

Långtidsutredningen 2008

Huvudbetänkande

Utarbetad inom Finansdepartementet

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:105

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23095-4
ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2008 utarbetas inom strukturenheten på Finansdepartementet. Förutom huvudbetänkandet skrivs i samband med utredningen ett antal specialstudier, vilka publiceras som bilagor.

Arbetet med huvudbetänkandet till Långtidsutredningen 2008 har utförts under ledning av kanslirådet Lena Unemo. I den grupp som har skrivit huvudbetänkandet har ingått ämnesrådet Kerstin Krafft, ämnessakkunniga Martin Hill och Philip Löf, departementssekreterarna Albin Kainelainen och Erik Filipsson.

I diskussioner kring huvudbetänkandets utformning och innehåll har även deltagit ämnesrådet Thomas Pettersson, kanslirådet Annika Århammar, departementssekreterarna Kristian Persson, André Lundvall och Philip Fridborn. De har även bidragit med underlag till betänkandet. Praktikanterna Susanna von Post och Karolina Stadin har likaså bidragit med underlag.

Kanslisekreterare Marit Dozzi har utfört slutredigering av huvudbetänkandet och har även, tillsammans med assistent Ingrid Pousette, varit ansvarig för administrativt arbete.

Under arbetet har seminarier ordnats med enskilda experter inom de områden som utredningen analyserar.

Med detta förord vill jag rikta ett varmt tack till alla dem som har bidragit till Långtidsutredningen 2008.

Stockholm i november 2008

Lotta Medelius-Bredhe
T.f. enhetschef

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 11 |
| 1 Inledning: Trender som påverkar tillväxten | 21 |
| 1.1 Långtidsutredningen 2008 fokuserar på tillväxtförutsättningarna | 22 |
| 1.1.1 Befolkningen blir äldre och mer välutbildad | 23 |
| 1.1.2 Ändrade efterfrågemönster när inkomsterna ökar | 24 |
| 1.1.3 Internationalisering berör allt större del av ekonomin | 25 |
| 1.2 Centrala politikområden för att möta framtiden | 27 |
| 2 Den ekonomiska utvecklingen på lång sikt | 31 |
| 2.1 Tillväxten fortsatt god | 32 |
| 2.1.1 Världshandelns betydelse allt större | 33 |
| 2.1.2 Tillgången på arbetskraft ökar svagt och utbildningsnivån höjs | 34 |
| 2.1.3 Fortsatt god produktivitet utveckling | 37 |
| 2.1.4 Investeringarna håller kapitalkvoten oförändrad | 39 |
| 2.1.5 Osäkerhet kring energipriser och klimatpolitik | 39 |
| 2.2 De offentliga finanserna sätts under press | 40 |
| 2.2.1 Sysselsättningen bestämmer skatteinkomsterna | 40 |
| 2.2.2 Kvaliteten och omfattningen är oförändrad i välfärdssystemen | 41 |
| 2.3 Avslutning | 45 |
| 3 Högre arbetsutbud | 47 |
| 3.1 Stora förändringar på arbetsmarknaden | 48 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.1.1 | Befolkningen arbetar mindre..... | 49 |
| 3.1.2 | Tudelad utveckling av utbildningsnivån | 52 |
| 3.2 | Tidigare inträde på arbetsmarknaden genom ett effektivare utbildningssystem..... | 54 |
| 3.2.1 | Ungdomar börjar arbeta senare..... | 55 |
| 3.2.2 | Bristande skolresultat ger problem på arbetsmarknaden | 58 |
| 3.2.3 | Långa studietider på högskolan..... | 64 |
| 3.3 | Utträdet från arbetsmarknaden styrs av många faktorer..... | 68 |
| 3.3.1 | Utträdet sker både tidigare och senare | 68 |
| 3.3.2 | Hälsa och utbildning påverkar möjligheterna till arbete..... | 71 |
| 3.3.3 | Alla tjänar inte på att arbeta länge..... | 74 |
| 3.3.4 | Normen om pension vid 65 har börjat luckras upp | 75 |
| 3.4 | Avslutning..... | 76 |
| 4 | God produktivitetstillväxt..... | 79 |
| 4.1 | Produktivitetstillväxten varierar kraftigt | 79 |
| 4.1.1 | God produktivitetstillväxt sedan början av 1990- talet | 80 |
| 4.1.2 | Produktivitetstillväxten varierar mellan branscher | 82 |
| 4.2 | Tjänster påverkar andra branschers produktivitet..... | 89 |
| 4.2.1 | Företagstjänster allt viktigare som insats i industrin..... | 89 |
| 4.2.2 | Företagstjänster har betydelse för produktiviteten i andra branscher | 91 |
| 4.3 | Produktiviteten bestäms av investeringar, arbetskraftens kompetens och teknisk utveckling..... | 92 |
| 4.3.1 | Investeringar viktiga för produktivitetstillväxten | 95 |
| 4.3.2 | Arbetskraftens kvalitet har betydelse för produktiviteten..... | 98 |
| 4.3.3 | Totalfaktorproduktivitet har många förklaringsfaktorer | 101 |
| 4.4 | Avslutning..... | 107 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | Ekonomins omvandling och anpassningsförmåga | 111 |
| 5.1 | Omvandling kan definieras på olika sätt | 112 |
| 5.2 | Inte entydigt hur omvandlingstakten utvecklats | 114 |
| 5.2.1 | Strukturomvandlingstakten har varierat | 114 |
| 5.2.2 | Stabil sysselsättningsdynamik..... | 118 |
| 5.2.3 | Stabil företagsdynamik..... | 121 |
| 5.3 | Teknisk utveckling och internationalisering påverkar framtidens omvandling | 123 |
| 5.4 | Betydande individeffekter av omvandlingen | 124 |
| 5.5 | Företagens och de anställdas vägar till anpassning | 126 |
| 5.5.1 | Företagen anpassar sig genom olika strategier | 126 |
| 5.5.2 | Den enskilde flyttar, byter yrke eller arbetsgivare ... | 128 |
| 5.5.3 | Politiken måste ha en bred ansats för att underlätta anpassning | 132 |
| 5.6 | Avslutning | 134 |
| 6 | Energi, klimat och ekonomisk tillväxt | 137 |
| 6.1 | En integrerad klimat- och energipolitik | 138 |
| 6.1.1 | Det internationella ramverket finns på plats..... | 139 |
| 6.1.2 | Många regionala och nationella mål och styrmedel..... | 140 |
| 6.2 | Ekonomiska tillväxten har ökat mer än energianvändningen och koldioxidutsläppen..... | 142 |
| 6.2.1 | Energisammansättningen avgörande för koldioxidutsläppen | 142 |
| 6.2.2 | Strukturomvandlingen en allt viktigare faktor bakom förändrad energianvändning | 147 |
| 6.2.3 | Energianvändning och koldioxidutsläpp bedöms öka globalt | 150 |
| 6.3 | Klimatpolitiken påverkar den ekonomiska utvecklingen | 152 |
| 6.3.1 | Kostnaderna för att begränsa koldioxidutsläppen behöver inte bli stora | 153 |
| 6.3.2 | En effektiv svensk klimatpolitik | 157 |
| 6.4 | Avslutning | 160 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7 | Förnyelse av välfärdssystemen..... | 163 |
| 7.1 | Begränsade möjligheter att skattefinansiera välfärdstjänsternas utveckling..... | 164 |
| 7.1.1 | Oförändrade skattesatser innebär oförändrad standard | 165 |
| 7.1.2 | Skattefinansieringen begränsar resurstillskottet | 168 |
| 7.2 | Kostnaderna ökar troligen mer än i basscenariot | 170 |
| 7.2.1 | Svag historisk koppling mellan kostnader för välfärdstjänster och demografi | 170 |
| 7.2.2 | Begränsade möjligheter till produktivitetsförbättringar | 174 |
| 7.2.3 | Befolkningens hälsa påverkar kostnadsutvecklingen | 179 |
| 7.3 | Internationaliseringen påverkar välfärdssektorn | 180 |
| 7.3.1 | Grunden för välfärdssektorn består | 181 |
| 7.3.2 | Nya möjligheter till ökat internationellt utbyte | 182 |
| 7.4 | Vidareutveckling av välfärdstjänsterna kräver förändringar | 187 |
| 7.4.1 | Ökat arbetsutbud kan bidra på kort sikt | 187 |
| 7.4.2 | Offentliga överskott skapar en buffert..... | 188 |
| 7.4.3 | Långsiktig finansiering kräver andra lösningar | 191 |
| 7.5 | Avslutning..... | 194 |
| 8 | En politik för framtiden | 197 |
| 8.1 | Förändrade förutsättningar | 197 |
| 8.1.1 | Befolkningssammansättningen påverkar arbetsutbudet och efterfrågan på välfärdstjänster..... | 197 |
| 8.1.2 | Ändrade efterfrågemönster kan komma att dämpa tillväxten | 199 |
| 8.1.3 | Internationaliseringen kräver god anpassningsförmåga i ekonomin | 201 |
| 8.2 | Förändrad politik..... | 204 |
| 8.2.1 | Stimulera ett längre arbetsliv | 204 |
| 8.2.2 | Verka för god anpassningsförmåga i ekonomin och för ökad konkurrens | 206 |

| | | |
|--|---|------------|
| 8.2.3 | Utred formerna för en ökad privat finansiering av välfärdstjänsterna | 207 |
| 8.2.4 | Verka för en global klimatpolitik baserad på effektiva styrmedel | 208 |
| Referenser | | 211 |
| Bilagor till Långtidsutredningen 2008 | | 231 |

Sammanfattning

Långtidsutredningen har som syfte att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken och att skapa debatt kring politikens utformning. Den ska också ge en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt. Utredningen utarbetas av tjänstemän vid Finansdepartementet och departementsledningen har inte tagit ställning till innehållet. Långtidsutredningen 2008 består av ett huvudbetänkande och åtta fristående bilagor.

De huvudsakliga slutsatserna i Långtidsutredningen 2008 är att politiken, för att skapa goda tillväxtförutsättningar, bör inriktas på följande:

- *Stimulera ett längre arbetsliv.* Ansträngningar bör inriktas på att öka effektiviteten i utbildningssystemen och främja ett senare utträde ur arbetsmarknaden, vid sidan om det arbete som redan bedrivs för att minska utanförskapet.
- *Verka för god anpassningsförmåga i ekonomin och ökad konkurrens.* Politiken bör ha en bred ansats för att förbättra anpassningsförmågan. Konkurrensen, inte minst den internationella, bör främjas. Särskilt angeläget är det i de delar av tjänstesektorn där konkurrensen begränsas i dag.
- *Utreda formerna för en ökad privat finansiering av välfärdstjänsterna.* En ökad efterfrågan på höjd kvalitet i välfärdstjänsterna kommer inte kunna mötas inom ramen för nuvarande system. En brett sammansatt utredning bör tillsättas för att lämna förslag om ett långsiktigt stabilt finansieringssystem för välfärdstjänsterna.
- *Verka för en internationell klimatpolitik baserad på kostnads-effektiva styrmedel.* Tillvarata de möjligheter som finns inom ramen för Kyotoprotokollet med dess flexibla mekanismer och verka internationellt för en utvidgning av systemet.

Trender som påverkar tillväxten

Det centrala temat för Långtidsutredningen 2008 är möjligheterna att främja en god tillväxt och en god levnadsstandard. Ett antal trender kan förväntas prägla utvecklingen under de närmaste 15–20 åren. Utredningen bedömer särskilt att *den förändrade befolkningsammansättningen* med en åldrande befolkning, *förändrade efterfrågemönster* mot större tjänsteinnehåll och *fortsatt internationalisering* kommer ha betydelse för hur ekonomin utvecklas och för hur politiken bör utformas framöver. Trenderna sätter i olika stor utsträckning avtryck i betänkandets delar.

Utredningen identifierar ett antal områden som centrala att inrikta politiken mot för att Sverige ska stå bättre rustat att möta framtiden. Dessa är att åstadkomma

- ett högt arbetsutbud
- en god produktivitetstillväxt
- en god förmåga till anpassning och omvandling
- en kostnadseffektiv klimatpolitik
- stabila välfärdssystem.

Den ekonomiska utvecklingen på lång sikt

Den ekonomiska utvecklingen fram till 2030 beskrivs i ett basscenario som i princip bygger på att de senaste decenniernas utvecklingsmönster består. Syftet med beräkningarna i Långtidsutredningen 2008 är inte att försöka prognostisera utvecklingen av den svenska ekonomin på lång sikt utan i stället att illustrera en möjlig utvecklingsväg på ett strukturerat sätt. Basscenariot tjänar som utgångspunkt för att analysera och diskutera effekterna av förändringar i politiken och omvärlden.

Grundläggande faktorer för tillväxtens utveckling är arbetsutbudet och produktiviteten. Som utgångspunkt för bedömningen av arbetsutbudets utveckling använder utredningen Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos, enligt vilken antalet personer i arbetsför ålder ökar svagt fram till 2030. I basscenariot ökar även antalet arbetade timmar svagt, delvis utifrån antagandet om ett i princip oförändrat sysselsättningsmönster. Arbetskraften blir samtidigt alltmer högutbildad, vilket innebär att andelen arbetade timmar som utförs av personer med eftergymnasial utbildning ökar.

Scenariot antar också att näringslivets produktivitetstillväxt fortsätter att vara god, även om den blir något lägre än den genomsnittliga tillväxttakten mellan 1980 och 2005 och betydligt lägre än den relativt snabba utvecklingen sedan 1990. Vidare antas att klimatpolitiken utformas på ett kostnadseffektivt sätt.

Scenariot utgår från att skattesatserna är oförändrade i förhållande till respektive skattebas, vilket räcker till att finansiera en oförändrad standard i den offentliga verksamheten.

De huvudsakliga resultaten av beräkningarna är följande:

- Bruttonationalprodukten (BNP) växer med i genomsnitt 2,2 procent per år mellan 2005 och 2030. Det är samma genomsnittliga tillväxt som mellan åren 1980 och 2005.
- Den strukturomvandling som basscenariot räknar med, där speciellt tjänstebranschernas betydelse ökar, har en dämpande effekt på näringslivets sammanlagda produktivitetstillväxt.
- Hushållens privata konsumtionsutgifter växer snabbare än BNP, med 3,1 procent årligen. Den offentliga konsumtionen växer under perioden svagt, med knappt 0,7 procent per år.
- De offentliga finanserna är hållbara på lång sikt enligt basscenariot. En förutsättning för att detta ska gälla är att beräkningarnas antagande om oförändrad omfattning och kvalitet i den offentliga verksamheten uppfylls.

Högre arbetsutbud

En god utveckling av arbetsutbudet skapar tillväxtförutsättningar för ekonomin. Utvecklingen av arbetsutbudet är också centralt för att finansiera de offentliga välfärdssystemen. I utredningen koncentreras diskussionen om arbetade timmar i ekonomin till hur inträdet på arbetsmarknaden och utträdet ur den har utvecklats och hur det kan påverkas. Relativt små förändringar av åldern för inträde och utträde skulle kunna få stora effekter på arbetsutbudet.

Inträdet på arbetsmarknaden sker i dag sent vilket till stor del beror på att fler skaffar sig en längre utbildning, men också på att det tar lång tid att ta sig igenom utbildningssystemet samt att svenska ungdomar skjuter upp sina högskolestudier.

Utredningen drar bl.a. följande slutsatser om de yngres utbildningsnivå och hur genomströmningen kan förbättras i utbildningssystemet:

- Utvecklingen är tudelad när det gäller de yngres utbildningsnivå. Andelen med högskoleutbildning ökar, samtidigt som andelen med enbart förgymnasial utbildning är konstant hög. Av landets tjugoföråringar har över en fjärdedel inte fullföljt gymnasiet och drygt en tredjedel saknar grundläggande behörighet för högskolestudier.
- Informationen behöver förbättras om t.ex. genomsnittlig inkomst och arbetslöshetsrisk efter olika utbildningar, så att personer som ska välja utbildning kan fatta väl avvägda beslut.
- Ökade ekonomiska incitament för snabbare genomströmning till examen bör övervägas, exempelvis via avgifter för högskolestudier och premier i studiemedelssystemet. I dag tar knappt hälften av svenska högskolenybörjare examen inom sju år.

Antalet arbetade timmar i ekonomin kan också öka genom att utträdet ur arbetslivet sker senare. Även om utträdet från arbetsmarknaden har skjutits upp något under senare år har medellivslängden ökat mer än den yrkesverksamma tiden, dvs. tiden som pensionär har ökat. Det nya pensionssystemet kan komma att påverka arbetsutbudet i positiv riktning, men innebär också en ökad möjlighet att gå i pension tidigare om man så önskar. Ålderspensionssystemet premierar, åtminstone för stora grupper, fortsatt arbetskraftsdeltagande. Systemet ger däremot vissa grupper svagare ekonomiska drivkrafter för att arbeta vidare som äldre. Det är fallet för personer med höga inkomster, då inkomster över 7,5 basbelopp inte ger offentliga pensionsrättigheter, trots att pensionsavgifter tas ut. Det är också fallet för personer med låga inkomster där garantipensionen, ofta i kombinationen med bostadstillägg för pensionärer, inte skapar drivkrafter för fortsatt arbete.

Den genomsnittliga utträdesåldern ur arbetslivet är alltså under 65 år och utträdet sker som regel via andra ersättningssystem än den statliga ålderspensionen. Främst sker det via avtalspension och via sjuk- och aktivitetsersättning.

I kapitlet framkommer att det inte är någon enkel lösning att åstadkomma ett senare utträde ur arbetslivet. Några slutsatser är följande:

- Tidpunkten för uttag av ålderspensionen varierar alltmer. Fler tar ut statlig ålderspension senare, men det är också fler som tar ut den tidigt. Det kan vara ett tecken på att normen om pension vid 65 år börjar luckras upp.
- Ett senare utträde ur arbetslivet skulle kräva en uppstramning av möjligheterna att via olika utträdesvägar lämna arbetslivet.
- Det bör övervägas hur de åldersgränser som finns i ålderspensionssystemet bättre kan anpassas till förändringen i medellivslängd. Det gäller även privat och kollektivt pensionssparande som ofta har betydligt lägre åldersgräns för pensionsuttag än den statliga ålderspensionen.

God produktivetsutveckling

Produktivetsutvecklingen i svenskt näringsliv har varit god sedan början av 1990-talet, även vid en internationell jämförelse. Den senaste tidens inbromsning i produktiviteten påverkar inte denna bedömning. Ökningen av den s.k. totalfaktorproduktiviteten förklarar en betydande del av produktivetsstillväxten i ekonomin under perioden. Totalfaktorproduktiviteten kan beskrivas som bidraget från den tekniska utvecklingen i vid bemärkelse. Det är särskilt totalfaktorproduktivetsbidraget från varugruppen teleprodukter som har varit stort under senare delen av 1990-talet.

Det är svårt att med någon större exakthet bedöma hur mycket en enskild faktor påverkar produktivetsutvecklingen. Strukturella förändringar – ökad makroekonomisk stabilitet, utbildningsstrukturer, avregleringar och utvecklingen inom informationstekniken – är viktiga övergripande faktorer som kan bidra till att förklara den goda produktivetsstillväxten under de senaste decennierna.

Produktiviteten i olika branscher skiljer sig åt betydligt. Den ökade efterfrågan på tjänster har medfört en förskjutning av sysselsättningen mot tjänstesektorn, en sektor som historiskt haft en lägre produktivetsstillväxt än tillverkningsindustrin. Tjänstesektorns tillväxt förklaras främst av dess växande roll som insatsfaktor i tillverkningsindustrin även om också efterfrågan i slutanvändarledet ökat något. Klart är att med en växande tjänstesektor blir

produktivitetens utvecklingen i sektorn allt viktigare för hela ekonomin.

Konkurrensen, och då inte minst den internationella konkurrensen, i tjänstesektorn begränsas i dag i betydande grad av regelverken i Sverige och andra länder. I viss utsträckning kan den låga konkurrensen förklaras med tjänsternas karaktär, t.ex. måste en del tjänster konsumeras i samband med produktionen. Men den tekniska utvecklingen gör att en ökad andel av tjänsteproduktionen även kan handlas internationellt.

I kapitlet om produktivitetens utvecklingen i ekonomin drar vi följande slutsatser:

- Effekten på produktivitetens utvecklingen i ekonomin som helhet av den ökade insatsen tjänster i produktionen är inte given. En ökad användning av tjänster i en bransch kan leda till produktivetsförbättringar i denna.
- Åtgärder som främjar konkurrensen i ekonomin är angelägna, eftersom de kan bidra till en bättre produktivitetens utveckling. Särskilt angeläget är det inom tjänstesektorn där konkurrensen är begränsad jämfört med inom varuproduktionen.
- En politik inriktad på att främja en god produktivitetens utveckling måste ha en bred ansats och en generell inriktning. Politiken bör inriktas på att skapa bra och likvärdiga villkor för företag och entreprenörer i alla branscher. Detta eftersom produktivitetens utvecklingen bestäms av en rad olika faktorer, som dessutom ofta samverkar.

Ekonomins omvandling och anpassningsförmåga

Sett i ett långt perspektiv har det skett en betydande omvandling av svensk ekonomi. I takt med att internationaliseringen av ekonomin tilltagit hävdas det ofta att omvandlingstakten i ekonomin har ökat. Begreppet omvandling har ingen entydig definition och det är relevant att både studera förändringar *mellan* branscher och *inom* branscher. Det finns därför ett antal olika mått på omvandling.

Såväl företag som arbetstagare måste ständigt anpassa sig till nya förutsättningar. Arbetstagarna anpassar sig till omvandlingen främst genom att byta yrke eller arbetsgivare, medan geografisk rörlighet är mindre vanligt. För att öka den enskildas anpass-

ningsförmåga behöver både den geografiska och yrkesmässiga rörligheten öka.

Effekterna av omvandlingen för den svenska ekonomin är svåra att förutse framöver. Den anpassning av produktionen som skett under de senaste decennierna har inte inneburit att Sverige har specialiserat sig på andra områden än tidigare. Även i framtiden kommer Sverige ha kvar de naturresurser och den relativt välutbildade arbetskraft som dagens komparativa fördelar bygger på. Men genom teknisk utveckling är det i dag mer möjligt att separera arbetsmoment i produktionsprocessen, vilket ökar möjligheterna att flytta fler delar av produktionen till andra länder.

Kapitlets huvudsakliga slutsatser är att:

- Omvandlingstakt har ingen entydig definition, vilket gör att omvandling kan mätas på olika sätt. Mycket tyder på att strukturomvandlingstakten varit högre, men inte ökande, under 1990- och 2000-talet jämfört med under 1980-talet.
- En välfungerande politik för att förbättra anpassningsförmågan i ekonomin måste ha en bred ansats och omfatta flera politikområden: arbetsmarknad, bostäder, forskning, infrastruktur, skatter, utbildning, m.m. Det finns ingen enkel enskild åtgärd som förbättrar anpassningsbarheten i ekonomin.
- Politiken varken kan eller bör inriktas på att förhindra att arbetstillfällena försvinner, utan på att skapa förutsättningar för nya arbetstillfällen.

Energi, klimat och ekonomisk tillväxt

En väl fungerande energiförsörjning är central för ekonomin. Enligt bedömningar förväntas den totala energianvändningen öka kraftigt, både i Sverige och utomlands. Det finns ett tydligt samband mellan energianvändning och ekonomisk tillväxt som inte har förändrats nämnvärt under de senaste decennierna. Energiintensiteten, dvs. energianvändningen i förhållande till BNP, minskar visserligen kontinuerligt, men något trendbrott i form av en snabbare minskning har inte påvisats.

Energianvändning i form av förbränning av fossila bränslen ger upphov till utsläpp av bl.a. koldioxid som sannolikt är en starkt bidragande orsak till klimatförändringen. Utredningen studerar hur sambandet mellan utsläpp av koldioxid och ekonomisk tillväxt sett

ut. Under 1970- och 1980-talet minskade de svenska utsläppen av koldioxid i förhållande till BNP (koldioxidintensiteten) snabbare än i omvärlden. Det berodde på en förändrad energisammansättning, snarare än på att energi användes väsentligt effektivare än tidigare. Sedan 1990 har koldioxidintensiteten i Sverige minskat ungefär i samma takt som i OECD-länderna i övrigt. Minskningen har till stor del varit ett resultat av ekonomins pågående struktur-omvandling.

För att uppnå nationella åtaganden om utsläpps begränsningar på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt har man inom ramen för Kyotoprotokollet upprättat s.k. flexibla mekanismer. Genom att länder har möjlighet att utnyttja utsläppshandel eller kan genomföra utsläppsreducerande åtgärder i gemensamma projekt med andra länder, kan utsläppsminskningar åstadkommas till en lägre kostnad. Utredningens basscenario utgår från att denna politik kommer att omfatta en allt större del av ekonomin till 2030. Om Sverige väljer att till fullo utnyttja möjligheterna till internationell utsläppshandel skulle kostnaderna bli relativt begränsade för att fram till år 2030 minska de klimatpåverkande utsläppen till en nivå som motsvarar ca 70 procent av 2005 års utsläpp. I ett alternativscenariot räknar utredningen med en utveckling där klimatpolitiken i stället enbart fokuserar på de nationella utsläppen, och begränsar möjligheten att använda flexibla mekanismer. Det resulterar i betydligt högre kostnader för att uppnå samma klimatmål.

Utredningen finner att följande bör beaktas i klimatpolitiken:

- Klimatpolitiken bör lägga fokus på internationella och flexibla lösningar. Felaktigt utformade styrmedel resulterar i betydande merkostnader för att uppnå en given effekt på klimatet. Det kan i sin tur begränsa möjligheterna att uppnå målet om högst två grader ökad global medeltemperatur.
- Det relativt starka sambandet mellan energianvändning och ekonomisk tillväxt talar för att det är större risker förknippade med en politik som inriktas på användningen av energi i stället för på det grundläggande problemet. Givet att det är lägre utsläpp av växthusgaser som ska åstadkommas bör styrmedlen i första hand riktas mot just det problemet.
- Genom att effektivt begränsa de globala utsläppen kan medel frigöras för andra ändamål: såsom forskning och utveckling, andra miljöproblem och välfärdssatsningar.

Förnyelse av välfärdssystemen

Utredningen analyserar förutsättningarna för att finansiera välfärdssystemen utifrån de långsiktiga scenarierna över ekonomins utveckling. Andelen äldre i befolkningen ökar framöver, och även om de äldre successivt får en bättre hälsa kan den ökade andelen äldre förväntas leda till att behoven av vård och omsorg ökar.

Utvecklingen av offentlig konsumtion baseras på antaganden om oförändrad kvalitet för välfärdstjänsterna, dvs. vård, omsorg och utbildning, och att skattesatserna hålls oförändrade. Det finns då inte något utrymme att utveckla välfärdstjänsterna utöver dagens nivå. En oförändrad standard inom den offentliga sektorn kommer knappast att motsvara medborgarnas förväntningar när levnadsstandarden i övrigt ökar. Historiskt har också kostnaderna ökat mer för välfärdstjänsterna än vad som varit motiverat av befolkningens utveckling och sammansättning.

Kännetecknande för välfärdstjänsterna är även att kostnaderna för många av dessa ofta personalintensiva verksamheter kan förväntas stiga mer än för andra varor och tjänster. Inom sjukvårdens område tycks också teknisk utveckling snarare öka de totala kostnaderna än ge lägre kostnader till följd av höjd produktivitet. I takt med att nya behandlingsmetoder blir tillgängliga ökar efterfrågan på att ta del av dem. Eftersom välfärdstjänsterna tillhandahålls med kraftiga subventioner, håller inte heller priset tillbaka efterfrågan på dessa tjänster.

Utredningen ger följande budskap för hur välfärdstjänsterna ska kunna utvecklas framöver:

- Med överskott i de offentliga finanserna går det att hantera problem med att generationer är olika stora. Men på längre sikt krävs en reformering av välfärdssystemen. Orsakerna är att livslängden ökar och att efterfrågan på välfärdstjänsterna stiger när levnadsstandarden ökar.
- Ökad privat finansiering möjliggör en utveckling av välfärdstjänsterna utöver dagens nivå. En parlamentarisk utredning bör tillsättas med uppgift att utreda hur en ökad privat finansiering kan utformas samtidigt som välfärdssystemen bidrar till trygghet för alla medborgare. Att skjuta upp åtgärder inom detta område kan leda till att förtroendet och legitimiteten för de offentliga välfärdssystemen urholkas.

- En närmare precisering av vad samhället respektive den enskilda ska svara för inom välfärdstjänsternas område, gör det möjligt för marknadslösningar att växa fram under ordnade förhållanden.

En politik för framtiden

De tre trenderna – förändrad befolkningssammansättning, förändrade efterfrågemönster och en fortsatt internationalisering – påverkar i olika avseenden utvecklingen i framtiden. Förändrade förutsättningar skapar behov av att anpassa politiken för att bättre ta tillvara de nya möjligheter som uppstår och möta nya utmaningar.

Långtidsutredningen 2008 har funnit att det är särskilt angeläget att stimulera ett längre arbetsliv, verka för god anpassningsförmåga och för ökad konkurrens i ekonomin, utreda formerna för en ökad privat finansiering av välfärdstjänsterna samt verka för en global klimatpolitik baserad på effektiva styrmedel.

1 Inledning: Trender som påverkar tillväxten

Långtidsutredningens syfte är att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken. En central uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt, och studera vad de betyder för den ekonomiska politiken. Utredningen har även till uppgift att ge en samlad bild av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, en bild som presenteras i form av scenarier för hela ekonomin. Dessutom ska utredningen bidra till den ekonomisk-politiska debatten.

Långtidsutredningen publiceras av Finansdepartementet med ungefär fyra års mellanrum. Långtidsutredningen 2008 är den tjugonde i ordningen och publiceras på året 60 år efter den första långtidsutredningen som utkom 1948.¹ Arbetet leds av tjänstemän på Finansdepartementets strukturenhet, som också utarbetar huvudbetänkandet. Till skillnad från andra statliga utredningar fastställer regeringen inte några direktiv för långtidsutredningen. Utredningen väljer de ämnen och de metoder som den bedömer bäst svarar mot utredningens syfte. Departementsledningen har inte tagit ställning till innehållet.

Förutom det här huvudbetänkandet omfattar utredningen åtta bilagor, som publiceras i separata rapporter.²

¹ Den första utredningen skrevs på uppdrag av den då nya ekonomiska samarbetsorganisationen OEEC (nuvarande OECD).

² Se en förteckning över bilagorna i appendix till betänkandet.

1.1 Långtidsutredningen 2008 fokuserar på tillväxtförutsättningarna

Långtidsutredningen har traditionellt fokuserat på möjligheterna att åstadkomma en god ekonomisk tillväxt. De långsiktiga tillväxtförutsättningarna har varit centrala i analysen, liksom olika faktorer som begränsar tillväxten. Den förra långtidsutredningen hade ett delvis annat upplägg, där inriktningen var snävare. Den behandlade fördelningen av välfärden och möjligheterna att i framtiden finansiera de offentliga välfärdssystemen.³ Långtidsutredningen 2008 har ett mer traditionellt upplägg, vilket innebär att den spänner över många områden i ekonomin. Huvudtemat i utredningen är tillväxtförutsättningarna under den kommande 20-årsperioden och med dem möjligheterna att upprätthålla en god utveckling av levnadsstandarden. Ett centralt inslag är de långsiktiga scenarierna över utvecklingen av svensk ekonomi. Scenarierna sträcker sig den här gången huvudsakligen fram till 2030, men i vissa delar ända fram till 2050.⁴

Eftersom Långtidsutredningen 2008 ska vara ett underlag för den ekonomiska politiken på lång sikt, är det relevant att bedöma vilka trender som kan förväntas prägla utvecklingen under de närmaste 15–20 åren. Utredningen väljer att särskilt lyfta fram tre utvecklingstrender:

- förändrad befolkningssammansättning med bl.a. en allt större andel äldre i befolkningen och fler med hög utbildning
- förändrade efterfrågemönster som bl.a. innebär att tjänstesektorn får en ökad roll i ekonomin
- fortsatt internationalisering som medför att svensk ekonomi blir allt mer sammanlänkad med omvärlden.

Utvecklingstrenderna sätter avtryck i betänkandets delar i olika stor utsträckning. Gemensamt är att trenderna kommer ha betydelse för hur ekonomin utvecklas och för hur politiken kan och bör utformas framöver. I de följande avsnitten beskrivs de tre utvecklingstrenderna översiktligt.

³ Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19).

⁴ I bilaga 1 till utredningen presenteras scenarierna utförligt (SOU 2008:108).

1.1.1 Befolkningen blir äldre och mer välutbildad

Den förändrade befolkningssammansättningen, dvs. den demografiska utvecklingen, är den första utvecklingstrend som utredningen vill lyfta fram. Den demografiska utvecklingen har stått i fokus i de två föregående långtidsutredningarna, men är fortfarande aktuell att diskutera. Förändringen av befolkningens sammansättning får konsekvenser både för den framtida tillväxtpotentialen och för möjligheterna att finansiera de offentliga välfärdssystemen.

Den ökade livslängden i kombination med stora födelsekullar under 1940-talet leder till att Sverige, i likhet med många andra länder, får en allt större andel äldre i befolkningen framöver. 2006 var den förväntade livslängden närmare 83 år för kvinnor och närmare 79 år för män, vilket är högt internationellt sett.⁵ Sedan början av 1980-talet har den förväntade livslängden ökat med närmare fem år. Ökningen beror främst på bättre levnadsvanor, som minskad rökning, men också på sjukvårdens insatser.⁶ I Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos antas medellivslängden öka ytterligare framöver. 2050 förväntas medellivslängden vara 86,3 år för kvinnor och 83,8 år för män.⁷

Den positiva trend att vi lever längre leder samtidigt till en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen. Under de närmaste åren kommer många personer nå pensionsåldern och lämna arbetslivet. Närmare 90 procent av befolkningsökningen mellan 2007 och 2030 sker i grupper som vanligtvis inte är yrkesaktiva.⁸ Inom den yrkesaktiva gruppen är det framför allt personer i åldrarna 55–64 år som ökar, vilket är en grupp med jämförelsevis lågt arbetsutbud.

Befolkningssammansättningen påverkas också av barnafödandets utveckling. I Sverige kännetecknas det av stora årliga svängningar. Barnafödandet har visserligen ökat sedan 1999, men i och med att fler väntar med att skaffa barn bedömer SCB att uppgången i barnafödandet troligen inte fortsätter på sikt.⁹

Ett annat viktigt drag i den förväntade befolkningsutvecklingen är invandringens stora betydelse. Invandringen står för huvuddelen av befolkningstillväxten och har en avgörande betydelse för

⁵ SCB [2007c].

⁶ Socialstyrelsen [2008].

⁷ SCB [2008b].

⁸ Gruppen 0–19 år samt 65 år och uppåt.

⁹ SCB [2008b].

ökningen av personer i yrkesverksam ålder. Utan invandring skulle antalet personer i åldersgruppen 20–64 år minska under den närmaste trettioårsperioden. Det betyder också att invandrarnas ställning på arbetsmarknaden måste stärkas för att den framtida befolkningsökningen ska resultera i mer än en marginell ökning av sysselsättningen.

Befolkningssammansättningen förändras också i ett annat avseende. Utbildningsnivån ökar i rask takt tack vare de senaste decenniernas satsningar inom utbildningssystemen. Sedan 1970-talet har den genomsnittliga utbildningsnivån höjts betydligt. Antalet personer med enbart grundskoleutbildning på arbetsmarknaden minskar därför successivt framöver, även om det samtidigt finns problem med att en stor andel ungdomar inte fullföljer gymnasiet.

Utvecklingen mot ökad livslängd och bättre utbildad befolkning är mycket positiv. Om de äldre är friska och dessutom välutbildade, är det möjligt att de äldre väljer att arbeta längre upp i åldrarna. Det reformerade pensionssystemet syftar bl.a. till att stimulera ett längre arbetsliv. I dag är de flesta i den äldre delen av befolkningen förhållandevis friska. Men med en större andel äldre över 80 år kan behoven av hälso- och sjukvård samt äldreomsorg komma att öka. De ökande behoven kan förväntas visa sig allt tydligare om drygt 10 år när antalet personer som är 80 år och äldre stiger kraftigt.

