hälften statsobligationer, resp. den genomsnittliga tillväxten sedan 20 år tillbaka i reala BNP. Källa till avkastningstalen är Finansdepartementets DS 1998:38 (bearbetad)

En blandad portföljplacering med hälften statsobligationer och hälften aktier, som gjordes i mitten av 1970-talet, kan 20 år senare konstateras ha avkastat cirka 7 procent per år realt. För aktiedelen av portföljen var avkastningen högre, medan den för obligationsdelen var mindre. En tänkt 20-årsplacering med en real avkastning som motsvarar BNP-tillväxten skulle samtidigt bara ha avkastat cirka 1,5 procent per år realt. För placeringar som gjorts mellan 1928 och 1968 skulle emellertid samma två placeringsalternativ på 20 års sikt ha utfallit till BNP-alternativets fördel. Ser man till hela den period som diagrammet täcker får man ett intryck av att "den gyllene regeln" något så när har gällt. Här måste starkt understrykas att obligationsmarknaden var reglerad under efterkrigstiden fram till 1980-talets senare del. Realräntan på obligationer var negativ, i genomsnitt cirka minus 2 procent per år. Även i ett antal länder som saknat, eller haft mindre långtgående regleringar var emellertid realavkastningen relativt låg jämfört med BNP-tillväxten under en lång period fram till 1990. Se tabell 4.1.

Tabell 4.1 Real kapitalavkastning och BNP-tillväxt i olika länder 1967-1990

Genomsnitt, procent per år

	Pensionsfonder	Konstruerad portfölj	BNP-tillväxt
Belgien	-	4,2	3,0
Danmark	3,6	5,3	2,4
Frankrike	-	5,2	3,1
Tyskland	5,1	6,1	2,9
Irland	5,0	3,8	4,4
Italien	-	1,9	3,3
Japan	4,0	5,5	5,2
Nederländerna	4,0	4,5	3,0
Sverige	0,2	3,8	2,4
Schweiz	1,5	2,0	2,1
Storbritannien	5,8	3,8	2,4
Canada	1,6	2,2	3,8
USA	2,2	2,1	2,7
Australien	1,6	2,7	3,6
Genomsnitt	3,2	3,8	3,2

Anm. Med Pensionsfonder avses faktiska pensionsfonder. Konstruerad portfölj består av hälften aktier och hälften obligationer. Källa till avkastningstalen är OECD.

Genomsnittligt sett för länderna i tabell 4.1 var realavkastningen i samma storleksordning som BNP-tillväxten – eller något därutöver om aktier och obligationer ges lika vikt i en konstruerad portfölj. I ungefär hälften av de redovisade länderna var realavkastningen högre än BNP-tillväxten, i hälften mindre. Det mycket låga avkastningstalet för svenska pensionsfonder beror på att försäkringsbolagen som nämnts hade en omfattande placeringsplikt i räntereglerade stats- och bostadsobligationer under större delen av den redovisade perioden. Utrymmet för t.ex. aktier i portföljerna var dessutom av bl.a. detta skäl starkt begränsat.

För perioden fram till år 2015 förutsätts att den på marknaden förväntade reala kapitalavkastningen på en blandad aktie- och obligationsportfölj successivt faller till cirka 3 procent, både i omvärlden och i Sverige. För Sveriges och åtskilliga andra länders del innebär detta att realavkastningen blir någon procentenhet högre än BNP-tillväxten. Detta är en av förutsättningarna bakom de beräkningar av framtida investeringar som redovisas i det följande.

4.3 Realkapitalbildningen

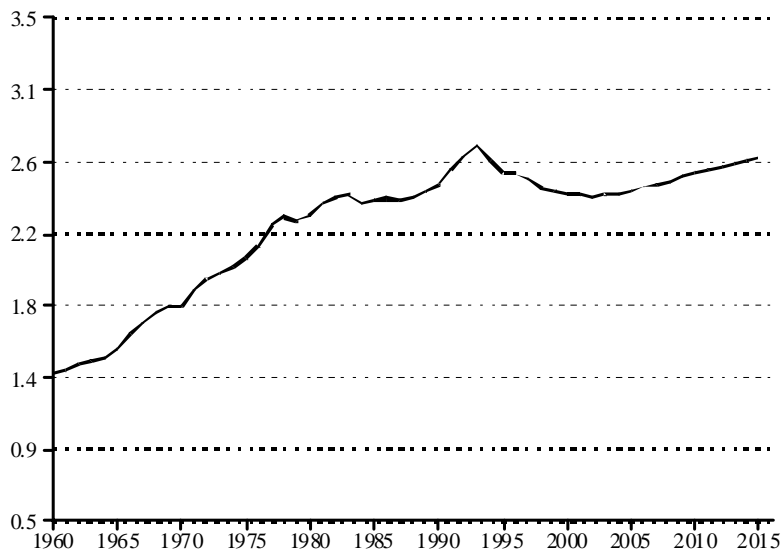
Realkapitalbildningen är en fundamental ekonomisk tillväxtförutsättning. Omvänt är den ekonomiska tillväxten ett viktigt incitament för näringslivets investeringsvilja. Investeringarna i form av maskiner och byggnader är vidare en huvuddel av produktionen i vissa sektorer av samhällsekonomin, och de påverkar därmed även från efterfrågesidan den ekonomiska tillväxten. Det finns alltså ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan realkapitalbildningen och den ekonomiska tillväxten.

Realkapitalstocken har på lång sikt vuxit snabbare än BNP. Kapitalstocken dividerad med BNP brukar kallas kapitalkvoten. Kapitalkvoten har under 1990-talet i genomsnitt varit drygt 2,5, se diagram 4.2. I början av 1960-talet beräknas den ha varit betydligt lägre, trots att de mycket kapitalintensiva basindustrierna då utgjorde en större andel av den svenska ekonomin än de gör idag. Det är värt att påpeka att konjunkturvariationerna i kapitalstocken är långt mindre än i BNP. Kapitalstocken består alltid till sin huvuddel av realkapital som anskaffats under tidigare år, och den fluktuerar därför inte så starkt även om investeringarna på kort sikt gör det. Den kraftiga uppgången i kapitalkvoten under lågkonjunkturåren i 1990-talet första hälft återspeglar sålunda i högre grad fallet i BNP än en hög tillväxt i kapitalstocken. På motsvarande sätt är de senaste årens nedgång i kapitalkvoten till övervägande delen ett resultat av den kraftiga återhämtningen i BNP-tillväxten.

Investeringskvoten (de totala bruttoinvesteringarna dividerade med BNP) ger ett uttryck för investeringsviljan i ekonomin. De senaste åren har investeringskvoten varit i genomsnitt 15-16 procent, vilket är mycket lågt i historiskt perspektiv. I slutet av 1960-talet nåddes efterkrigstidens högsta investeringskvoter, 21-22 procent. Detta berodde till stor del på det då mycket omfattande bostadsbyggandet, det s.k. miljonprogrammet. Vidare stimulerades näringslivets investeringar av det låga ränteläget, som gav låga kapitalkostnader (jfr. avsnitt 4.2 ovan), och av den starka ekonomiska tillväxten som medförde stora investeringsbehov. I båda dessa avseenden har den långsiktiga utvecklingen sedan början av 1980-talet inneburit motsatsen: höga realräntor och en BNP-tillväxt på bara 1,5 procent per år, visserligen med kraftiga konjunkturrella variationer. Se diagram 4.3. Sambandet mellan investeringskvotens nivå och BNP-tillväxten framstår som starkt, med en viss konjunkturrell tidsförskjutning så att toppar och bottnar i investeringskvoten inträffar cirka tre år efter topparna och bottnarna i BNP-tillväxten.

Diagram 4.2 Kapitalkvoten 1960-2015

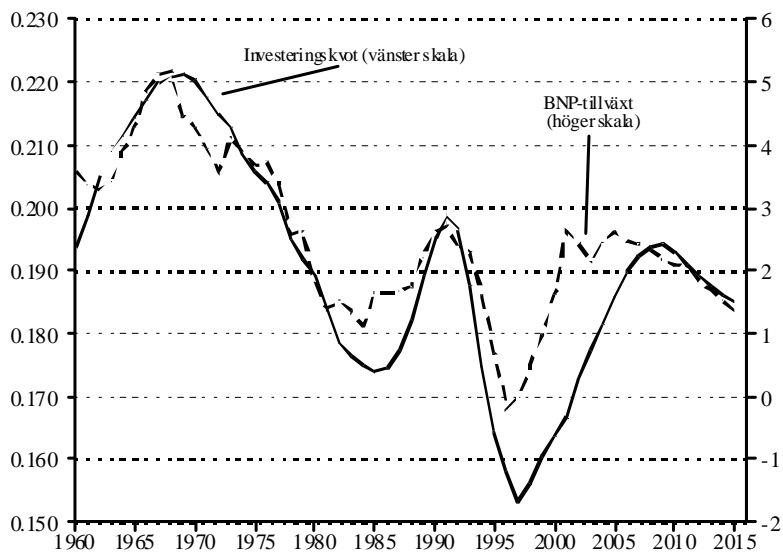
Realkapitalstock dividerad med BNP, 1991 års priser



Anm. Realkapitalstocken utgår från SCB:s beräkningar för 1980-talet, redovisade i bilaga 11 till LU 92. Stockarna under 1960- och 1970-talet samt under 1990-talet har med förenklad men anslutande teknik beräknats inom Konjunkturinstitutet.

Diagram 4.3 Investeringskvoten och BNP-tillväxten 1960-2015

Bruttoinvesteringar dividerade med BNP, 1991 års priser



Anm. 5-års glidande medeltal för att utjämna skarpa kortsiktiga fluktuationer. BNP-tillväxten med 3 års eftersläpning, "lag".

De framtida investeringarna bestäms för olika branscher modellmässigt, med ledning av efterfrågan, kapitalkostnader m.m. BNP-tillväxten 1998-2015 har beräknats öka något, till knappt 2 procent per år, och en betydande ökning av investeringarna har inkalkylerats. Under den senare delen av kalkylperioden fram till år 2015 avtar BNP-tillväxten som följd av arbetskraftsutbudets utveckling (se avsnitt 3.2), och en viss tillbakagång i investeringskvoten sker då sannolikt.

Investeringskvotens framtida nivå begränsas av att bostadsinvesteringarna antas förbli små, trots en betydande tillväxt från bottenläget år 1997 och 1998 fram till mitten av 2000-talets första decennium. Därefter torde tillväxten i bostadsinvesteringarna dämpas av att befolkningen i yngre åldrar (under 55 år) minskar. Bostadsinvesteringarna beräknas ännu år 2015 ligga på en väsentligt lägre nivå än de gjorde under rekordåret 1990. Bostadsinvesteringarnas utveckling förklarar åtminstone delvis varför det regelbundna mönstret i diagram 4.3 störs under kalkylperioden.

Tabell 4.2 Bruttoinvesteringar fördelade på sektorer 1990-2015

Volymförändringar, procent per år.

	1990- 1998	1998- 2015	1998- 2004	2004- 2008	2008- 2015
Näringsliv exkl.					
bostäder	1,1	2,0	4,1	1,0	0,7
Bostäder	-15,3	6,8	13,9	8,1	0,3
Offentliga					
sektorn	1,0	1,6	1,3	1,8	1,8
Totalt	-2,2	2,6	5,0	2,3	0,7
BNP	1,0	1,9	2,5	1,8	1,3

Ekonomins totala bruttoinvesteringar beräknas växa med 2,6 procent per år 1998-2015, dvs. klart mer än tillväxten i BNP. Se tabell 4.2. Skillnaden är större än den långsiktigt brukat vara. Under 30-årsperioden 1960-1990 steg exempelvis bruttoinvesteringarna 0,1 procentenheter snabbare än BNP. Tillväxttalet 2,6 procent per år innefattar dock en viss fortsatt konjunkturell återhämtning under de närmaste åren. Under perioden 2004-2015 växer bruttoinvesteringarna genomsnittligt sett något långsammare än BNP. De offentliga investeringarna beräknas öka relativt starkt mot slutet av 2000-talet och i början av 2010-talet, bl.a. på grund av ett växande behov av åldrings- och sjukvårdsinstitutioner. Denna typ av investeringar antas även fortsättningsvis till större delen ske i offentlig regi. I den mån vårdinstitutioner m.m., privatiseras i

växande utsträckning, blir de offentliga investeringarna lägre och näringslivets investeringar högre än vad som anges i tabellen.

Med dessa förutsättningar kan realkapitalstocken beräknas öka något mer än BNP under perioden 1998-2015. Detta betyder att kapitalkvoten ökar ytterligare, som framgår av diagram 4.2 ovan.

4.4 Totalproduktiviteten

Den framtida utvecklingen av arbetskraftsutbudet och realkapitalet innebär att den totala produktionen fortsätter att bli mer kapitalintensiv. Realkapitalstocken ökar mer än insatsen av arbetskraft. Kapitalintensiteten ökar något snabbare än under 1980- och 1990-talen men betydligt långsammare än under 1960- och 1970-talen, då den tyngre industrin alltjämt expanderade kraftigt. Se närmare tabell 4.3.

Tabell 4.3 Kapitalintensitet, sammanvägd insats av arbetskraft och kapital, samt totalproduktivitet 1960-2015

Procentuell förändring per år

	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 1998	1998- 2015
Kapitalintensitet	7,6	5,3	1,8	1,8	2,1
Sammanvägd faktorinsats	2,2	1,2	1,6	-0,2	0,8
Totalprodukti- vit (restfaktor)	2,3	0,8	0,4	1,2	1,1
BNP-tillväxt	4,6	2,0	2,0	1,0	1,9

Anm. Kapitalintensiteten är kvoten mellan realkapitalstocken och antal arbetade timmar. Den procentuella tillväxten i den sammanvägda faktorinsatsen är den procentuella tillväxten i realkapitalstocken och i antalet arbetade timmar, sammanvägda med lönekostnadernas respektive kapitalkostnadernas andelar av BNP. Totalproduktiviteten framräknas som BNP-tillväxt utöver tillväxten i den sammanvägda faktorinsatsen.

Insatserna av arbetskraft och kapital i produktionen kan vägas samman med lönekostnadernas och kapitalkostnadernas andelar av det totala produktionsvärdet inom ramen för en enkel s.k. produktionsfunktion. Den på så sätt sammanvägda s.k. faktorinsatsen beräknas då öka med 0,8 procent per år, ett resultat av tillväxten i realkapitalstocken på drygt 2 procent per år och tillväxten i antalet arbetstimmar med 0,1 procent per år (jfr. tabell 3.8).

Tillväxten i den totala produktiviteten kan definieras som den produktionsstillväxt som sker utöver tillväxten i den sammanvägda faktorinsatsen. Totalproduktiviteten återspeglar i huvudsak de immateriella produktionsfaktorerna, dvs. utbildning, organisationsförmåga m.m. För perioden 1998-2015 räknas med en tillväxt i totalproduktiviteten på 1,1 procent per år. Detta är ett högre tal än vad som beräknats för 1970- och 1980-talen, men väl i linje med utvecklingen under 1990-talet.

4.5 Arbetsproduktiviteten

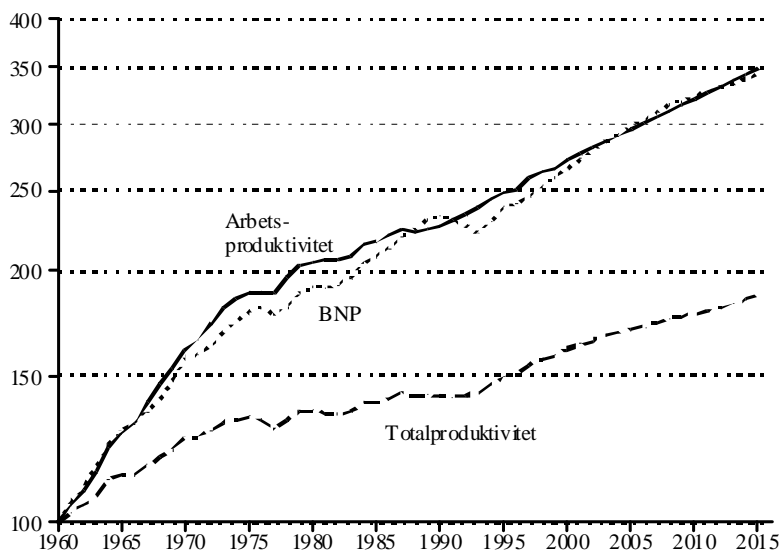
Arbetsproduktiviteten, dvs. kvoten mellan produktionsvolymen och antalet arbetade timmar, är ett vanligare mått på produktiviteten än totalproduktiviteten. Ordet produktivitet användas ofta som underförstådd synonym till arbetsproduktivitet. En orsak till detta kan vara att realkapitalstocken är besvärligare att beräkna, och att beräkningar kan göras först med jämförelsevis lång tidseftersläpning. Ett annat skäl är emellertid att BNP-tillväxten, det oftast relaterade nyckeltalet för den ekonomiska tillväxten, lätt kan delas upp i sysselsättningsförändring (ett annat centralt nyckeltal) och produktivitetstillväxt.

Förändringarna i arbetsproduktiviteten återspeglar således förändringar i både insatserna av realkapital och immateriellt kapital. Arbetsproduktiviteten har sedan mitten av 1970-talet vuxit med i genomsnitt 1,4 procent per år. Trendbrottet gentemot den tidigare utvecklingen var mycket påtagligt: under perioden 1960-1975 steg arbetsproduktiviteten med över 4 procent per år, och även under 1950-talet ökade den kraftigt. Som framgår av diagram 4.4 skedde även i totalproduktiviteten ett lika markant trendbrott vid 1970-talets mitt.