1.1.2 Ändrade efterfrågemönster när inkomsterna ökar

Den andra trend utredningen vill lyfta fram är de förändrade efterfrågemönstren. En tydlig trend är att tjänstesektorns roll i ekonomin kontinuerligt har ökat, bl.a. som en följd av att hushållen köper fler tjänster. Tjänsternas andel har också ökat som insats i produktionen.

Att tjänsterna utgör en större andel av hushållens konsumtion är delvis en konsekvens av att inköpen av tjänster ökar i snabbare takt än inköpen av varor. När inkomsterna stiger finns det en tendens till att efterfrågan på tjänster stiger än mer. Efterfrågan på tjänster i form av hälso- och sjukvård samt äldreomsorg ökar också som en följd av att andelen äldre ökar i befolkningen.

Tjänsternas ökade andel i hushållens konsumtion är också en konsekvens av att många tjänster blir relativt dyrare än varor över tiden. Det beror i sin tur på att det generellt sett råder olika förutsättningar för produktivetsförbättringar mellan varor och

tjänster. Tjänsteproduktion är i många delar arbetsintensiv jämfört med varuproduktion, vilket ofta ger förhållandevis små möjligheter till kontinuerliga produktivitetstillväxter. Produktivitetstillväxten är historiskt klart lägre i tjänsteproduktionen än i varuproduktionen, även om skillnaderna mellan olika branscher är stora.

Vissa tjänster karaktäriseras också av att de till övervägande delen finansieras med skattemedel, t.ex. tjänster inom hälso- och sjukvård, barn- och äldreomsorg samt utbildning. Orsaken till det är främst fördelnings- och effektivitetsskäl. Finansieringsformen begränsar samtidigt möjligheterna att öka produktionen av dessa tjänster.¹⁰ Därför blir det svårt att med offentliga medel tillgodose en ökad efterfrågan på dem framöver, åtminstone om ambitionen samtidigt är att skattesatserna i princip ska vara oförändrade.

Ökade inkomster gör det också möjligt att ta ut en del av välståndsökningen i form av mer fritid. Över tiden har, generellt sett, arbetslivets längd blivit kortare. En orsak, men inte den enda, är givetvis den längre tiden i utbildning. Bland de personer som är i arbete har den genomsnittliga veckoarbetstiden varit relativt oförändrad under de senaste 30 åren. Bakom de siffrorna döljer sig dock stora skillnader: det är kvinnorna på arbetsmarknaden som har ökat sin faktiska veckoarbetstid, medan männen har minskat sin. Under de allra senaste åren har kvinnornas arbetstid slutat öka, vilket kan tyda på att kvinnor och män i fortsättningen vill ta ut en större del av välståndsökningarna i form av fritid. Det har i sin tur betydelse för utvecklingen av antalet arbetade timmar i ekonomin. Det påverkar därmed också både tillväxtförutsättningarna och möjligheten att finansiera de offentliga välfärdssystemen.

1.1.3 Internationaliseringen berör allt större del av ekonomin

Internationaliseringen – den tredje trend utredningen lyfter fram – har i någon bemärkelse pågått i all modern tid, men omfattar i dag allt större delar av Sveriges ekonomi. Ingenting tyder på att denna utveckling kommer att klinga av, även om det finns röster som höjs mot internationaliseringen eller globaliseringen. Teknisk utveckling, inte minst i form av informationsteknologi, talar snarare för en fördjupad integration. Den ökade internationaliseringen får i sin tur effekt på hur den nationella politiken kan och bör utformas.

¹⁰ Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19).

Internationaliseringens konsekvenser är en fråga som är flitigt diskuterad. Regeringen har tillsatt ett globaliseringsråd¹¹ som ska fördjupa kunskaperna, ta fram ekonomisk-politiska strategier och bredda det offentliga samtalet om globaliseringen.

Internationalisering och globalisering används ofta synonymt och många gånger saknas en närmare definition. Långtidsutredningen 2008 använder begreppet *internationalisering*, för att beskriva internationellt handelsutbyte av varor och tjänster, direktinvesteringar, internationella finansiella transaktioner och arbetskraftens rörlighet över gränserna.

Begreppet internationalisering innefattar även internationellt samarbete som på olika sätt påverkar det nationella handlingsutrymmet. Inom EU har det ekonomiska samarbetet successivt fördjupats för att förverkliga en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Inom världshandelsorganisationen WTO är strävan att ytterligare liberalisera världshandeln. Ökad medvetenhet om att klimatförändringen måste bekämpas på ett globalt plan har även det resulterat i internationella regelverk som Sverige måste förhålla sig till. För närvarande pågår internationella klimatförhandlingar som syftar till att upprätta en global klimatagenda för perioden efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod, dvs. efter 2012. EU har också satt upp mål för att minska de klimatpåverkande utsläppen.

För Sverige, som är en liten öppen ekonomi, spelar handeln och annat ekonomiskt utbyte mellan länder en avgörande roll för välbefindandet. Handel och direktinvesteringar ger företag möjlighet att bredda den egna marknaden. De ger också möjlighet till internationell arbetsdelning och därmed en effektivare resursanvändning. Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att separera arbetsmoment i produktionsprocessen på ett sätt som tidigare inte var möjligt. Företag kan därför i allt högre utsträckning välja att lägga ut delmoment av produktionen till olika länder, och på så sätt bygga en verksamhet som tar till vara olika länders komparativa fördelar.

De finansiella marknaderna har vidare integrerats i ökad utsträckning, bland annat som ett resultat av den tekniska utvecklingen vilken gjort det möjligt att flytta finansiellt kapital mycket

¹¹ Regeringsbeslut U2006/9119/IS.

snabbt. En allt större del av de finansiella tillgångarna i ett land ägs i dag av utländska investerare.¹²

Samtidigt som internationaliseringen innebär möjligheter för den egna ekonomin, sätter den i olika avseenden ramar för och ställer nya krav på den nationella politiken. Internationaliseringen innebär en ökad internationell konkurrens, vilket i sin tur medför ett ökat omvandlingstryck. Nya snabbväxande industriländer som integrerats i världsekonomin, som Kina och Indien, har konkurrensfördelar i form av lägre produktionskostnader för en mängd produkter. Många uppfattar därför internationaliseringen som ett hot mot svenska jobb och den svenska tillväxten. En bilaga till utredningen visar, tvärtom mot vad som ofta är föreställningen, att mer internationaliserade branscher inte karaktäriseras av högre sannolikhet för neddragningar än andra branscher.¹³ Men för att Sverige ska kunna hävda sig väl i den internationella konkurrensen krävs en god anpassningsförmåga till nya förhållanden.

1.2 Centrala politikområden för att möta framtiden

De tre utvecklingstrenderna inrymmer alla både möjligheter och utmaningar som kan påverka tillväxtförutsättningarna och därmed utvecklingen av levnadsstandarden framöver.

Kapitel 2 i betänkandet ger en bild av hur den svenska ekonomin utvecklas i basscenariot för Långtidsutredningen 2008. Beräkningarna sträcker sig i första hand fram till 2030, men de offentliga finansernas utveckling har även ett längre perspektiv och räknas fram till 2050. Långtidsutredningens scenario ger en samlad helhetsbild av ekonomin, vilket skiljer den från andra, ofta mer avgränsade, analyser. Det blir därmed möjligt att fånga upp hur förändringar på en marknad får återverkningar i andra delar av ekonomin. Scenariot ska samtidigt inte ses som en långsiktig prognos över utvecklingen, utan visar på en möjlig utvecklingsväg.

Utredningen identifierar ett antal områden som centrala att inrikta politiken mot för att Sverige ska stå väl rustat att möta framtiden. Dessa är att åstadkomma

- ett högt arbetsutbud
- en god produktivitet utveckling

¹² Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:12).

¹³ Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21).

- en god förmåga till anpassning och omställning
- en kostnadseffektiv klimatpolitik
- stabila välfärdssystem.

Kapitel 3 till 7 i utredningen behandlar dessa områden närmare. Kapitlen diskuterar och nyanserar också i viss mån de antaganden som utredningen gör i framskrivningen av ekonomin. I kapitlen presenteras även två alternativscenarier.

Ett högt arbetsutbud (kapitel 3) är grundläggande för en god utveckling framöver. Dels skapar arbete tillväxt, dels bidrar det till finansieringen av de offentliga välfärdssystemen. Medan många andra studier diskuterat arbetsutbudspotentialen i olika grupper i samhället fokuserar Långtidsutredningen 2008 på arbetslivets längd. Relativt små förändringar av in- respektive utträdesåldern skulle kunna få stora effekter på antalet arbetade timmar i ekonomin. I och med inträdesålderns nära koppling till utbildningssystemen, diskuteras särskilt utbildningens betydelse för förankringen på arbetsmarknaden.

En god produktivitet utveckling (kapitel 4) är likaså central för landets välfärd utveckling. Att produktionsresultatet kontinuerligt ökat i förhållande till produktionsinsatsen, dvs. att produktiviteten ökat, är en viktig förklaring till att levnadsstandarden har kunnat öka över tiden. Kapitlet lyfter fram hur produktivitet utvecklingen skiljer sig åt i olika branscher och vilka faktorer som påverkar produktiviteten. Särskilt diskuteras hur övergången till mer tjänsteproduktion kan komma att påverka produktivitetstillväxten i ekonomin.

En god anpassnings- och omvandlingsförmåga (kapitel 5) i ekonomin är fundamental för Sverige som är en liten öppen ekonomi och därmed i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden. Den fortsatta internationaliseringen gör att fler områden och personer kan komma att påverkas, vilket kan komma att ställa nya krav på anpassningsförmågan. Anpassningsförmågan påverkas bl.a. av arbetskraftens rörlighet geografiskt men också mellan olika yrken och arbetsgivare. Omvandling är ett begrepp som saknar klar definition och i kapitlet diskuteras bl.a. olika sätt att mäta omvandlingen i ekonomin. Kapitlet undersöker också om omvandlingstakten i Sverige förändrats under de senaste 30 åren.

Ytterligare en central fråga att hantera inför framtiden är hur *klimatpolitiken* (kapitel 6) kan utformas så att en god ekonomisk tillväxt kan kombineras med begränsade climateffekter. Kapitlet

beskriver hur sambandet mellan energianvändning och ekonomisk tillväxt samt kopplingen till koldioxidutsläpp har sett ut över tiden, och diskuterar vilka mekanismer som ligger bakom utvecklingen. I Långtidsutredningens scenarier inkluderas utsläpp av koldioxid och i ett alternativscenari analyseras hur kostnaderna för att uppnå ett givet klimatåtagande påverkas av hur klimatpolitiken utformas.

Utredningen har som sin utgångspunkt att Sverige även i framtiden ska vara en välfärdsstat som har offentligt finansierade välfärdssystem som ger trygghet för medborgarna. De *offentliga välfärdssystemen* (kapitel 7) behöver därför utformas så att de blir stabila och trovärdiga inför framtiden. I kapitlet fokuseras de s.k. välfärdstjänsterna – vård, omsorg och utbildning – och hur de ska kunna vidareutvecklas framöver. I takt med att välståndet ökar kan efterfrågan på välfärdstjänsterna förväntas öka, samtidigt som skattefinansieringen gör att det blir svårt att expandera tjänsterna på sikt. I kapitlet ges även en bild av omfattningen av utbytet av välfärdstjänster mellan Sverige och utlandet.

Det *avslutande kapitlet* (kapitel 8) summerar betänkandet genom att återknyta till de utvecklingstrender som beskrivits inledningsvis. Utredningen lyfter också fram vilka förändringar som bör genomföras i politiken för att bättre ta tillvara nya möjligheter och möta framtida utmaningar. I kapitlet sammanfattar utredningen sina huvudsakliga slutsatser.

2 Den ekonomiska utvecklingen på lång sikt

Långtidsutredningen ska utgöra ett beslutsunderlag för den ekonomiska politiken. Som en del i detta underlag ger utredningen en samlad bedömning av den makroekonomiska utvecklingen i Sverige på lång sikt. Ett viktigt stöd för denna bedömning är de scenarier som utarbetas, dvs. beräkningarna av möjliga utvecklingsförlopp för Sveriges ekonomi på lång sikt.¹⁴

Beräkningarna i scenarierna baseras bl.a. på befolkningsprognoser, produktivitetstrender, framskrivningar och prognoser över världsmarknadens utveckling. Horisonten för beräkningarna är 2030, med en utblick mot 2050 när det gäller de offentliga finansernas utveckling. Scenarioberäkningarna tjänar som utgångspunkt för att belysa trender och identifiera viktiga ekonomisk-politiska problem samt analysera effekterna av politik- och omvärldsförändringar i s.k. alternativscenarier.

Basscenariot ska inte ses som en långsiktig prognos. Scenariot ger en bild av produktions- och konsumtionsmöjligheterna vid en utveckling där inga avgörande förändringar genomförs i politiken. För de närmaste åren beaktas i viss mån effekterna av den politik som redan är beslutad, men som ännu inte fått fullt genomslag i ekonomin. Därför får exempelvis arbetsutbudsstimulerande åtgärder ett visst genomslag i scenarierna.

Scenarierna räknas fram dels med en modell som beskriver real-ekonomiska flöden mellan näringslivets olika branscher, hushåll, offentlig sektor samt internationell handel, dels med en modell som i mer detalj beskriver de offentliga finansernas utveckling. Beräkningarna i de två modellerna utgår från samma antaganden och

¹⁴ I bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 presenteras scenariobilden och beräkningsförutsättningarna mer utförligt (SOU 2008:108).

resultaten är avstämda med varandra för att kunna ge en så god och samlad beskrivning av den ekonomiska utvecklingen som möjligt.

Den utveckling som beskrivs i basscenariot karakteriseras bland annat av att antalet arbetade timmar ökar svagt under perioden trots en ökad invandring av personer i arbetsför ålder. Samtidigt blir den ekonomiska tillväxten relativt god, mycket tack vare en god produktivitet utveckling. Med allt fler äldre i befolkningen ökar de offentliga utgifterna som andel av BNP fram till 2030 även om kvaliteten och omfattningen i de offentliga verksamheterna är oförändrad per person. Därefter minskar kostnadstrycket från demografin. De offentliga finanserna är hållbara på lång sikt, men en förutsättning för att detta ska gälla är att standarden i den offentliga verksamheten är oförändrad.

2.1 Tillväxten fortsatt god

Den ekonomiska tillväxten i form av BNP växer i basscenariot i samma takt i framtiden som den gjort sedan 1980, en tillväxt på 2,2 procent per år. Denna BNP-tillväxt blir resultatet av de antaganden som görs i basscenariot kring bland annat utvecklingen på världsmarknaderna, arbetsutbudet och produktiviteten. I de följande avsnitten beskrivs dessa faktorer.

Beräkningarna bortser från konjunktursvängningar. Det illustrerade utvecklingsförloppet ska därför ses som utvecklingen av en "potentiell" BNP vid ett normalt resursutnyttjande. I verkligheten kommer konjunktursvängningar att förekomma vilket gör att den faktiska produktionen, arbetslösheten och andra storheter kommer att vara större eller mindre än den potentiella.

I tabell 2.1 redovisas ett antal nyckeltal från basscenariot.

Tabell 2.1 Nyckeltal från basscenariot*Årlig procentuell förändring*

| | 1980–2005 | 2005–2030 |
|----------------------|-----------|-----------|
| BNP | 2,2 | 2,2 |
| Privat konsumtion | 1,7 | 3,1 |
| Offentlig konsumtion | 1,2 | 0,7 |
| Stat | 0,6 | 0,1 |
| Kommun | 1,4 | 0,9 |
| Investeringar | 2,2 | 2,1 |
| Privata | 2,4 | 2,1 |
| Offentliga | 1,2 | 2,1 |
| Export | 5,7 | 4,0 |
| Import | 4,4 | 4,5 |
| Befolkning | 0,3 | 0,4 |
| 16–64 år | 0,4 | 0,1 |
| Arbetskraften | 0,2 | 0,2 |
| Sysselsatta | 0,1 | 0,2 |
| Arbetade timmar | 0,3 | 0,3 |
| Näringslivet | 0,3 | 0,1 |
| Offentliga sektorn | 0,3 | 0,7 |
| Produktivitet | 2,0 | 2,0 |
| Näringslivet | 2,5 | 2,3 |
| Offentliga sektorn | 0,0 | 0,0 |

Anm.: Försörjningsbalansens utveckling i volymtermer.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

2.1.1 Världshandelns betydelse allt större

Under det senaste decenniet har den internationella ekonomiska integrationen varit betydande och det är troligt att denna utveckling fortsätter framöver. Global BNP har vuxit med i genomsnitt 3,6 procent per år sedan 1980 samtidigt som den internationella handeln har vuxit med i genomsnitt 6,3 procent per år. Bakom handelsökningen ligger en kombination av minskande handels hinder och lägre transaktionskostnader. Bland annat har samarbetet inom världshandelsorganisationen WTO bidragit till lägre tullar och en rad frihandelsområden har bildats med ökad handel som följd. Samtidigt har informationsteknikens utveckling medfört

lägre kostnader för företagen att samla in, lagra och överföra information. Handelsliberaliseringen och den tekniska utvecklingen har tillsammans med minskade hinder för företagsinvesteringar underlättat för multinationella företag att dela upp sin produktion mellan olika regioner.

I basscenariot växer Sveriges internationella handel med i stort sett samma takt som trenden de senaste decennierna. Exporten växer långsammare, men fortfarande relativt starkt. Sammantaget minskar det svenska handelsbalansöverskottet till omkring 2,5 procent av BNP 2030. Utvecklingen beror delvis på att den åldrande svenska befolkningen sparar mindre och köper mer inhemskt producerade tjänster.

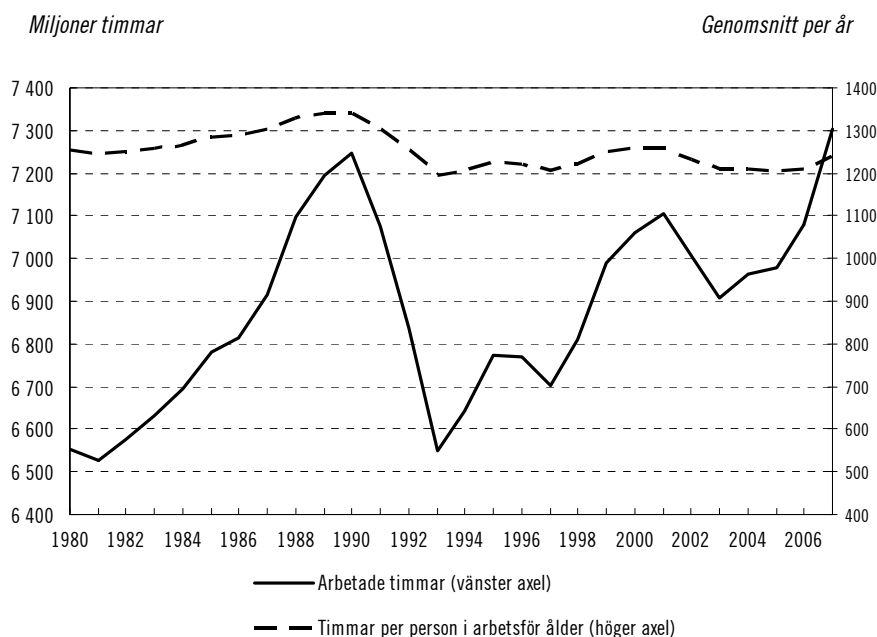
Tjänstehandeln ökar sin andel både av exporten och importen fram till 2030. Det betyder inte att tillverkningsindustrins handel minskar utan att tjänstehandeln ökar ännu något snabbare. Ökningen sker i flera av tjänstebranscherna men bedöms bli störst i branschen uthyrning och företagstjänster.

I basscenariot utvecklas priset på de svenska importvarorna något snabbare än priset för exportvarorna, dvs. bytesvillkoren (terms-of-trade) för svensk handel försämras. Det beror delvis på stigande priser för energiråvaror. Det beror även på fallande priser för varor producerade inom tillverkningsindustrin, vilka även förut orsakat försämringar i svenska bytesvillkor.

2.1.2 Tillgången på arbetskraft ökar svagt och utbildningsnivån höjs

De framtida tillväxtförutsättningarna påverkas av hur sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar utvecklas. Under de senaste decennierna har det totala antalet arbetade timmar i ekonomin varierat med konjunkturen. De nådde en topp 1990 för att därefter falla kraftigt under 1990-talskrisen (diagram 2.1). 2007 hade antalet timmar åter nått upp till den nivå som rådde 1990. Sedan lågkonjunkturen i början av 1990-talet ligger arbetade timmar per person i arbetsför ålder på strax över 1 200 timmar per år jämfört med nästan 1 340 år 1989 och 1990.

Diagram 2.1 Utvecklingen av antalet arbetade timmar 1980–2007



Källa: SCB [b] och SCB [2008b].

I basscenariot är utgångspunkten för hur arbetsmarknaden utvecklas framöver ett i princip ”oförändrat beteende” hos arbetskraften. Det innebär att sysselsättningsgraden m.m. för olika åldrar, kön och etniciteter är oförändrad. I kapitel 3 diskuteras olika vägar att öka sysselsättningsgraden genom ett förlängt arbetsliv.

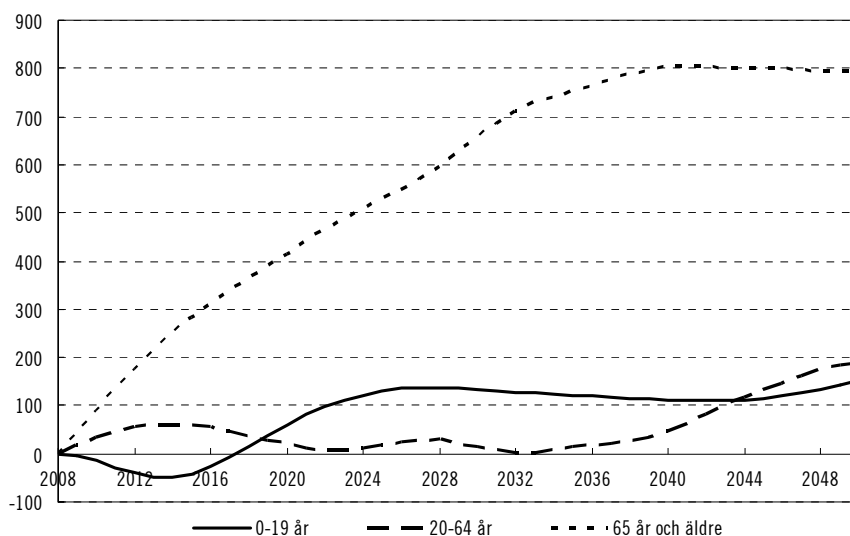
Utvecklingen av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin styrs därför främst av befolkningsförändringarna, som i scenariot bygger på den befolkningsprognos som utarbetas vid SCB.¹⁵

Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer Sveriges befolkning att öka från dagens 9,2 miljoner personer till 10,1 miljoner 2030. Till 2050 förväntas befolkningen växa ytterligare till 10,5 miljoner. Huvuddelen av befolkningsökningen utgörs av personer som inte är i arbetsför ålder (diagram 2.2).

¹⁵ SCB [2008b].

Diagram 2.2 Sveriges befolkningsökning 2008–2050

Tusental personer



Källa: SCB [2008b].

Invandringen står för huvuddelen av befolkningstillväxten, och den har avgörande betydelse för befolkningstillväxten i arbetsför ålder. Den avgjort största delen av invandrarna utgörs av personer som är födda utanför EU, en grupp som i dagsläget har en betydligt lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet. Det gör att antalet sysselsatta bara ökar svagt fram till 2030. Antalet arbetade timmar förväntas öka med i genomsnitt 0,3 procent per år under samma period.

Den svenska arbetskraften blir allt mer högutbildad och denna utveckling bedöms fortsätta i framtiden. Andelen arbetade timmar som utförs av personer med eftergymnasial utbildning ökar enligt scenarierna från 34 procent 2003 till 46 procent av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin 2030. Särskilt mycket ökar utbildningsnivån i det privata näringslivet. Utbildad arbetskraft efterfrågas samtidigt allt mer i produktionen, vilket gör att löneskillnaderna mellan hög- och lågutbildad arbetskraft hålls relativt konstant i basscenariot.

2.1.3 Fortsatt god produktivitetstillväxt

Produktivitetstillväxt, dvs. ökat förädlingsvärde per arbetad timme, är av central betydelse för utvecklingen av det ekonomiska välbefindandet. Sedan början av 1990-talet har näringslivets produktivitet ökat med knappt 3 procent per år i genomsnitt. Den höga produktivitetstillväxten under speciellt andra hälften av 1990-talet berodde till stor del på en god produktivitetstillväxt i teleproduktbranschen. I basscenariot fortsätter näringslivets produktivitetstillväxt att vara god och beräknas till 2,3 procent per år mellan 2005 och 2030. Det är något mindre än tillväxttakten mellan 1980 och 2005 som var 2,5 procent per år, och betydligt lägre än utvecklingen sedan 1990 (tabell 2.1).

Produktivitetstillväxten skiljer sig åt mellan olika branscher. Tillverkningsindustrin, speciellt kunskapsintensiv sådan, har haft hög ökningstakt samtidigt som vissa tjänsteproducenter och byggbranschen haft en svagare utveckling. Dessa skillnader kvarstår i basscenariot där den genomsnittliga tillväxttakten för tillverkningsindustrin är 3,8 procent per år, medan produktiviteten hos tjänsteproducenterna som helhet ökar med 1,8 procent per år mellan 2005 och 2030 (tabell 2.2). Den högsta tillväxttakten återfinns fortfarande hos den kunskapsintensiva delen av tillverkningsindustrin även om den inte når upp till 1990-talets höga takt. Bland tjänsteproducenterna är det speciellt utbildnings- och hälso-relaterade tjänster samt företagstjänster som har låg produktivitetstillväxt. De förstnämnda har även en relativt låg produktivitetsnivå.

Tabell 2.2 **Strukturomvandling och produktivitet i näringslivet 2005-2030***Procentandelar av BNP och arbetade timmar samt procentuell årlig förändring av produktiviteten*

| | 2005 | | 2030 | | 2005–2030 |
|-------------------------------------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------|
| | Förädlingsvärde | Timmar | Förädlingsvärde | Timmar | |
| Tillverkningsindustri (SNI 15–37) | 30,7 | 25,1 | 35,8 | 20,8 | 3,8 |
| Tjänster (SNI 50–95) | 59,4 | 60,2 | 56,8 | 65,8 | 1,8 |
| Övriga branscher (SNI 01–14, 40–45) | 9,8 | 14,7 | 7,5 | 13,4 | 1,6 |
| Totalt näringslivet | 100 | 100 | 100 | 100 | 2,3 |

Anm.: SNI betyder Svensk näringsgrensindelning och bygger på EU:s standard NACE. Produktionsenheter, som företag och arbetsställen, klassificeras efter den aktivitet som bedrivs.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

Den strukturomvandling som basscenariot räknar med, där speciellt tjänstebranschernas betydelse ökar, har en dämpande effekt på näringslivets sammanlagda produktivitetens utveckling. Samtidigt ökar användningen av tjänster som insats i annan produktion, vilket gör att effekterna på produktiviteten i ekonomin som helhet inte är entydiga. I kapitel 4 diskuteras vidare hur olika branschers produktivitetstillväxt påverkar ekonomins utveckling.

Den offentliga sektorns produktivitetstillväxt antas långsiktigt vara noll.¹⁶ Även inom den offentliga produktionen sker en strukturomvandling eftersom befolkningsutvecklingen till 2030 medför en ökad produktion av vård och omsorg, speciellt äldreomsorg, och en minskad andel utbildningstjänster.¹⁷ Sammanlagt ger utvecklingen i näringslivet och den offentliga sektorn en

¹⁶ Tidigare var produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor per definition noll i nationalräkenskaperna. Dessa principer har nu reviderats så att produktivitetsnivån i vissa delar av offentlig sektor kan variera över tiden. De resultat som hittills redovisats ger dock liten vägledning och antagandet om konstant produktivitet behålls därför i Långtidsutredningen 2008.

¹⁷ Det kan finnas en indirekt effekt av denna utveckling då den offentliga sektorns ianspråktagande av resurser, t.ex. hög- och lågutbildad arbetskraft, förändras i samband med sektorns förändrade produktionsstruktur. Produktionen av vård- och omsorgstjänster använder sig av en lägre andel högutbildade jämfört med utbildningstjänster. Struktur-omvandlingen inom offentlig produktion frigör därmed högutbildad arbetskraft för näringslivets produktion.

produktivitet i ekonomin som helhet som växer med två procent per år mellan 2005 och 2030.

2.1.4 Investeringarna håller kapitalkvoten oförändrad

Investeringar är nödvändiga för att underhålla och utvidga realkapitalstocken. Investeringarna kan delas in i bostäder samt de byggnader och maskiner som behövs för näringslivets och den offentliga sektorns produktion. Större delen av Sveriges kapitalstock utgörs av bostäder och byggnader, det är tillsammans drygt 80 procent av det samlade realkapitalvärdet i Sverige.

Investeringarnas utveckling i basscenariot är baserad på bedömningar av i vilken takt som kapitalstocken behöver växa för att antagandena om produktionen och produktivitetstillväxten ska stämma. Mellan 1980 och 2005 var förhållandet mellan kapitalstock och BNP, dvs. kapitalkvoten, ca 2,3. I basscenariot utvecklas kapitalstocken så att detta förhållande även gäller 2030.

Den årliga utvecklingen av den offentliga kapitalstocken antas i huvudsak följa den allmänna ekonomiska utvecklingen. Den offentliga konsumtionens långsamma volymtillväxt får dock ett visst genomslag och den offentliga kapitalstocken kommer därför att växa marginellt långsammare än BNP. De andra investeringarna nödvändiga för att uppnå kapitalkvoten 2030 sker via den privata sektorn. Sammansättningen av olika kapitalslag inom olika sektorer och deras respektive förslitningstakter antas förbli desamma som under perioden 1993 till 2005. För att denna kapitalstockstillväxt ska komma till stånd behöver i genomsnitt 18 procent av BNP användas till investeringar. De totala investeringarna växer därmed med 2,1 procent per år mellan 2005 och 2030.

2.1.5 Osäkerhet kring energipriser och klimatpolitik

Efter nära två decennier med relativt låga och stabila energipriser har energipriserna de senaste åren åter igen stigit på världsmarknaden. Bedömare är inte eniga om energiprisutvecklingen men många förutspår betydligt högre (reala) jämviktspriser på lång sikt än vad som gällt under 1990-talet.¹⁸ Naturgaspriserna stiger i linje med oljepriset och kolpriset utvecklas något svagare. Basscenariot

¹⁸ IEA [2007], Europeiska kommissionen [2008a], EIA [2008].

antar att priset på energiråvaror utvecklas som i EU-kommissionens prognos vilket bl.a. innebär ett råoljepris motsvarande drygt 60 dollar per fat 2030.¹⁹

Utöver priset på energiråvaror påverkas energipriserna av osäkerheten kring effekter av den framtida klimatpolitiken. Högst sannolikt kommer politiken att medföra högre fossilbränslepriser för slutanvändaren framöver. Basscenariot antar att en internationellt koordinerad koldioxidmarknad kommer till stånd till 2030. Antagandet baseras på de policyrekommendationer för att åstadkomma en effektiv global minskning av koldioxidutsläppen som förts fram i ett flertal studier.²⁰ Med utgångspunkt i OECD:s långsiktberäkningar gör vi antagandet att ett koldioxidpris motsvarande ca 370 kronor per ton gäller 2030,²¹ och att den internationella marknaden för utsläppsminskningar i stort är fri från handelshinder. En sådan internationellt harmoniserad klimatpolitik har enligt många bedömare en relativt liten påverkan på den globala ekonomiska tillväxten, vilket enligt basscenarioets beräkningar även gäller den svenska ekonomin. I kapitel 6 diskuteras hur svensk ekonomi påverkas av en alternativ utformning av klimatpolitiken.

2.2 De offentliga finanserna sätts under press

De offentliga finanserna bestäms av såväl de offentliga inkomsterna, främst skatteintäkterna, och de offentliga utgifterna, och hur dessa utvecklas över tiden. En fortsatt ökad efterfrågan på de offentligt finansierade välfärdstjänsterna, tillsammans med begränsade möjligheter att öka skatteintäkterna som andel av BNP, gör att de offentliga finanserna sätts under press på lång sikt.

2.2.1 Sysselsättningen bestämmer skatteinkomsterna

Huvuddelen av skatteinkomsterna är en direkt eller indirekt beskattning av arbete. Den största delen av hushållens inkomstskatter samt de sociala avgifterna styrs av lönesumman. Dessa skatter står för mer än hälften av de offentliga inkomsterna.

¹⁹ I 2005 års priser. Europeiska kommissionen [2008a].

²⁰ Stern, N. [2007], OECD [2008a], IPCC [2007].

²¹ 2005 års priser. OECD [2008a].

Utvecklingen på arbetsmarknaden har också stor betydelse för hushållens konsumtionsutgifter, och dessa ger i sin tur skatteinkomster i form av mervärdesskatt och punktskatter. I basscenariot hålls alla skattesatser konstanta i förhållande till respektive skattebas.

Tabell 2.3 Skatter och avgifter i procent av BNP 2005-2050

Procent av BNP

| | 2005 | 2008 | 2030 | 2050 |
|--|------|------|------|------|
| <i>Skatter och avgifter</i> | 49,3 | 47,2 | 47,4 | 47,1 |
| Hushållens direkta skatter och avgifter | 18,9 | 16,9 | 16,3 | 16,2 |
| Företagens direkta skatter | 3,6 | 3,4 | 3,6 | 3,6 |
| Indirekta skatter ¹ | 13,8 | 14,1 | 15,5 | 15,2 |
| Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ² | 12,9 | 12,8 | 12,0 | 12,2 |

Anm.: ¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusiva löneberoende indirekta skatter.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

Även om skattesatserna hålls oförändrade i förhållande till respektive skattebas, kommer den totala skattekvoten, dvs. skatter och avgifter i förhållande till BNP, att förändras (tabell 2.3). En förändrad sammansättning av försörjningsbalansen medför att ett antal viktiga skattebaser växer snabbare än BNP. Det gäller framför allt hushållens konsumtionsutgifter som växer när nettoexporten minskar. Då konsumtion beskattas hårdare än export medför detta att skattekvoten i basscenariot stiger något fram till 2030.

2.2.2 Kvaliteten och omfattningen är oförändrad i välfärdssystemen

De offentliga utgifterna utgörs främst av offentlig konsumtion, dvs. de skattefinansierade varorna och tjänsterna och transfereringar i form av bl.a. socialförsäkringar och pensioner.

Befolkningsförändringar styr offentlig konsumtion

Basscenariot räknar med att den offentliga konsumtionen ökar med knappt 0,7 procent per år mellan 2005 och 2030. Ökningen beror på den demografiska utvecklingen då utgångspunkten för scenariot är att konsumtionen per ålder och kön är konstant. Detta är naturligtvis förenklat eftersom ett stort antal faktorer utöver demografin kan tänkas påverka efterfrågan och konsumtionen av offentliga tjänster. Exempelvis kan hälsoförbättringar, förbättrad medicinsk teknik och förändrade preferenser mycket väl ha stor effekt på den offentliga konsumtionens utveckling. Det är framför allt vård- och omsorgskonsumtion, speciellt äldreomsorg, som växer i scenariot. Tabell 2.4 visar den offentliga konsumtionens utveckling som andel av BNP uppdelad på verksamheter.

Tabell 2.4 Den offentliga konsumtionens utveckling per verksamhet 2005–2050

Procent av BNP

| | 2005 | 2008 | 2030 | 2050 |
|-------------------------|------|------|------|------|
| <i>Summa konsumtion</i> | 26,4 | 26,1 | 26,4 | 25,7 |
| Barnomsorg | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Ungdomsutbildning | 3,7 | 3,6 | 3,3 | 3,0 |
| Vuxenutbildning | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,5 |
| Sjukvård | 6,0 | 5,9 | 6,4 | 6,3 |
| Äldreomsorg | 4,0 | 4,1 | 5,6 | 6,2 |
| Övrig verksamhet | 9,3 | 9,1 | 7,9 | 7,1 |

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen med blygsamma 0,7 procent per år fram till 2030 (tabell 2.1) kan ställas i relation till utvecklingen av hushållens privata konsumtionsutgifter. Privat konsumtion förväntas växa med 3,1 procent årligen, bl.a. som en följd av att hushållens sparkvot sjunker när det sammantagna sparandet i ekonomin sjunker med en allt äldre befolkning.

Antagande om standardsäkring i transfereringssystemen

I beräkningarna förutsätts att standarden på de offentliga transfereringssystemen bibehålls. För en stor del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer förmånerna i takt med löneutvecklingen. Det gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. Transfereringar som saknar denna typ av automatisk standardsäkring, t.ex. barnbidrag och studiestöd, ökar i scenarioberäkningen i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning som skulle ske på längre sikt om kalkylen byggde på strikt oförändrade regler. Standardsäkringen förutsätter därmed att vissa reformer genomförs i takt med att ekonomin växer.

Beräkningen av pensionsutgifterna i basscenariot bygger på den demografiska utvecklingen, de makroekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Dessutom antas att den genomsnittliga pensionsåldern förblir oförändrad framöver, trots ökad medellivslängd under perioden. I avsnitt 3.3 återges resultatet av ett av utredningens alternativscenarier som antar en successivt senarelagd utträdestidpunkt från arbetsmarknaden.²²

I tabell 2.5 framgår hur de olika transfereringarna utvecklas som andel av BNP.

²² Alternativscenariot beskrivs mer utförligt i bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

Tabell 2.5 Offentliga transfereringar 2005–2050*Procent av BNP*

| | 2005 | 2008 | 2030 | 2050 |
|------------------------------|------|------|------|------|
| <i>Summa transfereringar</i> | 21,4 | 19,1 | 22,3 | 21,4 |
| Transfereringar till hushåll | 17,9 | 15,8 | 19,1 | 18,2 |
| Ålderdom | 8,5 | 8,2 | 8,5 | 7,6 |
| Ohälsa | 4,2 | 3,5 | 3,2 | 3,2 |
| Barn/studier | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Arbetsmarknad | 1,6 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| Övrigt | 1,4 | 1,3 | 4,5 | 4,5 |
| Transfereringar till företag | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,6 |
| Transfereringar till utland | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 |

Anm.: Ålderdom = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer.

Ohälsa = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, sjuk- och aktivitetsersättning samt assistansersättning. Barn/studier = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag.

Arbetsmarknad = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.

I "övrigt" ingår en beräkningsteknisk justering i form av en transferering från staten till hushållen som medför att det finansiella sparandet i offentlig sektor blir precis 1 procent av BNP 2015. Se bilaga 1 för en närmare beskrivning av grunden till detta antagande.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

Oförändrad standard är avgörande för den offentligfinansiella hållbarheten

Sammantaget beräknas de offentliga utgifterna för transfereringar, konsumtion och investeringar öka något som andel av BNP fram till 2030, för att därefter sjunka. Givet antagandet om oförändrad kvalitet och omfattning av välfärdstjänsterna per ålder och kön, är det befolkningsutvecklingen som gör att de offentliga utgifterna ökar som andel av BNP fram till 2030. Därefter minskar det demografiska utgiftstrycket.

För att avgöra om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara brukar definitionen vara att dagens politik, om den upprätthålls i framtiden, inte leder till en okontrollerad skuldtiltväxt. Enligt det kriteriet utvecklas de offentliga finanserna på ett långsiktigt hållbart sätt i basscenariot. Denna utveckling är dock beroende av flera kritiska antaganden som görs i scenariot.

För det första att det s.k. överskottsmålet (eller saldomålet) som innebär att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska vara

1 procent av BNP över en konjunkturcykel upprätthålls t.o.m. 2015.

För det andra att det är en oförändrad kvalitet och omfattning i den offentliga verksamheten. Känslighetsberäkningar har visat att den långsiktiga hållbarheten är helt avhängig antagandet om oförändrad standard i den offentligt finansierade verksamheten.²³ Som diskuteras i kapitel 7 är det troligt att medborgarna kommer efterfråga en ökad kvalitet på och omfattning av de tjänster som den offentliga sektorn finansierar när levnadsstandarden i övrigt ökar.

2.3 Avslutning

Långtidsutredningens basscenario över utvecklingen fram till 2030 resulterar i en BNP-tillväxt på i genomsnitt 2,2 procent per år. Denna ekonomiska utveckling ökar givetvis det ekonomiska väståndet.

Tillväxten förklaras till allra största delen av en fortsatt god produktivitet utveckling. Däremot är bidraget till tillväxten från arbetsutbudet begränsat som en följd av den blygsamma utvecklingen av befolkningen i arbetsför ålder.

Enligt basscenarioet kommer den privata konsumtionen öka betydligt snabbare än den offentliga konsumtionen. Det reala lönetrymmet på längre sikt växer ungefär i linje med produktiviteten. Vidare sjunker sparandet i ekonomin med en åldrande befolkning, medan konsumtionen ökar. Efterfrågan på välfärdstjänster kommer samtidigt att öka vilket bidrar till att de offentliga finanserna på lång sikt kommer att sättas under press.

Utvecklingen som beskrivs i basscenarioet ska inte betraktas som en prognos utan snarare som en beskrivning av en möjlig utveckling. Tillväxten kan komma att bli högre eller lägre, beroende på hur arbetsutbudet och produktiviteten utvecklas. Klimatpolitiken är en osäkerhetsfaktor som sannolikt leder till högre fossilbränslepriser. Men under förutsättning att klimatpolitiken utformas på ett effektivt sätt i internationell samverkan kommer mål om begränsad klimatpåverkan ha en relativt liten effekt på den svenska ekonomiska tillväxten.

I de följande kapitlen diskuteras ett antal faktorer som har en avgörande betydelse för tillväxten. Först diskuteras möjligheterna

²³ Regeringens proposition 2008/09:1.

att åstadkomma ett högre arbetsutbud och en bättre produktivtetsutveckling i ekonomin. Därefter behandlas ekonomins anpassningsförmåga vilken är fundamental för en god tillväxt när förutsättningar förändras. Det följs av en analys av sambanden mellan energianvändning och ekonomisk tillväxt och hur klimatpolitikens utformning påverkar den ekonomiska tillväxten i Sverige.

Scenarierna utgår från antagandet att välfärdstjänsterna – vård, omsorg och utbildning – utvecklas i linje med hur befolkningens sammansättning förändras. Det betyder att samma nivå på välfärdstjänsterna som i dag upprätthålls 20–25 år framåt i tiden. En fråga som diskuteras längre fram i betänkandet är därför om det finns möjligheter att vidareutveckla välfärdstjänsterna inom ramen för ett i stora delar offentligt finansierat välfärdssystem.

3 Högre arbetsutbud

Svag utveckling av antalet personer i arbetsför ålder, ökad andel utrikes födda och ökad medelålder i arbetskraften innebär en risk för att antalet arbetade timmar i ekonomin sjunker framöver. Som framgick i kapitel 2 skapar antalet arbetade timmar i ekonomin, tillsammans med produktiviteten, ett lands totala produktion. Den ger i sin tur förutsättningarna för såväl privat som offentlig konsumtion. I vårt basscenario ökar både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar svagt framöver.

Arbetslivets längd har, sett över en lång period, minskat även om man kan se en viss uppgång under de senaste 10 åren.²⁴ Det kortare arbetslivet kan ses som ett uttryck för att medborgarna vill ta ut en del av välfärdsökningarna i form av fritid och i viss mån också lägga mer tid på utbildning.

När medborgarna förändrar sina önskemål och vill ha mer fritid inbegriper sällan ett sådant övervägande effekterna det får på de offentligt finansierade välfärdssystemen. Vissa delar av dessa har visserligen en koppling till förvärvsinkomsten genom ersättningsnivåerna. Men stora delar av den offentligt finansierade välfärden – vård, omsorg och utbildning – har inte någon sådan koppling till den egna arbetsinsatsen. Om medborgarna även i fortsättningen vill konsumera offentligt finansierad välfärd av god kvalitet, kommer det finnas skäl för det offentliga att verka för ökat arbetsutbud.²⁵ Det finns inte några tecken på att medborgarna skulle önska en lägre standard på de offentligt finansierade välfärdstjänsterna, tvärtom framgår i kapitel 7 att det kan förväntas bli en ökad efterfrågan på välfärdstjänster framöver.

²⁴ Försäkringskassan [2007a].

²⁵ Tänkbara alternativ vore att höja skatterna eller ta ut mer avgifter för offentlig service. Som redovisas i kapitel 7 är höjda skatter inget långsiktigt hållbart alternativ medan höjda avgifter kan ge ett bidrag till att finansiera de framtida offentliga välfärdstjänsterna.

Långtidsutredningen 2008 koncentrerar diskussionen om arbetsutbudet till tidpunkten för det första inträdet och det sista utträdet ur arbetskraften, dvs. arbetslivets längd. Flera andra studier har tagit ett bredare perspektiv på arbetsutbudet.²⁶ Vår avgränsning ska inte tolkas som en värdering av var den största potentialen för ett ökat arbetsutbud finns. Det totala antalet arbetade timmar i ekonomin är givetvis även ett resultat av hur mycket man förvärvsarbetar mellan inträdet på och utträdet ur arbetslivet. Tiden i arbetslöshet, utbildning, föräldraledighet och sjukfrånvaro har därför stor betydelse, liksom arbetstiderna. Likaså påverkas andelen personer i förvärvsaktiv ålder av nativiteten och migrationen. Kapitlet ger därför inte en heltäckande bild av hur stor den totala möjligheten till ökat arbetsutbud är, utan ska ses som ett bidrag i diskussionen om delar av denna potential.

Relativt små förändringar av in- respektive utträdesåldern skulle få stora effekter på arbetsutbudet. Om mönstret i arbetskraftsdeltagandet skjuts ett år nedåt för dem mellan 20 och 29 år och ett år uppåt för dem mellan 55 och 70 år, skulle arbetskraften ha ökat med ca 115 000 personer år 2007.²⁷ Det skulle ha motsvarat en ökning av arbetskraften med 2,7 procent.

3.1 Stora förändringar på arbetsmarknaden

Den ekonomiska tillväxten, genom främst ökad produktivitet, har gjort det möjligt att minska förvärvsarbetet till ett begränsat antal timmar en begränsad del av livet. Den genomsnittliga förvärvsarbetsstunden per sysselsatt och år minskade från ca 2 000 arbetstimmar 1950 till ca 1 600 arbetstimmar vid 2000-talets början.²⁸ De senaste 50 åren har därtill antalet år individerna befinner sig på arbetsmarknaden minskat genom längre tid i utbildning och tidigare pension. Ändå har både den privata och offentliga konsumtionen kunnat öka kraftigt.

Givetvis är det varken möjligt eller önskvärt att arbeta alla dygnets timmar eller varje år från födseln till döden. Tiden för

²⁶ Inom ramen för Långtidsutredningen 2003/04 belystes arbetsutbudspotentialen för främst utrikes födda (SOU 2004:73) och de äldre (SOU 2004:44). För en genomgång av potentialen på kort sikt i olika grupper, se Ds 2008:36.

²⁷ Det vill säga 20-åringarna hade 21-åringarnas arbetskraftsdeltagande och 56-åringarna hade 55-åringarnas arbetskraftsdeltagande. Beräkningarna är baserade på data från SCB:s Arbetskraftsundersökningar.

²⁸ Data från www.ggdc.net.

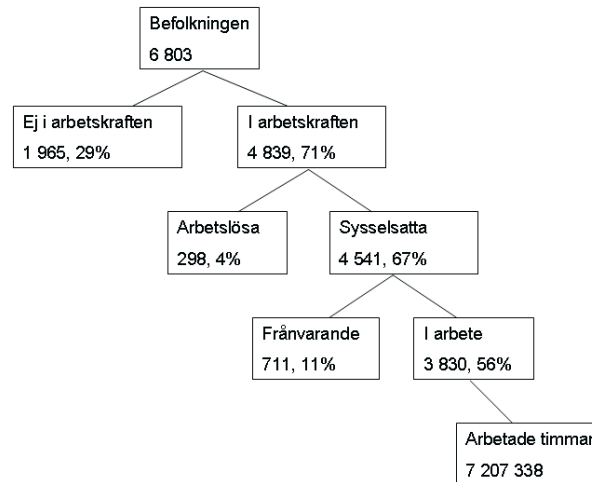
utbildning och andra skeenden i livet, samt önskan om och behovet av fritid innebär att möjligheten till arbete begränsas. Det faktiska arbetsutbudet kommer därför alltid att vara lägre än den maximalt möjliga arbetstiden.

3.1.1 Befolkningen arbetar mindre

Antalet arbetade timmar avgörs av hur många som är i arbete och hur många timmar dessa arbetar. Enligt SCB:s Arbetskraftsundersökningar arbetade de drygt 3,8 miljoner personer som var i arbete i genomsnitt 1 882 timmar per person 2007 (se figur 3.1).

Det totala antalet arbetade timmar ökade i Sverige fram till 1990, för att därefter minska kraftigt fram till 1993. Nedgången följdes av en ökning fram till 2007, som endast avbrutits av två svagare konjunkturella minskningar. Nivån 2007 var dock endast 0,8 procent högre än 1990 års nivå trots att befolkningen i arbetsför ålder ökat med närmare 8 procent under perioden.²⁹ Det kan framför allt förklaras av att en lägre andel är i arbete, men också av att de personer som är i arbete i genomsnitt arbetar färre timmar.

²⁹ I åldrarna 15 till 74 år.

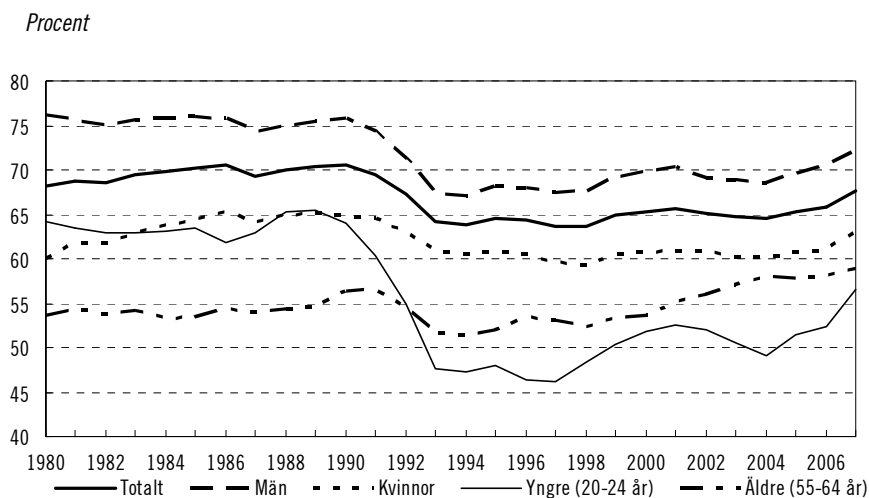
Figur 3.1 Befolkningen i åldern 15–74 år 2007*Tusentals personer resp. arbetade timmar*

Källa: SCB [a].

Andelen i arbete har minskat kraftigt...

Mellan 1980 och 1990 ökade andelen av befolkningen i åldern 20–64 år som var i arbete till följd av att fler kvinnor kom i arbete (se diagram 3.1). Under 1990-talskrisen skedde en kraftig nedgång och uppgången därefter har inte inneburit att nivån nått tillbaka till 1980-talets nivå. Äldre är här en avvikande grupp med en allt högre andel i arbete. Bland annat till följd av att fler studerar längre har andelen unga i arbete minskat kraftigt och inte återgått till den tidigare nivån trots en positiv utveckling de senaste 10 åren. Andelen kvinnor i arbete närmade sig männens andel fram till 1990, men därefter har skillnaden grupperna emellan varit relativt konstant.

Diagram 3.1 Andel av befolkningen i arbete 20–64 år, 1980–2007

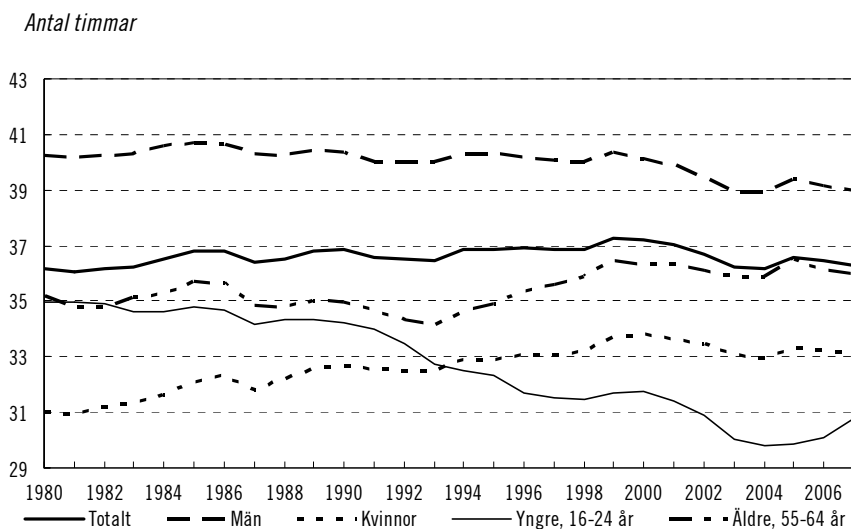


Källa: SCB [a] samt egna beräkningar.

...och arbetstiden har minskat något

De genomsnittliga veckoarbetstiderna är stabilare än andelen i arbete (diagram 3.2). Det skedde emellertid en viss minskning efter 2000 för framför allt män. Äldre arbetskraft (55–65 år) har sedan mitten av 1990-talet närmast sig och nästan uppnått den genomsnittliga veckoarbetstiden per person i arbete. Precis som för arbetskraftsdeltagandet närmade sig kvinnornas arbetstider männens fram till början av 1990-talet, men inte därefter. Unga som arbetar gör det i genomsnitt allt färre timmar.

Diagram 3.2 Veckoarbetstiden per person i arbete 16–64 år, 1980–2007



3.1.2 Tudelad utveckling av utbildningsnivån

Arbetskraftens bidrag till tillväxten avgörs inte bara av antalet arbetade timmar utan även av arbetskraftens kvalitet där utbildningen är en viktig faktor.³⁰

Andelen med hög utbildningsnivå har ökat...

Genom ett antal utbildningspolitiska reformer har antalet år i utbildning i Sverige successivt ökat under de senaste femtio åren, vilket har lett till att arbetskraften nu är bättre utbildad. Allt färre har högst förgymnasial utbildning och allt fler har eftergymnasial utbildning. Andelen gymnasieutbildade i befolkningen är än så länge relativt oförändrad och gymnasieutbildning är fortfarande den vanligaste högsta utbildningsnivån i arbetskraften.

Nedgången i andelen med högst förgymnasial utbildning förklaras främst av att äldre med kort utbildning lämnar arbetskraften

³⁰ Utbildningens effekter på produktiviteten diskuteras mer utförligt i kapitel 4.

och uppgången i andelen med eftergymnasial utbildning beror på att fler yngre gör sitt inträde på arbetsmarknaden.

...men många fullföljer inte gymnasiet

Även om fler yngre genomgår högskoleutbildning finns också en stor grupp som inte klarar gymnasieskolan. Andelen yngre som inte genomgått gymnasieutbildning ökade kraftigt i samband med gymnasiereformen i slutet av 1990-talet och har inte återgått till tidigare nivåer trots en nedgång under de senaste åren (se diagram 3.3). Utvecklingen av de yngres utbildningsnivå kan därmed beskrivas som tudelad med många som skaffar en eftergymnasial utbildning och många som inte når gymnasial utbildning.³¹

Det finns olika sätt att definiera hur stor andel som inte tagit sig igenom en gymnasieutbildning. Beroende på vilken metod som används blir nivåerna olika, medan den övergripande trenden är likartad. I SCB:s utbildningsregister är definitionen av gymnasieutbildad att ha genomfört minst en termin på gymnasial nivå. Det finns inte något krav på att man har nått godkänt betyg för att räknas som gymnasieutbildad. Med denna definition saknade 14 procent av 20-åringarna gymnasieutbildning år 2007.

Med Skolverkets definition som endast innefattar dem som har ett slutbetyg eller motsvarande blir siffran betydligt högre. Av landets 20-åringar hade 28 procent inte ett slutbetyg från gymnasieskolan 2007, vilket är något lägre än i slutet av 1990-talet.³² Därtill är det ungefär 10 procent av dem som får ett slutbetyg som inte uppnår grundläggande högskolebehörighet.³³ Sammantaget betyder det att ca 35 procent av en årskull vid 20 års ålder saknar grundläggande behörighet för högskolestudier.

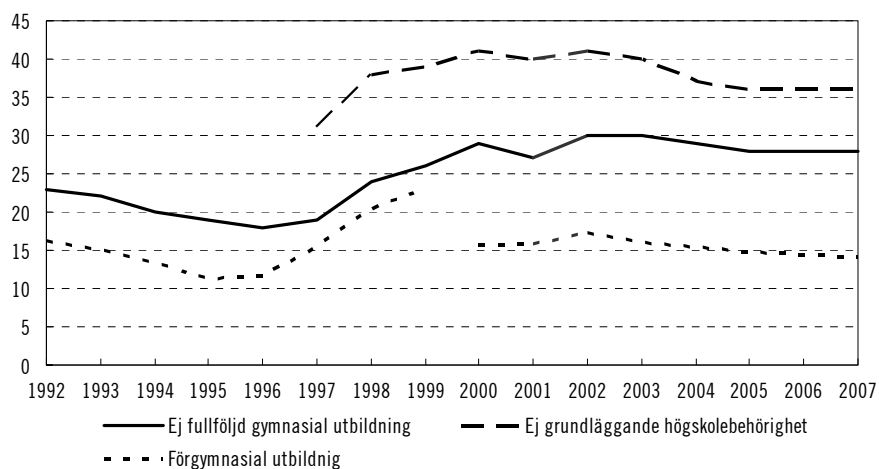
³¹ Heckman, J. [2008] har pekat på en ökad polarisering av det amerikanska samhället eftersom fler tar högskoleexamen samtidigt som fler inte uppnår gymnasienivå.

³² Skolverket [2008a].

³³ För att grundläggande högskolebehörighet ska vara uppnådd ska kurser motsvarande 90 procent av poängen vara avslutade.

Diagram 3.3 Olika mått på ej fullföljt gymnasiet för 20-åringar

Procent av befolkningen



Anm.: På grund av förändrade rutiner för datainsamling finns ett brott i serien för förgymnasial utbildning mellan 1999 och 2000.

Källa: Skolverket [2008c], SCB [c] samt egna beräkningar.

3.2 Tidigare inträde på arbetsmarknaden genom ett effektivare utbildningssystem

Unga etablerar sig på arbetsmarknaden allt senare. Det finns flera tänkbara förklaringar till detta, t.ex. längre tid i utbildning, minskad efterfrågan på arbetskraft utan arbetslivserfarenhet, stigande löner och sämre kvalifikationer hos vissa unga.³⁴ I Långtidsutredningen 2008 lägger vi fokus på konsekvenserna av det senare inträdet och orsakerna till den längre tiden i utbildning.

Tiden i utbildning avgörs av hur utbildningsväsendet fungerar, individens val och av individens prestationer. För det offentliga innebär ett senare inträde på arbetsmarknaden minskade skatteinkomster och, i de fall det rör sig om utbildningsmisslyckanden, ökade utgifter. Det innebär, något förenklat, att det offentliga bör förmå individerna att förvärva en given mängd kunskap (human-kapital) så snabbt som möjligt.³⁵ Enligt en uppskattning i slutet av

³⁴ För en diskussion se Åslund, O. m.fl. [2006] och Åberg, R. [1999].

³⁵ Alternativt att man uppnår en högre kunskapsnivå under en given mängd tid i utbildning.

1990-talet motsvarade tidsförlusterna i utbildningssystemets olika delar närmare 130 000 personår.³⁶

Det finns relativt väldokumenterade problem med såväl genomströmningen som resultaten i det svenska utbildningsväsendet. Det påverkar i sin tur övergången mellan studier och arbete. Att hämta upp kunskaper senare i livet är förvisso möjligt, men det kostar betydligt mer för både samhället och den enskilde.

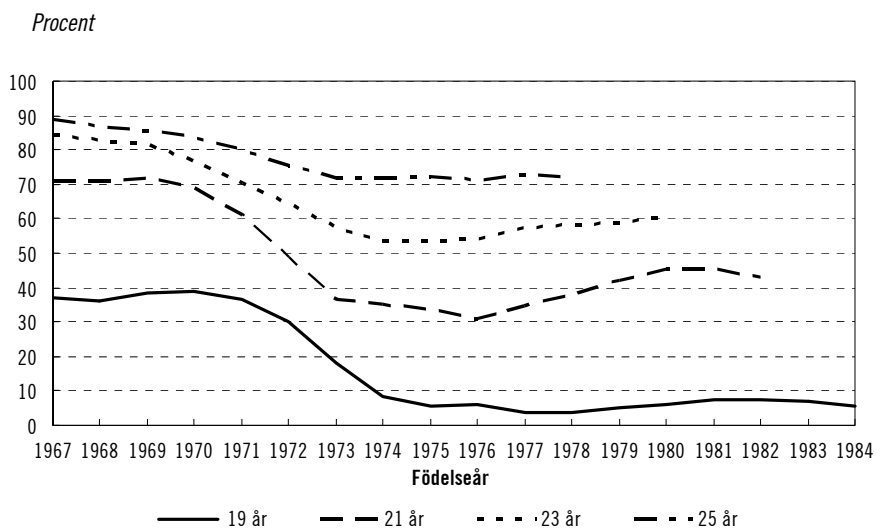
3.2.1 Ungdomar börjar arbeta senare

Ungdomars inträde på arbetsmarknaden har förskjutits längre upp i åldrarna (se diagram 3.4).³⁷ Den stora förändringen kom i samband med krisen på 1990-talet, men mönstret finns kvar även sedan efterfrågan på arbetskraft återvänt till mer normala nivåer. En del av detta kan bero på förlängningen av gymnasiets tvååriga program och den ökade andelen som studerar på högskolan. Kvinnor etablerar sig generellt sett senare än män, främst beroende på att en högre andel studerar på högskolan.

³⁶ Ds 2000:58.

³⁷ Åslund, O. m.fl. [2006].

Diagram 3.4 Andel som haft sitt första jobb vid olika åldrar, efter födelseår



Anm.: Inträdet definieras här som när individerna når en inkomst motsvarande 50 procent av medianen för 45-åringar. Av de som föddes 1967 hade ca 40 procent haft sitt första jobb vid 19 års ålder och ca 90 procent vid 25 års ålder.

Källa: Åslund, O. m.fl. [2006].

Senare arbetsmarknadsinträde i Sverige till följd av senare studier

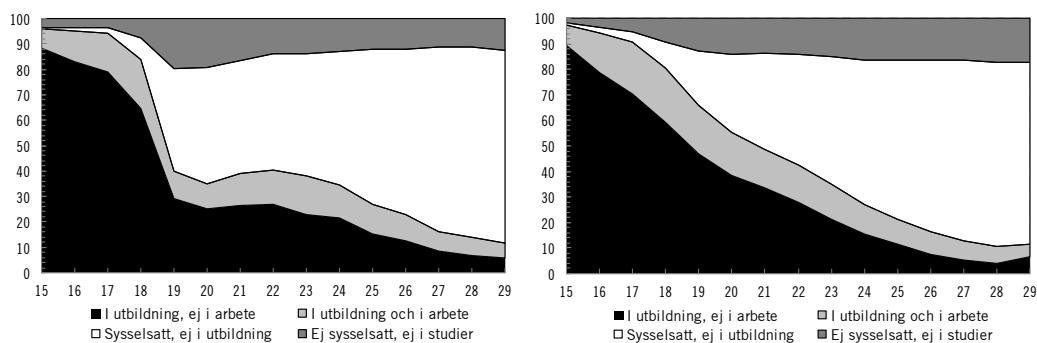
Enligt internationella jämförelser sker det en kraftig minskning av andelen som studerar när svenska ungdomar är mellan 18 och 20 år, därefter ökar andelen. Jämfört med OECD-genomsnittet studerar färre och fler arbetar fram till 23 års ålder (diagram 3.5). Svenska ungdomar förefaller skjuta upp sina högskolestudier och i stället arbeta under ett par år. Värt att notera är att Sverige har en jämförelsevis stor andel kring 20-årsåldern som varken arbetar eller studerar.

Diagram 3.5 Arbetsmarknadsstatus för unga 2006 efter ålder

Procent

Sverige

OECD



Anm.: OECD-genomsnittet är ett ovägt genomsnitt för 22 länder.

Källa: OECD [2008b] samt egna beräkningar.

Det är också en stor åldersspridning på högskolestudenter i Sverige som tyder på relativt svaga normer kring när studier ska påbörjas. En starkare norm för snabb övergång från gymnasiet till högskolan skulle innebära att fler blev klara med sina studier tidigt. Normer kan definieras som de förväntningar andra har på en persons beteende. De som infriar omgivningens förväntningar får uppskattning medan de som bryter mot förväntningarna möts av motsatsen.³⁸ Men normer är svåra att påverka, samtidigt som åtgärder som förändrar den sociala normen kan få stora effekter om många personer omfattas.

Förseñat arbetsmarknadsinträde på grund av oinformerade val

När en person väljer utbildning finns alltid risken att göra felval. Felval kan ha olika orsaker: det kan vara svårt att bilda sig en uppfattning om hur arbetsmarknaden kommer att se ut på sikt, det kan också saknas information om utbildningen leder till arbete eller om vilka kunskaper som krävs för en given utbildning, m.m.

Strukturomvandling, men även konjunkturella effekter, kan i vissa fall medföra att det som var ett lämpligt val för den

³⁸ Lindbeck, A. [2003].

studerande vid utbildningens början, inte är det vid utbildningens slut.³⁹ Det kan i vissa fall innebära att individens anställningsbarhet på arbetsmarknaden kan vara så låg att nya utbildningsinvesteringar blir nödvändiga. Men det är ovanligt att förändringarna är så snabba att utbildningar blir helt oanvändbara.

Det finns tecken som tyder på att varken gymnasieväljare eller högskoleväljare är väl informerade om arbetsmarknadssituationen för de som har genomgått den utbildning de väljer.⁴⁰ Det är varken bra för den enskilde eller, under förutsättning att individens produktivitet skulle vara högre om utbildningen mer avspeglade deras framtida yrke, bra för samhället.

Objektiv information om olika utbildningars arbetsmarknadsutfall, som genomsnittlig inkomst och arbetslöshetsrisk, riktad till de personer som ska välja utbildning är därför ett värdefullt redskap för att undvika alltför stora felval.

En ytterligare faktor som ökar risken för felval är att eleverna har för lite information om vad som krävs för att klara av och kunna tillgodogöra sig en utbildning samt om de har dessa förmågor. Om studie- och yrkesorientering är ett naturligt inslag i undervisningen minskar risken för den typen av felval och kan dessutom bidra till att uppmuntra elever från mindre studievana miljöer att studera vidare.⁴¹

3.2.2 Bristande skolresultat ger problem på arbetsmarknaden

Som framgick i avsnitt 3.1.2 är det nästan 30 procent av 20-åringarna som inte har slutbetyg från gymnasieskolan. Det finns olika förklaringar till det. Vissa pekar på betydelsen av förlängningen till tre år av de tidigare tvååriga gymnasieprogrammen.⁴² Andra pekar på att den stora uppgången i avhopp inte skedde för den första årskullen som bara kunde gå treåriga program, utan när den nya gymnasieskolan var fullt genomförd.⁴³ Avhoppet har därtill ökat även på de program som redan tidigare var treåriga. Det skulle då kunna vara andra delar av den nya gymnasieskolan, som

³⁹ Ett exempel där konjunkturella effekter kan ha medfört kraftigt försämrade anställningsbarhet är för IT-utbildade personer under tidigt 2000-tal. Men den strukturella omvandlingen tyder snarare på en fortsatt ökad efterfrågan på personer med denna inriktning.

⁴⁰ Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:69).

⁴¹ Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:69).

⁴² Åslund, O. m.fl. [2006].

⁴³ Murray, Å. [2007].

det nya betygssystemet eller betygsättning i varje enskild kurs, som medfört ökade avhopp. Andra tänkbara förklaringar till utvecklingen är ändrade attityder, fler utrikes födda elever, ändrade förkunskaper och läget på arbetsmarknaden.

Faktaruta 3.1 Gymnasiets individuella program

Bland dem som varken studerar eller arbetar är elever som hoppat av det individuella programmet kraftigt överrepresenterade.¹ Gymnasieskolans individuella program är tänkt att förbereda eleverna för studier på de nationella programmen. Det vänder sig främst till dem som inte kommer in på något nationellt program.

Elever går på det individuella programmet av olika skäl. En del saknar behörighet i något enstaka ämne medan andra saknar betyg i de flesta ämnen från grundskolan. En annan grupp är de som har gymnasiebehörighet men inte kommit in på önskat program eller hoppat av det program de påbörjat. Invandrare med bristfälliga kunskaper i svenska är också en stor grupp.²

Omkring 7 procent av gymnasieeleverna läsåret 2006/07 läste på det individuella programmet, det var något fler män än kvinnor. Huvuddelen av dessa återfanns i årskurs 1 (76 procent). Drygt hälften av eleverna i årskurs 1 kom direkt från grundskolan. Andelen elever på det individuella programmet har varit relativt stabil sedan 1999 efter att ha ökat i samband med att det infördes krav på godkänt i matematik, svenska och engelska för att få börja gymnasiet.

Andelen som går från det individuella programmet till nationella program har minskat något. Omkring 30 procent av dem som påbörjar det individuella programmet avslutar sin gymnasieutbildning inom fyra år.

¹ Ds 2003:33.

² Skolverket [2007].

Betydligt sämre arbetsmarknad för dem utan gymnasieutbildning

Till skillnad från fysiskt kapital förslits inte kunskaper i form av utbildning när de används utan när de *inte* används. Ett fördröjt arbetsmarknadsinträde för unga leder ofta till att kunskapsinhämtningen minskar och att värdet på kunskaperna man redan har minskar. En studie visar att de som var arbetslösa en period direkt efter gymnasiet fem år senare har en arbetslöshetsrisk som är 3 procentenheter högre och årliga inkomster som är 17 procent

lägre än de som inte varit arbetslösa.⁴⁴ Att effekterna kan uppmätas så lång tid efter den initiala arbetslöshetsperioden tyder på att hög ungdomsarbetslöshet är en faktor som begränsar arbetsutbudet även på längre sikt.

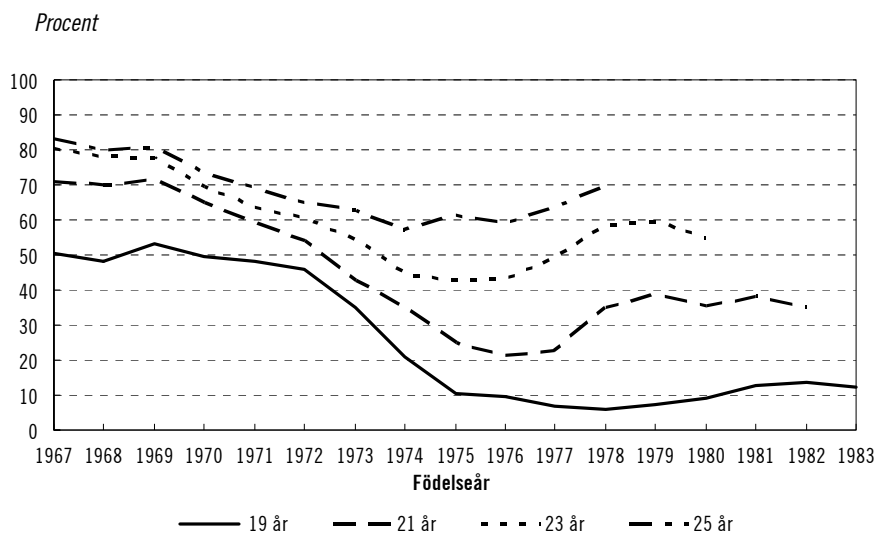
Arbetsmarknadsinträdet har försenats mer för dem som inte har slutfört någon gymnasieutbildning (diagram 3.6). En del förklaras av att så gott som alla utan gymnasieexamen ändå har läst något år på gymnasiet. Men huvuddelen beror på att det har blivit svårare att ta sig in på arbetsmarknaden för dem som inte har en gymnasieutbildning.

Jämförelser mellan länder visar att svenska ungdomar med högst förgymnasial utbildning har lägre sysselsättningsgrad de första åren efter studier än genomsnittet i OECD.⁴⁵ Men efter ett par år är arbetsmarknadsutfallet för svenska unga utan gymnasieutbildning bättre än genomsnittet i OECD.