Också BNP:s långsiktiga tillväxttakt bröts omkring 1975. Detta var en erfarenhet som Sverige delade med de flesta andra industriländer. 1960-talet och det tidiga 1970-talet var, som beskrivits i kapitel 2, en ganska exklusiv tillväxtperiod, både i Sverige och världsekonomin. Tillbakagången i den globala tillväxten utlöstes av den första världsomfattande oljekrisen. Att resultatet blev en varaktig sänkning även av produktivitetstillväxten kan till någon del ha berott på att arbetskraften länge hölls kvar i företagen utan att ha full sysselsättning. Synen på arbetsliv och anställningsförhållanden var på den tiden annorlunda än den är nu, och företagen hade ett starkt socialt och politiskt tryck på sig att inte göra sig av med personal annat än i yttersta nödfall. Detta innebar att arbetskraftskostnaderna, även sett på ganska lång sikt, hade karaktär av fasta kostnader. Fenomenet brukar på engelska kallas "labour hoarding" och var troligen av större betydelse i Sverige än i många andra länder, där arbetslösheten i stället växte.

Diagram 4.4 Arbetsproduktivitet, totalproduktivitet och BNP 1960-2015

Index 1960=100



1990-talets ekonomiska kris möttes på ett annat sätt. Sysselsättningen minskade, och arbetslösheten steg mycket kraftigt. Produktiviteten började växa starkare än tidigare. Det finns indikationer på att arbetstakten drivits upp kraftigt, jämfört med förhållandena på 1980-talet.

De ovan relaterade produktivetsberäkningarna avser hela BNP. I nationalräkenskaperna åsätts produktionen inom den offentliga sektorn av princip inte någon produktivitetstillväxt, såsom redan berörts i avsnitt 3.5. Den avtagande produktivitetstillväxten på BNP-nivån skulle därför till någon del kunna misstänkas bero på att den offentliga sektorns andel av totalproduktionen har ökat. Tabell 4.4 visar emellertid att detta inte är någon huvudförklaring. Näringslivets produktivitetstillväxt, om man jämför perioderna 1960-1975 och 1975-1990, avtog lika mycket som produktivitetstillväxten i hela ekonomin. Att en viss produktivitetstillväxt trots allt registrerats för den offentliga sektorns produktion sammanhänger väsentligen med förändringar i sammansättningen av olika produktionsgrenar inom sektorn.

För perioden 1998-2015 räknas, liksom för totalproduktiviteten, med att arbetsproduktiviteten växer i ungefär samma takt som hittills under 1990-talet – eller för näringslivets del något mer. Antagandet innebär en klart förstärkt produktivitetstillväxt jämfört med 15-årsperioden 1975-1990.

Tabell 4.4 Arbetsproduktivitet i näringslivet och i den offentliga sektorn samt i hela ekonomin 1960-2015

Procentuell förändring per år

	1960- 1975	1975- 1990	1990- 1998	1998- 2015
Näringslivet	5,0	1,6	2,1	2,3
Offentliga sektorn	1,5	0,3	0,4	0,0
Hela ekonomin	4,3	1,2	1,8	1,8

Industrin väntas få en produktivitetstillväxt som överstiger genomsnittet för näringslivet fram till 2015. En sådan skillnad är i linje med vad som registrerats historiskt. Som framgår av tabell 4.5 beräknas den kapitalintensiva och den kunskapsintensiva industrin nå de högsta tillväxttakterna: den kemiska industrin, massa- och pappersindustrin samt verkstadsindustrin. Tjänstesektorerna väntas, i likhet med det historiska mönstret, få en produktivitetsutveckling som är lägre än för industrin, men som ändå ligger i närheten av 2 procent per år fram till 2015.

Tabell 4.5 Arbetsproduktiviteten i näringslivets delbranscher 1980-2015

Årlig procentuell förändring

	1980- 1990	1990- 1998	1980- 1998	1998- 2015
Jordbruk, skogsbruk och fiske	4,8	2,7	3,9	2,7
Gruvor och mineralbrott	2,6	2,8	2,8	2,4
Massa-, pappers- och grafisk industri	1,0	4,7	2,3	3,2
Kemisk industri inkl. raffinaderier	1,6	5,4	2,6	3,4
Järn-, stål- och metallverk	5,5	6,0	5,7	2,8
Verkstadsindustri	2,7	6,0	4,1	3,3
Övrig tillverkningsindustri	2,5	2,3	2,7	3,5
El-, gas-, värme- och vattenverk	3,6	1,0	2,5	2,4
Byggnadsindustri	1,5	1,4	1,4	1,3
Samfärdsl	3,6	0,6	2,3	2,1
Handel och övriga tjänster	1,5	1,9	1,7	1,9
Bostads- och fastighetsförvaltning	-2,8	0,8	-1,1	0,1

4.6 BNP-tillväxten och produktionens struktur i de olika alternativen

Med de förutsättningar om sysselsättningens utveckling som redovisats i kapitel 3 och om produktivitetstillväxten som redovisats i detta kapitel blir resultatet i basscenariot att den samlade BNP växer med 1,9 procent per år 1998-2015. Sysselsättningen har antagits öka med 0,1 procent per år, mätt i timmar, och arbetsproduktiviteten på BNP-nivå med 1,8 procent per år. Utvecklingen av BNP och de komponenter (konsumtion, investeringar etc.), som från efterfrågesidan bygger upp denna analyseras i kapitel 5.

Tillväxten kommer att vara högst under den första hälften av perioden, beroende på arbetskraftsutbudets utveckling, se närmare kapitel 3. Produktivitetstillväxten förutsätts ske mer likformigt. I lågalternativet sker en snabbare nedgång i medelarbetstiden, som endast till en mindre del antas komma att kompenseras genom fler sysselsatta och högre produktivitet. I högalternativet antas antalet sysselsatta bli större och produktiviteten något högre (alternativens uppläggning beskrivs mer utförligt i kapitel 3). BNP-tillväxten blir därigenom 1,3 respektive 2,5 procent per år i de två sidoalternativen. BNP-tillväxten sedan 1960 fram till 2015 skulle därmed kunna beskrivas på följande sätt i procent per år i de olika scenarierna:

	<i>Bas</i>	<i>Låg</i>	<i>Hög</i>
1960-1975	4,0	4,0	4,0
1975-1990	1,8	1,8	1,8
1990-1998	1,0	1,0	1,0
1998-2008	2,2	1,8	2,6
2008-2015	1,3	0,4	2,2

Tillväxten kommer att skilja sig kraftigt åt mellan olika branscher i ekonomin. Inom industrin väntas framför allt verkstadsindustrin få en hög tillväxt och öka sin procentuella andel av näringslivets förädlingsvärde (bidrag till BNP). Massa- och pappersindustrin, den kemiska industrin och stålindustrin beräknas ungefär bibehålla sina nuvarande andelar. Det är framför allt de areella näringarna, som får en låg tillväxt och minskar sina andelar av näringslivets förädlingsvärde. Tjänstesektorn beräknas däremot få en relativt god tillväxt och växande förädlingsvärdeandelar. Samfärdseln och bostads- och fastighetsförvaltningen minskar dock något i relativ betydelse.

Strukturumvandlingen, som beskrivs tabell 4.6 såväl vad gäller produktion som sysselsättning, innehåller inga dramatiska förändringar i förhållande till de historiska trenderna. Eftersom produktivitetstillväxten

förutsätts bli lägre i tjänstesektorn än i varuproduktionen, ökar tjänstesektorns andelar av näringslivets totala sysselsättning ännu mer än andelarna av produktionsvärdet. I låg- och högalternativen sker samma typ av strukturomvandling som i basscenariot.

Tabell 4.6 Strukturomvandlingen i näringslivet 1998-2015

Procentandelar av totala näringslivet

Förädlingsvärde	1998	2015		
		Bas	Låg	Hög
Jordbruk, skogsbruk och fiske	2,4	1,9	1,9	1,9
Gruvor och mineralbrott	0,3	0,3	0,2	0,3
Massa-, pappers- och grafisk industri	4,2	4,1	3,9	4,2
Kemisk industri inkl. raffinaderier	3,8	3,7	3,6	3,7
Järn-, stål- och metallverk	1,7	1,7	1,7	1,7
Verkstadsindustri	16,9	20,7	20,8	20,4
Övrig tillverkningsindustri	5,1	4,1	4,1	4,2
El-, gas-, värme- och vattenverk	3,4	2,9	3,0	2,5
Byggnadsindustri	6,1	5,5	5,4	5,6
Samfärdsel	7,8	7,3	7,3	7,4
Handel och övriga tjänster	33,4	35,1	34,6	35,5
Bostads- och fastighetsförvaltning	14,9	12,7	13,5	12,6
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
Sysselsättning ¹⁾	1998	2015		
		Bas	Låg	Hög
Jordbruk, skogsbruk och fiske	4,2	3,0	3,0	3,0
Gruvor och mineralbrott	0,3	0,2	0,2	0,2
Massa-, pappers- och grafisk industri	3,7	3,4	3,2	3,5
Kemisk industri inkl. raffinaderier	2,5	2,0	2,0	2,0
Järn-, stål- och metallverk	1,1	1,0	1,0	1,0
Verkstadsindustri	15,9	16,1	16,2	15,7
Övrig tillverkningsindustri	5,5	4,3	4,3	4,3
El-, gas-, värme- och vattenverk	1,3	1,0	1,1	1,0
Byggnadsindustri	8,2	8,4	8,4	8,5
Samfärdsel	10,9	10,1	10,1	10,1
Handel och övriga tjänster	44,3	48,0	47,9	48,3
Bostads- och fastighetsförvaltning	2,1	2,5	2,6	2,4
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Arbetade timmar

4.7 Energiförbrukning och koldioxidutsläpp

Sveriges energiförbrukning har legat på nära nog oförändrad nivå sedan början av 1970-talet trots att BNP samtidigt stigit med cirka 60 procent. Detta avspeglar en förändrad produktionsinriktning mot tjänster och bort från energiintensiva produkter, men också en minskad specifik energi-användning i varu- och tjänsteproduktionen. Skillnader förekommer mellan branscher, t.ex. har kemiindustrin, massa- och pappersindustrin samt gruvindustrin inte minskat sin elanvändning per producerad enhet lika mycket som andra branscher på grund av karaktären hos de produktionsprocesser som används inom dessa sektorer. Tjänstesektorerna bedöms ha större möjligheter att minska användandet av olja än andra sektorer.

NUTEK bedömer i sin Klimatrapport 1997 (R1997:29) att hushållen har stora möjligheter att spara energi och antar bland annat att hushållens elanvändning kommer att växa med endast 0,3 procent per år under perioden 1995-2010. I basscenariot har här antagits motsvarande ökningstakt för elanvändningen, men förbrukningen av övriga bränslen antas öka något mer enligt NUTEK:s bedömning.

Vad gäller näringslivet har i basscenariot antagits att användningen av energi blir en procent effektivare för varje år med utgångspunkt från material från NUTEK, Naturvårdsverket och EU-kommissionen.

Förbränning av fossila bränslen ger upphov till miljöförstörande utsläpp. Typen av utsläpp och graden av miljöpåverkan beror bl.a. på vilket fossilt bränsle som används och på reningstekniken. Miljöproblem som följer av förbränning av fossila bränslen är: klimatpåverkan, försurning och övergödning. Förbränning av alternativa bränslen, såsom träbränslen, alstrar också utsläpp men ackumulerar inte koldioxid i atmosfären.

I Sverige har utsläppen av koldioxid minskat markant sedan kärnkraften byggdes ut och efterföljdes av en omfattande konvertering från oljeuppvärmning till eluppvärmning i småhus. Utsläppen av koldioxid har i viss mån följt konjunkturen efter slutförandet av kärnkraftsutbyggnaden. De har emellertid ökat sedan 1990, som utgör referensår i det internationella klimatavtalet från Kyoto. Sveriges koldioxidutsläpp var 56,5 miljoner ton år 1997.

I basscenariot växer näringslivets och hushållens energianvändning med nära 1 procent per år mellan 1997 och 2015. Den nära relation som råder mellan förbränning och alstring av koldioxid medför att koldioxidutsläppen också ökar med 0,9 procent per år fram till 2015. De hamnar då på en nivå som motsvarar 67 miljoner ton koldioxidutsläpp och som vida överstiger Kyotoavtalets överenskomna nivå för Sveriges

koldioxidutsläpp (medelvärde på 58 miljoner ton under perioden 2008-2010). Kyotoavtalet överskrids också i lågalternativet och högalternativet, där koldioxidutsläppen ökar med 0,5 procent respektive 1,7 procent per år. Se vidare bilaga 2 till LU 1999/2000.

Vid basscenarioets BNP-tillväxt på 1,9 procent per år minskar utsläppsintensiteten för koldioxid successivt med 1 procent per år fram till år 2015. Det innebär att utsläppsintensiteten i ekonomin måste minska ytterligare om utsläppsnivån för koldioxid enligt Kyoto-avtalet skall kunna uppnås inom ramen för basscenarioets makroekonomiska och strukturella utveckling. Skillnaderna i årliga koldioxidutsläpp mellan scenarierna förklaras helt av motsvarande skillnader i ekonomisk tillväxt, då scenarierna har likartad strukturutveckling. Utsläppsintensiteten i ekonomin måste minska också i de alternativa scenarierna för att komma ned till utsläppsnivån för koldioxid enligt Kyoto-avtalet. Utsläppsintensiteten behöver inte minska lika kraftigt vid lägre ekonomisk tillväxt (1,3 procent per år i lågalternativet) som vid högre ekonomisk tillväxt (2,5 procent per år i högalternativet).

4.8 Produktivitet och BNP-tillväxt i andra länder

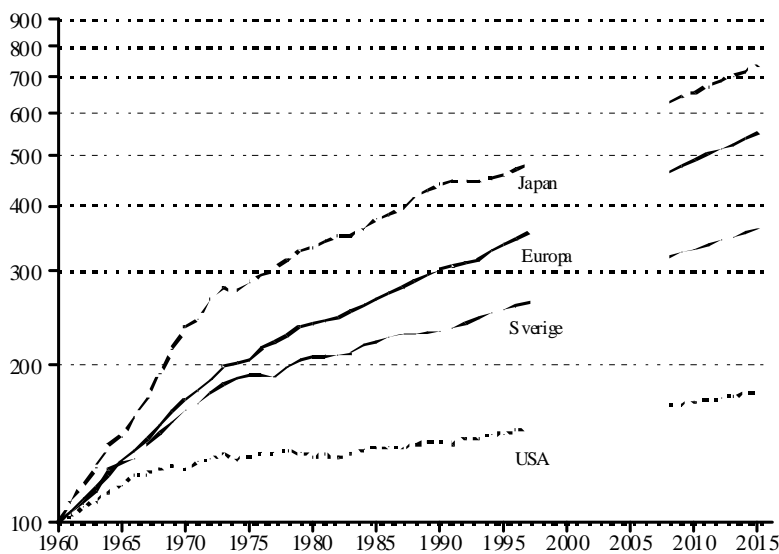
Med den bild av befolkningsutvecklingen i OECD-länderna som tecknats i avsnitt 3.6 är det, liksom i Sverige, i huvudsak genom höjningar av arbetsproduktiviteten som en tillväxt i OECD-områdets samlade BNP kan åstadkommas. USA utgör härvid det mest betydelsefulla undantaget. I scenariot fram till år 2015 räknas här med att produktivitetstillväxten i OECD-länderna kommer att fortgå i ungefär samma takt som gällt sedan mitten av 1970-talet. För Europas del innebär det cirka 2,5 procent per år. Antagandet kan möjligen anses som något pessimistiskt, om man jämför med utvecklingen under 1960-talet och det tidiga 1970-talet. Då ökade produktiviteten i de europeiska OECD-länderna med nära 5 procent, dvs. dubbelt så mycket. Det går emellertid knappast att betrakta 1960-talet som en norm för vad som är möjligt i framtiden. Även vid jämförelser längre tillbaka i tiden framstår 1960-talet som en ovanligt gynnsam period i världsekonomin historia, såsom tidigare beskrivits i kapitel 2. Utvecklingen präglades starkt av att världsekonomin liberaliserades, som resultat bl.a. av tullavvecklingarna inom ramen för det dåvarande GATT (numera WTO). För Västeuropas del gynnades ekonomin särskilt genom bildandet av EEC och EFTA i början av 1960-talet, och senare genom frihandelsavtalen mellan dessa båda europeiska block. Specialiseringen mellan länderna ökade,

strukturomvandlingen blev snabb och tillväxten hög. Den nu pågående integrationen i Europa och i den övriga världsekonomin kan utan tvivel ge viktiga tillskott av ekonomisk växtkraft, men den kan med all sannolikhet inte i kvantitativ betydelse mäta sig med 1960-talets handelspolitiska omvälvning.

1960-talets uppsving avslutades med oljekrisen 1973, som medförde ett kraftigt ekonomiskt avbräck för alla icke-oljeproducerande länder. Oljekrisen utlöstes som en rekyl på uppsvinget och blev inledningen till den senaste 25-årsperioden med mer måttlig tillväxt, där konjunkturuppgångar och kriser omväxlat. Det trendbrott för produktivitet utvecklingen som skedde strax före 1970-talets mitt framgår tydligt av diagram 4.5.

Diagram 4.5 Arbetsproduktiviteten i olika OECD-regioner 1960-2015

Index 1960=100



Anm. Arbetsproduktiviteten definieras som BNP per arbetad timme. För Japan anges dock BNP per sysselsatt person.

Diagram 4.5 illustrerar också den stora skillnad i produktivitetstillväxt som alltsedan 1960 rått mellan Europa och USA. USA:s produktivitet har sedan 1975 bara ökat med 0,5 procent per år, mot som nämnts 2,5 för Europa. USA:s höga BNP-tillväxt har åstadkommit genom kraftigt ökande sysselsättning. Möjligen finns det en orsaksmässig motsättning mellan produktivets- och sysselsättningstillväxt. Denna skulle kunna grunda sig i att höga sysselsättningsambitioner i ett samhälle medför att

mer lågproduktiv arbetskraft tas i anspråk. Höga produktivetsambitioner kan å sin sida leda till att det ekonomiskt användbara arbetskraftsutbudet blir mindre. Ett sådant negativt samband mellan produktivitet och sysselsättningstillväxt kommer även till uttryck om man studerar ett större antal enskilda länder.