⁴⁴ Nordström Skans, O. [2004].

⁴⁵ OECD [2008b].

Diagram 3.6 Andel bland dem som inte avslutat gymnasiet vid 20 års ålder som vid olika åldrar har haft ett första jobb, efter födelseår



Anm.: Inträdet definieras här som när individerna når en inkomst motsvarande 50 procent av medianen för 45-åringar. Av de som föddes 1967 hade ca 50 procent haft sitt första jobb vid 19 års ålder och drygt 80 procent vid 25 års ålder.

Källa: Åslund, O. m.fl. [2006].

Utbildningsnivån avgör arbetsmarknadsutfallet

Effekterna av olika utbildningsval kan visas av ett exempel från årskullen född 1978. Vid 28 års ålder saknade ca 16 procent av männen och ca 11 procent av kvinnorna en, enligt SCB, fullföljd gymnasieutbildning.⁴⁶ Ungefär 40 procent hade studerat på högskolan, även om ungefär hälften av dessa inte tagit någon examen. Inom vissa grupper befann sig många fortfarande i utbildning, vilket särskilt gäller kortare oavslutade högskoleutbildningar.

Bland kvinnor och män med enbart förgymnasial utbildning är det nästan 25 procent som befinner sig utanför arbetsmarknaden eller utbildningssystemet, medan det för gruppen med minst tre års högskoleutbildning är mindre än 5 procent (tabell 3.1).

⁴⁶ SCB kräver i sin definition inte slutbetyg utan det räcker att ha tagit ut ett s.k. samlat betygsdokument som beskriver de kurser eleven fått betyg i. Detta oavsett hur många dessa kurser är.

Sysselsättningsgraden skiljer sig kraftigt åt mellan olika grupper. Bland dem som inte fullföljt gymnasiet var betydligt färre sysselsatta, särskilt bland kvinnor.⁴⁷ Sysselsättningsgraden var högst bland dem som fullföljt en minst treårig högskoleutbildning. Det fanns en viss skillnad i sysselsättning mellan kvinnor som nått högskolebehörighet på gymnasiet och dem som inte gjort det.

Det var mindre skillnad i inkomster än sysselsättning mellan dem som högst har grundskole- och högst gymnasieutbildning. Detta tyder på att de med kortast utbildning har svårare att få ett jobb, men om de får ett är skillnaden i inkomst ganska liten. Medelinkomsten ökar generellt med stigande utbildning.

Kvinnorna tycks stärka sin position på arbetsmarknaden med ökad utbildningsnivå jämfört med männen. Vid en högskoleutbildning på minst tre år har kvinnor en högre sysselsättningsgrad än män, medan de i samtliga andra fall har en lägre. Medelinkomsten är i alla utbildningsgrupper lägre för kvinnor än för män.

⁴⁷ Observera att personer som är föräldralediga eller sjukskrivna från en anställning definieras som sysselsatta.

Tabell 3.1 Arbetsmarknadsstatus 2006 för personer födda 1978, efter högsta uppnådda utbildning

| Högsta utbildning | Andel av totalen | | Andel sysselsatta | | Andel i studier och ej sysselsatta | | Medelinkomst, sysselsatta och ej i studier | |
|---|------------------|--------------|-------------------|-------------|------------------------------------|------------|--|----------------|
| | Män | Kvinnor | Män | Kvinnor | Män | Kvinnor | Män | Kvinnor |
| Grundskola eller lägre | 15,9 | 11,1 | 71,1 | 61,4 | 5,3 | 11,2 | 245 000 | 191 000 |
| Fullföljt gymnasiet, högskolebehörighet | 31,4 | 29,4 | 88,5 | 82,1 | 3,6 | 6,2 | 275 000 | 205 000 |
| Fullföljt gymnasiet, ej högskolebehörighet | 13,2 | 8,1 | 84,7 | 77,5 | 3,5 | 7,9 | 261 000 | 201 000 |
| Svensk högskoleutbildning kortare än 2 år eller annan eftergymnasial utbildning | 5,9 | 7,5 | 68,0 | 64,4 | 23,3 | 27,3 | 265 000 | 219 000 |
| Högskoleutbildning kortare än 3 år utan examen | 4,1 | 4,4 | 73,1 | 66,4 | 21,0 | 28,0 | 286 000 | 233 000 |
| Högskoleutbildning kortare än 3 år med examen | 2,9 | 2,6 | 92,2 | 89,5 | 4,0 | 4,7 | 300 000 | 241 000 |
| Högskoleutbildning minst 3 år, ej (svensk) examen | 9,7 | 11,7 | 81,4 | 81,6 | 12,8 | 12,9 | 281 000 | 243 000 |
| Fullföljd högskoleutbildning minst 3 år | 12,8 | 21,6 | 92,7 | 94,0 | 3,0 | 2,2 | 328 000 | 260 000 |
| Uppgift saknas | 4,2 | 3,7 | 23,3 | 14,9 | 13,9 | 13,3 | 176 000 | 152 000 |
| <i>Totalt</i> | <i>100,0</i> | <i>100,0</i> | <i>80,6</i> | <i>77,6</i> | <i>7,0</i> | <i>9,6</i> | <i>276 000</i> | <i>224 000</i> |

Anm.: Personer som invandrat till Sverige efter 1990 har exkluderats.

Källa: SCB (beställt datamaterial) samt egna beräkningar.

Det tydliga sambandet mellan svag ställning på arbetsmarknaden och kort utbildning skulle mycket väl kunna förklaras av någon bakgrundsfaktor som familjebakgrund eller integrationsproblem. Det finns starka samband mellan familjebakgrunden och vilken utbildningsnivå som individer skaffar sig.⁴⁸

Försök i USA visar att särskilda insatser för barn med sämre förutsättningar är lönsamma om de sätts in tidigt, som regel före skolåldern.⁴⁹ Insatserna bör enligt dessa studier fokuseras på de barn som har sämre hemförhållanden. Svenska studier som har ett långt tidsperspektiv har visat att ungdomar utan gymnasie-

⁴⁸ Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:69).

⁴⁹ Heckman, J. [2008].

utbildning redan på mellanstadiet har haft det svårare än övriga elever.⁵⁰ För elever med svagare skolresultat förvärrades skolproblemen under hela skolgången. Det finns därmed indikationer på att tidiga insatser vore effektiva även i Sverige.

3.2.3 Långa studietider på högskolan

Att skjuta upp övergången från gymnasiet till högskolan är dyrt både för det offentliga och för individerna.⁵¹ Svenska studenter är, i ett internationellt perspektiv, relativt gamla när de påbörjar sin högskoleutbildning, vilket resulterar i att de också tar sin examen i relativt hög ålder.⁵² Dessutom tar svenska studenter lång tid på sig för att slutföra sin utbildning, vilket ytterligare fördröjer inträdet och etableringen på arbetsmarknaden. Exempelvis var 2006 brutto-studietiden sex år för en magisterexamen som omfattade fyra års heltidsstudier.⁵³ Jämfört med övriga OECD-länder är det i Sverige dessutom relativt många av dem som påbörjar studier som inte slutför dessa.⁵⁴

Ungefär två tredjedelar av alla som studerar på högskolan är yngre än 30 år, men huvuddelen av ökningen av högskolestuderande sedan början av 1990-talet har skett bland gruppen äldre än 30 år.⁵⁵

Andelen med gymnasieexamen som påbörjar högskolestudier inom fem år ökade under 1990-talet (se diagram 3.7). Mellan läsåret 1988/89 och 2000/01 ökade andelen som börjat på högskolan inom ett par år efter gymnasiestudierna slutförts, därefter har denna andel minskat något.

⁵⁰ Murray, Å. [1994].

⁵¹ En studie om de samhällsekonomiska kostnaderna av ineffektiviteter i utbildningssystemet är Ds 2000:58. Holmlund B., Liu, Q. & Nordström Skans, O. [2008] finner att två års uppskjutna studier innebär en minskning av livsinkomsten motsvarande närmare 50 procent av den genomsnittliga årsinkomsten vid 40 års ålder.

⁵² OECD [2007c].

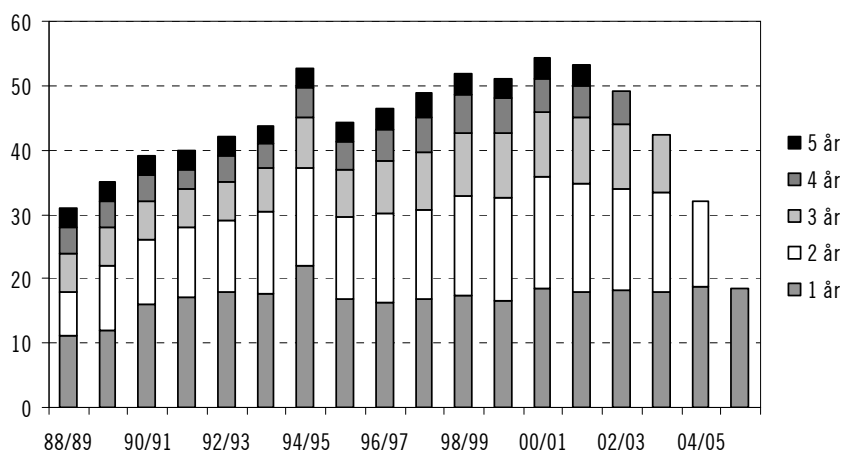
⁵³ SCB [2007b].

⁵⁴ OECD [2007c].

⁵⁵ SCB [2007b].

Diagram 3.7 Andel som börjar på högskolan, 1-5 år efter det läsår gymnasiet avslutats

Procent av dem med gymnasieexamen



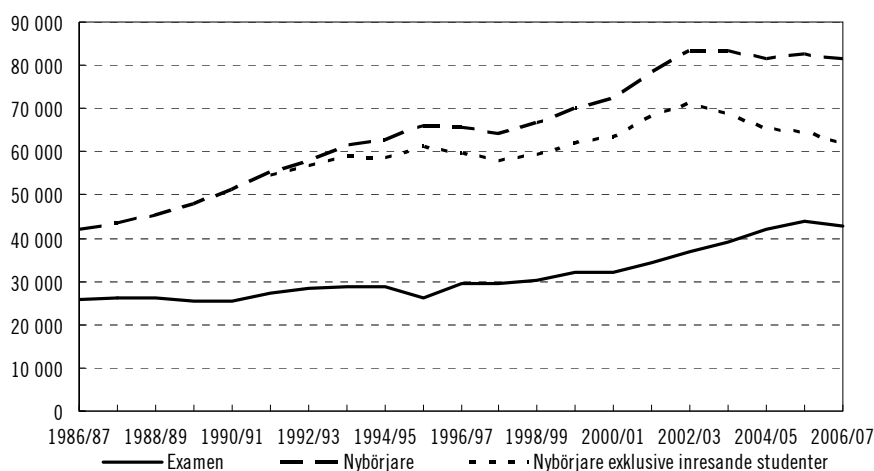
Källa: SCB [c].

Antalet nybörjare i högskolan ökade med 39 000 mellan 1986 och 2006. Intressant är att antalet som tar ut sin första examen endast ökat med 17 000 under samma tidsperiod (diagram 3.8). Även om det förmodligen finns en viss eftersläpning eftersom det tar ett antal år av studier för att kunna ta examen är skillnaden mellan dessa siffror anmärkningsvärd. En förklaring är att en relativt hög andel av högskolenybörjarna är utländska studenter som inte tänker ta examen i Sverige utan endast studerar här en kort tid.⁵⁶ Om de inresande studerande exkluderas har antalet nybörjare minskat de senaste åren och är tillbaka på ungefär samma nivå som i mitten av 1990-talet. Denna nedgång förklaras inte av minskade kullar unga utan snarare av minskande övergångsfrekvenser.

⁵⁶ SCB [2007b]. 90 procent av de utländska studenterna stannar maximalt två terminer.

Diagram 3.8 Högskolenybjäre och högskolestuderande som tar examen från högskolan 1986/87-2006/07

Antal personer



Anm.: Studerande som tar examen omfattar dem som tar sin första examen från högskolan.

Källa: SCB [2007b] samt egna beräkningar.

Faktaruta 3.2 De inresande studenterna läsåret 2006/07

De inresande studenterna utgjorde läsåret 2006/07 ca 7 procent av samtliga studenter i Sverige. Det kan jämföras med att de utgör ca 25 procent av högskolenybjärarna. Nästan alla (95 procent) inresande studenter studerar på fristående kurser och 40 procent kom via något utbytesprogram. De flesta av de inresande studenterna kommer från Europa. Omkring 20 procent kom från Asien och den kraftigaste ökningen har skett i denna grupp.

Källa: Högskoleverket [2008a].

Endast ca 47 procent av de svenska högskolenybjärarna tar en examen inom sju år.⁵⁷ En del av dem som inte tagit examen skulle kunna göra detta, ca 20 procent har tagit mer än 120 poäng, men det är oklart hur många av dessa som uppfyller kraven för examen.

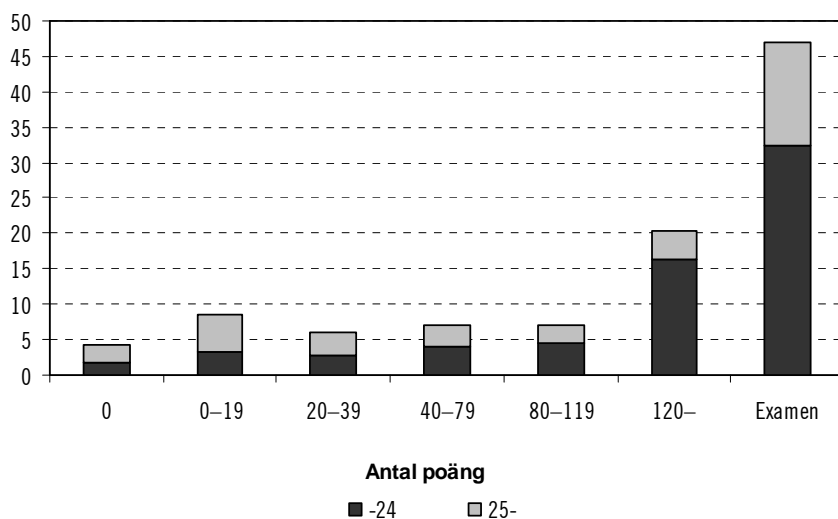
⁵⁷ SCB [2007b].

En hög andel tar relativt få poäng, 7 år efter att de först skrev in sig har ungefär 25 procent tagit färre än 80 poäng.

De som påbörjar sina studier när de är yngre än 25 år är överrepresenterade bland dem som tagit examen och mer än 120 poäng, medan de över 25 år är överrepresenterade bland dem som tagit relativt få poäng (diagram 3.9). Detta skulle kunna bero på att äldre har andra motiv för sina studier, men också på att det kan vara svårare att påbörja högskolestudier relativt lång tid efter gymnasiestudierna.⁵⁸

Diagram 3.9 Andel som uppnått ett visst antal poäng på högskolan sju år efter att de första gången skrev in sig på högskolan terminen 1999/00, efter ålder

Procent



Anm.: Inresande studenter är exkluderade ur undersökningen.

Källa: SCB [c] samt egna beräkningar.

⁵⁸ 2007 infördes ett delvis nytt examenssystem i högskolan. Samtidigt ändrades poängsystemet för högskoleutbildning från "poäng" till "högskolepoäng". En termins heltidsstudier motsvarar 30 högskolepoäng.

Sammantaget visar denna genomgång på problemen med att ha inflöde till högskolan som mål för utbildningspolitiken. Den relativt låga andelen som inom sju år klarar mer än 120 poäng tyder också på problem med effektiviteten i det svenska högskoleväsendet. Men ur arbetsmarknadssynpunkt är det inte givet att det vore optimalt om alla som påbörjade högskolan tog en examen. För vissa befattningar behövs endast vissa kunskaper från högskolan men inte en examen. Kunskaperna om de inresande studenterna är relativt liten. Det skulle behövas mer information om motiven för studier i Sverige och varför de flesta stannar så kort tid.

3.3 Utträdet från arbetsmarknaden styrs av många faktorer

Antalet arbetade timmar i ekonomin kan också öka genom att utträdet från arbetsmarknaden sker senare i livet. I ett alternativscenario, som redovisas närmare i bilaga 1 till utredningen, beräknas effekterna på BNP av ett sådant förändrat arbetsmarknadsbeteende.⁵⁹ I alternativscenarioet ökar utträdesåldern med 0,1 år varje år under perioden 2012 till 2021. Därefter antas utträdesåldern i alternativscenarioet permanent vara ett år högre än i basscenariot. Den högre sysselsättningen medför en ökning av BNP-nivån med ungefär 2 procent på lång sikt. Förutom att det skulle ge en allmänt högre levnadsstandard skulle det också generera högre skatteintäkter.

3.3.1 Utträdet sker både tidigare och senare

Beslut om utträde ur arbetslivet är som regel permanent, få som gått i pension eller får sjuk- och aktivitetsersättning återvänder till arbetsmarknaden.⁶⁰ Mellan 1970 och 1995 sjönk den genomsnittliga utträdesåldern trendmässigt bland männen i Sverige, medan kvinnornas faktiska utträdesålder ökade svagt (se tabell 3.2). Sedan 1990-talets mitt har den genomsnittliga utträdesåldern ökat både för män och kvinnor.

⁵⁹ Se bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

⁶⁰ Ds 2007:21.

Tabell 3.2 Genomsnittlig utträdesålder i Sverige

År

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2006 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Män | 66,1 | 65,0 | 64,1 | 63,7 | 62,9 | 62,2 | 62,7 | 63,4 |
| Kvinnor | 61,4 | 61,6 | 61,3 | 61,5 | 61,8 | 61,6 | 61,9 | 62,7 |

Anm.: Utträdesåldern är beräknad utifrån den genomsnittliga åldern för utträden ur arbetskraften bland personer över 50 år som vid 50 fanns i arbetskraften.

Källa: RFV [2000] och Försäkringskassan [2007c].

Utträdesåldern skiljer sig från den ålder då ålderspension tas ut. År 2006 var medelåldern för uttag av ålderspension 64,7 år, den har varit i stort sett konstant mellan 1998 och 2006.⁶¹ Men spridningen har ökat eftersom fler tar ut ålderspension före respektive efter 65 års ålder. Andelen som tog ut ålderspensionen vid 65 år minskade från 82 till 64 procent mellan 2002 och 2007. Andelen 60–64-åringar som hade inkomst från den statliga ålderspensionen ökade både för kvinnor och män mellan 1991 och 2005 (se tabell 3.3).

Utträdet från arbetsmarknaden före 65 års ålder sker som regel via andra ersättningsystem än den statliga ålderspensionen. I tabell 3.3 redovisas andelen personer med inkomster av ett visst slag och i tabell 3.4 olika typer av inkomster som andel av summan av inkomster från eget förvärvsarbete, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och pensioner.⁶²

Även om fler har ålderspension i åldrarna 60–64 så har inte ålderspensionens andel av inkomsterna ökat i någon större utsträckning. Det är stora skillnader mellan hur många som har inkomster av ett visst slag och hur stor andel dessa inkomster utgör av hela inkomsten. Ålderspension är en liten del av inkomsterna för 60–64-åringar. Det skulle kunna innebära att många arbetar samtidigt som de har ålderspension. Avtalspension är en betydligt viktigare försörjningskälla än ålderspension för 60–64-åringar. Värt att notera är att förtidspension/sjuk- och aktivitetsersättning är en viktig inkomstkälla för 60–64 åringar, framför allt för kvinnor. Betydelsen av denna inkomstkälla har emellertid minskat över tiden. Betydligt fler hade inkomster från privat pension 2005 jämfört med tidigare, också som andel av inkomsterna har dessa stigit för 65–69-åringar.

⁶¹ Försäkringskassan [2007c].

⁶² Siffrorna visar därmed inte andelen av den disponibla inkomsten.

Ca en fjärdedel av 65–69-åringarna har löneinkomster, dessa utgör ca en åttondel av inkomsterna. Betydelsen av löneinkomster har dock ökat, medan ålderspensionen utgör en betydligt lägre andel av inkomsterna 2005 än tidigare. Till detta bidrar också en kraftig ökning av avtalspensioner och privata pensionsförsäkringar.

Tabell 3.3 Andel som har inkomster av ett visst slag

Procent

| <i>Inkomst</i> | Män | | | Kvinnor | | |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | <i>1991</i> | <i>1995</i> | <i>2005</i> | <i>1991</i> | <i>1995</i> | <i>2005</i> |
| <i>60–64 år</i> | | | | | | |
| Avtalspension | 20,1 | 26,1 | 23,1 | 16,6 | 24,2 | 18,7 |
| Privat pension | 8,7 | 11,8 | 13,0 | 5,4 | 8,2 | 13,0 |
| Förtidspension/SA | 33,2 | 31,5 | 23,4 | 33,4 | 33,3 | 33,8 |
| Ålderspension | 4,1 | 5,8 | 9,3 | 2,7 | 3,3 | 8,1 |
| Lön | 64,9 | 57,0 | 66,5 | 59,0 | 53,6 | 64,8 |
| <i>65–69 år</i> | | | | | | |
| Avtalspension | 75,6 | 82,0 | 89,6 | 61,3 | 73,0 | 86,9 |
| Privat pension | 15,2 | 23,3 | 37,9 | 7,8 | 14,3 | 40,5 |
| Ålderspension | 98,7 | 98,9 | 97,0 | 98,6 | 98,5 | 97,7 |
| Lön | 29,2 | 24,6 | 29,4 | 19,1 | 15,5 | 23,6 |

Anm.: Eftersom individer kan ha flera olika inkomster under ett år går det inte att summera delposter. SA är sjuk- och aktivitetsersättning.

Källa: Försäkringskassan (beställt datamaterial).

Tabell 3.4 Inkomster som andel av summan av inkomster från eget förvärvsarbete, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och pensioner

Procent

| Inkomst | Män | | | Kvinnor | | |
|-------------------|------|------|------|---------|------|------|
| | 1991 | 1995 | 2005 | 1991 | 1995 | 2005 |
| <i>60-64 år</i> | | | | | | |
| Avtalspension | 8,8 | 14,3 | 12,7 | 5,8 | 13,1 | 8,0 |
| Privat pension | 1,3 | 2,3 | 2,4 | 0,9 | 1,6 | 2,0 |
| Förtidspension/SA | 18,6 | 18,5 | 10,6 | 22,9 | 22,4 | 17,8 |
| Ålderspension | 1,6 | 2,6 | 2,3 | 1,2 | 1,6 | 1,5 |
| Lön | 55,0 | 48,3 | 62,6 | 55,7 | 49,8 | 61,9 |
| Övrigt | 14,7 | 14,0 | 9,3 | 13,5 | 11,5 | 8,8 |
| <i>65-69 år</i> | | | | | | |
| Avtalspension | 12,5 | 16,3 | 21,9 | 9,7 | 13,4 | 14,9 |
| Privat pension | 2,7 | 4,0 | 6,6 | 1,8 | 2,9 | 7,2 |
| Ålderspension | 70,5 | 69,1 | 55,6 | 78,1 | 76,5 | 64,4 |
| Lön | 11,3 | 8,1 | 13,5 | 8,5 | 5,8 | 11,9 |
| Övrigt | 3,1 | 2,5 | 2,4 | 2,0 | 1,5 | 1,5 |

Anm.: I undersökningen finns endast inkomster från eget arbete, pension samt offentliga inkomstförsäkringar med. Bidrag från det offentliga, t.ex. bostadstillägg för pensionärer finns inte med. Denna undersökning beskriver därför inte de disponibla inkomsterna. SA är sjuk- och aktivitetsersättning.

Källa: Försäkringskassan (beställt datamaterial).

3.3.2 Hälsa och utbildning påverkar möjligheterna till arbete

Hälsan hos de äldre är avgörande för möjligheterna att arbeta högre upp i åldrarna. Hälsan försämras som regel med stigande ålder, vilket får betydelse för möjligheten att arbeta. Ett tydligt tecken på att hälsan förbättrats över tiden vid given ålder är den ökade medellivslängden. Tillsammans med utvecklingen av utträdesåldern har den inneburit att antalet år utanför arbetslivet efter utträdet successivt har ökat (se tabell 3.5).

Tabell 3.5 Förväntad återstående medellivslängd vid 65 års ålder

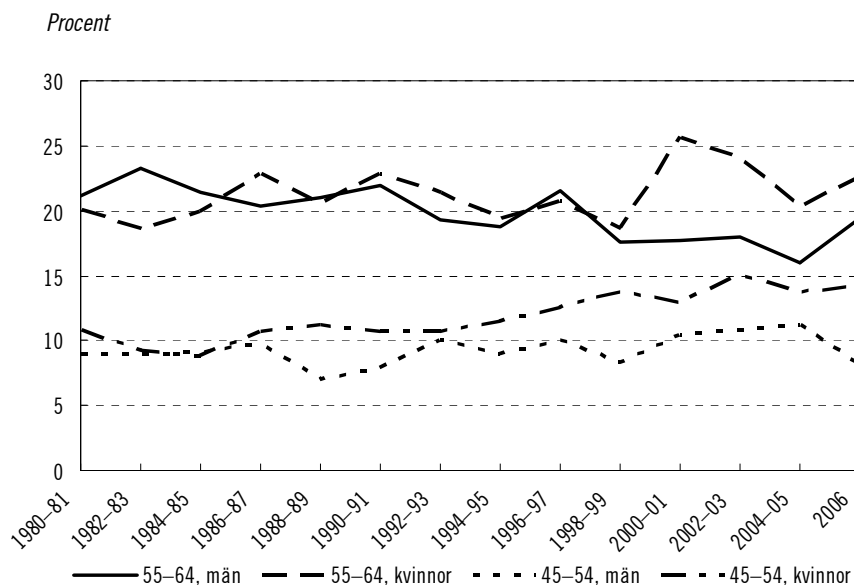
| År | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| Män | 14,1 | 14,6 | 14,7 | 15,3 | 15,9 | 16,7 | 17,4 |
| Kvinnor | 17,5 | 18,4 | 18,5 | 19,0 | 19,7 | 20,1 | 20,6 |

Källa: SCB [b].

Den egenrapporterade ohälsan har för äldre män varit relativt stabil över tiden, medan den ökat för kvinnor i åldrarna 45 till 54 år (diagram 3.10). För kvinnor i åldrarna 55 till 64 år ökade den kraftigt under början av 2000-talet för att sedan gå ned till de tidigare nivåerna. Det är här viktigt att poängtera att egenrapporterade hälsomått ofta kan vara svåra att tolka. Vad individerna upplever som en hög grad av nedsatt arbetsförmåga kan variera över tiden beroende på bl.a. sociala normer. Även utvecklingen av medicinsk teknik samt ökad utbildning och ökade hälsokunskaper hos allmänheten bidrar till att alltmer av sjukligheten får en diagnos över tiden och därmed också fångas upp i hälsointervjuer.

Vilka insatser som blir möjliga från sjukvårdens sida kommer också ha betydelse för möjligheten att arbeta längre upp i åldrarna i framtiden. Sjukvården har varit en bidragande orsak till att medellivslängden ökat, men samtidigt finns det olika syn på hur längre medellivslängd påverkar levnadsförhållandena (se vidare avsnitt 7.2.3).

Diagram 3.10 Andel med mycket nedsatt arbetsförmåga på grund av långvarig sjukdom 1980–2006



Anm.: Frågorna som ställdes var: Har du någon "långvarig sjukdom, besvär efter olycksfall eller annan svaghet?", tar du "regelbundet medicin för något?" och medför besvaren "i hög grad nedsatt arbetsförmåga?".

Källa: SCB [d].

De som nu närmar sig pensionsåldern har en bättre utbildningsnivå och arbetar i andra yrken än tidigare generationer. En förklaring till den ökade utträdesåldern de senaste 10 åren kan vara att 40-talisterna är den första generationen med en betydligt högre andel med högre utbildning än tidigare generationer. De flesta kvantitativa studier av faktisk pensionsålder visar på att personer med hög utbildning går i pension senare än de som inte har hög utbildning.⁶³

I dag är det en betydligt större andel av befolkningen som väljer att skaffa sig en högre utbildning. Det är därför också oklart om det förhållande som råder för dagens äldre mellan högre utbildning och faktisk pensionsålder kommer att gälla även morgondagens

⁶³ Tolkningen av detta ska bl.a. ske med hänsyn till att utbildningsnivå, utöver rent human-kapital, även är en bärare, s.k. proxy, för annan förklarande information för en senare pensionering. Exempelvis medför högre utbildning färre arbetslöshetsperioder, hälso-effekter och ökad anställningsbarhet, vilket gör det svårt att tala om en ren utbildnings-effekt på pensionsåldern.

äldre. Det är inte heller klarlagt vilket värde de äldres utbildning har jämfört med de yngres. En utbildning som ligger långt tillbaka i livet är som regel mindre anpassad till arbetsmarknadens behov, men värdet av en utbildning kan också öka om den kombineras med lång arbetslivserfarenhet.

Enligt en OECD-sammanställning av forskningen om ålderns betydelse för produktiviteten minskar produktiviteten med ålder.⁶⁴ Dessa produktivetsminskningar kan emellertid delvis kompenseras med hjälp av hjälpmedel och anpassningar av arbetsmiljön. En sammanställning av undersökningar på makronivå visar å andra sidan att ekonomier med en äldre arbetskraft växer snabbare än ekonomier med en yngre arbetskraft.⁶⁵

3.3.3 Alla tjänar inte på att arbeta länge

Ekonomiska drivkrafter kan förklara mycket, men inte hela individernas pensionsbeslut.⁶⁶ En grundläggande tanke med det reformerade pensionssystemet var att stärka drivkrafterna för arbete.

Det finns för de flesta ett tydligt samband mellan det individuella arbetslivets längd och den pension som systemet ger. Men för relativt stora grupper är de ekonomiska incitamenten svagare.⁶⁷ Det gäller dels dem med relativt höga inkomster eftersom inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp inte ger några offentliga pensionsrättigheter även om pensionsavgifter tas ut.⁶⁸ Dels gäller det dem med låga inkomster som endast kvalificerar sig för garantipension eller dem som har inkomster från sjuk- eller aktivitetsersättning som får samma pension oavsett om de börjar arbeta eller inte.⁶⁹ För personer med låga inkomster minskar därtill bostadstillägget för pensionärer (BTP) drivkrafterna till arbete efter 61 års ålder eftersom bostadstillägget beviljas även dem med sjukersättning.⁷⁰

⁶⁴ OECD [2006].

⁶⁵ Malmberg, B., Lindh, T. & Halvarsson, M. [2008].

⁶⁶ Palme, M. & Svensson, I. [2004].

⁶⁷ Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:44).

⁶⁸ RFV [2001b] finner att personer med inkomster över 7,5 basbelopp har en högre sannolikhet att vilja gå i pension tidigare än vid 65 års ålder.

⁶⁹ Omkring 10 procent av dem som hade pensionsgrundande inkomst 2005 hade det från sjuk- eller aktivitetsersättning. Försäkringskassan [2007b].

⁷⁰ Den maximala ersättningen 2008 var 4 650 kronor per månad för en ensamstående. Bostadstillägg till pensionärer kan beviljas personer som har ålderspension, sjuk- eller aktivitetsersättning, änkepension, särskild efterlevandepension, hustrutillägg eller motsvarande förmån enligt lagstiftningen i ett annat EU/EES-land. Bostadstillägg för pensionärer beviljas inte för ålderspension som tas ut före 65 års ålder.

Ålderspensionssystemet premierar således fortsatt arbetskraftsdeltagande, men inte nödvändigtvis fortsatt arbete, för dem som har inkomster från sjuk- och aktivitetsersättning. För den som har sjukersättning och en inkomstpension som överstiger garantipensionen finns starka incitament att vänta med att ta ut ålderspension till 65 års ålder eftersom sjukersättningen är pensionsgrundande. Möjligheterna att finansiera ett tidigt utträde via offentliga inkomstförsäkringar sätter därmed delvis flexibiliteten i pensionssystemet ur spel för vissa grupper.

Det är inte bara det statliga pensionssystemet som påverkar pensionsbeslutet – kollektivavtalsreglerat och privat pensionssparande är också viktiga faktorer.⁷¹ Dessa kan ofta tas ut vid betydligt lägre åldrar än den statliga pensionen. En avgångspension har bedömts ha stor inverkan på beslut att tidigarelägga pensionen.⁷² Det finns skatte- och avdragsbestämmelser som kan göra det förmånligt för arbetsgivaren att erbjuda en pensionslösning i stället för fortsatt anställning.⁷³ Arbetsgivarnas kostnader för tjänstepension för äldre arbetskraft är ofta mycket höga. Det beror både på att äldre ofta har en relativt hög lön och på att premierna i vissa system stiger med ökande ålder.

Det är viktigt att komma ihåg att utträdesbeslut som regel tas i hushåll med två personer, och de koordinerar ofta sina pensionsbeslut.⁷⁴ Alla möjligheter att sluta arbeta kommer därför att påverka fler än dem som får möjligheten. Det gör det än viktigare att se över de ekonomiska incitamenten och regelverken kring pensionsbeslutet.

3.3.4 Normen om pension vid 65 har börjat luckras upp

Både arbetstagare och arbetsgivare vill ha låg pensionsålder. I en undersökning från 2005 uppgav omkring 65 procent av arbetstagarna att de ville gå i pension före 62 års ålder.⁷⁵ Enligt enkätundersökningar är svenska arbetsgivarrepresentanter ovilliga att

⁷¹ Uppskattningar av omfattningen av kompletterande försäkringar finns i Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. [2007].

⁷² Eklöf, M. & Hallberg, D. [2006]. Enligt deras skattningar skulle sannolikheten till förtida pension minska med 10–30 procent om ingen fick erbjudande om förtida pension.

⁷³ Ds 2007:21.

⁷⁴ Ds 2007:21. Riksförsäkringsverket (RFV [2001b]) finner att sammanboende har en högre sannolikhet än ensamstående att vilja gå i pension tidigare än vid 65 års ålder.

⁷⁵ SIFO Research & Consulting [2005].

anställa personer över 50 år och anser att de flesta av de anställda på deras företag borde gå i pension i förtid.⁷⁶ Det är inte säkert att dessa attityder till äldre arbetskraft kommer att bestå i framtiden om det blir ökad brist på framför allt yngre arbetskraft.

Innan det svenska pensionssystemet reformerades under 1990-talet var den lagstadgade pensionsåldern 65 år. Det finns tecken på att denna var normgivande och fungerade som en allmänt accepterad övre gräns för det yrkesaktiva livet. I det nya pensionssystemet är pensionsåldern flexibel och löntagarna har rätt att kvarstå i anställning fram till 67 års ålder.

Fortfarande är det mycket vanligt med pensionering vid 65 år, vilket inte kan förklaras av ekonomiska incitament.⁷⁷ Normerna kring pensionsåldern är starka, även om det finns tecken på att dessa börjar luckras upp. Hittills har den genomsnittliga pensionsåldern förblivit relativt oförändrad medan spridningen i pensionsålder ökat. Försvagningen av normen tycks därmed verka mot både lägre och högre pensionsålder. Med andra ord kan det ha blivit mer socialt accepterat att ta ut pension både sent och tidigt. Om uppluckringen av normen innebär att tidig pension blir vanligare skulle det kunna få stora följder för finansieringen av välfärdstjänster och pensioner. Som visades tidigare i detta kapitel har dock andelen bland 60–64-åringarna som tar ut ålderspension ökat betydligt mer än andelen av deras inkomst som kommer från denna källa. Där emot har inkomsterna från, framför allt, avtalspensioner, men också privata pensioner ökat.

3.4 Avslutning

Ett tidigare inträde på arbetsmarknaden och ett senare utträde skulle kunna ge ett betydande bidrag till fler arbetade timmar. En starkare utveckling av arbetsutbudet än i utredningens basscenario skulle öka tillväxten och förbättra möjligheterna att finansiera en utveckling av de offentliga välfärdssystemen i framtiden.

Inträdet på arbetsmarknaden har en nära koppling till utbildningens längd och utbildningssystemens effektivitet. När det gäller de ungas utbildningsnivå är utvecklingen tudelad. Bland de unga ökar andelen med högskoleutbildning samtidigt som andelen med

⁷⁶ RFV [2001c].

⁷⁷ Ds 2007:21.

endast förgymnasial utbildning är konstant. Unga som saknar gymnasieutbildning har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom andelen unga utan gymnasieutbildning är relativt konstant finns risk för att det skapas en stor grupp med svag förankring på arbetsmarknaden. Mycket talar för att tidiga insatser i skolan är mest effektivt för att motverka skolmisslyckanden.

Högskolestudierna i Sverige påbörjas sent och tar lång tid. En förändring av detta skulle ge ett ökat bidrag av arbetade timmar med relativt hög produktivitet. Att inte effektivt utnyttja den tid som avsätts för utbildning är kostsamt inte bara för det offentliga, utan även för individerna vars livsinkomst kraftigt minskas. Med tanke på svenska högskolestudenters höga ålder och långa väg genom utbildningsväsendet är det befogat att överväga att införa någon form av ökade ekonomiska incitament via avgifter och premier i studiemedelssystemet. För att minska risken att avgifterna leder till en ökad social snedrekrytering skulle det kunna vara möjligt att låna till avgiften eller införa ett stipendiesystem.⁷⁸

Eftersom utbildning tar tid och strukturomvandlingen är snabb är det svårt, för att inte säga omöjligt, för samhället att styra individerna att välja "rätt" högskoleutbildning.⁷⁹ Det är ändå viktigt att förbättra den information som gör det möjligt för individer att fatta informerade beslut. Med tydlig, enkel och objektiv information och en utbyggd studie- och yrkesvägledning relativt tidigt i utbildningskedjan skulle det offentliga med små resurser kunna uppnå ett effektivare och mindre kostsamt utbildningssystem.

Samhället kan och bör dessutom utnyttja olika instrument för att skapa drivkrafter som dels uppmuntrar individer att utbilda sig, dels stimulerar skolor, högskolor och universitet att erbjuda bra utbildning.

Den ökade medellivslängden har gjort att tiden som pensionär har ökat. För att öka de ekonomiska incitamenten till arbete för äldre har staten de senaste åren genomfört reformer i ett antal transfereringssystem. När det gäller pensionsområdet ska det reformerade pensionssystemet tillförsäkra balans mellan inkomster och utgifter. Med tanke på den demografiska utvecklingen är det rimligt att överväga behovet av ytterligare åtgärder innan de fulla effekterna av det nya pensionssystemet kan utvärderas.

⁷⁸ Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2003:57).

⁷⁹ Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:69).

Exempel på åtgärder som har genomförts i andra länder är att anpassa de åldersgränser som finns i ålderspensionssystemet till medellivslängden. Det bör övervägas även i Sverige. Likaså bör reglerna för garantipensionen och bostadstillägget för pensionärer ses över. En sådan översyn måste samtidigt beakta fördelningseffekterna av en förändring av regelverket.

Utträdet från arbetsmarknaden sker för de flesta via andra system än det statliga pensionssystemet. För att höja utträdesåldern är det därför viktigt att beakta de ekonomiska incitamenten och normerna i samtliga relevanta system, inte bara det statliga pensionssystemet. Åldersgränsen för uttag av privat och kollektivt pensionssparande är ofta betydligt lägre än gränsen för uttag av ålderspension. Det kan övervägas om det skulle vara lämpligt att det offentliga försökte påverka dessa åldersgränser via exempelvis skattesystemet.

4 God produktivitetsutveckling

Produktivitetsutvecklingen har haft stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen av välbefindandet i Sverige. De senaste femtio åren har antalet arbetade timmar i Sverige bara ökat marginellt, samtidigt som produktiviteten mer än fyrdubblats. Produktivitetstillväxten varierar mellan branscher och olika tidsperioder, och sedan början av 1990-talet har produktivitetsutvecklingen i Sverige varit god. Scenarierna för Långtidsutredningen 2008 som sammanfattades i kapitel 2, antar att denna goda utveckling fortsätter framöver.

Genom den ökande efterfrågan på tjänster i ekonomin sker en förskjutning i sysselsättningen från tillverkningsindustrin till tjänstesektorn. Produktivitetstillväxten är högre inom tillverkningsindustrin än i tjänstesektorn, vilket gör att sysselsättningsförskjutningen inneburit en ökad produktion i tjänstebanscher med relativt svag produktivitetstillväxt. Men effekten av det på produktiviteten i ekonomin som helhet är oklar. Tjänster används ofta som insats i andra branschers produktion och påverkar därigenom produktivitetsutvecklingen i andra branscher.

Produktivitetsutvecklingen påverkas av en rad olika faktorer, däribland den makroekonomiska stabiliteten, utbildningsnivån, tillgången på riskkapital, forskning och utveckling, förutsättningarna för entreprenörer och företagare samt konkurrensen. Det gör att en politik för att främja en god produktivitetsutveckling måste ha en bred ansats och vara generellt inriktad.

4.1 Produktivitetstillväxten varierar kraftigt

En god produktivitetsutveckling har stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen av välbefindandet, såväl historiskt som i framtiden.

En god produktivitetstillväxt innebär att ekonomins resurser används på ett alltmer effektivt sätt.

Produktiviteten kan mätas på olika sätt. I detta avsnitt används främst den s.k. arbetsproduktiviteten, förädlingsvärdet per arbetad timme, som mått på produktiviteten. Samtidigt ska man vara medveten om att det finns betydande problem förknippade med att mäta produktivitetstillväxten, särskilt utvecklingen på branschnivå, se faktaruta 4.1. I detta kapitel diskuteras enbart näringslivets produktivitet, medan produktiviteten i den offentliga sektorn behandlas i kapitel 7.

4.1.1 God produktivitetstillväxt sedan början av 1990-talet

Produktivitetstillväxten i Sverige har varierat över tiden. Efter 1950- och 1960-talets goda produktivitetstillväxt försvagades produktivitetstillväxten i Sverige under ett par decennier.

Låg produktivitetstillväxt under 1980-talets devalveringspolitik...

Större delen av 1980-talet präglades av makroekonomisk instabilitet. De offentliga finanserna försvagades, inflationen var hög och ekonomin drabbades av flera kostnadskriser. För att möta kostnadskriserna fördes en devalveringspolitik som medförde att industrin på kort sikt fick stärkt konkurrenskraft. Men på längre sikt minskade omvandlingstrycket på företagen genom att kostnaden (reallönen) för arbete sjönk jämfört med kostnaden för maskiner. Därigenom minskade drivkrafterna till att byta ut arbetskraft mot maskiner och nyinvesteringarna och rationaliseringarna minskade med försämrade produktivitetstillväxt som följd.⁸⁰

... följdes av hög produktivitetstillväxt efter 1990-talskrisen

I början av 1990-talet övergavs devalveringspolitiken och kronan knöts till EU:s dåvarande valuta. Det ledde till lägre inflation men följden blev även kraftigt stigande reala räntor. Tillsammans med en internationell konjunkturavmattning bidrog detta till en snabbt sjunkande efterfrågan och stigande arbetslöshet i ekonomin.

⁸⁰ Eklund, K. [1993].

Samtidigt försvagades de offentliga finanserna kraftigt på grund av den stigande arbetslösheten och den framväxande bankkrisen. Den offentliga verksamheten tvingades rationalisera med ytterligare ökad arbetslöshet som följd.⁸¹

Den djupa ekonomiska krisen medförde att BNP sjönk tre år i rad. En omfattande utslagning av produktionsresurser ägde rum, där främst mindre produktiv produktion försvann. En följd av att en inte obetydlig del av arbetskraften rationaliserades bort under en kort period var att produktiviteten ökade snabbt. Då nedgången i sysselsättning drabbade lågutbildade hårdare än högutbildade kan förändringen i riktning mot en högre andel högutbildade ha förstärkt ökningen av produktiviteten. Det kan samtidigt ha inneburit en permanent utslagning av delar av arbetskraften, eftersom sysselsättningsgraden än i dag är lägre än före 1990-talskrisen. Det skulle i så fall innebära att den positiva tillväxteffekten av produktivetsutvecklingen överskattas om produktivetsökningen till en del beror på lägre sysselsättning. För att bedöma effekten på tillväxten måste båda effekter beaktas.

Till en viss del kan produktivetsökningen efter krisen förklaras av den konjunkturrefekt som återhämtningen medförde. Men den goda produktivitetstillväxten har bestått långt in på 2000-talet, även om den dämpats under de senaste åren (diagram 4.1). En bidragande orsak till den goda produktivitetstillväxten är att devalveringspolitiken övergavs. Det främjade omvandlingstrycket i näringslivet och tillsammans med en politik inriktad på låg inflation och stabila offentliga finanser har det bidragit till en stabilare makroekonomisk utveckling och lägre räntor. Det mesta tyder på att den positiva utvecklingen även förklaras av internationaliseringen, utvecklingen inom informationstekniken (IT), innovationer och avregleringar av produktmarknader.

Produktivetsutvecklingen i näringslivet i Sverige under det senaste dryga decenniet har varit god också vid en internationell jämförelse. Det gäller både i hela näringslivet och i många enskilda branscher, inklusive många tjänstebranscher. Den senaste tidens inbromsning i produktiviteten påverkar inte denna bedömning.

Enligt Konjunkturinstitutet⁸² växte produktiviteten med 3,5 procent 2006, minskade med 0,5 procent 2007 samt bedöms minska med ytterligare 0,5 procent 2008. Långtidsutredningen

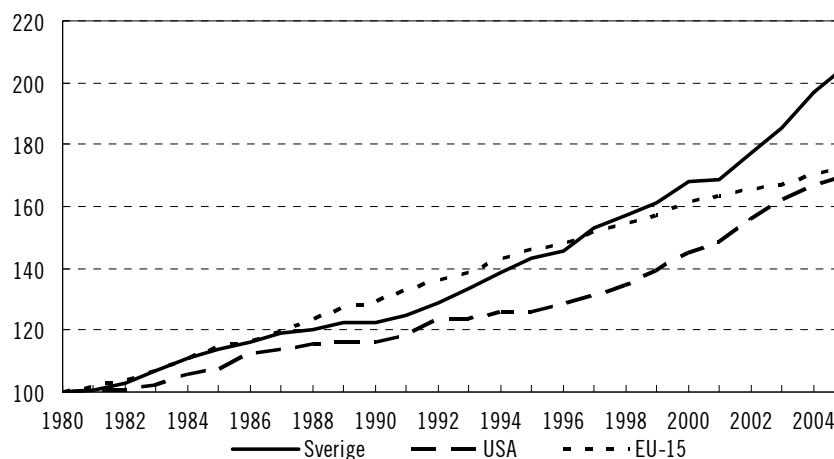
⁸¹ Södersten, B. & Tson Söderström, H. (red.) [2004].

⁸² Konjunkturinstitutet [2008].

bedömer att den kortsiktiga nedgången för 2007 och 2008 till stor del är konjunktorellt betingad och inte av strukturell karaktär och produktiviteten bedöms framöver att närma sig en långsiktig produktivitetstillväxt på ca 2,5 procent per år för näringslivet.⁸³

Diagram 4.1 Arbetsproduktiviteten i Sverige, EU-15 och USA (hela ekonomin) 1980–2005

Index 1980=100



Anm.: Arbetsproduktiviteten definieras som förädlingsvärde per arbetad timme. EU-KLEMS är ett EU-finansierat projekt som ska ta fram jämförbara tidsserier för nationalräkenskaper från 1970 och framåt. Data finns i EU-KLEMS för 47 branscher. Mer information och dataserier finns på projektets webbplats <http://www.euklems.net/>.

Källa: EU-KLEMS.

4.1.2 Produktivitetstillväxten varierar mellan branscher⁸⁴

Produktivitetstillväxten är i genomsnitt högre i tillverkningsindustrin än i tjänstesektorn (tabell 4.1). I tillverkningsindustrin har produktivitetstillväxten varit särskilt stark i branschen el och optik, där teleprodukter ingår.

⁸³ Även Konjunkturinstitutet (Konjunkturinstitutet [2008]) tror på en återhämtning och prognostiserar en produktivitetstillväxt på 1,6 procent för 2009 och 3,5 procent för 2010.

⁸⁴ En mer detaljerad beskrivning av produktivetsutvecklingen finns i Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108), där scenarierna presenteras.

Tabell 4.1 Tillväxt i antalet arbetade timmar och arbetsproduktivitet 1980–2030

| Bransch | 1980–2005 | | 2005–2030 | |
|--|-----------------|---------------|-----------------|---------------|
| | Arbetade timmar | Produktivitet | Arbetade timmar | Produktivitet |
| Jord, skogsbruk, jakt, fiske | -2,7 | 2,9 | -3,2 | 4,0 |
| Gruvor, mineralutvinning | -3,0 | 4,0 | -1,7 | 4,3 |
| Tillverkningsindustri | -0,8 | 4,4 | -0,6 | 3,8 |
| El, gas, värme, vatten | -0,2 | 1,8 | -0,1 | 1,2 |
| Byggindustri | -1,0 | 1,3 | 0,7 | 0,9 |
| Parti-, detaljhandel | -0,1 | 3,2 | 0,7 | 2,6 |
| Transport, magasinering | 0,2 | 1,8 | -0,4 | 2,8 |
| Post och tele | -0,5 | 6,0 | -0,7 | 4,1 |
| Kreditinstitut och försäkring | 1,0 | 1,7 | -0,7 | 2,6 |
| Företagstjänster (inkl. uthyrning) | 3,4 | -1,1 | 0,7 | 1,0 |
| Personliga tjänster (inkl. hotell, rest.), Utb., sjukvård* | 2,1 | -0,2 | 0,9 | 0,7 |
| Näringslivet* | 0,3 | 2,5 | 0,1 | 2,3 |

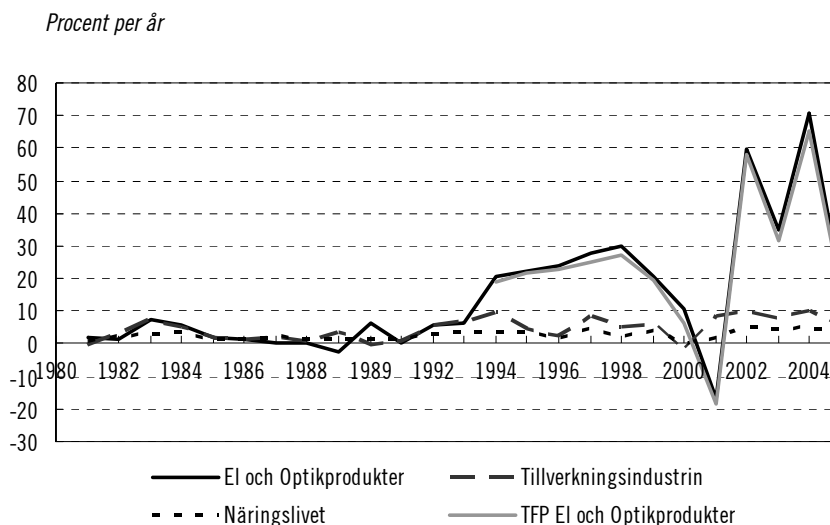
Anm.: Arbetsproduktivitet mäts som förädlingsvärde per arbetad timme. De historiska värdena är beräknade utifrån trendskattningar medan framskrivningen avser genomsnittliga utvecklingen mellan det faktiska värdet 2005 och det beräknade jämviktsvärdet 2030.

*Eftersom branschen Personliga tjänster, Utb., sjukvård samt Näringslivet i EU-KLEMS även innefattar offentlig produktion har separata beräkningar utifrån SCB:s Nationalräkenskaper gjorts för dessa branscher.

Källa: EU-KLEMS, SCB [e] samt egna beräkningar.

Produktiviteten i el- och optikbranschen har trendmässigt vuxit med ca 11 procent per år mellan 1980 och 2005, vilket är klart högst av alla branscher i det privata näringslivet. Sedan 1990-talet har branschen haft en mycket kraftig produktivetsutveckling (diagram 4.2). Produktivitetstillväxten i branschen förklaras främst av en stark teknisk utveckling.

Diagram 4.2 Produktivitetstillväxt i el- och optikbranschen, tillverkningsindustrin och näringslivet 1981–2005



Anm.: TFP är förkortning för totalfaktorproduktivitet, vilken beskrivs närmare i avsnitt 4.3. Före 1993 anges produktivitetstillväxten i branschen el och optikprodukter som ett genomsnitt av produktivitetstillväxten för maskinindustri (SNI 29), el och optikprodukter (SNI 30-33) samt fordonsindustri (SNI 34).

Källa: EU-KLEMS och SCB [e] för näringslivet.

Även om produktivitetstillväxten i tjänstesektorn i genomsnitt är lägre, finns flera tjänstebranscher där produktivitetstillväxten är väl så hög som i tillverkningsindustrin. Post- och telekommunikationer hade den högsta produktivitetstillväxten, knappt 6 procent per år sedan början av 1980-talet. Produktivetsutvecklingen har däremot varit svag i företagstjänstebranschen (inklusive uthyrning). För många av tjänstebranscherna, byggbranschen är ett undantag, var produktivitetstillväxten högre efter 1990 än under 1980-talet. Jämfört med USA och EU har produktivetsutvecklingen i många tjänstebranscher i Sverige varit god under det senaste decenniet.⁸⁵ Samtidigt är det svårt att mäta, och därmed

⁸⁵ Vid internationella jämförelser av produktivetsutvecklingen i bl.a. tjänstebranscherna mäts ibland produktiviteten per sysselsatt, se t.ex. Lundgren, S. (red.) [2007]. Utvecklingen i flera svenska tjänstebranscher blir då sämre än om produktiviteten mäts per timme. En förklaring till skillnaden är att den genomsnittliga arbetstiden skiljer sig åt mellan länderna.

också att jämföra, produktivetsutvecklingen i olika branscher, se faktaruta 4.1.

Faktaruta 4.1 Svårt att mäta produktivitet

Det finns betydande problem förknippade med att mäta produktivetsutvecklingen, inte minst gäller det utvecklingen i enskilda branscher. Betydelsen av mätproblem när olika delar av ekonomin jämförs påverkas av om problemen är större i vissa branscher än i andra och om denna skillnad förändras över tiden.

Ett problem är att produkterna förändras genom ständig teknik- och kvalitetsutveckling. Vid produktivetsberäkningar måste utvecklingen av produktionen beräknas som om kvaliteten inte förändrades. För att kunna jämföra exempelvis produktionen per timme vid olika tidpunkter måste man frysa teknikutvecklingen för att inte jämföra "äpplen och päron". Statistiska centralbyrån (SCB) gör detta genom att skapa kvalitetsneutrala priser och s.k. värdevikter. I ett exempel med tv-apparater innebär detta att när de gamla tjocka tv-apparaterna byts ut mot nya platt-tv fångas teknikförändringen upp genom att en värdevikt används som mäter värdet av produktionen i stället för t.ex. antal eller kilo. Idén innebär att en platt-tv motsvaras av värdet på exempelvis två gamla tv-apparater. Genom att använda värdevikter kan SCB skapa ett kvalitets neutralt pris. Det säger sig självt att kvalitets- och teknikförändringar är mycket svåra att uppskatta som volymförändringar (hur många gamla tv-apparater motsvarar en ny platt-tv?). Beräkningarna blir extra problematiska för varor där teknikförändringar sker mycket snabbt. För att uppskatta teknik- och kvalitetsförändringarna använder sig SCB av enkäter till tillverkare.

Den svaga utvecklingen för produktivitet i vissa tjänstesektorer, inte minst företags-tjänster, kan åtminstone till en del bero på mätproblem. Bland annat finns för flera av företagstjänsterna en hög grad av differentiering vilket gör pris- och kvalitetsjämförelser svåra. De mer kunskapsintensiva företagstjänsterna är dessutom ofta individuellt anpassade till kunden, vilket givetvis gör prisjämförelser än svårare. Den svaga produktivetsutvecklingen för dessa tjänster skulle åtminstone delvis kunna förklaras med att kvalitetsförbättringar underskattas och att prisutvecklingen på dessa tjänster därför överskattas.

Om man överskattar prisutvecklingen på vissa tjänster (eller varor) leder det inte nödvändigtvis till stora fel i skattningen av produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet. Detta eftersom mycket av tjänsterna, inte minst företagstjänsterna, används som insats i tillverkningsindustrin. Om mätproblemen är större för tjänster än för övriga produkter, kommer en för stor del av den totala produktivitetstillväxten att hänföras till tillverkningsindustrin och en för liten del till tjänstebanscher.

Strukturomvandlingen påverkar produktivetsutvecklingen

Strukturomvandlingen innebär att vissa branscher växer och vissa krymper och denna omvandling har betydelse för produktivetsutvecklingen i hela ekonomin.⁸⁶ Genom strukturomvandlingen kan produktiveten öka antingen genom att arbetskraft flyttar till verksamheter med högre produktivetsnivå, s.k. statisk effekt, eller till verksamheter med högre produktivetsstillväxt, s.k. dynamisk effekt. Dessutom finns en s.k. inom-effekt som beror på faktorer inom branschen eller företaget och som förklarar resten av produktivetsstillväxten.

Inom-effekten förklarar det mesta av produktivetsstillväxten under perioden 1975–2004.⁸⁷ Sysselsättningen har, relativt övriga branscher, inte ökat efter 1990 i branscher med högre produktivitet eller högre produktivetsstillväxt. Även på företagsnivå var bidraget från den dynamiska och statiska effekten av strukturomvandlingen till produktivetsstillväxten litet mellan 1997 och 2003.⁸⁸

Undersökningar av vilken betydelse nya och utträdande företag har för produktivetsstillväxten i tillverkningsindustrin har kommit till delvis olika resultat.⁸⁹ Att vissa studier för Sverige inte finner något större bidrag till produktivetsstillväxten från sysselsättningsförändringar inom branscher skulle kunna förklaras av att de tidsperioder som undersöks är relativt korta.⁹⁰ Nya företags betydelse syns framför allt på längre sikt och på kort sikt kan effekterna förväntas vara mindre för den ekonomiska tillväxten. Internationella studier som sträcker sig över längre perioder finner en större betydelse av företagsdynamiken för produktivetsstillväxten.⁹¹

Den ökade efterfrågan på tjänster har medfört att antalet (och andelen) arbetade timmar i tjänstesektorn kontinuerligt ökat, sam-

⁸⁶ Se vidare kapitel 5 för en diskussion om strukturomvandlingstakten i ekonomin.

⁸⁷ Lind, D. [2007]. Analysen är gjord på data från EU-KLEMS på 2-siffernivå enligt Svensk Näringsgrensindelning (SNI). Lind, D. [2003] visar i en tidigare undersökning av tillverkningsindustrin att undantaget teleproduktbranschen gav den dynamiska effekten ett negativt bidrag till produktivetsstillväxten efter 1990.

⁸⁸ Andersson, L-F. [2006]. Analysen är baserad på individ- och företagsdatabas från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). Företag med färre än en anställd och enskilda firmor (där ägaren inte räknas som anställd) har utelämnats i analysen.

⁸⁹ Hedén, Y. [2005] finner att 1990–2000 kom 40 procent av ökningen i arbetsproduktivitet och 50 procent av ökningen av totalfaktorproduktivitet från nystartandet och nedläggningen av företag. Edquist, H. & Vikström, P. [2007] finner att befintliga företag stod för 85 procent av produktivetsstillväxten åren 1997 till 2002.

⁹⁰ Karlsson, C. & Nyström, K. [2007].

⁹¹ Ahn, S. [2001].

tidigt som antalet timmar i tillverkningsindustrin minskat. Den klart snabbast växande tjänstebranschen är företagstjänster och inom den branschen växte delbranscherna forskningstjänster och databehandlingstjänster snabbast. Antalet arbetade timmar mer än fördubblades där mellan 1993 och 2005.⁹² Ökningen av sysselsättningen i företagstjänster är inte unik för Sverige utan återfinns i de flesta OECD-länder.

Tjänstesektorn har generellt haft en svagare produktivitetstillväxt än tillverkningsindustrin. Det är därför föga förvånande att empiriska studier haft svårt att belägga att strukturomvandlingen mot större tjänsteproduktion bidragit positivt till produktiviteten. Förskjutningen kan på lång sikt medföra en lägre produktivitetstillväxt i hela ekonomin, men det är inte en självklar slutsats eftersom tjänster har ökat i betydelse som insats i annan produktion. I avsnitt 4.2 finns en fördjupad diskussion kring vilken betydelse tjänstebranscherna kan ha för produktivetsutvecklingen i andra delar av ekonomin. Det är också viktigt att påpeka att statistiken inte ger underlag för slutsatsen att produktivitetstillväxten skulle ha varit högre förutan strukturomvandlingen.

Sysselsättningen ökar även i branscher vars tjänster mest konsumeras av hushållen. Inte minst växer branschen personliga tjänster, en bransch som har haft en svag produktivetsutveckling. En ökad sysselsättning i branscher som har svag produktivitetstillväxt och tillverkar produkter som konsumeras av hushållen bidrar entydigt till att produktivitetstillväxten i hela ekonomin blir lägre. Även om effekten på produktivitetstillväxten är negativ innebär detta inte att utvecklingen behöver vara negativ ur välfärdssynpunkt. Tvärtom speglar den ökade efterfrågan från hushållen på personliga tjänster ändrade preferenser hos hushållen.

Många av de tjänster som tillhandahålls av den offentliga sektorn uppvisar likheter med de personliga tjänsterna genom att de främst konsumeras av hushållen och produktivetsutvecklingen är svag. Produktiviteten för de offentliga tjänsterna diskuteras i kapitel 7.

⁹² EU-KLEMS och egna beräkningar.

Tabell 4.2 Strukturomvandling i näringslivet 2005–2030

Procentandel

| Bransch | 2005 | | 2030 | |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Förädlingsvärde | Arbetade timmar | Förädlingsvärde | Arbetade timmar |
| Jord, skogsbruk, jakt, fiske | 2,3 | 4,4 | 1,5 | 1,9 |
| Gruvor, mineralutvinning | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Tillverkningsindustri | 30,7 | 25,1 | 35,8 | 20,8 |
| El, gas, värme, vatten, reningsverk | 2,6 | 1,1 | 1,9 | 1,0 |
| Byggindustri | 4,7 | 8,9 | 3,8 | 10,3 |
| Tjänster | 59,4 | 60,2 | 56,8 | 65,8 |
| <i>Näringslivet</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> |

Källa: SCB [e] och egna beräkningar.

Andelen sysselsatta i tjänstesektorn fortsätter öka

Långtidsutredningens scenarier antar att den goda produktivitet utvecklingen sedan början av 1990-talet fortsätter även framöver. Produktivitetstillväxten inom tillverkningsindustrin antas vara oförändrad och öka med i genomsnitt 3,8 procent per år. Detta trots ett antagande om en klart lägre produktivitetstillväxt inom el och optikbranschen. För de flesta andra branscher i tillverkningsindustrin antas produktivitetstillväxten bli ungefär som under perioden 1980 till 2005.

Fortsatta avregleringar inom tjänsteområdet, inte minst inom EU, kommer att öka den internationella konkurrensen i tjänstesektorn. Eftersom regleringarna ännu är relativt omfattande i tjänstesektorn finns en betydande potential för bättre regler både i Sverige och internationellt.⁹³ Genomförandet av EU:s tjänstedirektiv har bedömts ge effekt för såväl internationell konkurrens i tjänstesektorn som BNP.⁹⁴

Mot bland annat den bakgrunden antar vi i basscenariot att produktivitetstillväxten i företagstjänstebanschen (inklusive uthyrning) blir högre i framtiden än under de senaste tjugofem åren. För detta talar också att produktiviteten i branschen har ökat under de senaste åren. Detta gäller även för transportbranschen som också antas få en högre produktivitetstillväxt i framtiden.

⁹³ OECD [2008d].

⁹⁴ Kox, H., Lejour, A. & Montizaan, R. [2005] och Copenhagen Economics [2005].

Den ökande efterfrågan på personliga tjänster medför att sysselsättningsandelen i branschen ökar framöver. Det är en bransch där såväl produktivetsnivån som produktivetsstillväxten förväntas vara fortsatt låg. Den ökande efterfrågan på välfärdstjänster som utredningen räknar med, bidrar till att andelen sysselsatta i den offentliga sektorn ökar, och som en spegel av detta minskar sysselsättningsandelen i det privata näringslivet.

En allt större sysselsättning i tjänstesektorn gör att produktivetsstillväxten i näringslivet som helhet i framtiden antas bli något lägre än tidigare: 2,3 procent per år jämfört med 2,5 procent per år de senaste 25 åren.

4.2 Tjänster påverkar andra branschers produktivitet

I takt med att sysselsättningen i tjänstesektorn ökar kan man fråga sig om det på lång sikt kommer leda till en lägre ekonomisk tillväxt.

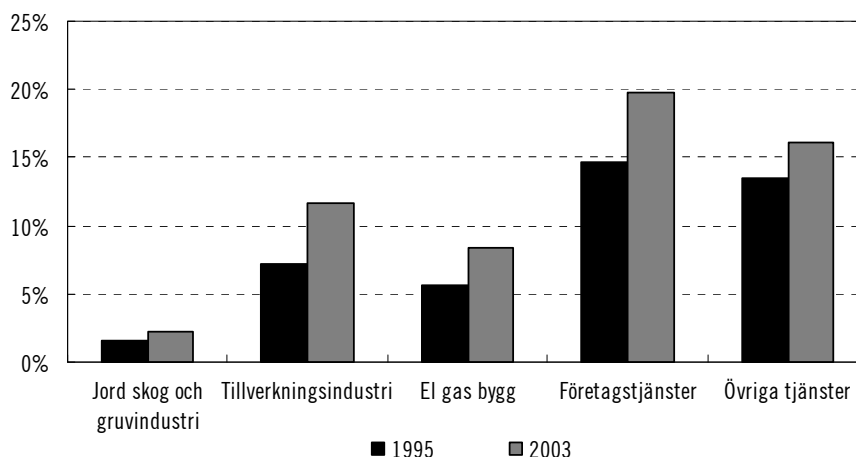
Fram till början av 2000-talet var produktivetsnivån högre i tjänstesektorn än i den varuproducerande sektorn. Förskjutningen av sysselsättning från varu- till tjänstesektorn bidrog därför tidigare till en högre produktivitet i ekonomin som helhet. Men sedan några år är produktivetsnivån lägre i tjänstesektorn än i varusektorn. Eftersom en stor del av tjänsterna används som insats i annan produktion, kan denna förskjutning av produktionen mot tjänstesektorn ändå bidra till en ökad effektivitet i ekonomin som helhet.

4.2.1 Företagstjänster allt viktigare som insats i industrin

I tillverkningsindustrin har inköpen av tjänster som andel av produktionsvärdet ökat. Det är företagstjänster och då framför allt gruppen ”andra företagstjänster” som ökat sin insatsandel hos tillverkningsföretagen (diagram 4.3). I ”andra företagstjänster” ingår bl.a. städning, telefoni, arbetsförmedling, rekrytering, arkitekt-tjänster och säkerhetstjänster, se faktaruta 4.2. Även insatsandelen av FoU-tjänster har ökat något.

Användning av övriga tjänster (transporter, kommunikationer, handel, finansiella tjänster, hotell och restaurang) som insats i tillverkningsindustrin har vuxit i ungefär samma takt som produktionsökningen, varför insatsandelen är relativt oförändrad.

Diagram 4.3 Insatsen av företagstjänster som andel av den totala produktionen 1995 och 2003



Källa: SCB [e] och egna beräkningar.

Andelen företagstjänster som insatsvara har ökat i samtliga varuproducerande branscher med undantag för stenkols- och petroleumproduktbranschen. Företagstjänsternas insats som andel av värdet av produktionen har ökat mer i tillverkningsindustrin än i tjänstebranscherna. Det är i sammanhanget värt att notera att de snabbast växande branscherna i tillverkningsindustrin (kemi och el och optik) också är de branscher där andelen företagstjänster som insats har ökat mest.

Ökningen av produktionen i företagstjänstebranschen kan bara till en viss del förklaras av att arbetsuppgifter flyttar från tillverkningsföretag till tjänsteföretag. En annan förklaring är att varornas tjänsteinnehåll ökat, och då särskilt dess kunskapsinnehåll. För att så är fallet talar bland annat det faktum att samtidigt som sysselsättningen i tillverkningsindustrin har minskat, har andelen av de sysselsatta i tillverkningsföretagen som har tjänsterelaterade arbetsuppgifter ökat. Denna ökning sker alltså samtidigt som antalet sysselsatta i företagstjänster ökat och tillverkningsföretagen ökat andelen inköpta företagstjänster. Tjänsteinnehållet i tillverkningsindustrins användning och produktion har ökat betydligt.⁹⁵

⁹⁵ Kox, H. & Rubalcaba, L. [2007].

En annan förklaring till att insatsandelen ökar är relativprisförändringar mellan insatsvaror och insattjänster. Den höga produktiviteten för produktionen av ett antal varor har medfört att företagstjänster blivit dyrare jämfört med andra insatsprodukter. Detta kan i sin tur ha bidragit till att andelen av värdet för insatsvaran företagstjänster ökat.

Faktaruta 4.2 Uthyrning och företagstjänster i statistiken

SNI (Svensk Näringsgrensindelning)

- 71 Uthyrning av fordon och maskiner utan bemanning samt av hushållsartiklar och varor för personligt bruk
- 72 Databehandling m.m.
- 73 Forskning och utveckling
- 74 Andra företagstjänster
 - 741 Juridisk och ekonomisk konsultverksamhet, holdingverksamhet
 - 742 Arkitekt- och teknisk konsultverksamhet o.d.
 - 743 Teknisk provning och analys
 - 744 Reklam
 - 745 Arbetsförmedling och rekrytering
 - 746 Detektiv- och bevakningsverksamhet; säkerhetstjänst
 - 747 Rengöring och sotning
 - 748 Övriga företagstjänster

4.2.2 Företagstjänster har betydelse för produktiviteten i andra branscher

En utflyttning av arbetsuppgifter från tillverkningsindustrin till tjänstesektorn påverkar produktiviteten i hela ekonomin. Utflyttningen kan bidra till ökad specialisering och att stordriftsfördelar utnyttjas i produktionen av olika tjänster. Det kan bidra till en högre produktivitetstillväxt i hela ekonomin även om utflyttningen i statistiken kan se ut att bidra till att branscher med låg produktivitetstillväxt växer medan branscher med högre produktivitetstillväxt krymper.

Tjänster som insatsvaror kan även ha indirekta effekter på produktiviteten i de branscher som använder dem, t.ex. genom att kunskap överförs. Det kan ske även om det inte återspeglas i ekonomiska transaktioner. Indirekta effekter kan också uppkomma

om tjänsten som används som insats förbättras utan att priset höjs. Underprissättning kan vara ett resultat av marknadsstrukturen för vissa kunskapsprodukter, och exempelvis uppstå i lägen med svag konjunktur.

Undersökningarna av företagstjänsternas indirekta effekter på produktiviteten genom olika former av överspillningseffekter är ofullständiga och tämligen fragmentiserade. Men det är relativt tydligt att IT-tjänster har positiva effekter på produktivetsutvecklingen i andra branscher. För övriga företagstjänster drar en studie en försiktig slutsats att tillväxten av företagstjänstesektorn under 1980-talet gav positiva överspillningseffekter på produktiviteten i ekonomin som helhet. Enligt studien förefaller det som om företagen inom företagstjänster då inte ville eller inte kunde ta ut priser som motsvarade det värde tjänsterna hade för de köpande företagen. För utvecklingen på 1990-talet är resultaten mer blandade.⁹⁶

4.3 Produktiviteten bestäms av investeringar, arbetskraftens kompetens och teknisk utveckling

Produktiviteten bestäms på lång sikt av arbetskraftens och kapitalens kvalitet, hur kapitalintensiteten i produktionen utvecklas samt av den tekniska utvecklingen i vid bemärkelse. Investeringar i olika typer av realkapital och i utbildning, samt åtgärder som främjar teknisk utveckling är därför viktiga för den långsiktiga utvecklingen av produktiviteten.⁹⁷

I statistiken kan utvecklingen av arbetsproduktiviteten delas upp i förändringar i realkapital, humankapital och teknisk utveckling. I praktiken innebär uppdelningen att man försöker beräkna bidragen från förändringar i IT-kapital, övrigt realkapital och i arbetskraftens sammansättning. Den del av förändringen i arbetsproduktivitet som inte förklaras av de tre faktorerna kallas

⁹⁶ Kox, H. & Rubalcaba, L. [2007].