USA:s låga produktivitetstillväxt kan emellertid också vara utslag av att landet mycket tidigt var en mogen industrination med hög BNP per capita; inga träd växer upp i himlen. Denna "mognadseffekt" kan också, vid sidan av andra faktorer, delvis förklara Sveriges låga produktivitetstillväxt, jämfört med övriga Europa, sedan 1970-talets mitt. Sverige fanns år 1960 med bland världens toppländer i fråga om BNP per capita.

I tabell 4.7 har antagandena om OECD-ländernas produktivitetstillväxt sammanställts med de tidigare redvisade bedömningarna av arbetsvolymens utveckling. Resultatet blir en BNP-tillväxt i västra Europa på nära 2 procent per år. För USA blir BNP-tillväxten något lägre, trots ett antagande om en förstärkt produktivitetstillväxt, sett i historiskt perspektiv. Den japanska tillväxten blir påtagligt lägre än tidigare, mycket till följd av det kraftiga omslaget i befolkningsbasens utveckling.

De här gjorda beräkningarna ansluter sig relativt nära till lågalternativet (referensalternativet) i OECD:s långtidsanalys från 1997. Tillväxten kan dock bli högre. OECD redovisar också ett högtillväxtalternativ fram till år 2020, med närmare 3 procents årlig BNP-tillväxt för OECD-området. Detta alternativ har som förutsättning bl.a. att kvarvarande tullar, handelshinder och exportsubventioner avskaffas, att länderna når målen för finanspolitisk konsolidering och att arbetsmarknaderna reformeras i enlighet med OECD:s sysselsättningsstrategi.

OECD har också gjort antaganden om utvecklingen i världsekonomin utanför OECD-området fram till år 2020. Sådana antaganden är särskilt svåra att göra, dels på grund av att många länder är instabila politiskt och finansiellt, dels på grund av bristfälligt statistiskt underlag. De offentliggjorda skattningarna gjordes innan vidden av bl.a. den sydostasiatiska krisen 1998 stod klar, men på den långa sikt det här gäller kan detta spela mindre roll. Man räknar med en BNP-tillväxt på kring 5 procent per år i de ostasiatiska länderna. För Latinamerika räknas med 3 procent per år och för Afrika ännu något lägre. Rysslands tillväxt bedöms bli cirka 3,5 procent per år. Sammantaget för icke-OECD-länderna räknar OECD med cirka 4 procent per år i BNP-tillväxt.

Tabell 4.7 Arbetsproduktivitet och BNP i olika regioner 1960-2015

Procentuell förändring per år

	1960-1975	1975-1997	1997-2015
<i>USA</i>			
Arbetade timmar	1,4	2,1	0,6
Produktivitet	2,0	0,5	1,0
= BNP	3,4	2,6	1,6
Befolkning	1,2	1,0	0,8
= BNP/capita	2,2	1,6	0,8
<i>Japan</i>			
Arbetade timmar	-	0,4	-0,7
Produktivitet	-	3,0	2,5
= BNP	8,4	3,4	1,8
Befolkning	1,2	0,6	0,1
= BNP/capita	7,1	2,8	1,7
<i>Europa (OECD)</i>			
Arbetade timmar	-0,9	-0,2	-0,6
Produktivitet	4,9	2,5	2,5
= BNP	4,0	2,3	1,9
Befolkning	0,7	0,3	0,0
= BNP/capita	3,3	2,0	1,9
<i>Sverige</i>			
Arbetade timmar	-0,3	0,0	0,2
Produktivitet	4,3	1,4	1,8
= BNP	4,0	1,5	1,9
Befolkning	0,6	0,3	0,2
= BNP/capita	3,6	1,1	1,8
BNP-tillväxt totalt	-	3,2	3,0
- OECD-länder	-	2,5	2,0
- Icke OECD-länder	-	4,1	4,2

Generellt skulle resultaten av gynnsammare tillväxtvillkor i just dessa länder bli mycket påtagliga: i högalternativet blir BNP-tillväxten närmare 7 procent per år i stället för de nämnda 4. Detta skulle, om det realiserades, innebära en ungefärlig femdubbling av produktionsvolymen fram till år 2020.

En iakttagelse att göra i tabell 4.7 är att den svenska BNP-tillväxten i basscenariot fram till år 2015 väl ansluter sig till vad som antagits för det västeuropeiska OECD-området. Däremot skulle det bli fråga om en viss ytterligare eftersläpning i fråga om utvecklingen av BNP per capita.

5 Efterfrågan och försörjningsbalansen

I detta kapitel beskrivs den svenska ekonomins utveckling fram till år 2015, betraktad från efterfråge- eller användningssidan och i ett relativt översiktligt perspektiv. Beräkningarna för slutåret har gjorts med EMEC-modellen. Förloppet beskrivs utifrån kalkyler som gjorts med hjälp av Konjunkturinstitutets prognos- och simuleringsmodell KOSMOS.

I de två första avsnitten jämförs utvecklingen i basscenariot under hela perioden 1998-2015 med motsvarande utveckling under de närmast föregående decennierna. I avsnitt 5.3 behandlas förloppet uppdelat på tre delperioder. I avsnitt 5.4 redovisas slutligen effekterna på försörjningsbalansens användningssida av de två alternativa scenarier för tiden efter år 2004, som har presenterats tidigare i rapporten.

5.1 Utvecklingen till 2015 i basscenariot

Ett huvudelement i de tillväxtförutsättningar, som har beskrivits i kapitlen 3 och 4, är en svag sysselsättningsutveckling. Den förutsedda befolkningsutvecklingen medför att arbetsutbudet så småningom minskar, och tendensen förstärks av en viss förkortning av arbetstiden. Visserligen motverkas effekterna på sysselsättningen av att arbetslösheten kan reduceras, särskilt under de första årens fortsatta återhämtning efter krisen på 1990-talet. Antalet arbetade timmar beräknas ändå öka med endast 0,1 procent per år fram till 2015. Trots en relativt stark produktivitetstillväxt i näringslivet hamnar den genomsnittliga BNP-tillväxten något under 2 procent per år. Beskrivningen i det följande handlar om hur denna produktionsökning utnyttjas – för olika slags konsumtion och kapitalbildning. Utvecklingen av privat och offentlig konsumtion behandlas mer utförligt i nästa avsnitt. Mer utförliga försörjningsbalanstabeller för scenarioperioden finns i slutet av kapitlet (tabell 5.6 och 5.7).

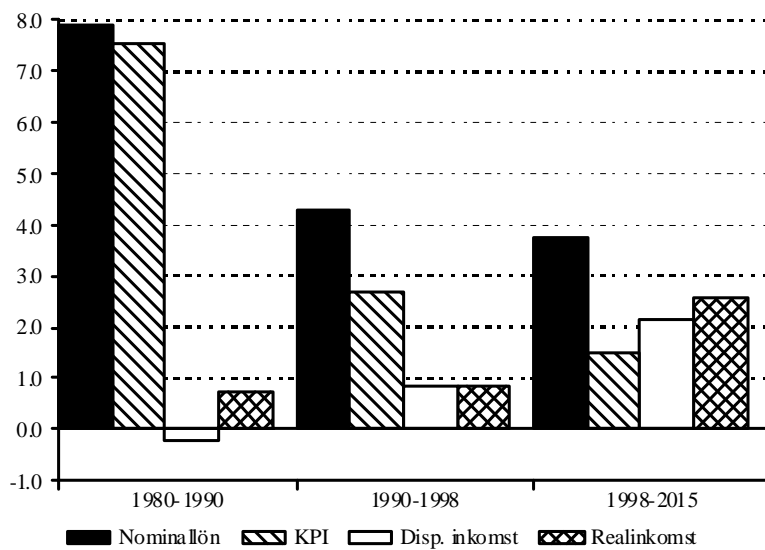
Tabell 5.1 Försörjningsbalans

	Procentuell			2015, Index 1998=	Andelar av BNP, löpande priser		
	volymförändring per år				1980	1998	2015
	1980- 1990	1990- 1998	1998- 2015				
Bruttonational							
- produkt	2,0	1,0	1,9	137	100	100	100
Privat							
konsumtion	1,5	0,6	2,4	149	51	53	55
Offentlig							
konsumtion	1,6	0,1	1,0	119	29	26	29
Fasta							
investeringar	3,3	-2,2	2,6	155	20	14	16
Export	4,1	7,5	3,5	178	29	45	53
Import	3,6	5,2	4,1	196	31	39	52

Under 1980-talet och (framför allt) 1990-talet har konsumtionen vuxit betydligt långsammare än BNP. När det gäller den privata konsumtionen förklaras detta främst av att reallönerna, och mer allmänt hushållens köpkraft, har utvecklats svagt, se diagram 5.1.

Diagram 5.1 Löner och realinkomster

Procentuell förändring per år



Trots en hög nominell löneökningstakt hölls reallönerna under 1980-talet i stort sett oförändrade – den höga inflationstakten ”åt upp” lönehöjningarna. Hittills under 1990-talet har reallönerna stigit något, främst beroende på en gynnsam utveckling de senaste åren. Hushållssektorns totala köpkraft (disponibla realinkomster) har ökat mycket långsamt under perioden 1980-1998 – räknat per capita rör det sig om mindre än en halv procent per år. Hushållens sparkvot är således idag väsentligt lägre än i början av 1980-talet, trots den blygsamma tillväxten i privat konsumtion.

Den offentliga konsumtionens svaga utveckling, särskilt under 1990-talet, måste ses mot bakgrund av krissituationen för den offentliga sektorns finanser. Vi återkommer i nästa kapitel till de stora svängningar, som har utmärkt utvecklingen i den delen av ekonomin.

I motsats till utvecklingen under de senaste två årtiondena framstår konsumtionsutvecklingen i basscenariot fram till 2015 som mycket stark – sett från efterfrågesidan kan tillväxten i ekonomin närmast karaktäriseras som konsumtionsledd. Det är framför allt den privata konsumtionen som stiger kraftigt, och bakgrunden är en snabb ökning av reallöner och reala disponibla inkomster (se nästa avsnitt). Också i fråga om den offentliga (och då särskilt den kommunala) konsumtionen räknar vi med en vändning uppåt, vilken implicerar en successiv kvalitetshöjning i fråga om utbildnings- och sjukvårdstjänster.

De inhemska investeringarnas utveckling har diskuterats i kapitel 4. Totalsiffrorna för 1980- och 1990-talen domineras av bostadsbyggandets stora variationer. För näringslivet exklusive bostäder var investeringsvolymen 1998 10 procent högre än 1990, men samtidigt har bostadsinvesteringarna minskat till bara något mer än en fjärdedel av 1990 års nivå. I basscenariot förutses en tredubbling av bostadsbyggandet fram till 2015, medan investeringstillväxten för näringslivet i övrigt är relativt måttlig; 2,0 procent per år i genomsnitt.

Också utrikeshandelns bidrag till efterfrågetillväxten har varierat kraftigt de två senaste årtiondena. 1980-talet utmärktes av stora svängningar, med positiva bidrag efter devalveringarna under årtiondets första del, men med en successiv försvagning efter 1985. Under 1990-talet, och särskilt efter deprecieringen av kronan 1992, har bidragen från utrikeshandeln varit starkt positiva – i genomsnitt för perioden 1990-1998 motsvarar de hela 1,0 procent per år.

Det innebär samtidigt att bidraget till tillväxten från inhemsk efterfrågan varit noll.

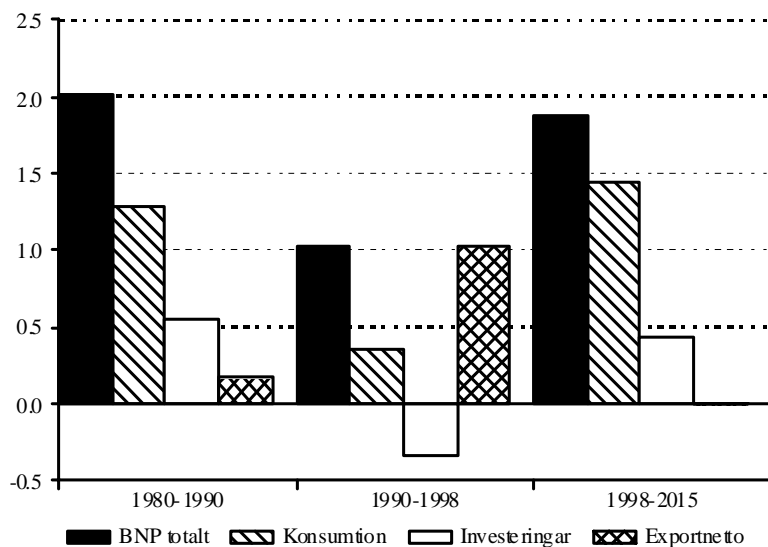
Räknat över hela scenarioperioden 1998-2015 utvecklas exporten väsentligt svagare än importen, vilket speglar en successiv reducering av dagens stora överskott i handelsbalansen för varor och tjänster. År 2015 antas detta överskott ha minskat till knappt en procent av BNP, vilket då

innebär ett något större överskott i bytesbalansen (se vidare kapitel 6). Utvecklingen innebär också att utrikesbalansens utveckling i fasta priser i basscenariot ger ett svagt negativt bidrag till BNP-tillväxten.

Bidragen till BNP-tillväxten från olika komponenter i efterfrågan sammanfattas i diagram 5.2.

Diagram 5.2 Komponenternas bidrag till BNP-tillväxten

Procentenheter



Tillväxttakten för export och import i basscenariot framstår vid en jämförelse med de två senaste årtiondenas utveckling som relativt låg. Ändå ökar deras andelar av BNP och inhemsk efterfrågan betydligt som framgått av tabell 5.1. Slutåret 2015 går mer än hälften av den svenska produktionen på export, och mer än hälften av den inhemska efterfrågan tillfredsställs genom import av varor och tjänster.

5.2 Den inhemska konsumtionen

I detta avsnitt diskuteras konsumtionsutvecklingen och hushållens ekonomi mer utförligt och betraktade i ett något längre historiskt perspektiv.

Privat och offentlig konsumtion m.m.

Hushållens val mellan att konsumera eller att spara och investera påverkas av ett antal olika faktorer. Hit hör det allmänna ränteläget, konsumenternas framtidstro (i sin tur en återspeglning av bl.a. läget på arbetsmarknaden), tilltron till de allmänna trygghetssystemen samt attityder som hänger samman med den ideologiska och politiska tidsandan. Den sistnämnda, svårångade faktorn har än större betydelse för valet mellan offentlig och privat konsumtion, där medborgarna i sista hand fattar beslut via samhällets demokratiska institutioner.

Den privata och den offentliga konsumtionen är inte två på förhand givna grupper av produkter. Avgörande för om konsumtionen räknas som privat eller offentlig är hur den finansieras. Privat konsumtion betalas av den enskilde i anslutning till att produkten konsumeras, offentlig konsumtion betalas kollektivt av skattebetalarna. En del typer av konsumtion kan vara både privat och offentligt finansierad, t.ex. sjukvård, skola och barnomsorg. Den enskilde står för en del av kostnaden genom att betala avgift, och den återstående delen finansieras genom skattemedel.

Inom bl.a. OECD tillämpas parallellt en annan statistisk uppdelning, nämligen i individuell och kollektiv konsumtion. Kollektiv konsumtion är sådan konsumtion vars värde för enskilda individer inte kan identifieras och skiljas av. Exempel är försvar, rätts- och polisväsende och allmän förvaltning. Vård, skola och omsorg är däremot individuell konsumtion. Helt strikt kan denna uppdelning inte göras. Utbildning räknas visserligen som individuell konsumtion, men är till nytta även för en person som inte själv konsumerar den, eftersom den ökar samhällets totala produktionsförmåga. Produkten har s.k. positiva externa effekter, och är därmed till viss del av kollektiv karaktär. Polisbevakning är omvänt en kollektiv konsumtionsprodukt, vars värde ibland kan knytas till enskilda individer. Individuell konsumtion kan däremot, som framgår av exemplen vård, skola och omsorg, finansieras såväl offentligt som privat, eller i en kombination.

Offentlig finansiering av konsumtion sker ibland med hjälp av en prissubvention, t.ex. subventionerade livsmedelspriser. I sådana fall registreras ingen offentlig konsumtion, utan enbart privat konsumtion. Det uppstår emellertid en skillnad mellan konsumtionen bokförd till marknadspris och till faktorpris; det förra värdet blir här lägre. Normalt är privat konsumtion till marknadspris i stället högre än till faktorpris, sedan moms och andra indirekta skatter lagts på. Offentlig finansiering av privat konsumtion kan vidare ske genom ett offentligt administrerat, obligatoriskt försäkringssystem. Detta gäller t.ex. privat läkarvård och tandvård. Vissa länder har hela sin sjukvård – även sjukhusvården –

organiserad på detta sätt, vilket naturligtvis ger intryck av att den offentliga konsumtionen är liten jämfört med i t.ex. Sverige. I stället uppgår då de offentliga transfereringarna till stora belopp.

Konsumtionen kan således delas upp på två sätt: i privat och offentlig, respektive i individuell och kollektiv. En annan sak är att den kan vara privat eller offentligt producerad – offentlig och kollektiv konsumtion kan mycket väl produceras i den privata sektorn, tag försvarets konsumtion av drivmedel som exempel. Vård, skola och omsorg kan utföras av privata eller offentliga producenter, oberoende av om det rör sig om privat eller offentlig konsumtion. Avgörande för om produktionen är privat eller offentlig är inte vilken sektor som äger produktionsmedlen, utan i vilka produktionsformer arbetet sker. Exempelvis är Banverket en myndighet i den offentliga sektorn, medan Statens Järnvägar är ett statligt ägt bolag, vars produktion registreras i den privata sektorn.