⁹⁷ Se vidare bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108) för en närmare beskrivning av metoder för att analysera produktivetsutveckling och olika datakällor. Tillväxtbokföringsmetoden som tillämpas i detta avsnitt har på senare år använts i ett antal studier för att analysera Sveriges produktivetsutveckling som exempelvis i bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:14) eller Skyttesvall, T. & Hagén, H-O. [2008].

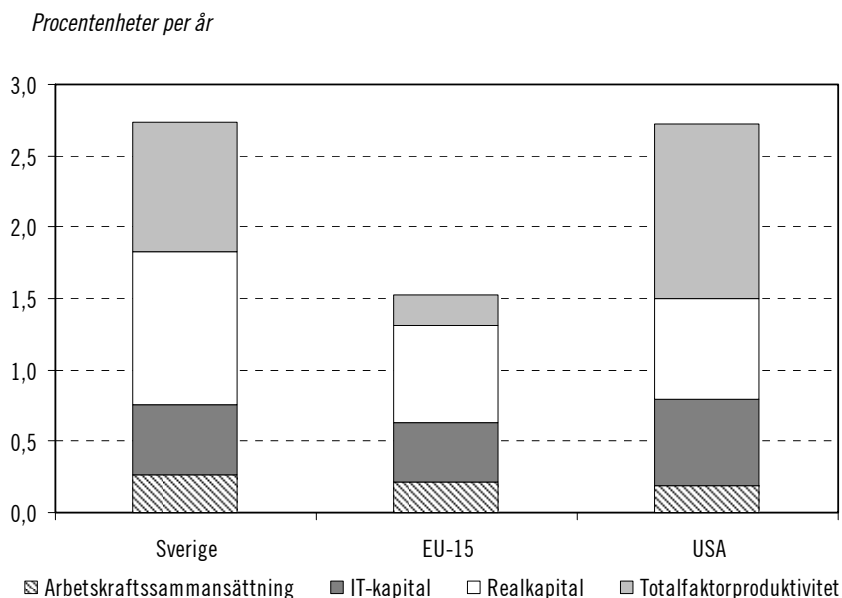
totalfaktorproduktivitet.⁹⁸ Den används ofta som ett mått på bidraget från den tekniska utvecklingen i vid bemärkelse, en faktor som inte kan mätas direkt.

Ökat realkapital och den tekniska utvecklingen var de viktigaste faktorerna till produktivitet utvecklingen i Sverige under den senaste dryga tioårsperioden och stod tillsammans för två tredjedelar av produktivitetstillväxten i det svenska näringslivet mellan 1994 och 2005 (diagram 4.4). IT-kapital bidrog med en femtedel medan sammansättningsförändringar av arbetskraften mot fler högutbildade bidrog i mindre omfattning.

Det finns stora skillnader i hur olika branscher bidragit till den totala produktivitet utvecklingen i ekonomin. Det finns också stora skillnader mellan branscher i vad som främst bidragit till branschens produktivitetstillväxt. Ökningen av totalfaktorproduktiviteten i teleproduktbranschen förklarar en betydande del av den samlade produktivitet utvecklingen den senaste tioårsperioden.

⁹⁸ I s.k. tillväxtbokföring som bygger på Solows tillväxtmodell (Solow, R. M. [1957]) är teknikutvecklingen en residual ofta kallad totalfaktorproduktiviteten. Förändringen i totalfaktorproduktivitet definieras vanligtvis som produktionsökningen minus ett vägt medelvärde av ökningen av faktorinsatsen.

Diagram 4.4 Produktivetsbidrag i hela ekonomin, genomsnitt per år 1994–2005



Källa: EU-KLEMS och egna beräkningar.

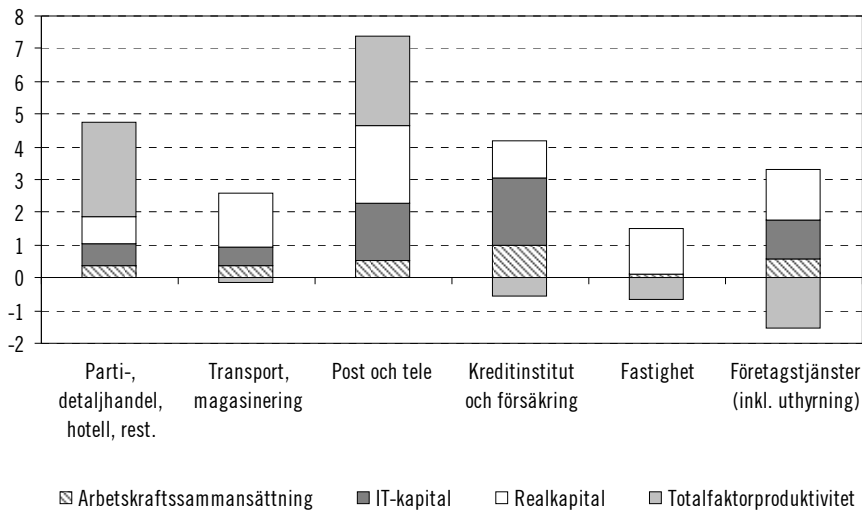
Även i tjänstesektorn finns stora branschvisa skillnader för vilka faktorer som bidragit till produktivitetstillväxten.

Företagstjänstebranschen har haft en svag produktivetsutveckling, även om den förbättrats det senaste decenniet. Den svaga utvecklingen beror på att totalfaktorproduktiviteten utvecklats negativt i branschen det senaste decenniet (diagram 4.5). Här bör noteras att det är svårt att mäta utvecklingen av både kvalitet och pris i denna bransch, se faktaruta 4.1.

I flera tjänstebranscher har investeringar i IT- och övrigt kapital varit viktiga för att förklara produktivetsutvecklingen det senaste decenniet. I finansbranschen (kreditinstitutet och försäkring) har dessutom den ändrade sammansättningen av arbetskraften, i riktning mot fler högskoleutbildade, bidragit positivt till produktivetsutvecklingen.

Diagram 4.5 Produktivetsbidrag i tjänstebranscher, genomsnitt per år 1994–2005

Procentenheter per år



Källa: EU-KLEMS och egna beräkningar.

I USA och ett antal EU-länder har ökad användning av IT-kapital och högskoleutbildad arbetskraft lämnat ett betydande bidrag till ökningen av arbetsproduktiviteten i tjänstesektorn. Samtidigt kan skillnaderna i arbetsproduktivitet mellan länderna inte enbart förklaras med skillnader i dessa faktorer. I stället kännetecknas länderna med högst tillväxt av en relativt stark utveckling av totalfaktorproduktiviteten.⁹⁹

4.3.1 Investeringar viktiga för produktivitetstillväxten

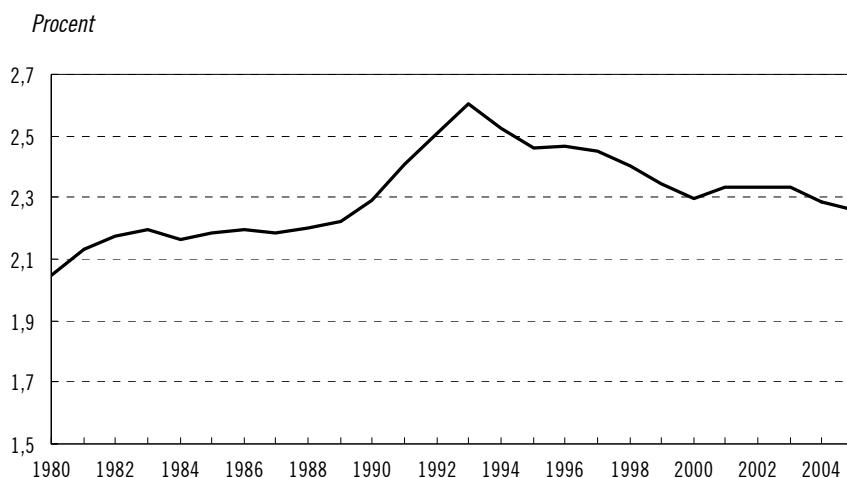
Mer och bättre kapital förklarar runt hälften av produktivitetstillväxten i näringslivet. Genom att arbetskraften försetts med en större mängd kapital har arbetsproduktiviteten ökat. Investeringar i realkapital påverkar produktiviteten i näringslivet på två sätt. Dels

⁹⁹ Inklaar, R., Timmer, M.P. & van Ark, B. [2008].

genom att de ökar kapitalet i förhållande till antalet arbetade timmar, dvs. ökar kapitalintensiteten, dels genom att de tillför produktionen ny teknik då nytt kapital ersätter äldre.

Realkapitalstocken i form av maskiner och byggnader har historiskt vuxit genom investeringar. Investeringarna är nödvändiga för att ersätta förslitet kapital och för att möjliggöra introduktion av nya ekonomiska aktiviteter. Låga investeringar leder till att maskiner och byggnader inte ersätts i samma takt som de slits, dvs. kapitalstocken minskar, på motsvarande sätt leder stora investeringar till att kapitalstocken växer.

Diagram 4.6 Kapitalkvot 1980–2005



Anm.: Kapitalkvoten är kapitalstocken dividerad med BNP. Före 1993 är kapitalstocken beräknad enligt Perpetual Inventory Method (PIM), dvs. stockvärdena är beräknade med hjälp av antaganden angående investeringar och deprecieringstakter utifrån ett observerat startvärde.

Källa: EU-KLEMS och egna beräkningar.

Den svenska kapitalstocken växte snabbare än BNP under perioden 1980–2005 (2,6 procent årligen jämfört med 2,2 procent). Kapitalkvoten¹⁰⁰ var något högre under 2000-talets första hälft än under 1980-talet (diagram 4.6). Den kraftiga uppgången i kapitalkvoten under lågkonjunkturåren i början av 1990-talet återspeglar i högre grad fallet i BNP än en hög tillväxt i kapitalstocken. På mot-

¹⁰⁰ Kapitalkvoten är kapitalstocken dividerad med BNP.

svarande sätt speglar den sjunkande kapitalkvoten under 1990-talets slut främst den kraftiga återhämtningen i BNP-tillväxten.

Under perioden har det privata kapitalets andel av den totala stocken ökat i förhållande till det offentliga. Den minskade offentliga kapitalkvoten har uppkommit genom att den kommunala sektorns kapitalstock minskat i förhållande till BNP medan den statliga kapitalkvoten varit konstant.

Mellan 1980 och 2005 var kapitalkvoten ca 2,3. I basscenariot utvecklas kapitalstocken så att detta förhållande mellan stock och BNP även gäller 2030. Långtidsutredningens scenarier antar att den privata kapitalstocken på lång sikt växer i takt med utvecklingen av näringslivets förädlingsvärde. Eftersom den kommunala sektorns utgifter är kopplade till dess omfattande ansvar inom vård, skola och omsorg antas den kommunala konsumtionen i viss mån påverka utvecklingen av den kommunala kapitalstocken. Drivkrafterna för utvecklingen av den statliga kapitalstocken antas vara delvis annorlunda genom att en stor del av statens investeringar används till infrastruktur. Därför antas i scenarierna att den statliga kapitalstocken växer i takt med BNP.

Finansiella marknader påverkar investeringarna

Den finansiella marknadens funktionssätt har enligt empiriska studier en signifikant effekt på investeringsnivån utöver kostnadsvariablerna.¹⁰¹ Den finansiella marknadens inverkan på investeringar förklaras av att företag, och då särskilt små företag, ofta möter en likviditetsrestriktion. Också i högt industrialiserade länder har små företag en begränsad tillgång till krediter på de finansiella marknaderna, vilket gör att de inte kan fatta sina investeringsbeslut oberoende av sin likviditet.

Sverige har ett relativt stort produktivetsbidrag från IT-kapital

En del av kapitalets bidrag till produktivitetsoökningen i Sverige, speciellt under senare delen av 1990-talet, har berott på en ökad andel IT-kapital i produktionen. IT bidrar till ökad produktivitet dels genom att företag i alla branscher investerar i IT-kapital, dels genom att IT-branschen haft en högre produktivitetstillväxt än

¹⁰¹ Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:12).

andra branscher. Den snabba tekniska utvecklingen i produktionen av IT-kapital har samtidigt bidragit till lägre pris på IT-utrustning. Bidraget till produktiviteten som kommer från IT-kapitalet var högre i Sverige och USA än EU-genomsnittet (diagram 4.4). Men IT-kapitalets betydelse för produktivitetens utveckling verkar ha avtagit något under 2000-talet. Förklaringen är troligen den lägre tillväxten i IT-branscherna de senaste åren.

4.3.2 Arbetskraftens kvalitet har betydelse för produktiviteten

Arbetskraftens kvalitet påverkar produktiviteten. Som mått på kvalitet används ofta arbetskraftens formella utbildningsnivå, även om flera studier använder ytterligare dimensioner som t.ex. kön och ålder.¹⁰² En välutbildad person bidrar enligt teorin mer till ökningen av förädlingsvärdet än en person med mindre utbildning.¹⁰³

En ökad andel högutbildade har bidragit till högre produktivitet

I Sverige har andelen timmar i produktionen som utförs av eftergymnasialt utbildade ökat sedan mitten av 1990-talet. Detta kan till viss del förklaras av att den svaga arbetsmarknaden i Sverige under 1990-talet gick hand i hand med en snabb ökning av antalet utbildningsplatser i den eftergymnasiala utbildningen. Utvecklingen har medfört en sammansättningsförändring av arbetskraften mot att andelen med hög utbildning har ökat i arbetskraften. Sammansättningsförändringen drivs också av att betydligt fler av de yngre som nu träder in på arbetsmarknaden har eftergymnasial utbildning jämfört med de äldre personer som lämnar arbetskraften.

Den förändrade utbildningssammansättningen bland de sysselsatta har bidragit till produktivitetstillväxten den senaste tioårsperioden.¹⁰⁴ Bidraget till produktiviteten från sammansättningsförändringar i arbetskraften har varit något högre i Sverige än i USA och högre än i EU-15 mellan 1995 och 2005 (diagram 4.4).

¹⁰² Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:14), Jorgenson D., Ho, M. & Stiroh, K. [2007], van Ark, B., O'Mahoney, M. & Ypma, G. [2007].

¹⁰³ Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:14).

¹⁰⁴ Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:14).

Inom tillverkningsindustrin har fler eftergymnasialt utbildade lämnat ett litet, positivt bidrag i alla branscher. El- och optikproduktbranschen har haft det enskilt största bidraget av förändringar av utbildningssammansättningen inom tillverkningsindustrin. Sammansättningsförändringar har bidragit positivt till produktivitet utvecklingen i alla tjänstebranscher, men betydelsen är klart störst i finansbranschen (diagram 4.5). Inom företagstjänster finns stora skillnader mellan olika delbranscher. En grov indelning efter utbildningsnivån visar att i företagstjänster med en större andel eftergymnasialt utbildade är antalet arbetade timmar ungefär dubbelt så stort¹⁰⁵ jämfört med i företagstjänster med fler lågutbildade. Men antalet arbetade timmar ökade det senaste decenniet betydligt mer i företagstjänster med en relativt stor andel lågutbildade.

Högre utbildning kommer att bidra även framöver

Om andelen personer som genomgår eftergymnasial utbildning fortsätter att öka, kommer sammansättningsförändringarna mot större andel arbetskraft med högre produktivitet att påskyndas. Också till följd av generationsväxlingen kommer andelen med högre utbildning i arbetskraften att öka även om andelen unga som skaffar en högskoleutbildning är oförändrad på dagens nivå.

Hur stor effekt på produktiviteten som en fortsatt ökning av andelen högutbildade kommer att få är inte givet, och också besvärligt att bedöma utifrån den historiska utvecklingen. De studier av den högre utbildningens effekter på produktiviteten som gjorts baseras på en situation där avsevärt färre individer hade en högre utbildning. I en situation där allt fler deltar i högre utbildning är det möjligt att de högutbildades (eller utbildningsnivåns) kvalitet förändras. En ökande andel högutbildade kommer att höja produktivitet *nivån*, men det kan samtidigt innebära att bidraget till produktivitet *stillväxten* minskar när andelen högutbildade ökar.

För att en ökad andel högutbildade ska få effekt på produktiviteten krävs också att det ökade utbudet av högutbildade motsvaras av en ökning av efterfrågan av just högutbildade. Forskningsstudier pekar på att den tekniska utvecklingen och internationaliseringen innebär att efterfrågan på högutbildade ökar i framtiden.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Enligt Svensk Näringsgrensindelning gäller detta branscherna (SNI) 72, 73, 741–744.

¹⁰⁶ Hansson. P. m.fl. [2007].

Sammantaget är det svårt att dra säkra slutsatser om hur mycket utbildningsnivån påverkar produktivetsnivån och produktivets-tillväxten på lång sikt.¹⁰⁷ Vinsten från fler i högre utbildning i form av högre produktivitet måste också vägas mot kostnaden för själva utbildningen och kostnaden i form av lägre arbetsutbud under studietiden. Utbildningens betydelse för inträdet på arbetsmarknaden diskuteras närmare i kapitel 3.

God grundutbildning är viktig för alla

En betydande andel av befolkningen kommer, av olika skäl, inte heller i framtiden att ha en högskoleutbildning. Hur humankapitalet utvecklas i denna grupp kommer även det ha betydelse för produktivetsutvecklingen. Även om denna grupp har en lägre genomsnittlig produktivitet än högutbildade, innebär en ökning av gruppens humankapital att produktiviteten i ekonomin ökar. Humankapitalet för de som saknar högskoleutbildning beror dels på vilken utbildning de har, dels på den kompetensutveckling som sker på arbetet.

Att grundskola och gymnasieskola ger de kunskaper som är nödvändiga för en etablering på arbetsmarknaden är av central betydelse. Som framgick i kapitel 3 är andelen unga som inte slutför sin gymnasieutbildning fortsatt hög, samtidigt som denna grupp har svårigheter att få jobb. Bristande utbildning, i kombination med ett fördröjt inträde på arbetsmarknaden, gör att uppbyggnaden av humankapital minskar och värdet av den utbildning man trots allt har minskar. Denna effekt har visat sig kvarstå även på flera års sikt. Långa arbetslöshetsperioder för unga kan därför få långsiktiga effekter på produktivetsutvecklingen i ekonomin.

Om antalet unga som av olika skäl inte fullföljer grund- eller gymnasieskolan skulle minska, skulle det vara positivt för både det långsiktiga arbetsutbudet och den långsiktiga produktivetsutvecklingen. Likaså har åtgärder som bidrar till att minska långtidsarbetslösheten betydelse för humankapitalutvecklingen, och därigenom produktiviteten.

¹⁰⁷ Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:14).

Personalutbildning bidrar till produktiviteten, men oklart hur mycket

Personalutbildning, som i betydande utsträckning är företags- eller arbetsuppgiftsspecifik, syftar till att höja arbetskraftens kompetens och kan därigenom bidra till att höja produktiviteten.

Genom personalutbildning pågår en kontinuerlig uppgradering av arbetskraftens kunskap av stor omfattning. Arbetsgivarnas kostnader för personalutbildning i Sverige uppgick 2003 till drygt 64 miljarder kronor, varav drygt 27 miljarder kronor var kostnader för själva utbildningen.¹⁰⁸ Detta kan jämföras med kostnaden för verksamheten vid universitet och högskolor samma år som uppgick till knappt 44 miljarder kronor.¹⁰⁹ Årligen deltar runt hälften av de sysselsatta i någon form av utbildning som finansieras av arbetsgivaren. Detta är att jämföra med de cirka 15 procent av arbetskraften i USA som bereds denna möjlighet under ett år.¹¹⁰

De vanligaste inriktningarna på personalutbildningar är företagsekonomi, vård och IT.¹¹¹ Inriktningarna på åtminstone en del av personalutbildningarna talar för att investeringen i utbildning är komplementär till andra investeringar, företrädesvis IT-investeringar. Ett ökat inslag av personalutbildning har visats öka IT-investeringarnas positiva effekter på produktivitetstillväxten.¹¹²

Personalutbildning ingår inte i de mått över utbildningsnivå som ofta används för att skatta utbildningens betydelse för produktiviteten. Produktivetsbidraget från personalutbildning hamnar i stället i måttet totalfaktorproduktivitet.

4.3.3 Totalfaktorproduktivitet har många förklaringsfaktorer

I Sverige förklarar totalfaktorproduktiviteten knappt hälften av ökningen i arbetsproduktivitet under de senaste 25 åren. Tillväxten i totalfaktorproduktivitet var betydligt högre i Sverige efter 1995 än under 1980-talet (diagram 4.7).

I såväl Sverige som USA har totalfaktorproduktiviteten ökat sedan 1980-talet. I EU-länderna är utvecklingen den motsatta med en sjunkande totalfaktorproduktivitet.

¹⁰⁸ SCB [g], (www.scb.se/templates/Product___8989.asp). Övriga kostnader var kostnader för arbetskraften, resor, övernattningar och mat.

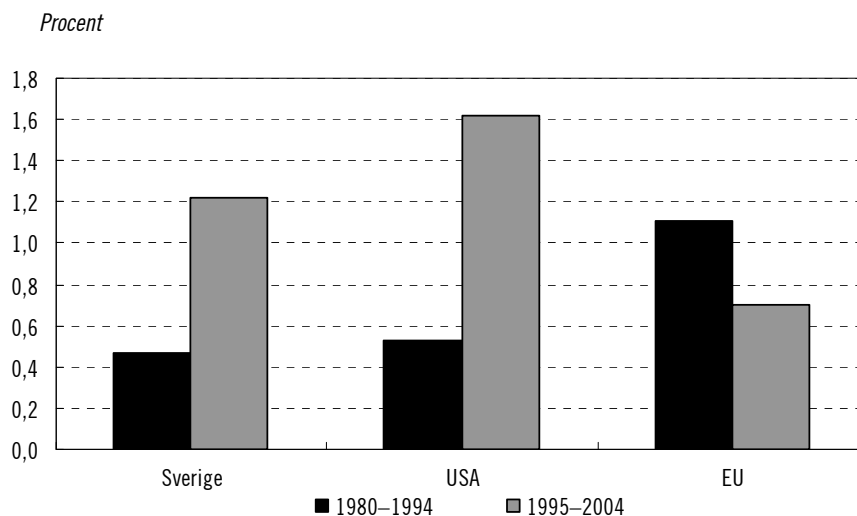
¹⁰⁹ Högskoleverket [2004].

¹¹⁰ Ericson, T. [2004].

¹¹¹ SCB [2006a].

¹¹² Gunnarsson, G., Mellander, E. & Savvidou, E. [2004].

Diagram 4.7 Totalfaktorproduktivitet i näringslivet, årlig förändring i Sverige, USA och EU 1980–2004



Källa: Timmer, M. m.fl. [2003], egna beräkningar.

Forskningen pekar på ett antal olika faktorer som kan bidra till att förklara utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten:¹¹³

- informationsteknologins framväxt
- innovationsförmåga
- forskning och utveckling
- entreprenörskap
- internationaliseringsgrad och teknikspridning
- konkurrens och avregleringar av produktmarknader
- humankapitalbildningen
- strukturomvandling och organisationsförändringar.

De stora skillnaderna mellan olika branscher i totalfaktorproduktivitet tyder på att även branschspecifika egenskaper kan påverka utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten.

Genom att totalfaktorproduktiviteten i statistiken beräknas som en restpost finns det även andra förklaringsfaktorer än ovan-

¹¹³ Se exempelvis Jorgenson, D., Ho, M. & Stiroh, K. [2007], SOU 1991:82, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:14) och Konjunkturinstitutet [2005].

stående. Ett exempel som redan nämnts är personalutbildning som inte fångas av måtten på arbetskraftens sammansättning.

Forskning och innovationer ökar totalfaktorproduktiviteten

Innovationer som förbättrar produkter, tar fram nya produkter eller nya mer effektiva produktionsmetoder bidrar till utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten genom att sänka kostnaderna för användning av insatsvaror och kapital.

Vad exakt som avgör ett lands innovationsförmåga är oklart, men OECD och EU försöker med olika indikatorer fånga länders innovationskapacitet. Den vanligaste indikatorn är företagets investeringar i forskning och utveckling (FoU). Resultat från olika studier visar att Sverige som andel av BNP investerar mest av alla länder i kunskap och FoU. Företag i Sverige investerade under 2005 motsvarande drygt 3 procent av BNP i FoU, vilket var den högsta investeringsintensiteten bland samtliga OECD-länder. Sverige ligger även långt fram vad gäller avkastning i form av t.ex. patent, men rankas något lägre vad gäller högteknologisk export.¹¹⁴ Det är även viktigt att poängtera att Sverige den senaste tioårsperioden har haft en hög avkastning i form av en i internationell jämförelse hög tillväxt av totalfaktorproduktiviteten.

Även om tillverkningsföretag svarar för en betydande del av FoU-investeringarna kan kunskapsintensiva tjänstebranscher, inte minst företagstjänster, ha betydelse för innovationsspridningen i ekonomin. För det första genom att branschen själv tar fram innovationer, för det andra genom kunskapsspridning och för det tredje genom att bidra till att företag – inte minst mindre – kan få tillgång till kompetens som de själva inte har möjlighet att anställa eftersom de endast behöver ett fåtal arbetstimmar.

Internationaliseringen bidrar till överföring av kunskap och teknik

Även om Sverige investerar relativt sett mycket i forskning utgör investeringarna bara ca 1 procent av hela världens investeringar. Den allra största delen av ny kunskap genereras alltså utanför Sveriges gränser och behöver ”importeras” för att bidra till ökad

¹¹⁴ OECD [2007e], sid 216, ”During 1996–2005, growth in exports of high-technology goods outstripped that of total manufacturing in all OECD countries except Japan and Sweden”.

produktivitet här. För många länder är tekniköverföring den dominerande källan till produktivitet och små länder är mer beroende av teknik utifrån än stora länder.¹¹⁵

Kunskapsöverföring mellan länder påverkas av handel och direktinvesteringar. Exporterande företag är större och mer produktiva än icke exporterande företag. Exportörerna är även mer kapitalintensiva och betalar högre löner. De exporterande företagen var mer produktiva redan innan de började exportera, men det finns även tecken på att exporten leder till ökad produktivitet hos företagen.¹¹⁶ De exporterande företagen kommer genom handel åt ny teknik och nya produktionsmetoder från konkurrenterna. På samma sätt kan ökad importkonkurrens bidra till högre produktivitet, men även import av insatsvaror bidrar till ett potentiellt ökat inflöde av kunskap.¹¹⁷

Direktinvesteringar är, liksom handel, viktiga för tekniköverföringen mellan länder. Företagen får genom direktinvesteringar möjlighet att föra över koncernspecifik kunskap mellan olika bolag inom en koncern. Multinationella företag har högre produktivitet än företag med produktion endast i ett land.

Internationaliseringen innebär även att nya snabbväxande industriländer, som t.ex. Kina och Indien, har integrerats i världsekonomin. De nya industriländernas konkurrensfördelar ligger i huvudsak i produktion där man använder relativt mycket lågutbildad arbetskraft. Expansionen av produktion i dessa länder har bidragit till ökad efterfrågan på högre utbildad arbetskraft i Sverige.¹¹⁸ Detta har i sin tur bidragit till ökad produktivitet.

Entreprenörer utnyttjar nya affärsmöjligheter

Entreprenörskap används som ett brett begrepp för att förklara hur nya affärsmöjligheter utnyttjas. I nationalekonomisk teori är en utgångspunkt att etablerade företag inte vill överge beprövade tekniker och produkter och är obenägna att ta de risker som är förknippade med introduktionen av nyheter. Därför blir entreprenörer och nya företag viktiga för produktivitetens utveckling.

¹¹⁵ Keller, W. [2004].

¹¹⁶ Girma, S., Greenaway, D. & Kneller, R. [2004].

¹¹⁷ Hansson, P. m.fl. [2007].

¹¹⁸ Hansson, P. [2005].

Det är inte bara ökningen av eller en stor tillgång på insatsfaktorer som driver tillväxten, utan entreprenören kan därutöver bidra genom att kombinera insatsfaktorerna på ett mer värdeskapande sätt. Detta kan vara nya kombinationer av maskiner för att skapa nya produkter eller nya marknader att sälja produkterna på. Om detta stämmer bör entreprenörskap tas in som en egen produktionsfaktor i tillväxtfunktionen.¹¹⁹

Definitionen av entreprenörskap varierar mellan olika studier och därför används ofta entreprenörskap som ett samlande begrepp för t.ex. nya företag och små företag. Enligt en forskningsöversikt är entreprenörer bättre på att ta fram innovationer och entreprenören har en liten, men signifikant, effekt på såväl arbetsproduktivitet som totalfaktorproduktivitet.¹²⁰ Även studier på svenska företag visar att entreprenören bidrar positivt till produktivetsutvecklingen, särskilt totalfaktorproduktiviteten och särskilt på längre sikt.¹²¹

Positivt samband mellan konkurrens och produktivitet

Konkurrens har enligt de flesta studier positiv effekt på innovationerna och därmed på den tekniska utvecklingen och produktiviteten. Ökad konkurrens leder till ökad produktivitet genom i huvudsak tre kanaler:

- Allokeringseffektivitet – konkurrens innebär att de mest produktiva företagen överlever och bidrar därigenom till en effektivare fördelning av ekonomins produktionsresurser.
- Produktionseffektivitet – konkurrens leder till att företagen måste använda den mest effektiva produktionstekniken för att överleva. Den s.k. x-ineffektiviteten minskar därmed.
- Dynamisk effektivitet – konkurrens ger företagen incitament att ta fram innovationer för att bibehålla sin konkurrenskraft.

Empiriska studier finner ett samband mellan graden av konkurrens och produktiviteten.¹²² Konkurrens har enligt de flesta studier

¹¹⁹ Se Henrekson, M. & Stenkula, M. [2007] för en diskussion kring entreprenörens roll.

¹²⁰ van Praag, M. & Versloot, P. [2007].

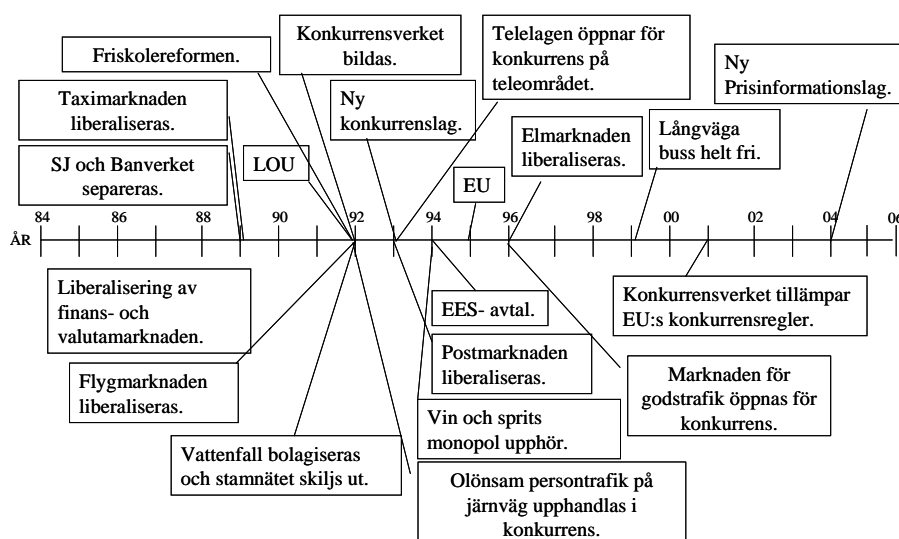
¹²¹ Henrekson, M. & Stenkula, M. [2007] samt Karlsson, C. & Nyström, K. [2007].

¹²² EU [2007].

positiv effekt på innovationer, även om en del resultat tyder på ett puckelformat samband mellan konkurrens och innovationer.¹²³

Under 1990-talet genomfördes i Sverige betydande liberaliseringar och förändringar av regelverken för att öka konkurrensen i olika delar av ekonomin, se figur 4.1. Inte minst ändrades regelverken inom transportbranschen, post- och telekommunikationer samt elproduktion. Förändringarna bidrog sannolikt till den snabba produktivetsutvecklingen i dessa branscher sedan början av 1990-talet. Utöver regelförändringar i branscherna stärktes konkurrenslagen och lagen om offentlig upphandling infördes, vilket liksom medlemskapet i EU främjat konkurrensen i alla branscher. Men under 2000-talet har reformtakten avtagit, och sedan 2001 har endast två större reformer genomförts.

Figur 4.1 Större reformer fram till 2006



Anm.: På flera av marknaderna har reglerna ändrats flera gånger och det som anges här är det år då liberaliseringen inleddes. LOU är lagen om offentlig upphandling.

Källa: Se t.ex. SOU 2005:4.

Konkurrensen, inte minst den internationella, i många tjänstebanscher har varit och är fortfarande begränsad. Till en viss del

¹²³ OECD [2003], Aghion, P. & Howitt, P. [2005].

kan detta förklaras av tjänsters egenskaper, t.ex. att vissa tjänster måste konsumeras samtidigt som de produceras. Den tekniska utvecklingen, inte minst inom IT, har dock möjliggjort en ökad konkurrens i tjänstebranscherna. Internationella avregleringar och avtal främjar också en ökad konkurrens. Den internationella konkurrensen i form av handel och direktinvesteringar inom tjänsektorn har också ökat kraftigt de senaste decennierna. Men skillnaderna mellan olika tjänstebranscher är fortfarande stora.

Det finns ett visst empiriskt stöd för att en minskning av inträdeshindren i tjänsektorn ökar produktiviteten, men ökningen uppstår i tillverkningsindustrin snarare än i tjänsektorn.¹²⁴ Lägre inträdeshinder inom post och telekommunikation har påverkat utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten i den egna branschen positivt, men det saknas belägg för att samma sak skulle gälla även för andra tjänstebranscher.¹²⁵

En ökad internationell konkurrens i tjänstebranscherna kan påverka produktivetsutvecklingen. Det finns ett visst stöd för att företag i Sverige med en högre andel import av tjänster i den totala användningen av tjänster har högre produktivitet än andra företag.¹²⁶ Effekten var dock svag. I USA har utflyttning av tjänsteproduktion till länder med lägre kostnader bidragit till att öka produktivitetstillväxten i USA.¹²⁷

Resultaten tyder på att åtgärder som främjar en ökad internationell konkurrens inom tjänsektorn har positiv effekt på produktivetsutvecklingen i ekonomin. EU:s tjänstedirektiv och domar i EG-domstolen kommer sannolikt att bidra till ökad internationell konkurrens i flera tjänstebranscher i framtiden. Detta skulle i sin tur få positiva effekter på produktivetsutvecklingen.

4.4 Avslutning

Produktivetsutvecklingen i svenskt näringsliv har varit god sedan början av 1990-talet, även vid en internationell jämförelse. Mycket pekar på att den positiva utvecklingen kan förklaras av strukturella faktorer som t.ex. utvecklingen inom informationstekniken (IT), internationaliseringen, innovationer samt avregleringar. En excep-

¹²⁴ Nicoletti, G. & Scarpetta, S. [2003].

¹²⁵ Inklaar, R., Timmer, M.P. & van Ark, B. [2008].

¹²⁶ Hagsten, E., Svanberg, S. & Karpaty, P. [2006].

¹²⁷ Amiti, M. & Wei, S-H. [2006].

tionellt stark ökning av totalfaktorproduktiviteten i teleproduktbranschen förklarar en betydande del av produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet under perioden.

Produktivetsutvecklingen bestäms av investeringar, arbetskraftens kompetens och den tekniska utvecklingen. Dessa påverkas i sin tur av faktorer som utbildningens omfattning och inriktning; allmänna villkor för företag och entreprenörer; tillgången på riskkapital till forskning och utveckling; konkurrens.

Dessutom har den makroekonomiska stabiliteten betydelse genom att påverka omvandlingstryck och osäkerhet. I många fall kan olika faktorer samverka och förstärka effekterna av varandra. Det har visat sig svårt att bedöma hur mycket en viss enskild faktor påverkar produktivetsutvecklingen så en politik för att främja en god produktivetsutveckling bör ha en bred ansats och en generell inriktning mot ökad konkurrens och frihandel.¹²⁸

Politiken bör inriktas på att skapa bra och likvärdiga villkor för företag och entreprenörer. Att underlätta för forskning och innovationer, inte minst genom en god tillgång på arbetskraft med forskarutbildning, är också viktigt. Dessutom är åtgärder för ökad konkurrens, såväl nationellt som internationellt, viktiga och inte minst inom tjänstesektorn.

Förutom att ansatsen bör vara bred bör den också vara generell, snarare än riktad mot enskilda branscher. De branschvisa skillnaderna i produktivitet är betydande och varierar också över tiden. Det finns inget som talar för att det offentliga har bättre möjligheter än marknaden att förutse vilka branscher som har de bästa produktivetsutsikterna på lång sikt. Tvärtom riskerar en politik inriktad på att särskilt gynna enskilda branscher i stället att leda till en inlåsnings av resurser i branscher som i efterhand visar sig ha en svag utveckling.

Den ökande efterfrågan på tjänster har medfört en förskjutning av sysselsättningen mot tjänstesektorn, en sektor som historiskt haft en lägre produktivitetstillväxt än tillverkningsindustrin. Men genom tjänsternas ökande roll som insats i annan produktion är effekten av denna strukturomvandling på produktiviteten i ekonomin som helhet oklar. Klart är att med en växande tjänstesektor blir produktivitetstillväxten där allt viktigare för ekonomin.

¹²⁸I en nyligen publicerad översikt av Ulltveit-Moe, K. [2008] beskrivs att den viktigaste lärdomen från den europeiska industripolitiken är att frihandel och konkurrens snarare än marknadsintervention bidrar till produktivitetstillväxt.

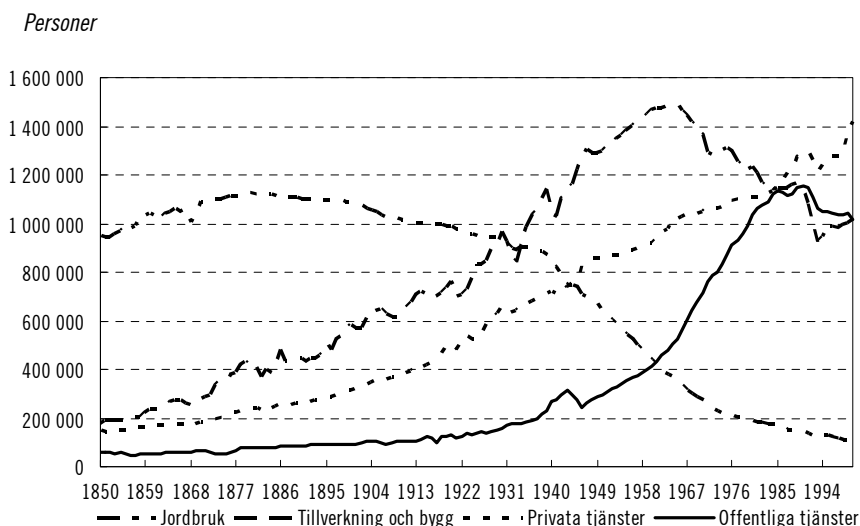
Den internationella konkurrensen i flera tjänstebranscher är liten jämfört med varuproduktionen, och den internationella specialiseringen har inte heller nått lika långt som inom varusektorn. I viss utsträckning kan det förklaras med tjänsternas karaktär, t.ex. de tjänster som måste konsumeras i samband med produktionen. Men genom utvecklingen inom informationstekniken kan en ökande andel av tjänsteproduktionen handlas internationellt.

I kapitel 7 återkommer vi till möjligheterna att öka produktiviteten för de offentliga tjänsterna. Där har konkurrensen tidigare varit låg, men genom att öppna för konkurrens kan nya aktörer bidra till att verksamheten, såväl den offentliga som privata, kan utvecklas.

5 Ekonomins omvandling och anpassningsförmåga

Det har skett en betydande omvandling av den svenska ekonomin under de senaste 150 åren. Då arbetade ungefär 75 procent av de sysselsatta inom jordbruket – i dag är motsvarande andel omkring 3 procent (diagram 5.1).

Diagram 5.1 Sysselsatta i olika sektorer 1850–2000



Källa: Krantz, O. & Schön, L. [2007].

Omvandlingen av ekonomin bidrar till en bättre produktivitet-utveckling, men kan samtidigt medföra kostnader. Varje förflyttning av produktionsresurser ställer krav på anpassningsförmåga, för

att produktionsresurserna inte ska bli överksamma. Trögheter i rörligheten orsakar arbetslöshet och outnyttjat kapital. Ju bättre anpassningsförmågan i ekonomin är, desto högre är den lämpliga omvandlingstakten för ekonomin.

Att diskutera anpassningsförmågan är därför betydligt mer relevant än att diskutera om omvandlingstakten ökat eller inte. Trots detta dyker frågan om takten i omvandlingen ofta upp i debatten, inte minst i ljuset av den ökande internationaliseringen. Utvecklingen under de senaste decennierna ger inte en helt klar bild av om takten i omvandlingen av ekonomin har ökat eller inte. Resultatet beror på vilket mått som används och också vilka tidsperioder som jämförs.

5.1 Omvandling kan definieras på olika sätt

Långtidsutredningen 2008 använder begreppet omvandling övergripande. För att kunna analysera förändringar både mellan och inom branscher använder vi ytterligare två begrepp (se faktaruta 5.1):

1. *Strukturomvandling* – produktionsresurser flyttas mellan branscher.
2. *Sysselsättningsdynamik* – antalet arbetstillfällen som tillkommer respektive försvinner på företags- eller arbetsställenivå.

I avsnitt 5.2.3 används ytterligare ett begrepp för omvandling som utgår från företaget, den s.k. företagsdynamiken som anger nya och nedlagda företag som andel av den totala företagsstocken.

Faktaruta 5.1 Definition av omvandling

Man kan definiera strukturomvandling genom att utgå från begreppet struktur.¹ Detta definieras enligt Nationalencyklopedin som de inbördes relationer och sammanhang som råder mellan delarna i en helhet. Strukturomvandling kan då beröra olika nivåer i helheten, från arbetsställe till ekonomin uppdelad i två sektorer.

Hur strukturomvandling ska definieras blir därmed en fråga om vilken nivå som är utgångspunkten. De två extremerna kan sägas vara å ena sidan att endast mäta övergång mellan industri-, tjänste- och jordbrukssektorn och å andra sidan att mäta alla förändringar ned till när en produktionsfaktor byter arbetsuppgift på den enskilda arbetsplatsen. För att kunna analysera både förskjutningar mellan och inom branscher kommer Långtidsutredningen 2008 att använda två begrepp:

1. *Strukturomvandling* – Produktionsresurser flyttas mellan branscher mätt på 2-siffernivå enligt SNI-systemet.² Anledningen till att 2-siffernivå valts är att det är den lägsta nivå som huvuddelen av den använda statistiken finns tillgänglig på.
2. *Sysselsättningsdynamik* – Antalet arbetstillfällen som tillkommer respektive försvinner på företags- eller arbetsställenivå. Det som mäts är huruvida arbetsstället eller företaget ökar eller minskar arbetsstyrkan, inte om en enskild person lämnar ett arbete och ersätts av en annan.

¹ Hjalmarsson, L. [1973].

² SNI betyder Svensk näringsgrensindelning och bygger på EU:s standard NACE. Produktionsenheter, som företag och arbetsställen, klassificeras efter den aktivitet som bedrivs.

Både den demografiska utvecklingen, internationaliseringen och den ökade efterfrågan på tjänster påverkar strukturomvandlingen och sysselsättningsdynamiken. Den demografiska utvecklingen innebär att efterfrågan förskjuts mot vissa branscher. Internationaliseringen ökar konkurrensen och kan leda till både snabbare och långsammare omvandling. Ökad efterfrågan på tjänster leder till att tjänstesektorns andel av ekonomin stiger.

Omvandling leder som regel till ytterligare omvandling i en fortgående process. Både nya möjligheter och svårigheter för företag kan vara en följd av den tidigare utvecklingen. Oavsett orsaken till omvandlingen kommer effekterna att se olika ut på lång och kort sikt. Det är troligt att kostnaderna för omvandling uppträder främst på kort sikt, t.ex. i form av arbetslöshet, medan intäkterna främst uppkommer på lite längre sikt, t.ex. i form av lägre priser och mer innovationer.

5.2 Inte entydigt hur omvandlingstakten utvecklats

Eftersom den svenska sysselsättningsstrukturen har förändrats kraftigt de senaste 150 åren, är omvandlingen av ekonomin ingen ny process. Men frågan är om förändringen går snabbare nu än tidigare. Det här avsnittet beskriver takten i strukturomvandlingen dels utifrån tidigare studier, dels utifrån nya beräkningar. Sysselsättningsdynamiken beskrivs främst utifrån resultaten i en av utredningens bilagor.¹²⁹

Utifrån svenska erfarenheter är det inte möjligt att dra någon entydig slutsats om takten i omvandlingen har förändrats. De flesta av de använda undersökningarna pekar på att takten i strukturomvandlingen har ökat i samband med 1990-talskrisen jämfört med framför allt 1980-talet, men även jämfört med 1970-talet. Takten i strukturomvandlingen tycks inte kontinuerligt öka, men den har förändrats. För sysselsättningsdynamiken är tidsserierna kortare men de visar en stor stabilitet under perioden, om man bortser från 1990-talskrisen.

5.2.1 Strukturomvandlingstakten har varierat

Tidigare svenska studier har funnit att strukturomvandlingstakten varit relativt stabil under perioden 1960 till mitten av 1990-talet.¹³⁰ Våra resultat för perioden 1970 till 2005 indikerar en högre takt i strukturomvandlingen under 1990- och 2000-talet jämfört med de två tidigare decennierna (tabell 5.1 i faktaruta 5.2).¹³¹ Det förefaller ha skett ett skift uppåt i strukturomvandlingstakten, men den går inte allt snabbare.

Oavsett vilket mått som används är det tydligt att omvandlingstakten var lägre under 1980-talet än under 1970-talet och 1990–2005. Det är däremot inte lika entydigt om strukturomvandlingstakten var lägre eller högre under 1970-talet jämfört med under perioden efter 1990.

Diagram 5.2 redovisar ett av de använda måtten. Det visar hur stor andel av de arbetade timmarna respektive förädlingsvärdet som

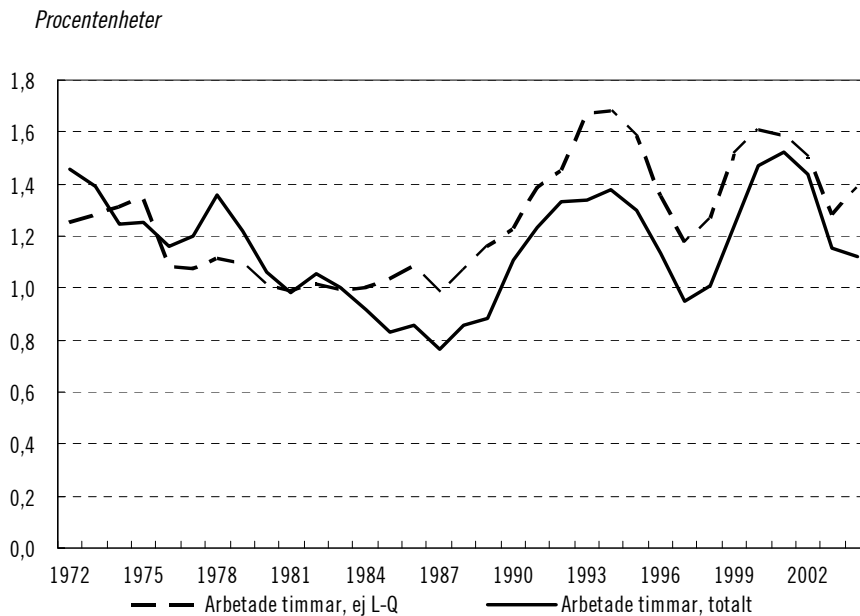
¹²⁹ Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21).

¹³⁰ Lindmark, M. & Vikström, P. [2002] och Andersson, L., Gustafsson, O. & Lundberg, L. [2000].

¹³¹ Den här studien skiljer sig från tidigare studier både när det gäller branschnivå och måttenhet (timmar och inte sysselsatta).

mellan åren förskjuts mellan sektorer. Exempelvis visar siffran 1,1 för totalt arbetade timmar år 2004 att detta år blev de relativt växande branscherna 1,1 procentenheter större på bekostnad av de krympande branscherna.

Diagram 5.2 Strukturomvandlingen mätt som andelsförskjutningar, tre års glidande medelvärde, 1972–2004



Anm.: Siffrorna visar hur stor andel av arbetade timmar och förädlingsvärdet som mellan åren förskjuts mellan sektorer. Utbildning, hälso- och sjukvård samt övriga samhälleliga tjänster ingår i branscherna L-Q enligt Svensk Näringsgrensindelning (SNI).

Källa: EU-KLEMS och egna beräkningar.

Faktaruta 5.2 Mått på takten i strukturomvandlingen

Eftersom både arbete och kapital används i produktionen, vore det intressant att studera hur produktionsstrukturen har förändrats utifrån båda dessa produktionsfaktorer. Men bristande data för kapitalstockar gör det svårt att analysera förändringen av kapitalanvändandet i olika branscher. Detta avsnitt redovisar därför dels data för arbetade timmar, dels data för förädlingsvärdet.¹ Tillsammans ger de en bild även av kapitalstrukturen, eftersom kapitaltjänster tillsammans med arbetsinsatser och totalfaktorproduktivitet skapar förädlingsvärdet.

Under 1970-talet expanderade den offentliga sektorn kraftigt i Sverige. Det påverkade givetvis arbetskraftsandelen i olika branscher. Därför redovisas nedan serier både med och utan de branscher där den offentliga sektorn är en dominerande aktör (branscherna L-Q enligt Svensk Näringsgrensindelning).²

Den vanligaste metoden för att mäta takten i strukturomvandlingen är med hjälp av mått som utgår från branschernas andel av den totala produktionen. Det finns ett antal tillgängliga mått på strukturomvandling, och ingen gemensam syn på vilket som är det bästa.

Takten i strukturomvandlingen mätt med absoluta andelsförskjutningar ökade under 1990-talet jämfört med 1980-talet (tabell 5.1).³ Nivån på strukturomvandlingstakten efter 1990 jämfört med 1970-talet beror på om branscherna L-Q ingår eller inte.

Takten i strukturomvandlingen har även ökat under perioden efter 1990 jämfört med 1980-talet, mätt med Liliens sigma. Det gäller oavsett om branscherna L-Q ingår eller inte.⁴ När det gäller takten de senaste 15 åren jämfört med 1970-talet är den högre om branscherna L-Q utesluts, men ungefär densamma om de ingår. Mäts i stället Liliens sigma för förädlingsvärdet, blir mönstret i stort detsamma, men med mindre skillnader mellan 1980- och 1970-talet och större skillnader mellan perioden efter 1990 och de tidigare decennierna. Den långa perioden med hög omvandlingstakt under andra halvan av 1990-talet förklaras av den kraftiga ökningen av förädlingsvärdet i teleproduktbranschen under dessa år.

Beräknat utifrån Moores metod blir resultatet delvis annorlunda jämfört med beräkningarna utifrån andelsförskjutningar och Liliens metod.⁵ Den tydligaste skillnaden är att mönstret skiljer sig markant för förädlingsvärdet. Att omvandlingstakten var högre efter 1990 än under 1980-talet gäller både med och utan branscherna L-Q. Däremot skiljer sig strukturomvandlingstakten efter 1990 jämfört med 1970-talet, beroende på om branscherna ingår eller inte.

forts. Faktaruta 5.2 Mått på takten...

Tabell 5.1 Sammanställning av mått på strukturomvandling

Index 1971–1979=100, genomsnitt

| | 1971–1979 | 1980–1989 | 1990–1999 | 2000–2005 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Andelsförskjutningar</i> | | | | |
| Arbetade timmar, totala | 100 | 67 | 88 | 98 |
| Arbetade timmar, ej L-Q | 100 | 83 | 114 | 120 |
| Förädlingsvärde, ej L-Q | 100 | 71 | 121 | 105 |
| <i>Liliens sigma</i> | | | | |
| Arbetade timmar, totala | 100 | 72 | 101 | 109 |
| Arbetade timmar, ej L-Q | 100 | 76 | 112 | 119 |
| Förädlingsvärde, ej L-Q | 100 | 78 | 170 | 199 |
| <i>Moore</i> | | | | |
| Arbetade timmar, totala | 100 | 56 | 75 | 83 |
| Arbetade timmar, ej L-Q | 100 | 85 | 117 | 115 |
| Förädlingsvärde, ej L-Q | 100 | 64 | 115 | 85 |

Anm.: Utbildning, hälso- och sjukvård samt övriga samhällliga tjänster ingår i branscherna L-Q.

Källa: EU-KLEMS och egna beräkningar.

¹ Data från EU-KLEMS har använts i analysen. EU-KLEMS är ett EU-finansierat projekt som ska ta fram jämförbara tidsserier för nationalräkenskaper från 1970 och framåt. Data finns i EU-KLEMS för 47 branscher. Mer information och dataserier finns på projektets webbplats <http://www.euklems.net/>.

² Utbildning, hälso- och sjukvård samt övriga samhälliga tjänster ingår i dessa branscher. Struktur-omvandlingen för förädlingsvärdet i hela ekonomin redovisas inte, eftersom förädlingsvärdet för offentliga tjänster hittills mätts med en indirekt metod där värdet satts till lönekostnaden.

³ Summan av absoluta förändringar i andelar. Metoden används av Andersson, L., Gustafsson, O. & Lundberg, L. [2000], Lundberg, L. [1997] och Kongsrud, P.M. & Wanner, I. [2005].

⁴ Avvikelsen i sysselsättningsförändring för delbranscherna jämfört med totalen, vägt med branschandelar. Metoden används av OECD [2007a].

⁵ Mäter skillnaden i grader mellan vektorn för utgångsläget och referensåret. Branschandelar. Metoden används av Lindmark, M. & Vikström, P. [2002].

Betydande skillnader i strukturomvandlingstakt mellan länder

En internationell jämförelse visar att det inte verkar finnas någon gemensam trend i strukturomvandlingstakten för de länder som jämförs (tabell 5.2). Skillnaderna mellan länderna är stora, framför allt när det gäller utveckling men också nivå. Sverige avvek under 1980-talet med en betydligt lägre strukturomvandlingstakt medan nivån åren 2000 till 2005 är relativt hög. Frankrike och USA hade en avvikande låg strukturomvandlingstakt under början av 2000-

talet, vilket är intressant med tanke på den intensiva debatten om internationaliseringens effekt i dessa länder.

Tabell 5.2 **Strukturomvandling mätt som årlig förändring i andelar för arbetade timmar, 1971–2005.**

| | 1971–1979 | 1980–1989 | 1990–1999 | 2000–2005 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Sverige | 1,24 | 1,03 | 1,41 | 1,49 |
| Danmark | 1,41 | 1,47 | 1,34 | 1,49 |
| Finland | 1,74 | 1,52 | 2,04 | 1,29 |
| Storbritannien | 1,28 | 1,73 | 1,82 | 1,68 |
| USA | 1,55 | 1,49 | 1,06 | 1,02 |
| Frankrike | 1,10 | 1,15 | 1,09 | 1,03 |

Anm.: Tabellen visar hur stor del av arbetskraften som varje år har förskjutits mellan branscher, beräknat som absolut årlig förändring dividerat med två. Siffran 1,24 för Sverige 1971–1979 visar att mellan dessa år så förändrades i genomsnitt årligen sysselsättningsstrukturen med 1,24 procentenheter, dvs. de relativt växande branscherna blev så mycket större på bekostnad av de krympande branscherna. Branscherna L-Q ingår inte för att göra det lättare att jämföra länderna.

Källa: EU-KLEMS och egna beräkningar.

5.2.2 Stabil sysselsättningsdynamik

Sysselsättningsdynamik mäter hur många arbetstillfällen som skapas respektive försvinner varje år i ekonomin. Det är som nämnts tidigare ett bredare begrepp än strukturomvandling i och med att det omfattar även omvandling inom branscher. En rad undersökningar för olika länder har under de senaste 15 åren studerat de bruttoflöden som ligger bakom nettoförändringar av sysselsättningen.¹³²

Den årliga sysselsättningsdynamiken, dvs. skapade och försvunna jobb i förhållande till det totala antalet jobb, uppgick under början av 2000-talet till ungefär 25 procent.¹³³ Enligt studier har sysselsättningsdynamiken i Sverige varit relativt stabil från 1970-talet till början av 2000-talet, även om sammansättningen mellan försvunna och skapade jobb varierat över tiden.¹³⁴ En viktig slutsats

¹³² Tongivande har varit Davis, S., Haltiwanger, J. & Shuh, S. [1996].

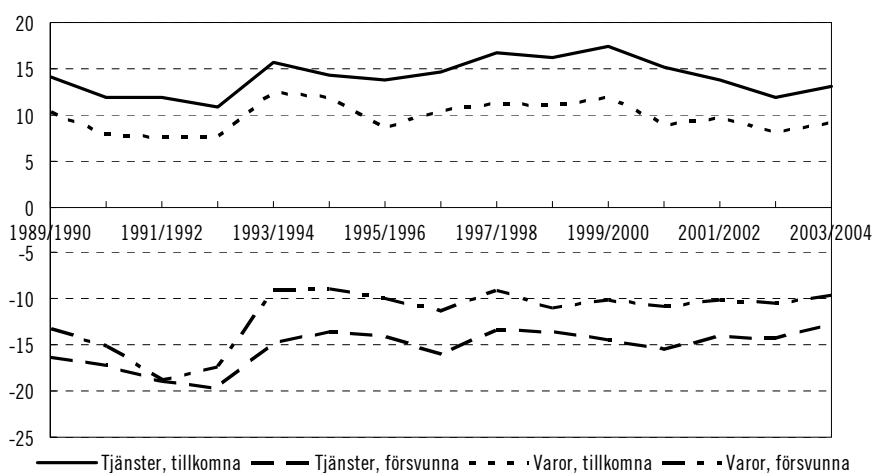
¹³³ Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21).

¹³⁴ Antelius, J. & Lundberg, L. [2003], Andersson, L., Gustafsson, O. & Lundberg, L. [2000], Andersson, F. [1999], Israelsson, T., Strannefors, T. & Tydén, H. [2003], Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21) och Gartell, M., Jans, A-C. & Persson, H. [2007].

från dessa analyser är att det skapas arbetstillfällen även under lågkonjunkturår och försvinner arbetstillfällen under högkonjunkturer. Under början av 1990-talet minskade sysselsättningen med uppemot 10 procent per år, men även under dessa år skapades nya jobb som motsvarade ca 10 procent av stocken.

Omsättningen av jobb är högre i tjänstesektorn än i den varuproducerande sektorn (diagram 5.3). Det beror bl.a. på att arbetsställena är mindre i tjänstesektorn och att mindre arbetsställen karakteriseras av en generellt högre omsättning av jobb.

Diagram 5.3 Skapade och försvunna arbetstillfällen i varu- och tjänstesektorn, andel av arbetstillfällen, 1989–2004



Källa: Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21).

En undersökning av sysselsättningsdynamiken åren 1986 till 2002 för olika utbildningsgrupper visar att utvecklingen för dessa skiljde sig åt.¹³⁵ Andelen sysselsatta med enbart förgymnasial utbildning minskade, både för att det inte skapades lika många nya jobb som i andra grupper och för att det försvann fler jobb för dem. För samtliga utbildningsgrupper har det varit stabila jobbflöden under perioden frånsett 1990-talskrisen, även för de enbart förgymnasialt

¹³⁵ Gartell, M., Jans, A-C. & Persson, H. [2007].

utbildade. Under perioden ökade därmed inte takten i utslagningen av jobb för lågutbildade även om det varje år försvann jobb för dessa.

De visstidsanställda står för en stor del av omsättningen av jobb på arbetsmarknaden. 2006 nyanställdes över 1,3 miljoner personer, varav nästan 1 miljon var tidsbegränsade anställningar.¹³⁶ En annan undersökning visar att de visstidsanställda under 1990-talet stod för omkring hälften av flödena på arbetsmarknaden, medan de utgjorde ungefär 10 procent av de anställda.¹³⁷

Hög sysselsättningsdynamik i Sverige internationellt sett

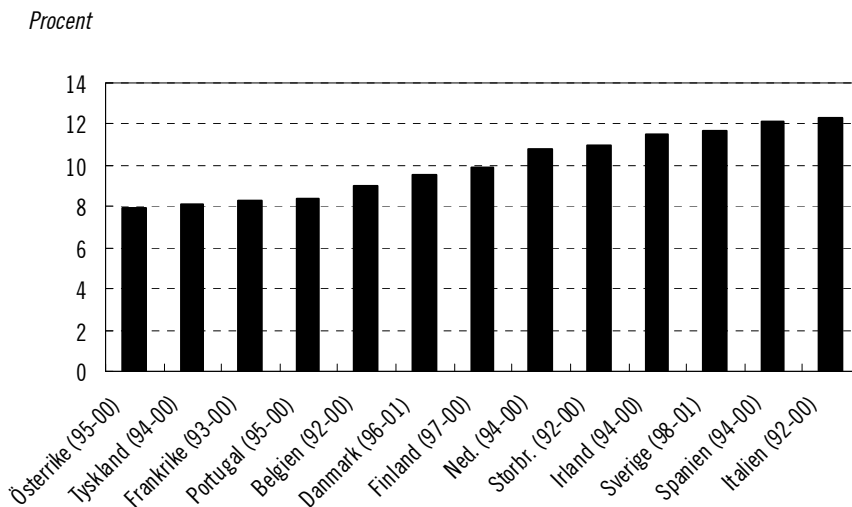
Antalet jobb som skapas och försvinner varierar mellan olika länder (diagram 5.4). Sverige hade i slutet av 1990-talet det tredje högsta jobbflödet av ett antal EU-länder, mätt på ett urval av företag.¹³⁸ Dynamiken var högre i Italien och Spanien, medan Tyskland och Österrike hade den lägst uppmätta sysselsättningsdynamiken.

¹³⁶ AMS [2007].

¹³⁷ Arai, M. & Heyman, F. [2002].

¹³⁸ Gomez-Salvador, R., Messina, J. & Vallanti, G. [2004]. Alla företag som hade minst 10 anställda eller intäkter på minst 1 miljon euro och som fanns under minst två år var med i undersökningen. För Sverige fanns ungefär 30 000 företag med i studien, som hade ca 30 procent av de sysselsatta. Den lägre sysselsättningsdynamiken för Sverige i den här undersökningen jämfört med andra undersökningar förklaras av att data används för företag med en viss storlek.

Diagram 5.4 Genomsnittlig årlig sysselsättningsdynamik i företagen, hela näringslivet



Källa: Gomez-Salvador, R., Messina, J. & Vallanti, G. [2004].

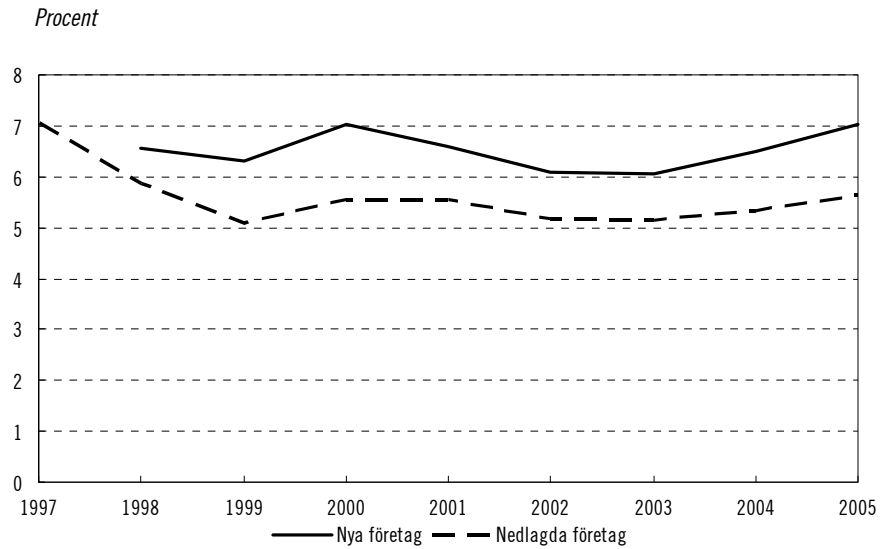
5.2.3 Stabil företagsdynamik

Hittills har vi diskuterat omvandlingen ur de sysselsattas perspektiv. I stället kan man utgå från företaget.¹³⁹

Sedan 1998 har fler nya företag startats än vad som har försvunnit (diagram 5.5). Takten i omvandlingen har varit relativt stabil efter 1999. Men det är troligt att en längre tidsserie skulle visa på större variation, eftersom den stora utslagningen av företag under 1990-talskrisen inte finns med i redovisningen. Det största tillskottet av företag skedde i branschen för databehandling och den största nettoförlusten i branschen för landtransporter.

¹³⁹ Företag är inte alltid en lämplig måtenhet, eftersom organisatoriska förändringar kan få stor påverkan på statistiken. Därför fokuserar många undersökningar i stället på arbetsställen.

Diagram 5.5 Andel nya och nedlagda företag av den totala företagsstocken, exklusive de primära näringarna och offentlig administration, 1997–2005



Källa: Eurostat [2008].

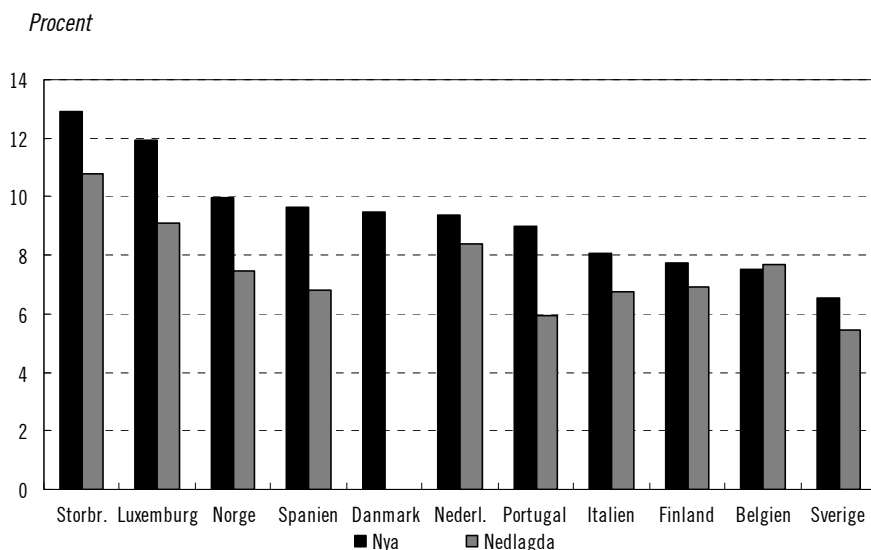
Låg omsättning av företag i Sverige

Sverige har lägst nyföretagande och lägst andel försvunna företag jämfört med de EU 15-länder som det finns tillgängliga data för (diagram 5.6). Omsättningen av företag är hälften så stor som i Storbritannien. Samtidigt har Sverige den högsta överlevnadsfrekvensen bland de undersökta länderna. En förklaring till Sveriges lägre nyföretagande är att företagsstocken är större än i andra länder.¹⁴⁰ Andra förklaringar som förts fram till den relativt låga företagsdynamiken i Sverige är hinder mot entreprenörskap.¹⁴¹

¹⁴⁰ ITPS [2006].

¹⁴¹ Henrekson, M. & Stenkula, M. [2007].

Diagram 5.6 Andel nya och nedlagda företag av den totala företagsstocken, exklusive de primära näringarna och offentlig administration, 1998–2005



Anm.: För de flesta länder saknas data för vissa år. Danmark saknar helt data för nedlagda företag.

Källa: Eurostat [2008].

5.3 Teknisk utveckling och internationalisering påverkar framtidens omvandling

Långtidsutredningens basscenario antar att strukturomvandlingen fortsätter i ungefär samma takt fram till 2030 som under perioden 1980–2005. Men det finns skäl att diskutera om internationaliseringen och tjänstesektorns ökade andel av produktionen kan leda till en ökad takt i den framtida omvandlingen.

De senaste decenniernas anpassning av produktionen har inte inneburit att Sverige specialiserat sig på andra områden än tidigare.¹⁴² Frågan är om det kommer att gälla även i framtiden. Det som talar för det är att Sverige kommer att ha kvar de naturresurser och den relativt välutbildade arbetskraft som dagens komparativa fördelar bygger på. Men utvecklingen av vilka varor och tjänster som är möjliga att handla med kommer att få stor betydelse. Om

¹⁴² Ekholm, K. m.fl. [2007].

man handlar med fler produkter, inte minst olika tjänster, i framtiden, är det svårare att förutse effekterna av omvandlingen för den svenska ekonomin på längre sikt.

För att kunna bedöma internationaliseringens potentiella effekter, är det viktigt att inte utgå från dagens utan framtidens omfattning på handeln med bl.a. lågkostnadsländer.¹⁴³ Den kan bli betydligt större än vad som tidigare varit fallet, på grund av den tekniska utvecklingen. Det är i dag möjligt att flytta fler delar av produktionen till lågkostnadsländer, tack vare att man kan separera arbetsmoment i produktionsprocessen på ett sätt som tidigare inte var möjligt.

En stor del av arbetsmarknaden har tidigare inte varit internationellt konkurrensutsatt, utan lönerna har satts på den lokala arbetsmarknaden.¹⁴⁴ Effekterna av en internationell konkurrensutsättning skulle därmed kunna bli betydligt lägre löner för dessa arbetsuppgifter.

Studier visar att internationaliseringen har en mycket liten effekt på sysselsättningsdynamiken.¹⁴⁵ Enligt skattningar leder ökad internationalisering till minskad risk att ett arbetsställe gör en neddragning, effekten är dock liten.

Jobbomsättningen är i dag större i tjänstesektorn än i den varuproducerande sektorn. Om andelen anställda i tjänstesektorn ökar, kan det leda till en högre omsättning av jobb. Dessutom varierar metoden för anpassning mellan branscher. Det finns vissa utmärkande drag hos tjänsteproduktionen som talar för att den ökade andelen av produktionen i tjänstesektorn kommer att innebära förändringar av de anpassningsmekanismer som används. Generellt använder tjänsteproduktionen mindre kapital per sysselsatt, vilket innebär att företaget inte behöver beakta effekterna på investerat kapital av sysselsättningsförändringar i lika hög utsträckning. Det innebär också att det kan vara lättare för potentiella konkurrenter att träda in på en marknad och utmana de existerande företagen.

5.4 Betydande individeffekter av omvandlingen

Den mest relevanta frågan är om takten i omvandlingen är på en lämplig nivå, inte om den har ökat eller inte. Omvandlingen inne-

¹⁴³ Blinder, A. [2005].

¹⁴⁴ Baldwin, R. [2006].

¹⁴⁵ Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21).

bär både intäkter och kostnader, och den lämpliga takten bestäms av den sammantagna effekten av dessa två. Om omvandlingen bidrar positivt till produktivitetstillväxten leder det till intäkter, medan oanvända produktionsresurser medför kostnader för både det offentliga och individerna.

Produktivitetseffekten av strukturomvandlingen diskuteras i kapitel 4. Där framgår att sysselsättningen det senaste decenniet vuxit i tjänstebranscher med relativt låg produktivitetstillväxt. Den utvecklingen förväntas fortsätta framöver. Men det innebär inte att produktivitetstillväxten skulle bli högre om man försöker sakta ned omvandlingen av ekonomin. De växande företagstjänsterna innebär en ökad specialisering som kan innebära en ökad effektivitet i produktionen av dessa tjänster. Därigenom kan produktiviteten öka även i de sektorer som använder företagstjänster som insatsvara. Produktivitetstillväxten som helhet kan därmed bli högre än om omvandlingen av ekonomin inte sker, även om den blir lägre än tidigare.

För dem som har förlorat sitt arbete kan det vara svårt att hitta ett nytt med minst samma anställningsvillkor. Ju snabbare den uppsagde får ett nytt arbete med samma eller bättre villkor, desto bättre fungerar omställningen.

Studier av andra länder än Sverige visar att effekten på lönerna av att förlora jobbet och sedan få ett nytt var relativt små för dem som hade en kort anställningstid, medan äldre med lång anställningstid fick ett större lönebortfall.¹⁴⁶ Äldre med kort utbildning hade svårare att hitta ett nytt arbete efter att de förlorat sitt gamla arbete. Stora lönebortfall uppkom främst i länder med relativt stor lönespridning och låga ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäringen som Kanada, USA och Storbritannien. I de anglosaxiska länderna och Danmark var det fler som hittade ett nytt arbete inom sex månader än i de kontinentaleuropeiska länderna.