Den i nationalräkenskaperna uppmätta BNP-tillväxten påverkas av om ett visst slags produktion registreras i den privata eller den offentliga sektorn. Den offentliga sektorns produktion säljs i huvudsak inte mot betalning vid konsumtionstillfället och saknar därför marknadsmässigt försäljningsvärde. Produktionsvärdet mäts därför från kostnadssidan. Produktionstillväxten beräknas under det schablonmässiga och förmodligen felaktiga antagandet att ingen tillväxt sker i arbetsproduktiviteten. Produktionsvolymens tillväxt speglar därför i princip selsättningens tillväxt. Antagandet om nolltillväxt i produktiviteten är av gammalt datum, men med mindre störande inverkan på den tiden när den offentliga sektorns produktion utgjorde en liten andel av totala BNP. I den mån andra länder har samma beräkningskonvention, kommer BNP-tillväxten för länder med stor andel offentlig produktion att underskattas i förhållande till länder med liten sådan andel. Det skall också påpekas att vissa länder har rimligare, om än schablonmässiga, antaganden om den offentliga produktionens produktivitetstillväxt än vad Sverige har.

Under senare år har det skett en del förändringar i den svenska konsumtionens och produktionens sammansättning som är av de ovan behandlade institutionella slagen. Framst har det dock gällt förändringar på produktionssidan. Många verksamheter i statliga och kommunala myndigheter har organiserats i bolagsform, vilket inneburit att tidigare offentlig produktion registreras som privat. Vidare har, särskilt inom de kommunala verksamhetsområdena, tjänster som tidigare producerats i egen regi börjat upphandlas från privata företag. Den offentliga produktionsvolymen har därför blivit successivt mindre i förhållande till den offentliga konsumtionen.

Delvis kan mer ideologiska överväganden ha legat bakom dessa förändringar, men ett huvudskäl har varit en strävan att genom ökad konkurrens göra verksamheten mer effektiv. Huruvida detta faktiskt blivit

resultatet är svårt att bedöma på ett övergripande plan, men åtminstone rent statistiskt uppkommer en sådan effekt på grund av den nämnda bokföringspraxisen i nationalräkenskaperna. På några områden har också en viss överflyttning skett från offentligt finansierad till privat finansierad konsumtion. Exempelvis har barnomsorgen i ökande utsträckning kommit att finansieras genom avgifter från konsumenterna.

I beräkningarna och bedömningarna av den framtida konsumtionsutvecklingen har vi inte räknat med några stora förändringar i finansieringssätten. Det kan tänkas att viss produktion, som idag helt eller delvis finansierats offentligt, i ökande utsträckning kommer att finansieras som privat konsumtion, eller via någon typ av (frivillig eller obligatorisk) försäkring. Även en utveckling i motsatt riktning är möjlig, särskilt om det offentligfinansiella läget även framgent kommer att vara mindre pressande än under 1990-talets tidigare del. Eventuella förändringar i finansieringsformerna kan medföra att den privata konsumtionen blir större och den offentliga mindre – eller omvänt – utan att detta i sak behöver innebära en annorlunda sammansättning av produkter i den totala konsumtionen. Inte heller förutsätts några stora förskjutningar äga rum i andelarna för offentlig och privat produktion i den offentligt finansierade konsumtionen. Ett ökat/minskat inslag av privat produktion skulle i varje fall formellt sett öka/minska den totala BNP-tillväxten något, på grund av nationalräkenskapernas tidigare nämnda beräkningskonvention.

Den offentliga konsumtionen

Den historiska utvecklingen av den offentliga konsumtionen speglar till betydande del de politiska och ideologiska strömningarna i samhället. Under 1960-talet, då en "kollektivistisk" samhällssyn växte sig allt starkare, steg den offentliga konsumtionen enligt nationalräkenskaperna med närmare 6 procent per år i volym. Ökningen kan ha varit ännu större om man antar att produktivitet utvecklingen är underskattad. Ännu under 1970-talet var den offentliga konsumtionens tillväxt hög, och dess andel av BNP fortsatte att växa. Under 1980-talet mattades tillväxten betydligt, och under 1990-talet har den registrerade offentliga konsumtionsvolymen varit ungefär oförändrad.

1960-talet och en stor del av 1970-talet präglades av en närmast explosionsartad utbyggnad av skolan, barnomsorgen och sjukvården. En viktig förutsättning för detta var den snabba tillväxten i skattebaserna. BNP ökade med 4 procent per år 1960-1975 och löneandelen – den hårdast beskattade delen – växte. Tillväxten ägde rum under starkt intryck av gynnsamma internationella förutsättningar. Den höga tillväxten

bidrog säkert också till den positiva inställningen till den offentliga sektorn. Om realinkomsterna är stadda i snabb ökning, känns det inte så betungande att avstå från privat konsumtionsutrymme till förmån för mer kollektiva behov.

Även bortsett från den ideologiska vindkantring som sedan skett, hade en lägre tillväxt i den offentliga konsumtionen varit trolig. 1960- och 1970-talens utveckling kan ses som svar på ett eftersatt behov av engångslyft i nivån för skolan, omsorgen och vården; lätt att skapa motivation för under de rådande omständigheterna. Mot 1970-talets slut torde en "satisfieringsnivå", ha nåtts, även om behoven av starkt subventionerade samhällstjänster i och för sig är i det närmaste omöjliga att tillgodose.

Uppemot två tredjedelar av den offentliga konsumtionen avser sjuk- och äldreomsorg, barnomsorg och utbildning. En mycket stor del härav konsumeras av dels barn, dels äldre personer. Sett i brett perspektiv har effekterna av att hålla tillbaka den offentliga konsumtionsvolymen under 1990-talet mildrats något av att antalet människor i de vårdberoende högre åldrarna ökat endast obetydligt, se tabell 5.2. Dock har de äldsta, per individ räknat mest vårdkrävande, människorna fortsatt att öka i antal. Likaså har antalet barn ökat, efter att under 1970- och 1980-talen ha minskat.

Tabell 5.2 Antalet barn och gamla samt volymtillväxt i den offentliga konsumtionen

Procentuell förändring per år

	1970-1990	1990-1998	1998-2015
Barn, 0-15 år	- 0,3	0,8	-0,6
Äldre, 65 år och äldre	1,6	0,1	1,3
därav: 75 år och äldre	2,7	1,6	0,4
Offentlig konsumtion	2,4	0,1	1,0

Från och med mitten av 2000-talets första decennium kommer antalet äldre att återigen öka kraftigt. Den äldsta gruppen, de över 75 år, kommer dock att öka relativt långsamt ett par decennier framåt i tiden. Antalet barn kommer att minska och år 2015 vara klart lägre än idag. Sammantaget innebär detta att den offentliga konsumtionen, vid oförändrad individuell standard, skulle kunna växa ganska obetydligt fram till år 2015, med en viss omfördelning av resurser i riktning mot mer sjuk- och äldreomsorg. Basscenariot implicerar emellertid en någorlunda god ekonomisk tillväxt, och att det offentligfinansiella läget blir relativt problematiskt under åtminstone ett antal år framåt. Det är därför troligt att det kommer att finnas opinion för en viss ökning i den genomsnittliga

konsumtionsstandarden på de ifrågavarande områdena. Tillväxten i den offentliga konsumtionen antas bli en procent per år 1998-2015, med en successivt något tilltagande takt, betingad av den demografiska utvecklingen. Antagandet avser det materiella innehållet i konsumtionen, och är oberoende av eventuella förändringar i finansierings- och produktionsformerna.

Hushållens ekonomi

Basscenariot innefattar en i historiskt perspektiv mycket hög tillväxt i hushållens disponibla inkomster. Utslaget per capita i totalbefolkningen kan tillväxten nästan mäta sig med vad som uppnåddes under rekordåren 1960-1975. Se tabell 5.3.

Tabell 5.3 Hushållens ekonomi

Procentuell volymförändring per år

	1960-1975	1975-1990	1990-1998	1998-2015
Lönesumma	4,2	0,9	-0,1	2,3
Lön per timme	3,9	0,1	0,8	2,2
Lön per anställd	2,7	-0,1	1,4	1,9
Disponibel inkomst	3,3	0,9	0,8	2,5
per invånare	2,6	0,6	0,4	2,4
Uppskattad lön per timme efter skatt	3,0	-0,3	-0,1	2,4

Hushållens disponibla inkomster har under hela efterkrigstiden vuxit långsammare än reala BNP. När det gäller perioden från 1970-talets mitt fram till nu är det särskilt påfallande hur mycket sämre hushållens reala lönesumma utvecklats jämfört med BNP. Skillnaden är mer än 1 procent per år, vilket kan uttryckas så att hushållens löneinkomster – före skatt – nu skulle ha varit cirka 30 procent högre om de sedan 1975 utvecklats i samma takt som BNP. Skillnaden är värd att analysera närmare, inte minst därför att analysen ger nyckeln till att förstå den höga tillväxt i hushållsinkomsterna som kalkylerats fram till år 2015. Se tabell 5.4.

Tabell 5.4 Från BNP till lönesumma 1960-2015

Procentuell volymförändring per år

	1960- 1975	1975- 1990	1990- 1998	1998- 2015
BNP	4,0	1,8	1,0	1,9
Effekt av räntor m.m. från/till utlandet	0,0	-0,2	-0,2	0,1
Terms-of-trade effekt	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
= BNI	3,9	1,4	0,6	1,9
Effekt av relativpris konsumtion/BNI	0,3	-0,3	-0,6	0,4
Effekt av löneandel i produktionen	0,9	0,3	-0,5	0,1
= Löner inkl. kollektiva avgifter	5,1	1,4	-0,5	2,4
Effekt av kollektiva avgifter	-0,9	-0,7	0,3	0,0
= Lönesumma	4,2	0,7	-0,2	2,4

För det första har sedan 1975 i genomsnitt 0,2 procentenheter per år av BNP-tillväxten gått åt till att betala s.k. nettofaktorinkomster till utlandet, i detta fall nästan enbart effekten av räntebetalningar på Sveriges utlandsupplåning. Ytterligare 0,2 procentenheter per år av realinkomsttillväxten har förlorats genom att Sveriges importpriser ökat mer än exportpriserna, terms-of-trade-förluster. Den reala bruttonationalinkomsten (BNI) har genom dessa båda effekter ökat 0,4 procentenheter långsammare än BNP. Vidare har konsumentpriserna, även bortsett från effekten av högre importpriser, ökat mer än priserna på annan produktion, vilket urholkat hushållens inkomster i förhållande till BNI. En faktor bakom detta är effekten av moms och annan indirekt beskattning som drabbat den privata konsumtionen mer än t.ex. investeringar och export. Förändringar i löneandelen av produktionsvärdet inverkar givetvis också; under 1990-talet har löneandelen minskat. Anmärkningsvärd var den kraftiga ökningen i löneandelen under perioden 1960-1975, en tungt vägande faktor bakom den kraftiga tillväxten i hushållsinkomsterna.

Under större delen av efterkrigstiden har slutligen betydande summor tagits från produktionen i form av kollektiva avgifter till socialförsäkringar m.m., vilket begränsat utrymmet för lönehöjningar. Dessa avgifter återvänder i och för sig till hushållen som sjukpenning, a-kassa, pensioner m.m. Inte minst kommer pensionerna i framtiden att utgöra en växande andel av hushållens samlade inkomster. Under 1990-talet har nedgången i den reala lönesumman dämpats av att avgiftssatserna

sänkts. Å andra sidan har egenavgifter införts, vilket formellt återverkat på de disponibla inkomsterna som en skattepost.

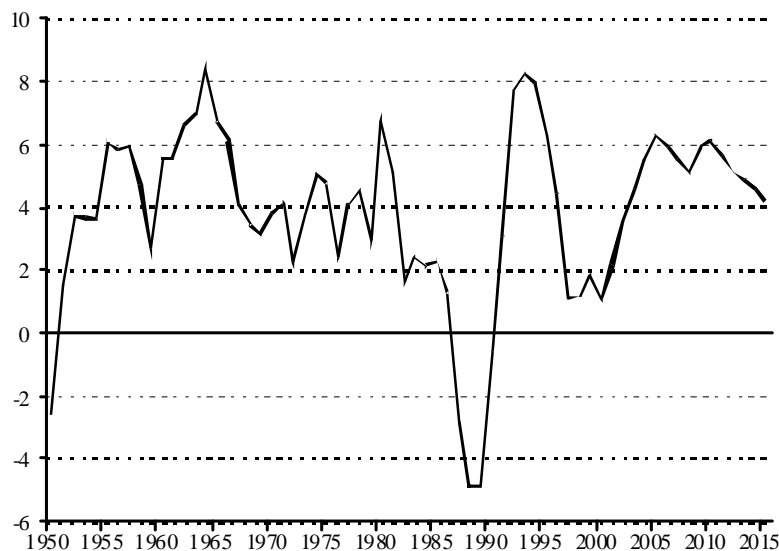
För perioden fram till år 2015 förväntas flera av de effekter som dragit ner hushållens realinkomstillväxt upphöra eller förbytas i sina positiva motsatser. Utlandsupplåningen och ränteutgifterna beräknas minska, vilket ger ett visst positivt tillskott till BNI-tillväxten. En viss anpassning nedåt, mot EU-nivåerna, sker också i den indirekta konsumtionsbeskattningen. Detta ger en positiv effekt på hushållens realinkomster, genom lägre ökningar i konsumentpriserna än i övriga priser.

De disponibla inkomsterna beräknas, som framgår av tabell 5.4, öka något snabbare än lönesumman, dels på grund av att pensionsbeloppen efter hand kommer att växa snabbare, dels eftersom det uppkommer ett visst utrymme för sänkning av de direkta inkomstskatterna.

Den kraftiga tillväxten i hushållens inkomster är också avhängig antagandet att det inte sker någon nämnvärd minskning i medelarbets-tiderna. Effekterna av en större arbetstidsförkortning analyseras i ett sidoalternativ.

Diagram 5.3 Hushållens sparkvot 1950-2015

Procent av disponibel inkomst



Anm. Sparkvoten avser nettosparande, vilket betyder att hushållens reala investeringar (dvs. i fastigheter m.m.) räknats efter avdrag av beräknad kapitalförslitning. Den har beräknats enligt den NR-konvention som gällde fram till 1999

Den privata konsumtionen har i volym beräknats växa med 2,4 procent per år fram till år 2015. Tillväxten blir således något lägre än för hushållens disponibla inkomster. Detta betyder att hushållens sparkvot antas öka något från den låga nivå den befunnit sig på 1997 och 1998. Mot slutet av kalkylperioden antas den vara cirka 4 procent, ett tal som relativt väl ansluter sig till genomsnittet för en lång historisk period.

5.3 Tre delperioder

Diskussionen hittills i detta kapitel har handlat om tillväxt och strukturomvandling i den svenska ekonomin under hela perioden fram till år 2015. Här skall utvecklingsförloppet, uppdelat på delperioder, beskrivas mer översiktligt med hjälp av konjunkturprognosmodellen KOSMOS. Den modellen används inom Konjunkturinstitutet bl.a. för att bygga upp scenarier med ett ungefär femårigt tidsperspektiv. De senast genomförda kalkylerna av det slaget presenterades i mars 1999 och avser tiden fram till år 2004, och de ligger till grund för vår bild av förloppet under denna första delperiod i samtliga tre alternativ.

Tillväxtförutsättningarna under de första fem åren karakteriseras i vårt scenario som mycket goda. Det totala antalet sysselsatta beräknas fram till år 2004 kunna öka med en procent per år. Till stor del beror detta på ökat arbetsutbud, men en minskning av den öppna arbetslösheten bedöms också vara möjlig, trots ökande "matchningsproblem" på arbetsmarknaden. Antalet arbetade timmar antas dock öka något mindre än en procent per år beroende på minskad medelarbetstid.

Den första delperioden präglas i viktiga avseenden av fortsatt återhämtning efter den djupa krisen i början av 1990-talet. BNP beräknas kunna öka med 2,5 procent per år i genomsnitt mellan 1998 och 2004, och den genomsnittliga köpkraftsökningen för hushållen kan karakteriseras som exceptionellt snabb (3,5-4 procent per år). Fortsatt låg inflationstakt och låga nominella räntor är andra gynnsamma inslag i bilden.

Den här skisserade utvecklingen torde innebära att den svenska ekonomin omkring år 2004 kommer att befinna sig nära kapacitetstaket. Möjligheterna att ytterligare reducera arbetslösheten blir beroende av att arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras med avseende på utbildningsgrad och matchning (faktorer som behandlas i samband med "högalternativet"). I basscenariot antas emellertid denna anpassning ta lång tid, och åren närmast efter 2004 antas ingen ytterligare minskning av arbetslösheten komma till stånd. Samtidigt avtar tillväxten i arbetsutbudet markant, och under den andra delperioden, 2004-2008, stannar den vid 0,2 procent per år i personer räknat. Denna ökning "äts upp" av en fortsatt minskning av medelarbetstiden, och i basalternativet

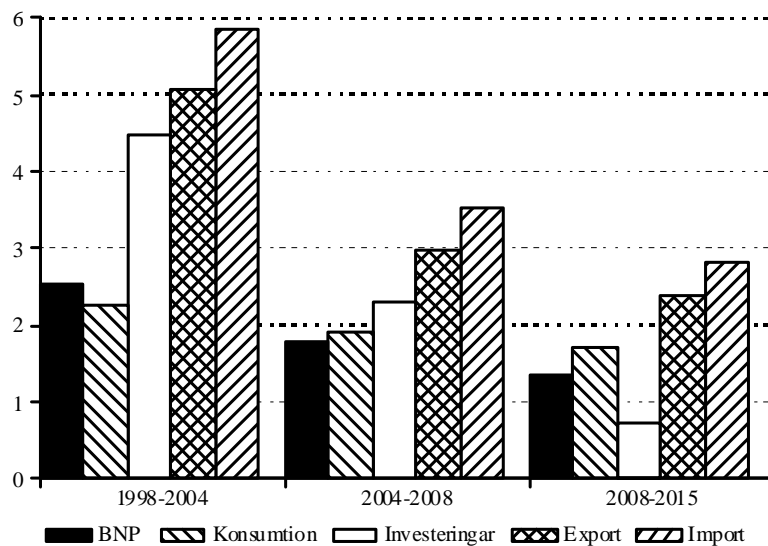
minskar sysselsättningen i timmar något. Trots en fortsatt god produktivitetstillväxt bromsas därmed BNP-tillväxten till 1,8 procent per år.

Ett dominerande drag hos den sista delperioden, 2008-2015, är den tilltagande bristen på arbetskraft. I basalternativet beräknas den förut (i kapitel 3) beskrivna befolkningsutvecklingen medföra, att arbetskraftutbudet minskar med några tiondels procent per år. Medelarbetstiden fortsätter nedåt, och trots en viss ytterligare reducering av arbetslösheten beräknas sysselsättningen i timmar minska med ungefär en halv procent per år. BNP:s ökningstakt avtar till 1,3 procent per år.

I det följande skall utvecklingen, uppdelad på de tre delperioderna, beskrivas i första hand vad gäller försörjningsbalans och arbetsmarknad. Utvecklingen av olika poster i försörjningsbalansen beskrivs i diagram 5.4.

Diagram 5.4 Försörjningsbalans. Tillväxttakter för tre delperioder

Procent per år



Några karakteristiska drag i utvecklingen är:

- Den privata konsumtionens höga ökningstakt – markant över BNP-tillväxten under samtliga tre delperioder, även om ökningstakten avtar successivt. Bakgrunden är den mycket starka köpkraftstillväxten för hushållen. Ännu under den sista delperioden, efter 2008, beräknas hushållens disponibla realinkomster öka med nära

2 procent per år i genomsnitt. Till detta bidrar den sänkning av mervärdeskatten, som förutsätts ske under denna period, och som håller tillbaka konsumentprisernas ökningstakt.

- En jämn ökningstakt för offentlig konsumtion, klart lägre än BNP-tillväxten. Givet schablonantagandet om nolltillväxt för den offentliga sektorns produktivitet innebär det ändå att det är denna sektor som svarar för sysselsättningsökningen i ekonomin. Det bör dock observeras att offentlig konsumtion här definieras som all sådan konsumtion som idag är skattefinansierad. I den mån andelen avgiftsfinansiering ökas, t.ex. i sjukvården, sker en förskjutning från offentlig mot privat konsumtion. Och om produktion av sådana tjänster privatiseras, förskjuts sysselsättningen mot privat sektor.
- En tillväxttakt för den totala konsumtionen (privat plus offentlig) som innebär att den redan år 2008 ligger drygt 20 procent över 1998 års nivå. Slutåret 2015 är den totala konsumtionen nära 40 procent högre än 1998.
- En till en början hög, men markant avtagande, tillväxt för de fasta investeringarna. Under de första tio åren är investeringstillväxten betydligt högre än ökningstakten för BNP, till stor del beroende på en återhämtning i bostadsbyggandet. Men efter år 2008 ökar de totala investeringarna med endast 0,7 procent per år, dvs. betydligt långsammare än BNP. Lagerinvesteringarna antas ligga kvar på låg nivå under hela perioden, vilket implicerar en fortsatt reducering av lagerkvoterna i industrin och andra delar av näringslivet.
- Avtagande tillväxttakt också för utrikeshandeln, på såväl export- som importsidan. Som förut framhållits kommer exportens andel av BNP i löpande priser ändå att ha ökat till cirka 53 procent, att jämföras med 45 procent 1998 och endast 29 procent 1980.

I tabell 5.5 illustreras den nominella pris-, löne- och ränteutvecklingen i basalternativet med hjälp av några nyckeltal.

Tabell 5.5 Konsumentpriser, timlön och ränta

	1998-2004	2004-2008	2008-2015
<i>Årlig procentuell förändring</i>			
Konsumentprisindex	0,9	1,8	1,8
Genomsnittlig timlön	3,4	3,7	4,2
<i>Nivå, procent, vid slutet av resp. period</i>			
Kort ränta	3,9	4,1	4,3
Lång ränta	4,2	4,4	4,7

Konsumentprisernas årliga ökningstakt beräknas således under den första delperioden i genomsnitt ligga klart under Riksbankens två-procentsmål. Därefter ligger dock ökningstakten nära 2 procent per år.

Under de två sista delperioderna förutses successivt ökande tendenser till efterfrågeöverskott på (delar av) arbetsmarknaden. Visserligen ligger den öppna arbetslösheten ännu år 2015 vid 4 procent, men en bristsituation antas ändå råda på en betydande del av arbetsmarknaden. Det bedöms medföra en högre löneökningstakt, vilket i sin tur tenderar att leda till snabbare prisstegringar. Effekten på konsumentpriserna motverkas delvis av att mervärdeskatten sänks successivt efter år 2010. Riksbankens styrränta anpassas också uppåt, så att inflationstakten vid slutet av perioden inte avviker från målet 2 procent. Liknande tendenser beträffande ökningstakten för löner och priser antas uppkomma i andra EU-länder, och ränteuppgången i Sverige antas inte innebära en räntedifferens gentemot dessa länder.

5.4 Två alternativa scenarier

Förutsättningarna i våra två alternativa scenarier har beskrivits i kapitel 4. Avvikelserna från basscenariot gäller i båda fallen tiden efter år 2004.

I lågalternativet genomförs en arbetstidsförkortning, som innebär att medelarbetstiden slutåret 2015 är drygt 15 procent lägre än i basalternativet. Räknat från 2004 innebär det en minskning av medelarbetstiden med 1,8 procent per år att jämföras med 0,3 procent per år i basalternativet. Sysselsättningen i timmar minskar i snabb takt, särskilt efter år 2008, och BNP-tillväxten reduceras till en halv procent per år 2004-2015.

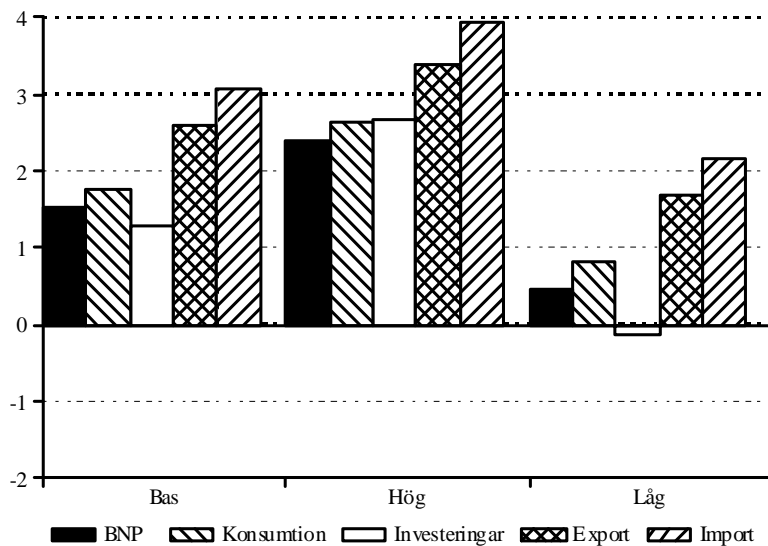
I högalternativet antas ett förbättrat funktionssätt hos arbetsmarknaden medföra att arbetsutbudet ökar och att arbetslösheten kan reduceras till 3 procent av arbetskraften i slutet av perioden. Sysselsättningen i timmar kan därmed fortsätta stiga under hela perioden, och produktionstillväxten blir under perioden 2004-2015 nära en procentenhet per år högre än i basalternativet.

I digram 5.5 jämförs de tre alternativen vad gäller försörjningsbalansens utveckling under perioden efter 2004.

Skillnaderna i BNP-tillväxt mellan låg- och basalternativ, liksom mellan bas- och högalternativ, uppgår alltså till cirka en procent per år. Effekterna på försörjningsbalansens användningssida dämpas något av att bytesförhållandet i utrikeshandeln (terms of trade) utvecklas mer gynnsamt vid låg tillväxt i Sverige.

Diagram 5.5 Försörjningsbalansen i de tre scenarierna

Förändring i procent per år 2004-2015

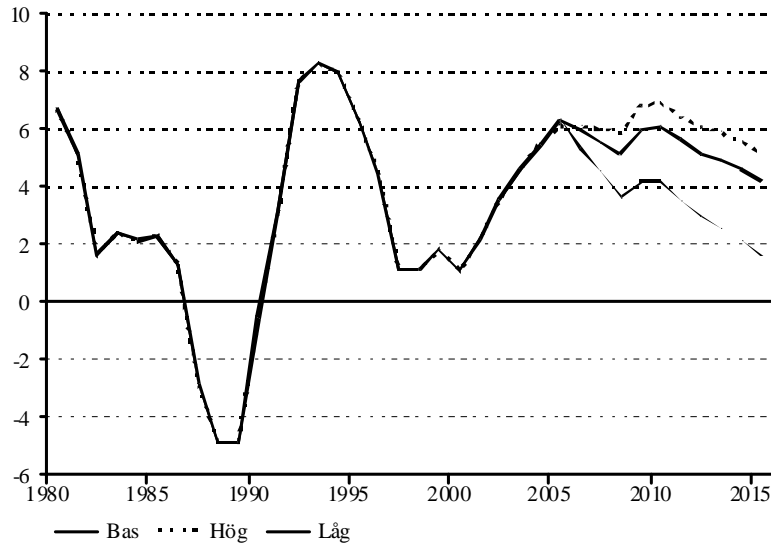


Den svaga tillväxten i lågalternativet drabbar i relativt begränsad utsträckning den privata konsumtionen, som här beräknas stiga med drygt en procent per år mellan 2004 och 2015. Hushållens inkomster före skatt påverkas negativt av den kortare arbetstiden. För att kompensera skattebasernas svaga utveckling i detta alternativ framtvings dessutom en höjning av de direkta skatterna (jfr. diskussionen i kapitel 6). Till sammans medför detta att ökningstakten för hushållens reala disponibla inkomster reduceras till 0,8 procent per år, att jämföras med 1,9 procent per år i basalternativet. Hushållen förutses dock, i betydande utsträckning, anpassa sig till den lägre inkomstillväxten genom minskat sparande. Sparandet i lågalternativet skiljer sig påtagligt från mönstret i de två övriga alternativen, se diagram 5.6. Sparkvoten sänks till knappt 2 procent slutåret 2015, d.v.s. till ungefär samma nivå som i slutet av 1990-talet. Hushållen ”finansierar” således förkortningen av sin arbetstid inte bara med lägre konsumtion utan också, i betydande utsträckning, med minskat sparande.

Den offentliga konsumtionens ökningstakt reduceras under perioden efter år 2004 till nära noll i lågalternativet. Den främsta orsaken är skattebasernas svaga utveckling, som starkt begränsar utrymmet för att öka de offentliga konsumtionsutgifterna (se nästa kapitel). Det betyder att ingen ytterligare kvalitetshöjning inom sektorer som utbildning och

sjukvård uppkommer under denna period. Räknat per capita, och justerat för befolkningens åldersammansättning, rör det sig i stället om en viss minskning.

Diagram 5.6 Hushållens sparkvot



Också investeringsutvecklingen påverkas markant av den lägre tillväxten i ekonomin. Det lägre arbetsutbudet gör det mindre lönsamt att investera i Sverige. Tillväxten för fasta investeringar blir negativ mot slutet av perioden, och det innebär givetvis också att investeringskvoten, dvs. investeringarnas andel av BNP, faller successivt. Skillnaden jämfört med de övriga alternativen i fråga om kapitalkvot (kapitalstock som andel av BNP) slutåret 2015 går emellertid i motsatt riktning. Kapitalkvoten är således högst i lågalternativet, där knappheten på arbetskraft driver fram en mer kapitalintensiv produktion.

Arbetstidsförkortningens inverkan på utrikeshandelns volymtillväxt är relativt sett av samma storleksordning som dess inverkan på BNP-tillväxten. I ett historiskt perspektiv framstår såväl export- som import-tillväxten under perioden efter 2004 här som synnerligen låg.

Den gynnsamma utvecklingen av sysselsättning och produktivitet i högalternativet innebär, att produktionen kan fortsätta att växa i nästan samma takt som under den första delperioden, dvs. med inemot 2,5 procent per år. Hushållens reala köpkraft ökar ännu något snabbare. Den gynnsamma köpkraftsutvecklingen jämfört med basalternativet förklaras till största delen av högre sysselsättning. Härtill kommer att

skattetrycket kan sänkas beroende på en starkare utveckling av skattebaserna. Den privata konsumtionens årliga ökningstakt uppgår till i det närmaste 3 procent. Den sammanlagda ökningen för privat konsumtion mellan 1998 och 2015 uppgår i högalternativet till 64 procent, att jämföras med 49 procent i basalternativet och 34 procent i det lägre alternativet.

Den högre sysselsättnings- och produktionstillväxten ger också utrymme för en relativt snabb ökning av den offentliga konsumtionen. Det handlar här om en markant ökning av utbyggnadstakten för framför allt kommunal konsumtion efter år 2004.

Investeringarna växer i högalternativet snabbare än BNP också under perioden 2004-2015, dvs. investeringskvoten fortsätter att stiga. En väl fungerande arbetsmarknad med stigande sysselsättning och hög produktivitetstillväxt innebär också att "investeringsklimatet" utvecklas gynnsamt. Effekterna på företagens ekonomi kan illustreras med utvecklingen av bruttovinsternas andel av förädlingsvärdet. Skillnaderna i det avseendet mellan de tre alternativen framgår av diagram 5.7.

Diagram 5.7 Bruttovinstandel i näringslivet



Den större investeringsbenägenheten betyder samtidigt att det finansiella sparandet i det svenska näringslivet blir lägre (underskottet blir större) än i de övriga alternativen. Man får också räkna med att incitamenten till kapitalimport ökar, då investeringar i Sverige ter sig mer attraktiva för såväl utländska som svenska företag. Med hänsyn till detta beräknas den

svenska bytesbalansen slå om till ett underskott mot slutet av perioden (se vidare kapitel 6).

Summan av investeringar inom landet och bytesbalansens saldo – dvs. av reall och finansiellt sparande – utgör den svenska ekonomins totala bruttosparande. Dess andel av bruttonationalinkomsten, BNI, låg under perioden 1950-1975 i allmänhet mellan 20 och 25 procent. Därefter inträffade en snabb nedgång i sparandeandelen, till ungefär 18 procent. Bruttosparandets utveckling från 1980, och med särredovisning av de olika scenarierna efter 2004, beskrivs i diagram 5.8.

Diagram 5.8 Totalt bruttosparande

Procent av BNI, löpande priser



Vi kan konstatera att denna ”sparkvot” för ekonomin som helhet sjönk ytterligare i början av 1990-talet, men att en återhämtning sker fram till år 2004. Därefter sjunker kvoten åter något för att i slutet av perioden hamna vid knappt 16 procent i basalternativet. Skillnaden mellan de tre scenarierna är här ganska små, även om bruttosparandets andel av BNI blir klart högst i högalternativet.

Tabell 5.6 Försörjningsbalans. Basalternativet

	1998 Mdr kr	Volymförändring, procent per år			
		1998- 2004	2004- 2008	2008- 2015	1998- 2015
BNP	1 873	2,5	1,8	1,3	1,9
Privat konsumtion	951	2,9	2,3	1,9	2,4
Offentlig konsumtion	499	0,9	1,0	1,1	1,0
därav: statlig	147	0,4	0,8	1,1	0,8
kommunal	352	1,1	1,1	1,1	1,1
Bruttoinvesteringar	296	5,0	2,3	0,7	2,6
därav: näringsliv					
exkl. bostäder	227	4,1	1,0	0,7	2,0
bostäder	24	13,9	8,1	0,3	6,8
offentliga	44	1,3	1,8	1,8	1,6
Export	816	5,1	3,0	2,4	3,5
därav: varor	681	5,3	3,2	2,5	3,6
tjänster	135	3,8	2,5	2,0	2,7
Import	705	5,9	3,5	2,8	4,1
därav: varor	537	5,7	3,6	2,8	4,0
tjänster	168	6,9	3,4	2,8	4,4

Tabell 5.7 Försörjningsbalans i tre alternativ

	Volymförändring 2004-2015			Volymindex 2015		
	Procent per år			1998 = 100		
	Låg	Bas	Hög	Låg	Bas	Hög
BNP	0,5	1,5	2,4	122	137	151
Privat konsumtion	1,1	2,1	3,0	134	149	164
Offentlig konsumtion	0,0	1,1	1,7	106	119	128
därav: statlig	0,0	1,0	1,6	103	114	122
kommunal	0,0	1,1	1,8	108	121	130
Bruttoinvesteringar	-0,2	1,3	2,7	132	155	180
därav: näringsliv						
exkl. bostäder	-0,6	0,8	1,9			
bostäder	1,4	3,1	6,1			
offentliga	0,2	1,8	1,8			
Export	1,7	2,6	3,4	162	178	194
därav: varor	1,7	2,6	3,4			
tjänster	1,3	2,2	3,2			
Import	2,2	3,1	4,0	179	196	216
därav: varor	2,2	3,1	4,0			
tjänster	1,9	3,0	3,9			

6 Inkomster, utgifter och finansiellt sparande

I detta kapitel diskuteras den finansiella utvecklingen fram till 2015 för ekonomins olika sektorer. Skillnaden mellan inkomster och utgifter i de inhemska sektorerna (hushåll, företag och offentliga sektorer) utgör sektorns finansiella sparande. Detta sparande motsvarar förändringen i den finansiella nettoställningen, dvs. tillgångarna minus skulderna. Summan av offentligt och privat finansiellt sparande är lika med bytesbalansen, som alltså utgör landets totala finansiella sparande.

Beräkningarna har utförts med hjälp av Konjunkturinstitutets prognos- och simuleringsmodell FIMO. I diagrammen i detta avsnitt används genomgående måttet andel av BNP. Detta avser löpande priser, om inte annat anges.

6.1 Finanspolitiska förutsättningar

I beräkningarna har vissa finanspolitiska restriktioner lagts in. Dessa restriktioner påverkar även den reala utvecklingen för hushåll och företag. Restriktionerna antas vara tydligt formulerade och väl kända i förväg, när aktörerna i ekonomin fattar beslut om deltagande i arbetskraften, konsumtion och investeringar.

Riksdagen har fastställt ett mål om överskott i de offentliga finanserna (det finansiella sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn) motsvarande två procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel för de närmaste åren. Motivet för detta överskott är att den offentliga skulden ska amorteras. Detta är ett mer ambitiöst mål än det som generellt gäller för länderna i EU, där den undre gränsen satts vid ett underskott motsvarande tre procent av BNP.

Tvåprocentmålet för sparandet har antagits gälla för de närmaste tio åren. De första åren är överskottet ännu något högre, vilket beror på att tillväxten är något starkare än den trendmässiga under dessa år.

Från och med 2010 har det finansiella sparandet hållits konstant på en procent av BNP, vilket kan anses som en mer rimlig nivå för den längre beslutshorizonten. Motiven för att hålla kvar ett offentligt överskott hänger främst samman med den förutsedda demografiska utvecklingen efter 2015, då antalet pensionärer ökar och befolkningen åldras, vilket ställer stora krav på såväl offentlig konsumtion som pensionssystemet.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn innefattar premiepensionsavgiften. Den uppgår till omkring en procent av BNP, eller 1,5 procent av hushållens (disponibla) inkomster. Detta sparande är individuellt anknutet, om än inte individuellt tillgängligt förrän vid pensioneringen. Antagandet om att det offentliga överskottet skall vara en procent av BNP fr.o.m. 2010 innebär – frånräknat denna individuella premiereserv – att de offentliga finanserna är i balans.

Den andra förutsättningen för kalkylerna är att de kommunala finanserna ska visa ett visst överskott. Detta följer av det krav på balans som lagts fast för kommunerna. Översatt till finansiellt sparande innebär detta ett visst överskott, motsvarande förändringen i pensionsskuld.

Det statliga utgiftstaket förutsätts inte inverka bindande på utvecklingen på längre sikt, utan antas på ett rimligt sätt följa den makroekonomiska utvecklingen och den demografiska sammansättningen. När det gäller offentliga transfereringar har belopp som formellt är bestämda i nominella tal skrivits upp med minst inflationen. Vissa transfereringar har ökats något mer, i syfte att åstadkomma en real värdeökning i linje med reallöner m.m.

6.2 Sysselsättningens betydelse för de offentliga finanserna

Utvecklingen på arbetsmarknaden har stor betydelse för de offentliga finanserna. Både inkomster och utgifter är starkt beroende av arbetsmarknaden och sysselsättningsläget.

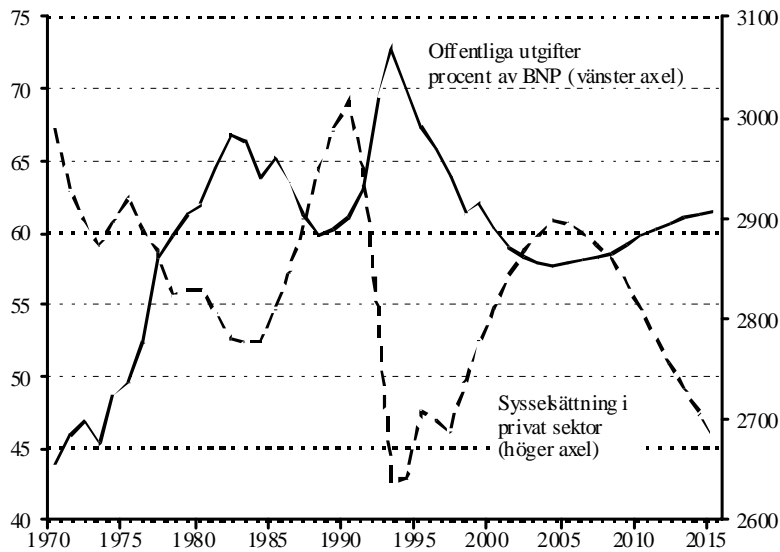
Den offentliga sektorns utgifter består till knappt hälften av konsumtion och investeringar och till en tredjedel av överföringar till hushåll i form av socialförsäkringsersättningar, bidrag, m.m. Återstoden utgörs av bidrag till företag och till utlandet samt räntor.

Det är framför allt en del av de offentliga transfereringsutgifterna som påverkas starkt av läget på arbetsmarknaden. De öppet arbetslösa erhåller ersättningar från arbetslöshetskassorna. Olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder finansieras också via den offentliga sektorn. Dels betalas stöd ut direkt till personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (exempelvis arbetsmarknadsutbildning), dels erhåller arbetsgivare stöd i

form av subventioner vid anställning. Även en del andra offentliga utgifter varierar med arbetsmarknadsläget, utan att vara direkt kopplade till arbetslöshet. Hit hör t.ex. utgifterna för socialbidrag och bostadsbidrag. Sjukpenningkostnaderna utmärks av att de brukar minska när arbetsmarknadsläget försämras och omvänt. Det övergripande sambandet är emellertid att de offentliga utgifterna blir höga när läget på arbetsmarknaden är dåligt och tvärtom. Detta illustreras av diagram 6.1.

Diagram 6.1 Offentliga utgifter som andel av BNP och privat sysselsättning 1970-2015

Procent av BNP resp. tusental personer



Den offentliga sektorns inkomster är också i hög grad beroende av arbetsmarknadsläget. Huvuddelen av hushållens inkomstskatter samt de sociala avgifterna följer lönesummans och därmed även sysselsättningens utveckling. Dessa skatter svarar för mer än hälften av de offentliga inkomsterna. Även övriga inkomster, däribland moms och andra skatter på konsumtion samt företagsskatterna, har koppling, om än mer indirekt, till läget på arbetsmarknaden.

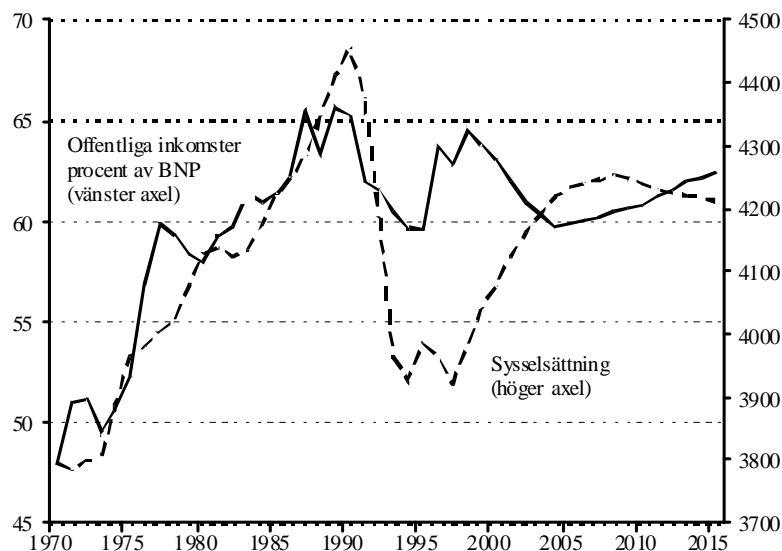
I diagram 6.2 illustreras samvariationen mellan sysselsättningen och den offentliga sektorns inkomster. Avvikelser mellan de två kurvorna står främst i samband med diskretionära åtgärder, dvs. förändring av skatte- och avgiftssatserna. Exempelvis höjdes skatterna som ett led i konsolideringen av de offentliga finanserna åren 1995-1998. Bortsett

från sådana åtgärder är sambandet starkt, vilket också förklarar den offentliga sektorns känslighet för konjunkturella variationer.

Sammantaget finns således en betydande samvariation mellan arbetsmarknaden och de offentliga finanserna.

Diagram 6.2 Offentliga inkomster som andel av BNP och sysselsättning 1970-2015

Procent av BNP resp. tusental personer



Källa: Konjunkturinstitutet

6.3 Basscenariot

Basscenariot kännetecknas av stabilitet i ekonomin och ett successivt förbättrat läge på arbetsmarknaden. Gapet mellan faktisk och potentiell BNP sluts under första delen av perioden, och ekonomin växer därefter i en takt som inte äventyrar prisstabiliteten. En del av tillväxten tas ut i form av minskad medelarbetstid, men den samlade lönesumman växer ändå i relativt snabb takt. Med god tillväxt i de viktigaste skattebaserna och successivt minskade utgifter för arbetslösheten, förbättras de offentliga finanserna starkt. Även hushållens finanser stärks under perioden fram till 2015, med en kraftig ökning av realinkomsterna som tillåter en uppgång i såväl konsumtion som sparande. Företagen investerar och sparar reellt snarare än finansiellt. Bytesbalansen visar överskott under hela perioden, även om det gradvis sjunker.

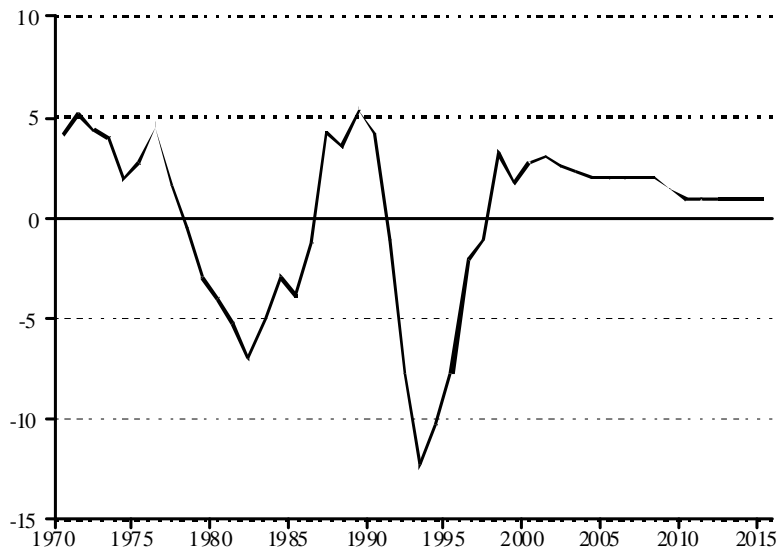
Offentlig sektor

Inkomster, utgifter och sparande

Mellan åren 2004 och 2008 har det offentliga finansiella sparandet målsatts till ett överskott motsvarande 2 procent av BNP. Därefter sjunker det och är efter år 2010 1 procent av BNP, se diagram 6.3.

Diagram 6.3 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn 1970-2015

Procent av BNP



Av tabell 6.1 framgår att den successivt minskande utgiftskvoten – utgifterna som andel av BNP i löpande pris – antas svara för förbättringen i de offentliga finanserna fram till år 2004. Efter 2004 medför den demografiska utvecklingen och lägre BNP-tillväxten att utgiftskvoten åter stiger, och vissa skatthöjningar krävs för att hålla det offentliga sparandet på den målsatta nivån. Genom det finansiella överskottet minskar gradvis skuldbördan, och handlingsfriheten och beredskapen för kommande påfrestningar i demografiskt hänseende ökar. Den finansiella ställningen omvandlas de närmaste åren från nettoskuld till nettoförmögenhet. Huvuddelen av denna nettoförmögenhet består av den s.k. premiereserven i pensionssystemet.

Tabell 6.1 Den offentliga sektorns inkomster, utgifter och finansiella sparande 1980-2015

Procent av BNP

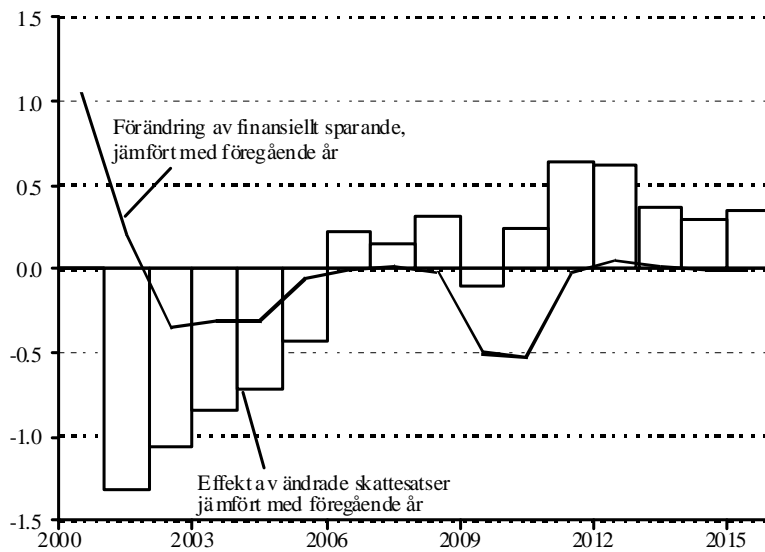
	1980	1990	1998	2004	2015
Inkomster	57,9	65,2	64,6	59,8	62,4
- skatter	49,0	55,8	56,1	52,7	55,0
- övriga inkomster	8,9	9,5	8,4	7,1	7,4
Utgifter	61,9	61,0	61,4	57,8	61,4
- till hushåll	18,4	20,4	22,3	20,6	21,9
-konsumtion	29,3	27,4	25,9	25,9	28,5
- räntor	4,1	5,0	5,7	3,1	2,6
- övriga utgifter	10,2	8,3	7,5	8,0	8,4
Finansiellt sparande	-4,0	4,2	3,2	2,0	1,0
Nettoförmögenhet	12,0	6,5	-16,0	3,4	13,6

Förändringarna i inkomstknoten – de offentliga inkomsterna som andel av BNP i löpande priser – är för kalkylperioden hänförliga till ändrade skattesatser och ändrad sammansättning av BNP. Med basscenarioets allmänna makroekonomiska utveckling och med målsättningen att hålla det offentliga sparandet konstant på två procent av BNP fram till 2008 uppkommer ett utrymme för sänkt inkomstskatt för hushållen. Sänkningen är störst de närmaste åren och uppgår till sammanlagt omkring fyra procent av BNP. Från 2008 sänks vidare momsens något, vilket är ett uttryck för anpassning till internationell nivå på konsumtionsskatterna. Mot slutet av perioden krävs vissa höjningar av inkomstskatten för att hålla det offentliga sparandet på den målsatta nivån om en procent av BNP, men skattesatserna är ändå lägre år 2015 än år 2000. Skattekvoten – skatter och avgifter i relation till BNP – sjunker därför inledningsvis under nästa decennium, men ökar åter till 55 procent av BNP mot slutet av kalkylperioden. Huvuddelen av förändringen i skattekvoten är hänförlig till förändringar av skattesatserna, men särskilt i början av perioden stiger skattekvoten till följd av att de viktigaste skattebaserna – löner och konsumtion – växer snabbare än BNP. Förändringen i finansiellt sparande och värdet av skattesatsförändringarna visas i diagram 6.4.

Linjen i diagrammet motsvarar förändringen i sparande, medan staplarna anger den del av skattekvotens förändring varje år som beror av de ändrade nivåerna på skattesatserna.

Diagram 6.4 Förändring av offentligt sparande och skattesatser 2000-2015

Procent av BNP



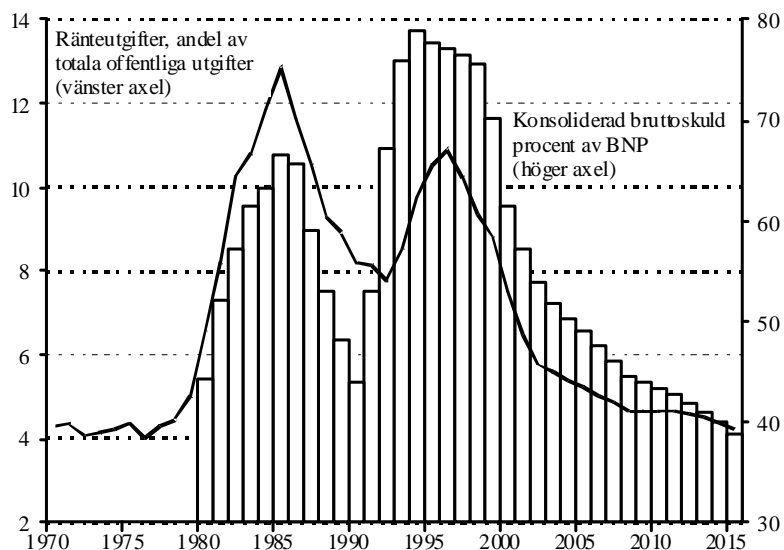
Utgifterna minskar kontinuerligt som andel av BNP under åren fram till 2004, och därefter sker en måttlig ökning fram till 2010. Därefter stabiliseras utgifterna på en nivå motsvarande 60 procent av BNP. De första årens minskning förklaras dels av den successivt fallande arbetslösheten dessa år, dels av de gradvis minskande ränteutgifterna.

Pensioner utgör en stor del – omkring hälften – av de samlade överföringarna till hushållen. Under åren fram till 2015 kommer pensionerna att växa mer än övriga utgifter. I det nya pensionssystemet indexeras utbetalningarna med hänsyn till reallönernas utveckling. Denna reallöneindexering är utformad så att pensionsutbetalningarna minskas när reallönernas ökning understiger ett normtal på 1,6 procent och ökas när reallöneutvecklingen är starkare. Detta innebär också att den offentliga sektorns konjunkturkänslighet minskas något. Utbetalningarna av pensioner ökar ganska långsamt i början av nästa decennium. Efter 2005 växer pensionsutbetalningarna emellertid kraftigt, när 1940-talsgenerationen börjar pensioneras. Då bidrar dessa utbetalningar till en stor del av uppgången i de offentliga utgifternas andel av BNP. På samma sätt som hittills kommer tillkommande årskullar av pensionärer att ha högre pension än tidigare pensionärsårgångar.

Den offentliga konsumtionen växer med omkring en procent per år i volym. Även detta bidrar till en successivt stigande utgiftskvot, inte minst under åren efter 2008, då BNP-tillväxten mattas av.

Diagram 6.5 Den offentliga sektorns ränteutgifter och bruttoskuld 1970-2015

Procent av totala utgifter resp. procent av BNP



Den successiva förbättringen i det offentliga sparandet gör att den offentliga skuldsättningen minskar, vilket resulterar i sänkta räntekostnader. Mot slutet av kalkylperioden är räntornas andel av de samlade offentliga utgifterna nere på samma nivå som i början av 1970-talet, se diagram 6.5. De relativt låga ränteutgifterna innebär ett större manöverutrymme för att bedriva ekonomisk politik.

Det finansiella sparandet når enprocentsnivån genom antagna justeringar av skatterna mot slutet av kalkylperioden. Utgifts- och skattekvoterna ligger emellertid kvar på höga nivåer, vilket följer av antagandena om en viss ökning av den offentliga konsumtionen samt viss real ökning i transfereringarna inom ramen för de ekonomisk-politiska restriktioner på sparandet som ställts upp (se diagram 6.6).

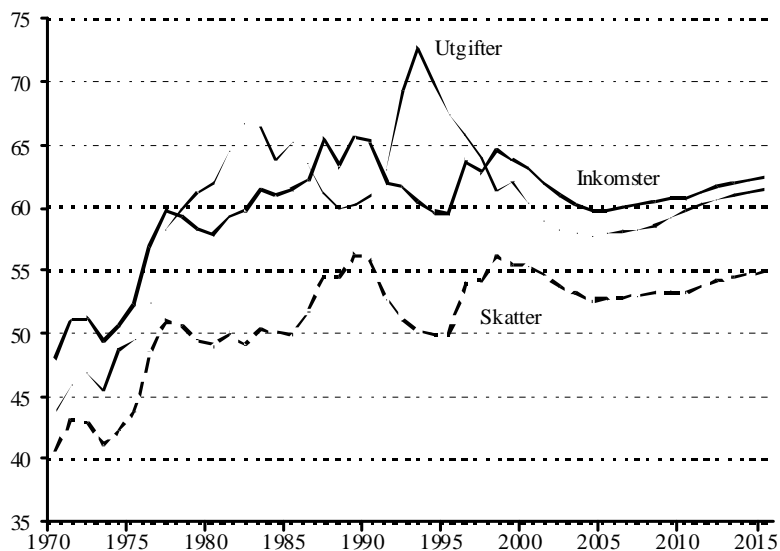
Den offentliga förmögenhetsställningen

Nettoförmögenhetsknoten – den offentliga sektorns tillgångar minus dess skulder i relation till BNP – blir positiv i början av 2000-talet. Förmögenhetsknoten är ofta ett viktigt kriterium vid bedömningen av en stats finansiella status, exempelvis vid bedömningen av landets kreditvärdighet. Den årliga avgiften till premiereserven, den del av pensionsavgiften som sätts av till individuellt sparande, bokförs som

offentligt sparande. Premiereservssparandet utgör varje år ett belopp som motsvarar en procent av BNP. Utbetalningarna av pension från premiereservsystemet blir relativt obetydliga ännu år 2015. Summan av detta ackumulerade sparande motsvarar på ett ungefär den offentliga nettoförmögenheten i slutet av perioden. Räknat exklusive premiesparandet blir således det offentliga finansiella sparandet en procent lägre än här redovisat, och den offentliga förmögenhetsställningen i stort sett noll.

Diagram 6.6 Inkomster, skatter och utgifter i offentlig sektor 1970-2015

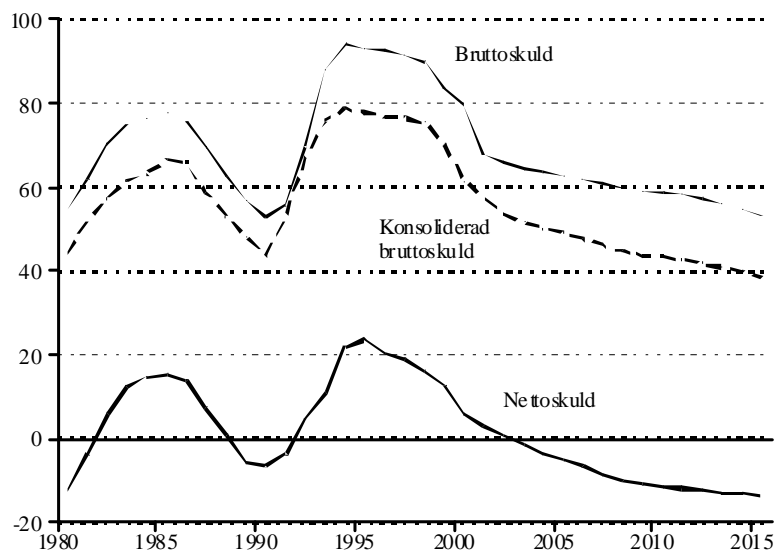
Procent av BNP



I mitten av 1980-talet, efter den första statsfinansiella turbulensen under efterkrigstiden, uppgick nettoskuldkvoten till 15 procent. Den överhettade konjunkturen under andra halvan av 1980-talet, med snabbt ökande sysselsättning och kraftiga pris- och lönestegringar ledde till en snabb nominell tillväxt av skatteinkomsterna och BNP. Härtill bidrog också den höga progressiviteten i den statliga inkomstskatten, vilket fick till följd att allt större del av löneinkomsterna sköts uppåt i skatteskalorna. De offentliga utgifterna sjönk samtidigt tack vare den starka sysselsättningsutvecklingen (se avsnitt 6.2). Därmed förbättrades de offentliga finanserna och nettoskulden slog om till en positiv nettoförmögenhet.

Diagram 6.7 Offentlig sektors förmögenhetsställning 1980-2015

Procent av BNP



Under krisen i början av 1990-talet, med vikande skatteunderlag och stora utgifter förknippade med arbetslöshet och finanskris, steg åter den offentliga nettoskulden snabbt. Efter denna andra kris uppgick nettoskuldskvoten till över 20 procent av BNP. Från mitten av 1990-talet vände utvecklingen, då produktions- och sysselsättningsutvecklingen återhämtat sig. Förbättringen av de offentliga finanserna åstadkoms emellertid till största delen genom en kombination av höjda skattesatser, samt nedskurna förmåner inom olika stödsystem, men också minskade arbetslöshetsanknutna ersättningar. Högkonjunkturen under 1990-talets sista år har därefter bidragit till att snabbare än väntat etablera överskott i de offentliga finanserna.

Genom målen för det offentliga sparandet och en god tillväxt, vänds nettoskulden åter till nettoförmögenhet under de kommande åren och överträffar år 2015 med god marginal nivåerna under överhettningens åren i skiftet mellan 1980- och 1990-tal. Då ingår dock det pensionssparande som satts av som premiereserv under åren 1999-2015.

De kommunala finanserna

Med start år 2000 införs ett formellt krav på balans i den kommunala resultaträkningen. Redan tidigare har dock både över- och underskott

varit tämligen små för den samlade kommunsektorn. För de närmaste åren krävs ett visst överskott i det finansiella sparandet för att uppnå balans i resultaträkningen, beroende på avsättningar till pensionsskulden. Det finns en viss skillnad mellan det mått som används i nationalräkenskaperna (finansiellt sparande) och det mått som används i ekonomistyrningen inom kommunerna (resultatet). Det sistnämnda framkommer efter avdrag av avsättning till pensionsskulden.

För att hålla det finansiella sparandet i den offentliga sektorn på de målsatta nivåerna i dessa kalkyler har den kommunala skattesatsen justerats. För de kommunala finanserna är detta dock neutralt, eftersom statens generella bidrag till sektorn har justerats i motsvarande mån. Med givna inkomster har utrymmet för den kommunala sektorns konsumtion bestämts.

Utgifterna för konsumtionen utgör den allt överskuggande delen av de kommunala utgifterna. Tre fjärdelar av de totala utgifterna avser kostnaderna för konsumtionen, dvs. lönekostnader samt köp av varor och tjänster.

Kommunerna – primärkommuner och landsting – svarar idag för drygt 25 procent av det totala antalet sysselsatta. Eftersom nationalräkenskapskutymen är att anta nolltillväxt i produktiviteten i den offentliga produktionen, innebär detta att konsumtionsökningen motsvaras av en lika stor ökning av antalet arbetade timmar. Med en måttlig expansion av den kommunala konsumtionen under kalkylperioden, ökar andelen av de totala antalet sysselsatta i denna sektor till omkring 30 procent.

I samband med den djupa krisen i början av 1990-talet ökade kommunernas utgifter för socialbidrag snabbt. Den viktigaste förklaringen torde vara att antalet personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande ökade kraftigt. Dessa personer erhåller ingen ersättning från akassor och deltar inte heller i arbetsmarknadspolitiska program. Under perioden fram till 2015 väntas sysselsättningen öka. Detta medför att också utbudet av arbetskraft ökar och antalet personer utanför arbetsmarknaden minskar därmed. Utgifterna för socialbidrag väntas därför minska i takt med att arbetsmarknadsläget förbättras, se diagram 6.8.

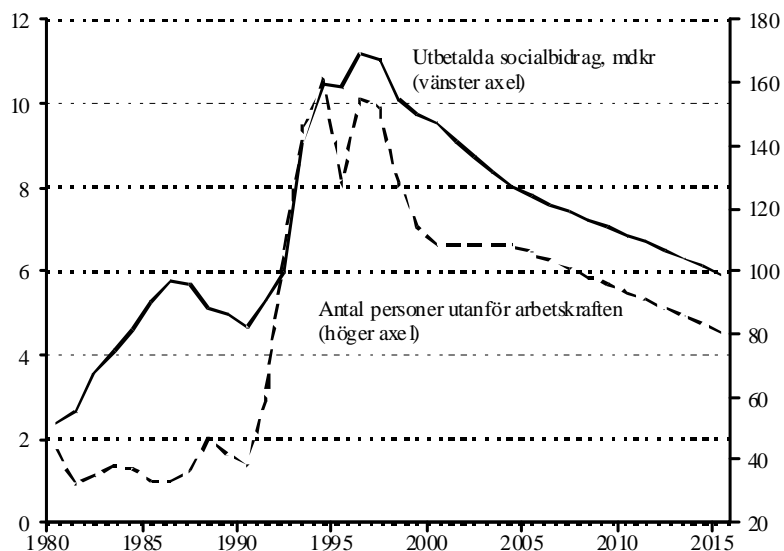
Privat sektor

Det privata och det offentliga sparandet är i stort sett varandras spegelbilder. Det innebär att den privata sektorn till största delen finansierar eventuella underskott i den offentliga, och att ett offentligt överskott vanligen motsvaras ett privat underskott. Grundidén i den s.k. ricardianska ekvivalensen är också att hushållen uppfattar ett offentligt

underskott som en framtida egen skuld och svarar genom att öka sitt eget sparande. Skillnaden mellan det offentliga och det privata finansiella sparandet utgör bytesbalansen. Den kommenteras översiktligt senare.

Diagram 6.8 Utbetalning av socialbidrag och antal personer utanför arbetskraften 1980-2015

Miljarder kr. i 1991 års pris resp. tusental personer



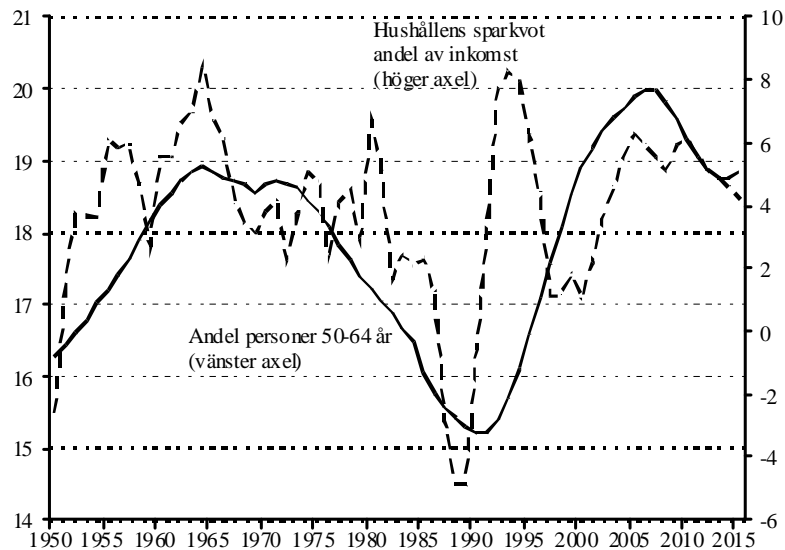
Hushållens sparande har tidigare diskuterats i kapitel 5. Här ska ytterligare en aspekt kommenteras, nämligen inverkan från den demografiska ålderssammansättningen på hushållens sparande totalt. Den individuella sparbenägenheten kan antas vara som störst åldern mellan 50 år och pensioneringen. För många är det en period i livet då inkomsten är som högst, samtidigt som amorteringar på bostad är avklarade och barnen har flyttat hemifrån. Det är då inte så långt kvar till pensioneringen, varför man kan tänkas öka sitt sparande inför denna. Bortsett från några perioder som kan karakteriseras av chocker – avregleringen av kapitalmarknaden i slutet av 1980-talet med påföljande låneökning samt krisåren i första halvan av 1990-talet – följer hushållens nettosparande grovt sett samma trend som andelen personer i åldrarna 50-64 år, vilket visas i diagram 6.9.

De stora 1940-talskullarna inverkar i hög grad på den framtida utvecklingen av andelen personer i 50-64 års ålder, med en uppgång fram till ungefär år 2008, och därefter en nedgång. Även av detta skäl är det alltså troligt att hushållens sparande stiger under den första hälften av nästa decennium och sedan gradvis sjunker mot 4 procent av inkomsten.

Det finansiella sparandet i hushållssektorn är lika med nettosparandet minus nettoinvesteringarna. Det finansiella sparandet motsvarar knappt 3 procent av BNP år 2015.

Diagram 6.9 Hushållens nettosparande och andelen personer 50-64 år av totalbefolkningen 1950-2015

Sparande i procent av den disponibla inkomsten resp. andel av totalbefolkningen i procent



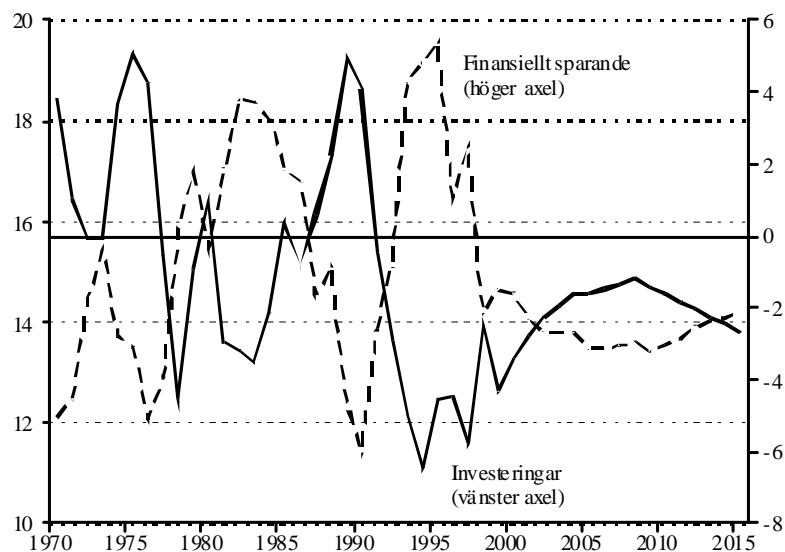
Företagens finansiella sparande motsvaras grovt av skillnaden mellan vinster och investeringar. Svängningarna i investeringarna är helt dominerande, vilket framgår av diagram 6.10. I kapitel 4 och 5 har företagens investeringar diskuterats i detalj; perioden fram till 2015 kan karakteriseras som normal, med en viss nettoupplåning för att finansiera investeringarna.

Bytesbalans

Summan av det privata finansiella sparandet och det offentliga finansiella sparandet utgör bytesbalansen, som alltså är det totala finansiella sparandet i ekonomin.

Diagram 6.10 Totala investeringar och finansiellt sparande i företagssektorn 1970-2015

Procent av BNP



Det samlade privata finansiella sparandet ligger under hela scenario-perioden relativt nära noll, med ett överskott motsvarande en halv procent av BNP. Med hjälp av överskottet i de offentliga finanserna genereras ett inhemskt sparande, dvs. ett överskott i bytesbalansen, som gradvis sjunker till 1,5 procent av BNP, se tabell 6.2.

Tabell 6.2 Totalt finansiellt sparande

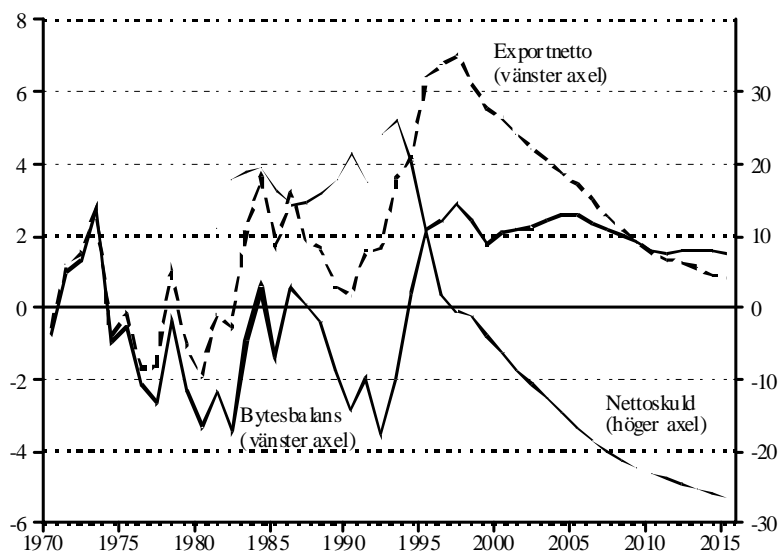
Procent av BNP, löpande priser

	1980	1990	1998	2004	2015
Offentlig sektor	-4,0	4,2	3,2	2,0	1,0
Hushåll	1,0	-1,1	1,3	3,3	2,7
Företag	-0,4	-6,0	-2,1	-2,7	-2,1
Summa = bytesbalans	-3,3	-2,9	2,4	2,6	1,5
<i>Finansiell nettoställning:</i>					
Offentlig sektor	12,0	6,5	-16,0	3,4	13,6
Privat sektor	-18,4	-27,9	17,2	11,4	12,8
Nettoställning mot utlandet	-6,4	-21,4	1,2	14,8	26,5

Bytesbalansen kan också beräknas som nettot av landets betalningar från och till utlandet. Ett underskott i bytesbalansen betyder att Sverige måste importera kapital och att Sveriges utlandsskuld ökar. Vanligtvis sammanfaller perioder med underskott i bytesbalansen tidsmässigt med perioder med en hög investeringsnivå. Under scenarioperioden minskar successivt det stora överskottet i handeln med varor och tjänster gentemot utlandet. Överskotten i bytesbalansen medför per definition amortering av nettoskulden gentemot utlandet. Därför minskar gradvis räntebördan, vilket i sin tur stärker bytesbalansen ytterligare. I diagram 6.11 visas bytesbalans, utrikeshandelns netto samt nettoskulden mot utlandet.

Diagram 6.11 Bytesbalans, exportnetto och finansiell nettoskuld mot utlandet 1970-2015

Procent av BNP



6.4 De alternativa scenarierna

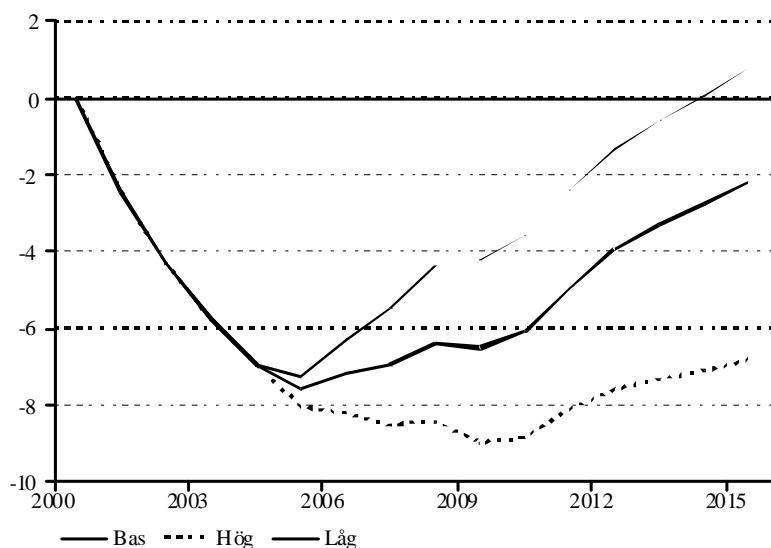
På samma sätt som i föregående kapitel redovisas här utvecklingen i de två alternativa scenarierna. Avvikelserna från basscenariot gäller i båda fallen tiden efter 2004.

Det offentliga finansiella sparandet har i sidoscenarierna målsatts på samma nivå som i basscenariot. Detta har antagits ske dels genom en viss anpassning av konsumtionsvolymen i den offentliga sektorn, dels

genom justeringar av skattesatserna på hushållens inkomster. För de offentliga finanserna blir det därför ingen skillnad mellan alternativen vad gäller sparande och därmed inte heller nettoförmögenhet. Däremot skiljer sig den offentliga konsumtionens utveckling liksom antalet sysselsatta i den offentliga sektorn åt mellan alternativen. Hushållens disponibla inkomster varierar också; inte bara genom annorlunda utveckling av faktorinkomster och transfereringar, utan även genom att skatteuttaget är olika högt i de olika scenarierna. Denna regelstyrda finanspolitik antas vara känd och förutsedd och beaktas därför när hushållen träffar sina val avseende arbetstid och deltagande i arbetskraften. Skatteförändringen i de tre scenarierna jämfört med år 2000 visas i diagram 6.12. Diagrammet visar de ackumulerade effekterna av skatteförändringarna, redovisat som andel av disponibel inkomst.

Diagram 6.12 Ackumulerad effekt av skatteförändring jämfört med år 2000 i tre alternativ 2000-2015

Procent av hushållens disponibla inkomster



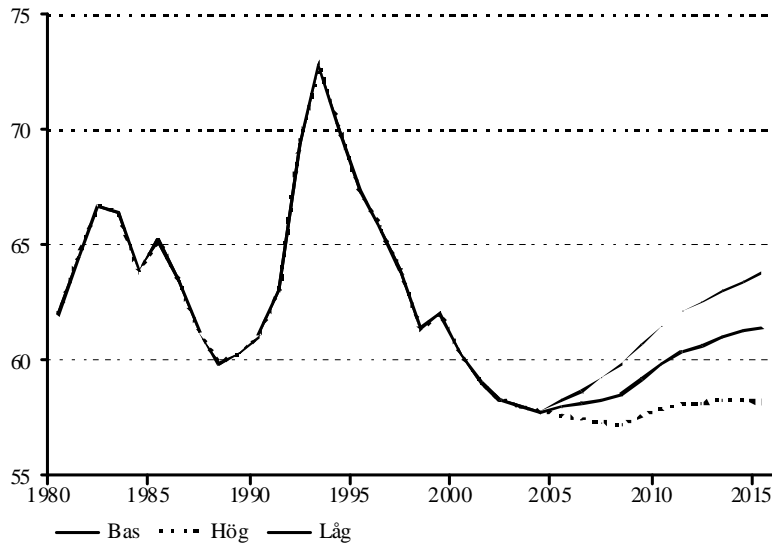
De offentliga finansernas starka beroende av arbetsmarknadens utveckling illustreras väl av skeendena i de olika alternativen. En starkare ökning av sysselsättningen och därmed lägre arbetslöshet innebär såväl snabbare växande skattebaser som minskat tryck på utgifterna genom lägre utgifter för olika former av arbetslöshetsersättningar.

Den i högalternativet bättre fungerande arbetsmarknaden innebär att sysselsättningen kan stiga mer än den gör i basscenariot, varför lönesumman utvecklas starkare. Den privata konsumtionen, den andra stora

basen för den offentliga sektorns skatteinkomster, växer också snabbare och genererar högre inkomster av moms och andra konsumtionskatter. Räknat som andel av BNP utvecklas inkomsterna i ungefär samma takt som i basscenariot, innan några regeländringar beträffande skatteuttaget genomförs.

Diagram 6.13 Den offentliga sektorns utgifter 1980-2015 i tre alternativ

Procent av BNP



Den stora skillnaden mellan alternativen uppstår i de offentliga utgifterna, se diagram 6.13. I alternativet med högre tillväxt och väl fungerande arbetsmarknad blir utgifterna i relation till BNP inte lika höga som i de båda andra scenarierna. Till detta bidrar främst lägre kostnader för arbetslösheten, men även skillnaden i nämnaren, dvs. den nominella BNP, svarar för en stor del av denna effekt. Slutåret blir den offentliga sektorns utgiftskvot närmare 3 procentenheter lägre än i basalternativet. Denna lägre utgiftsnivå gör det möjligt att både sänka skatterna och finansiera en högre konsumtionsvolym. Resultaten för den offentliga sektorn i de olika alternativen sammanfattas i tabell 6.3.

Den offentliga konsumtionsvolymen är i högalternativt drygt 7 procent högre under slutåret än i basalternativet, samtidigt som det totala skattetrycket är tre procentenheter lägre. Då förändringen i skatteuttaget främst är hänförlig till sänkta skattesatser på hushållens inkomster, medför detta en betydligt starkare realinkomst för hushållen än i basalternativet. Hushållens sparande diskuteras i kapitel 5.4.

Tabell 6.3 Den offentliga sektorns finanser 1998-2015 i tre alternativ

Procent av BNP resp. år

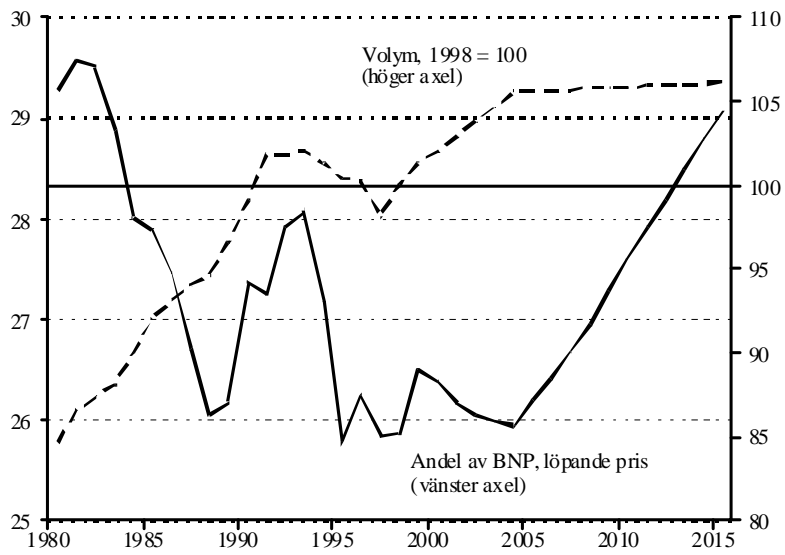
	1998	Bas 2015	Hög 2015	Låg 2015
Inkomster	64,6	62,4	59,1	64,7
Skatter och avgifter	56,1	55,0	51,9	56,7
Övriga inkomster	8,4	7,4	7,3	8,0
Utgifter	61,4	61,4	58,1	63,7
Transfereringar till hushåll	22,3	21,9	19,9	22,7
Konsumtion	25,9	28,5	27,9	29,1
Ränteutgifter	5,7	2,6	2,3	3,1
Övriga utgifter	7,5	8,4	8,0	8,8
Finansiellt sparande	3,2	1,0	1,0	1,0
Nettoförmögenhet	-16,0	13,6	13,8	14,0
Konsumtionsvolym, index	100	119	128	106

Lågalternativet innebär mindre gynnsamma förutsättningar för de offentliga finanserna. Färre arbetade timmar, högre arbetslöshet och högre löneökningar medför alla en belastning för den offentliga sektorns finanser. Utgifterna i den offentliga sektorn stiger mer i detta alternativ än de övriga. Det hänger samman med något högre transfereringar till hushåll och företag, men också högre konsumtionsutgifter framför allt beroende på den högre löneökningstakten. Konsumtionsvolymen begränsas därför. Även med oförändrad volym i den offentliga konsumtionen efter 2004, stiger dess andel i löpande priser betydligt mer än i övriga alternativ (se tabell 6.3). Detta är liktydigt med en större belastning på de offentliga finanserna.

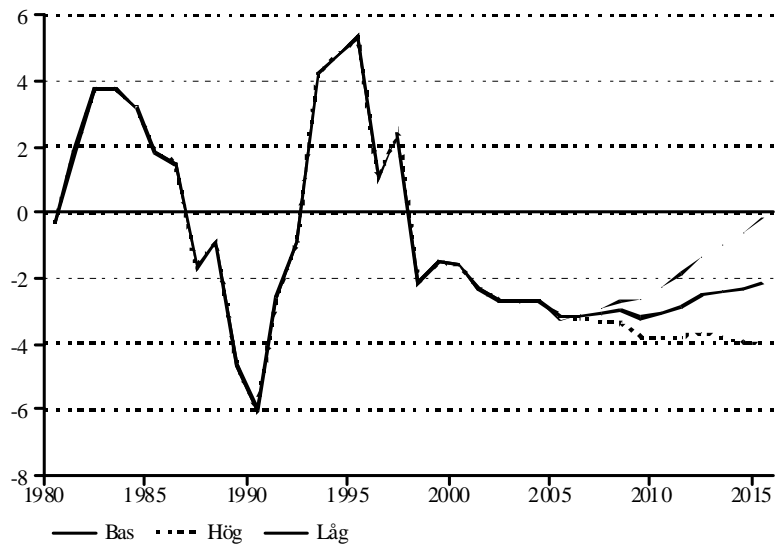
I genomsnitt ökar den offentliga konsumtionen nästan inte alls under åren 2004-2015. Sett i relation till den demografiska sammansättningen innebär detta en sänkt konsumtionsnivå per person. Trots detta måste skattesänkningarna under de första åren på nästa decennium återtas under åren 2005-2015. Slutåret är inkomstskattesatserna högre än i utgångsläget 2000. För hushållen innebär detta en långsammare ökning av de disponibla inkomsterna. Eftersom balansmålen för de offentliga finanserna antas vara kända och inlemmade i hushållens beslutsunderlag rörande arbetskraftsdeltagande, sparande och konsumtion, blir tolkningen här att fritiden tillmäts högt värde. Toleransen för ett högt skattetryck är därmed stor. Dock aktualiseras här problemen med ett skattetryck som är betydligt högre än i omvärlden, i form av konkurrensnedvridning och skatteklilar.

Diagram 6.14 Offentlig konsumtion 1980-2015 i lågalternativet

Procent av BNP i löpande pris resp. volymindex

**Diagram 6.15 Företagens finansiella sparande 1980-2015 i tre alternativ**

Procent av BNP



Företagens sparande stiger relativt kraftigt i lågalternativet. Det är de låga investeringarna som förklarar detta – sparandet sker finansiellt i stället för reallt. Slutåret är det finansiella sparandet i företagssektorn noll.

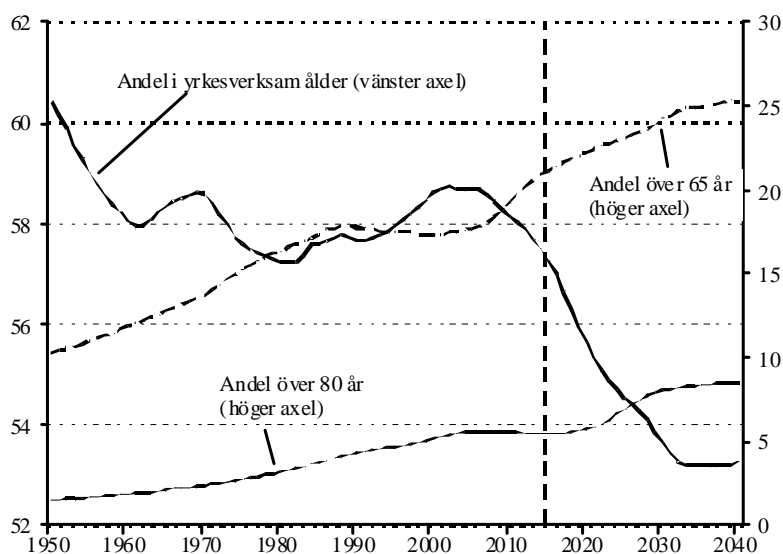
Samtidigt minskar hushållen sitt sparande något, men inte i samma utsträckning som företagen ökar sitt. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är på samma nivå i alla tre scenarierna, varför bytesbalansens saldo i alternativet med lägre tillväxt blir något starkare än i de övriga scenarierna.

6.5 ... och vad händer sedan?

Om ungefär 10 år börjar antalet ålderspensionärer öka kraftigt. Andelen personer i yrkesverksam ålder av totalbefolkningen börjar minska 2007; från mitten av 2010-talet börjar denna grupp minska även antalsmässigt. Mot slutet av 2010-talet, efter den här beskrivna kalkylperiodens slut, accelererar denna utveckling ytterligare, och då börjar också antalet äldre och mer vård- och omsorgskrävande pensionärer öka snabbt.

Diagram 6.16 Befolkningens ålderssammansättning 1950-2040

Andel av totalbefolkningen, procent



Växande försörjningsbörda och stigande krav på offentlig service, med samtida begränsningar på skatteuttaget, kan befaras leda till spän-

ningar för den offentliga sektorn. Detta gäller även om vård och omsorg i ökad utsträckning bedrivs i privat form, och med utökad privat finansiering. Kostnaderna ska ändå betalas. Som framgått är utvecklingen på arbetsmarknaden helt avgörande för de framtida möjligheterna att hantera dessa krav. Med en väl fungerande arbetsmarknad, fortsatt låg inflation och därmed god tillväxt i både skattebaser och hushållens realinkomster, måste ändå möjligheterna betecknas som rimligt goda. Det kan dock inte uteslutas att nya konjunkturkriser av 1990-talets eller liknande slag inträffar under de decennier som kommer. I så fall blir de negativa konsekvenserna på de offentliga finanserna omfattande. Skulle därtill arbetskraftsdeltagandet befinna sig i långsiktig minskning, pris- och lönebildningen fungera dåligt och skattebaserna erodera, blir situationen verkligt bekymmersam. Det kan då inte uteslutas att ambitionsnivån i de offentligt finansierade verksamheterna måste beskäras tämligen bryskt.