En svensk studie visar att de som förlorade arbetet till följd av företagsnedläggningar 1987 och 1988 löpte en ökad risk för såväl arbetslöshet som att inte vara sysselsatt.¹⁴⁷ Den förhöjda risken

¹⁴⁶ Kuhn, P. [2002]. Data för slutet av 1980-talet och början av 1990-talet har använts i den här undersökningen. En undersökning från OECD [2005] visar på liknande resultat. En översikt över studier som behandlar USA finns i bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21).

¹⁴⁷ Eliason, M. & Storrie, D. [2006]. Ohlsson, H. & Storrie, D. [2007] har undersökt neddragningar hos LKAB och varvsindustrin i början av 1980-talet och finner att effekterna på sysselsättning och löner var relativt små. De offentliga insatserna vid neddragningarna var dock mycket stora, vilket anses kunna förklara resultatet.

fanns dels de första åren efter nedläggningen, dels efter 1990-talskrisen, men inte i perioden däremellan. Det innebär att den ökade risken för arbetslöshet återuppträdde när arbetslösheten minskade. Lönerna påverkades negativt av uppsägningen och den negativa effekten bestod över den undersökta perioden i högre utsträckning än effekten på sysselsättningen.¹⁴⁸ En studie av hur effekterna påverkat individer på ett års sikt har funnit en betydligt högre arbetslöshet för dem som arbetat på arbetsställen som gjort neddragningar.¹⁴⁹

Det är svårt att dra några långtgående slutsatser om effekten av omvandlingen för individerna, eftersom det enbart finns ett fåtal studier. Men de studier som finns indikerar betydande effekter på sysselsättning och löner för dem som har förlorat sina arbeten.

I diskussionen om de individuella effekterna av omvandling är det också viktigt att beakta inte bara effekterna för dem som förlorar sina arbeten, utan också för dem som får arbete från att tidigare varit arbetslösa eller studerande. Däremot går det inte att bedöma betydelsen av denna effekt, eftersom det saknas studier om effekten av omvandlingen för dem som befinner sig utanför arbetskraften.

5.5 Företagens och de anställdas vägar till anpassning

Även om det är mycket svårt att precisera den önskvärda takten i omvandlingen så bör denna vara så hög som möjligt förutsatt att resursutnyttjandet hamnar på en rimlig nivå. Ju bättre anpassningen fungerar i ekonomin, desto högre omvandlingstakt är möjlig. För att få ut största möjliga samhällsnytta av omvandlingen krävs att både företag och arbetstagare kan hantera den.

5.5.1 Företagen anpassar sig genom olika strategier

Det kan vara svårt att särskilja vad som orsakar en omvandling och vad som är en reaktion på en omvandling. Förutseende företag kan

¹⁴⁸ Värt att poängtera är att det är årslön som studeras. Detta innebär att lönen kan vara lägre till följd av ett lägre antal arbetade timmar.

¹⁴⁹ Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21). Effekten för 2005 av neddragningar och nedläggningar året innan har studerats.

agera på ett sätt som gör att mindre förutseende företag utsätts för omvandlingstryck. Företag kan använda flera strategier samtidigt och strategierna vid en given förändring kan skilja sig åt. Några exempel på strategier är:

- innovationer i produktionsprocesser eller produkter för att öka produktiviteten
- sammanslagningar eller uppköp för att öka produktiviteten genom stordriftsfördelar eller förvärv av produkter som befinner sig i en annan utvecklingsfas
- byte av bransch
- effektiviseringar genom att t.ex. lägga produktionen utomlands
- sänkta arbetskraftskostnader för samma antal arbetade timmar
- minskad produktion.

Oavsett vilket av alternativen som företaget väljer ställs ofta stora krav på företagets anpassningsförmåga. Entreprenörskap i bemärkelsen att kunna upptäcka och exploatera nya ekonomiska möjligheter under osäkerhet är i detta sammanhang avgörande.¹⁵⁰

Entreprenörskap i nya och befintliga företag

Entreprenörskap likställs ofta med nyföretagande. Men det är viktigt att påpeka att entreprenörskap inte uteslutande sker i nya företag, lika lite som att alla nya företag är ett uttryck för entreprenörskap. För en välfungerande omvandling krävs inte bara entreprenörskap hos dem som träder in på en marknad, utan i minst lika hög grad hos de företag som redan finns på marknaden. Nya företag har dock en viktig funktion i ekonomin, eftersom de utmanar existerande företag och idéer.

Varje produktionsstruktur kännetecknas av att en viss storleksfördelning av företagsstocken är den mest effektiva.¹⁵¹ Ändras de underliggande förutsättningarna för produktionen, ändras också den optimala företagsstocken. Fram till 1970-talet innebar den tekniska utvecklingen att företagen i många branscher blev allt större. Därefter har den optimala företagsstocken troligtvis förskjutits mot en allt större andel mindre företag främst till följd av den tekniska utvecklingen.

¹⁵⁰ För en diskussion kring entreprenörskapets betydelse se Henrekson, M. & Stenkula, M. [2007].

¹⁵¹ Audretsch, D. m.fl. [2002].

Faktorer som hindrar anpassningen av företagsstocken bör i största möjliga mån undanröjas. En forskningsöversikt konstaterar att politik för entreprenörskap inte handlar om att uppdatera politiken för att stödja små och medelstora företag.¹⁵² I stället bör en politik för entreprenörskap ha en betydligt bredare ansats och omfatta ett brett spektrum av institutioner och myndigheter. Förändringar bör handla om att förändra existerande institutioner snarare än att skapa nya specifika åtgärder.

En politik som utformar särskilda förutsättningar för vissa typer av företag, utifrån t.ex. företagsform, bransch, storlek eller verksamhet, riskerar att leda till inlåsnings- och hinder. Det leder till att produktion sker i understödda företag i stället för där det är mest rationellt. Därigenom riskerar den typen av åtgärder att försämra ekonomins anpassningsförmåga.

5.5.2 Den enskilde flyttar, byter yrke eller arbetsgivare

Individens anpassning till ändrade förutsättningar handlar i grunden om att byta arbetsuppgifter eller arbetsgivare. Om individerna har en god anpassningsförmåga, kan de lätt hitta ett nytt arbete. Som kapitel 3 visade finns det problem med effektiviteten i det svenska utbildningsväsendet. Det innebär risk för en sämre fungerande anpassningsförmåga.

Bredare grupper behöver ha en bättre anpassningsbarhet, eftersom den teknologiska utvecklingen och internationaliseringen leder till att nya branscher och yrken utsätts för konkurrens. Det gäller oavsett om omvandlingstakten i ekonomin som helhet ökar eller inte. Det är därför önskvärt att tillämpa arbetslinjen, för att individernas anpassning i mindre utsträckning än under de senaste 15 åren ska ske via långvarigt beroende av offentliga transfereringssystem. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det inte hållbart att låta individernas anpassning ske via långvarig frånvaro från arbetsmarknaden med ersättning från de offentliga försäkringssystemen.

¹⁵² Audretsch, D. m.fl. [2007].

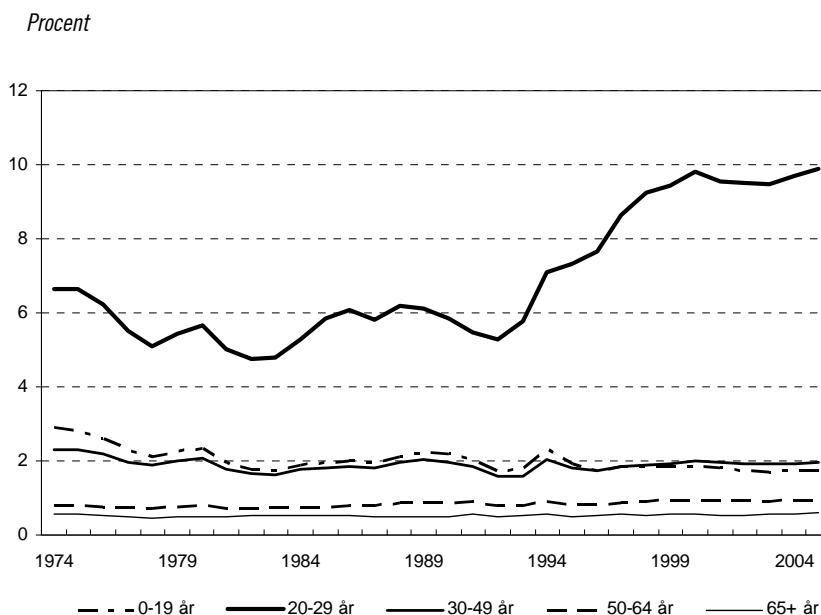
Främst flytt i samband med studier

Arbetskraften kan röra sig geografiskt genom att flytta och pendla. Pendlingen har ökat mer än flyttningen sedan början av 1990-talet.¹⁵³ Ökningen av flyttningar har så gott som uteslutande skett i åldersintervallet 20 till 29 år (diagram 5.7). Den ökade andelen som studerar på högskola har här haft en avgörande betydelse. Män och kvinnor flyttar i ungefär samma utsträckning, medan pendling är betydligt vanligare bland män. Rörligheten är ungefär lika stor hos utrikes och inrikes födda.

Att flytta ökar generellt arbetsinkomsterna, främst för högutbildade män. För gifta eller sammanboende kvinnor och personer utan eftergymnasial utbildning är ökningen av bruttoinkomsterna mycket små. Dessa skillnader skulle kunna förklaras av den relativt låga spridningen i inkomster bland dem som inte har eftergymnasial utbildning. Pendling ger större positiva effekter på inkomsterna för kvinnor än för män.

¹⁵³ Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:35).

Diagram 5.7 Flyttningsintensitet mellan lokala arbetsmarknadsområden för olika åldersgrupper 1974–2005



Anm.: Flyttningsintensiteten är beräknad som antalet flyttningar i förhållande till befolkningen i respektive åldersgrupp. Lokala arbetsmarknadsområden är områden som kan betraktas som oberoende av eller självförsörjande på tillgången på arbetstillfällen och arbetskraft.

Källa: Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:35).

Utbildningskapaciteten och vakanskvoten hade störst betydelse för hur många som flyttar till respektive från olika lokala arbetsmarknadsområden (s.k. LA-områden).¹⁵⁴ Betydelsen av arbetslöshetsnivåerna för flyttmönstren ökade mellan perioden 1986–1990 och 1998–2004 medan betydelsen av utbildningskapacitet och vakanser minskade. En hög arbetslöshet innebar därmed en hög nettoflyttning från en region.

För åren 1990 till 2005 är det endast under perioden 1990–1992 som både arbetslösa ensamstående män och kvinnor hade en signifikant förhöjd sannolikhet att flytta. Särskilt för kvinnor men också för män förefaller arbetslösas relativa sannolikhet att flytta att ha minskat under perioden.

¹⁵⁴ Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:35).

Arbetslöshet tycks således ha en ökad betydelse för att förklara flyttningar mellan regioner medan den relativa sannolikheten för arbetslösa personer att flytta har blivit lägre över tiden. Förklaringen kan vara att det är andra grupper än de arbetslösa som framför allt står för flyttningarna, främst studerande.

När det gäller pendling fanns under åren 1990 till 2004 en signifikant och ökande högre sannolikhet för ensamstående arbetslösa att pendla över LA-gränser. Det är ungefär dubbelt så stor sannolikhet att arbetslösa män pendlar jämfört med arbetslösa kvinnor.

En ökad geografisk rörlighet vore önskvärd, men kan vara svårt att uppnå. Enligt arbetskraftsundersökningar anger ungefär 60 procent att de inte skulle flytta vid arbetslöshet, även om de direkt kunde få ett likvärdigt arbete någon annanstans om alternativet var att vänta ett år på ett arbete på den nuvarande bostadsorten.¹⁵⁵ Orsakerna till ovillighet att flytta kan bero på allt från bristande ekonomiska incitament till den sociala situationen.

Byte av yrke eller arbetsgivare är vanliga anpassningsätt

Genom att byta arbetsgivare eller yrke kan individen anpassa sig till nya förhållanden. Rörligheten mellan arbetsgivare förefaller vara viktigare än den geografiska rörligheten för anpassningen.

En undersökning av hur stor andel av de sysselsatta som bytt arbetsgivare under åren 1972–2002 finner en relativt stor stabilitet, med hänsyn tagen till variationer i konjunkturen (diagram 5.8).¹⁵⁶ Under högkonjunkturår bytte ungefär 10–12 procent av arbetstagarna arbetsgivare och under lågkonjunkturår var motsvarande andel ungefär 6–8 procent. Majoriteten av dem som byter arbetsgivare stannar inom samma bransch.¹⁵⁷

Anställningstiden hos den nuvarande arbetsgivaren ökade mellan 1968 och 1991, varefter den minskade något för att 2000 ligga på samma nivå som 1980.¹⁵⁸ Ökningen är större bland kvinnor än bland män, vilket troligtvis beror på att de kvinnor som trädde in i offentlig sektor under 1970- och 1980-talet stannat hos samma arbetsgivare. Andelen som varit anställda längre än 10 år ökade under hela perioden. Det har således skett en polarisering mellan

¹⁵⁵ Furåker, B. [2004]. Undersökningar finns för 1991, 1993 och 2001.

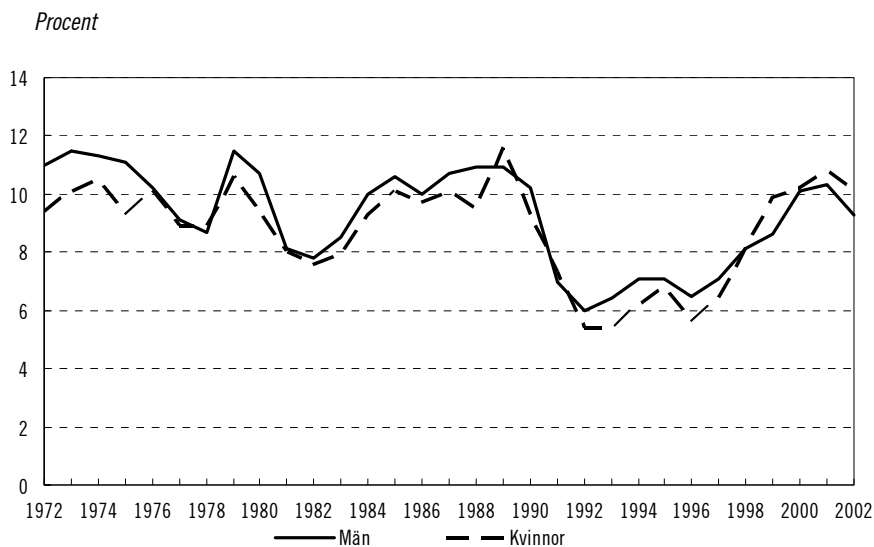
¹⁵⁶ Israelsson, T., Strannefors, T. & Tydén, H. [2003].

¹⁵⁷ Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21), Nutek [2000] och Nutek [2006].

¹⁵⁸ le Grand, C., Szulkin, R. & Tählin, M. [2001].

dem med relativt korta anställningstider och dem med relativt långa.

Diagram 5.8 Arbetsgivarbyten relaterat till antalet sysselsatta, 1972–2002



Källa: Israelsson, T., Strannefors, T. & Tydén, H. [2003].

5.5.3 Politiken måste ha en bred ansats för att underlätta anpassning

Det offentliga roll är att stödja både individers och företags förmåga att hantera omvandling. Det offentliga sätter på en mängd områden upp det övergripande regelverk som individer och företag måste förhålla sig till. Det offentliga försöker å ena sidan styra *bort från* vissa beteenden, till exempel gör lagen om anställningsskydd (LAS) det svårare att säga upp dem som varit anställda länge, som regel äldre anställda. Å andra sidan försöker det offentliga styra *mot* andra beteenden, till exempel uppmuntrar avdrag för arbetsresor till geografisk rörlighet. Olika delar av den offentliga sektorns regleringar kan verka åt skilda håll. Detta beror delvis på att det för alla offentliga regleringar finns en risk för olika former av miss-

lyckanden. Oftast beror det på att man vill uppnå flera mål samtidigt.

För att omvandling ska fungera, behövs anpassningsbara individer. Eftersom den tekniska utvecklingen och internationaliseringen innebär att nya branscher och yrken utsätts för konkurrens, behöver bredare grupper vara mer anpassningsbara. Det gäller oavsett om omvandlingstakten sett till ekonomin som helhet ökar eller inte.

En välfungerande politik för anpassning måste ha en bred ansats och omfatta de flesta politikområden. Det finns en rad faktorer som påverkar Sveriges anpassningsförmåga som det offentliga kan påverka:¹⁵⁹

- arbetslöshetsförsäkringen och andra transfereringssystem
- anställningsskyddet
- lönebildningen
- utbildningsnivån och utbildningssystemet
- geografiska rörligheten
- skattesystemet
- forskningen
- förmågan till entreprenörskap och innovationer
- bostadsmarknaden
- infrastrukturen.

Nyföretagande är en viktig anpassningsförmåga när ekonomin omvandlas. För att nå en innovativ ekonomi är nyföretagande en viktig faktor, men inte den enda. En strategi för entreprenörskap måste innefatta både existerande och nya företag. Politik för entreprenörskap handlar inte om att stödja små och medelstora företag utan om att skapa en dynamisk ekonomi där små och medelstora företag är en viktig del.¹⁶⁰

Insatser för ett förbättrat företagsklimat bör vara generella. En generell företagspolitik innebär att olika typer av företag behandlas lika, dvs. ramvillkoren för företagande ska rent principiellt vara desamma oavsett typ av företag. Då kan företagande och produktion ske under de former som är mest rationella och effektiva. Olika typer av företag kan vara ändamålsenliga för olika typer av produktion. Strukturomvandlingen gör att sammansättningen av den optimala företagsstocken varierar över tiden.

¹⁵⁹ Se bl.a. Kongsrud, P.M. & Wanner, I. [2005].

¹⁶⁰ Hoffman, A. [2007].

5.6 Avslutning

Begreppet omvandling har ingen entydig definition. Det är relevant att både studera förändringar *mellan* branscher och *inom* branscher. Omvandlingstaktens förändring beror på hur omvandlingstakt definieras. Mycket tyder på att strukturomvandlingstakten varit högre, men inte ökande, under 1990- och 2000-talet jämfört med under 1980-talet. Olika mått ger däremot helt olika resultat när man jämför perioden efter 1990 med 1970-talet.

Omvandling består av två delar: jobb som försvinner och jobb som skapas. Samtidigt fokuserar ofta debatten på de jobb som försvinner i stället för på de jobb som skapas. Politiken för omvandling bör inte inriktas på att förhindra att arbetstillfällena försvinner, utan på att skapa förutsättningar för nya arbetstillfällena och en välfungerande anpassning till detta. De negativa effekterna på produktivitetstillväxten av 1980-talets låga omvandlingstryck visar att det inte är en bra lösning att sikta på en lägre omvandlingstakt.

Det är samtidigt svårt att försöka precisera hur hög omvandlingstakten i ekonomin bör vara, och det är knappast heller önskvärt. Intressantare är hur omvandlingen hanteras på individ- och företagsnivå. Den lägre andelen personer i arbete under långa perioder efter 1990-talskrisen kan tolkas som att det har funnits problem med hur omvandlingen har hanterats.

I och med att jobbomsättningen är större i tjänstesektorn än i den varuproducerande sektorn kan en fortsatt expansion av tjänstesektorn innebära en högre generell omsättning av jobb i ekonomin. Det ställer i sin tur krav på en ökad anpassningsförmåga i ekonomin, såväl för företag som på individnivå.

Politik för att öka anpassningsförmågan i ekonomin måste ha en bred ansats och omfatta flera politikområden: arbetsmarknad, bostäder, forskning, infrastruktur, skatter, utbildning, m.m. För att öka de enskildas anpassningsförmåga bör både den geografiska rörligheten samt rörligheten mellan arbetsgivare bli större. Det är högst sannolikt att rörligheten mellan arbetsgivare kommer vara av större betydelse än den geografiska rörligheten även framöver, såsom har varit fallet tidigare.

För en fungerande omvandling på individuell nivå krävs både incitament och förmåga till anpassning. Arbetslinjen innefattar både krav och möjligheter för individen. Vid relativt höga ersättningsnivåer i inkomstförsäkringarna måste det finnas strikta krav på att ta tillgängliga arbeten. Samtidigt måste individerna ha till-

räckliga kunskaper för att kunna klara tillgängliga arbetsuppgifter. Kapitel 3 diskuterade ineffektiviteter i det svenska utbildningsväsendet. För att varje individ bättre ska kunna anpassa sig till nya situationer, krävs att fler fullföljer gymnasiet och att högskolestudier bedrivs effektivare.

6 Energi, klimat och ekonomisk tillväxt

En väl fungerande energiförsörjning är en central förutsättning för ekonomins långsiktiga utveckling. Samtidigt ger energianvändning ofta upphov till negativ miljöpåverkan. Ett tydligt exempel är koldioxidutsläpp från förbränning av fossila bränslen som bidrar till en förstärkt växthuseffekt. Inriktningen nationellt och internationellt är därför att begränsa utsläppen av koldioxid liksom andra klimatpåverkande gaser och indirekt användningen av fossila bränslen.

Att minska koldioxidutsläppen genom styrmedel som syftar till att förändra energitillförseln får återverkningar i ekonomin genom att energipriserna påverkas. Eftersom energi används i så många delar av samhället påverkar sannolikt förändrade energipriser de ekonomiska tillväxtförutsättningarna mer än prisförändringar på någon annan enskild produkt. Under de senaste åren har de internationella priserna på fossila bränslen stigit, bl.a. till följd av en snabb ekonomisk tillväxt i vissa utvecklingsländer. Prognoserna pekar också på en fortsatt snabb ökning av energikonsumtionen globalt sett.¹⁶¹

Stigande priser på fossila bränslen och hotet om en global uppvärmning till följd av utsläpp av växthusgaser har gett energifrågan ett ökat fokus. Behovet av en säker och miljövänlig energitillförsel uppmärksammas allt mer. Den nära kopplingen mellan energianvändning och ekonomisk utveckling å ena sidan och energianvändning och utsläpp av växthusgaser å andra sidan gör att klimatpolitiska åtaganden kommer att påverka de ekonomiska tillväxtförutsättningarna. Klimatfrågan har dessutom ett långsiktigt perspektiv varför politikens utformning kan komma att få betydelse för den ekonomiska tillväxten under lång tid.

¹⁶¹ IEA [2007].

Genom det s.k. Kyotoprotokollet har ett internationellt ramverk skapats för hur klimatproblemet ska hanteras. Där lyfts kostnadseffektivitet via bland annat internationell utsläppshandel fram som en central del. Samtidigt har det på regional, nationell och lokal nivå skapats ett stort antal mål och styrmedel kopplade till klimatproblemet som delvis riskerar att motverka internationell kostnadseffektivitet. Detta kan leda till att åtgärder som medför betydligt högre kostnader än nödvändigt genomförs, vilket också illustreras av beräkningarna i Långtidsutredningen 2008. Beräkningarna visar även att en effektivt utformad politik kan åstadkomma betydande globala utsläppsminskningar till en relativt låg kostnad.

6.1 En integrerad klimat- och energipolitik

Jordens klimat har blivit varmare. Den globala medeltemperaturen har ökat med drygt 0,7 grader under de senaste 150 åren och stiger för närvarande med nära 0,2 grader per årtionde. Koncentrationen av växthusgaser i atmosfären har samtidigt ökat med över 50 procent. Det råder stor enighet om att ökningen av medeltemperaturen har ett direkt samband med den ökade halten av växthusgaser, framför allt koldioxid, som uppstår vid förbränning av fossila bränslen.¹⁶² Förutom ett varmare klimat beräknas följderna av den förstärkta växthuseffekten vara bl.a. en höjning av havsytans nivå, krympande glaciärer, mer extrema vädersituationer, ökad risk för översvämningar, minskad livsmedelsproduktion och tillgång till färskvatten i vissa områden samt förluster i biologisk mångfald. Kostnaderna av att inte göra något åt de växande utsläppen har beräknats uppgå till mellan 5 och 20 procent av den globala BNP.¹⁶³ Dessa kostnader fördelas inte jämt över världen. I stället bedöms de i högre grad drabba de fattigaste länderna.¹⁶⁴

¹⁶² IPCC [2007a]. FN:s panel om klimatförändringar (IPCC) inrättades 1988 med uppgift att grundligt undersöka människans påverkan på de globala klimatsystemen. Sedan IPCC:s första rapport 1990 har panelen fortsatt att leverera underlag som förstärker bilden av att huvuddelen av den globala uppvärmningen är orsakad av människans utsläpp av växthusgaser.

¹⁶³ Stern, N. [2007].

¹⁶⁴ Klimatförändringarnas direkta effekter på den svenska ekonomin väntas bli tudelad med i stort sett lika stora poster på intäkts- och kostnadssidan fram till 2100. Kostnaderna är i första hand kopplade till en ökad risk för allvarliga översvämningar som drabbar bebyggelse och infrastruktur, kusterosion samt skador i samband med ras och skred. På intäktsidan finns bl.a. en ökad vattenkraftpotential och förlängda vegetationssäsonger (SOU 2007:60).

6.1.1 Det internationella ramverket finns på plats

Ett viktigt steg för att begränsa klimatförändringarna togs 1992 då FN:s ramkonvention om klimatförändringar undertecknades i Rio de Janeiro. Konventionen fastställer ett antal övergripande principer för det internationella klimatarbetet, men innehåller inte några kvantitativa och tidsbestämda åtaganden för länderna. Vid mötet i Kyoto 1997 preciserades genom det s.k. Kyotoprotokollet hur stora minskningar av växthusgaser som ett antal industriländer ska genomföra under den första s.k. åtagandeperioden, 2008–2012. Målet för protokollets första åtagandeperiod är att industriländernas samlade utsläpp av koldioxid och fem andra växthusgaser som ett genomsnitt för perioden ska minska med minst 5,2 procent från 1990 års nivå.¹⁶⁵ Överenskommelsen preciserar även hur upptag av växthusgaser i skog och annan växtlighet (s.k. sänkor) kan tillgodoräknas för perioden. Kyotoprotokollet trädde i kraft 2005 och blev därigenom bindande för de parter som ratificerat detta.¹⁶⁶

Det sammanlagda åtagandet i Kyotoprotokollet har fördelats mellan parterna i form av utsläppskvoter. Parterna kan på olika sätt handla med dessa genom att utnyttja de s.k. flexibla mekanismerna, se faktaruta 6.1. Kyotoprotokollets åtagande säger i princip inte hur stora enskilda parters utsläpp av växthusgaser högst får vara, utan uttrycker i stället hur stor reduktion av de globala utsläppen var och en måste bidra till. Kyotoprotokollet kan därför liknas vid ett internationellt utsläppshandelssystem där det är målet för de *samlade* utsläppen som fastställts.¹⁶⁷

EU-15 är en egen part till Kyotoprotokollet och har fått en årlig utsläppskvot för perioden 2008-2012 motsvarande 92 procent av 1990 års utsläpp. Utifrån detta åtagande har en s.k. bördefördelning skett inom EU som innebär att Sverige fått en årlig kvot motsvarande 104 procent relativt 1990 års nivå.¹⁶⁸ För närvarande pågår arbete inom FN:s klimatkonvention för att få till stånd ett klimatavtal som ska ta över när den första åtagandeperioden inom ramen för Kyotoprotokollet löper ut.

¹⁶⁵ De s.k. Annex B-länderna. USA, som är ett av dessa länder, har dock valt att inte fullfölja överenskommelsen.

¹⁶⁶ FN [1998].

¹⁶⁷ Se t.ex. Carlén, B. [2007].

¹⁶⁸ Europeiska kommissionen [2002].

Faktaruta 6.1 Kyotoprotokollets tre flexibla mekanismer

Kyotoprotokollet anger ett tak för de deltagande industriländernas samlade utsläpp. Detta utsläppsutrymme har fördelats mellan parterna via tilldelning av utsläppskvoter, s.k. Assigned Amount. För att uppnå åtagandena på ett kostnadseffektivt sätt har flexibla mekanismer skapats genom vilka protokollets parter kan överföra utsläppsutrymme mellan varandra. Mekanismerna ger en geografisk flexibilitet beträffande var utsläppsreduktionerna kan genomföras utan att de sammanlagda utsläppen påverkas av själva handeln.

Handel med utsläppsrätter (JET)

Internationell handel med utsläppsrätter möjliggör för parter med utsläppskvoter att köpa och sälja dessa mellan varandra.

Mekanismen för gemensamt genomförande (JI)

Gemensamt genomförande ger möjlighet för ett land med kvantitativt åtagande om utsläppsbegränsningar att genom att investera i utsläppsminskande projekt i ett annat land med liknande åtagande, tillgodoräkna sig s.k. utsläppsreduktionsenheter (ERU). Gemensamt genomförande innebär i praktiken en omfördelning av utsläppsutrymme mellan två länder med åtaganden om utsläppsbegränsningar.

Mekanismen för ren utveckling (CDM)

Mekanismen för ren utveckling ger möjlighet för länder med kvantitativa åtaganden om utsläppsbegränsningar att investera i utsläppsreducerande projekt i länder utan sådana åtaganden och få tillgodoräkna sig del av den bedömda utsläppsminskningen, s.k. certifierade utsläppsreduktioner (CER). Det ger incitament att reducera utsläppen även i länder utan något utsläppsmål.

6.1.2 Många regionala och nationella mål och styrmedel

Förutom det internationella ramverk som FN:s klimatkonvention utgör finns ett stort antal specificerade mål som syftar till att begränsa utsläppen av växthusgaser på nationell och regional nivå. EU har formulerat ett mål om att EU:s utsläpp av växthusgaser ska minska med minst 20 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivå. Detta klimatmål ska EU uppnå oavsett hur de globala klimatförhandlingarna utvecklas. Om andra industrialiserade länder (och vissa avancerade u-länder) tar på sig jämförbara åtaganden ska EU:s

målsättning i stället vara att minska utsläppen av växthusgaser med 30 procent till 2020.¹⁶⁹

Förutom detta klimatmål har EU också målsättningar rörande energianvändningen. EU har slagit fast att andelen förnybar energi ska uppgå till minst 20 procent av den slutliga energianvändningen 2020 och att energin ska användas minst 20 procent effektivare. Andelen förnybar energi i transportsektorn ska dessutom uppgå till minst 10 procent i samtliga medlemsstater 2020 givet att vissa kriterier är uppfyllda.

År 2002 formulerade Sverige ett eget nationellt mål rörande utsläppen av växthusgaser.¹⁷⁰ Enligt detta mål ska utsläppen som årligt genomsnitt 2008-2012 inte överstiga 96 procent av 1990 års nivå. Möjligheterna att öka utsläppen (relativt 1990) vilket var utfallet från förhandlingarna inom EU, ska därmed inte utnyttjas. Målet är formulerat så att det är de faktiska utsläppen i Sverige som ska minska, varför användning av flexibla mekanismer inte får räknas in. För närvarande pågår arbete med att utforma ett nytt svenskt klimatmål med sikte på 2020. Det finns dock inte något mål för det specifika året 2030 vilket är slutåret för scenarierna i Långtidsutredningen 2008.¹⁷¹

Vid sidan av de klimatpolitiska målen finns även svenska energipolitiska mål. Målet är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på villkor som är konkurrenskraftiga med omvärlden. 2003 infördes ett elcertifikatsystem i syfte att öka mängden förnybar el upp till en specificerad nivå till 2010. Systemet har senare förlängts till 2030 och fått en ambitiösare inriktning.¹⁷² Därutöver finns mål om vindkraftens utbyggnad och andelen biodrivmedel i förhållande till mängden använd bensin och diesel.

I många fall kan uppfyllandet av de energipolitiska målen påverka utvecklingen av koldioxidutsläppen i rätt riktning, så att också klimatmål uppnås och vice versa. Men i vissa fall råder det omvända förhållandet. Åtgärder som t.ex. kärnkraftsutbyggnad och avskiljning och lagring av koldioxid kan bidra till att klimatmålet

¹⁶⁹ Europeiska rådet [2007].

¹⁷⁰ Regeringens proposition 2001/02:55.

¹⁷¹ Däremot har Klimatberedningen föreslagit att en *inriktning* bör vara att utsläppen av växthusgaser för Sverige ska vara minst 75–90 procent lägre 2050 jämfört med 1990 års nivå (SOU 2008:24).

¹⁷² Målet är att öka mängden förnybar el med 10 TWh till 2010 jämfört med 2002 års nivå, och med 17 TWh till 2016. Se regeringens proposition 2001/02:143 och 2005/06:154.

uppnås, men bidrar däremot inte till att de energipolitiska målen uppnås.

6.2 Ekonomiska tillväxten har ökat mer än energianvändningen och koldioxidutsläppen

Sambandet mellan ekonomisk tillväxt och energianvändning har diskuterats och analyserats mycket sedan 1970- och 1980-talets energikriser. På senare tid, bl.a. i samband med utformningen av klimatpolitiska åtgärder, har diskussionen fått ökad aktualitet. Det är vanligt att mål för minskad energianvändning motiveras med att utsläppen av koldioxid måste minska. Om utsläpp och energianvändning är mycket nära kopplade till varandra sammanfaller dessa mål, vilket är fallet då energiförsörjningen är baserad på fossila bränslen. Om å andra sidan energiförsörjningen sker med t.ex. förnybara bränslen, är gapet mellan dessa mål större. Sambandet mellan tillväxt, energianvändning och utsläpp av koldioxid bör därför noga beaktas i samband med formuleringen av en samhällsekonomiskt effektiv klimatpolitik.

6.2.1 Energisammansättningen avgörande för koldioxidutsläppen

I likhet med konsumtionen av de flesta varor och tjänster kan man förvänta sig att användningen av energi växer när ekonomin växer. Användningen påverkas samtidigt av den tekniska utvecklingen och den strukturomvandling som kontinuerligt sker i ekonomin (se kapitel 4 och 5). Teknisk utveckling och strukturomvandling är i sin tur beroende av kostnaderna för energianvändning, dvs. priset för energiråvaror, energiskatter m.m. Koldioxidutsläppens utveckling är nära kopplad till energianvändningen, men beror även på dess sammansättning eftersom olika energibärare har olika kol-innehåll.

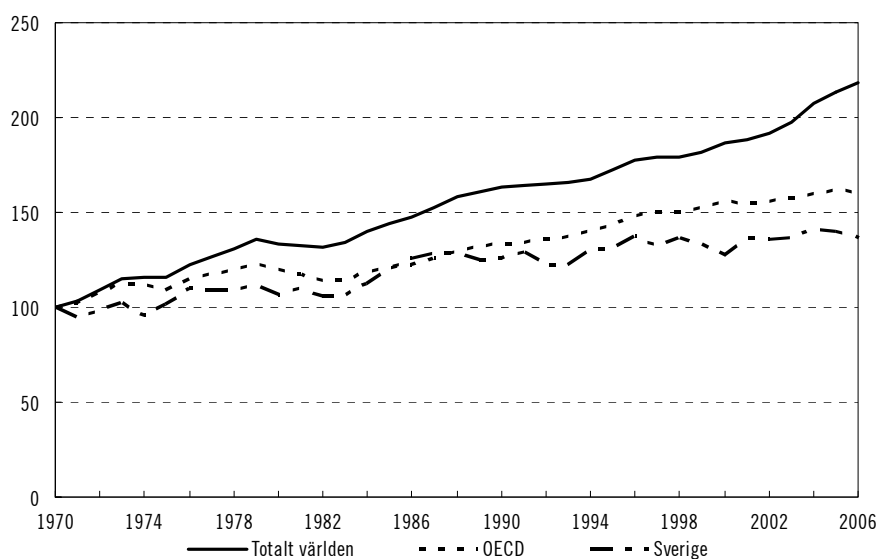
Energianvändningen har ökat men energiintensiteten har minskat...

Under de senaste decennierna har energianvändningen vuxit i en klart lägre takt än den ekonomiska tillväxten i världen. Mellan 1970

och 2006 ökade den globala energianvändningen med närmare 120 procent eller i genomsnitt med 2,2 procent per år (diagram 6.1). Ökningen har varit i det närmaste kontinuerlig förutom i samband med oljeprischockerna 1973 och 1979 som resulterade i ett par år med minskande användning. Den svenska energianvändningen har sedan 1970 vuxit betydligt långsammare än den globala och något långsammare än i OECD-länderna som helhet.

Diagram 6.1 Användning av primärenergi 1970–2006

Index 1970=100



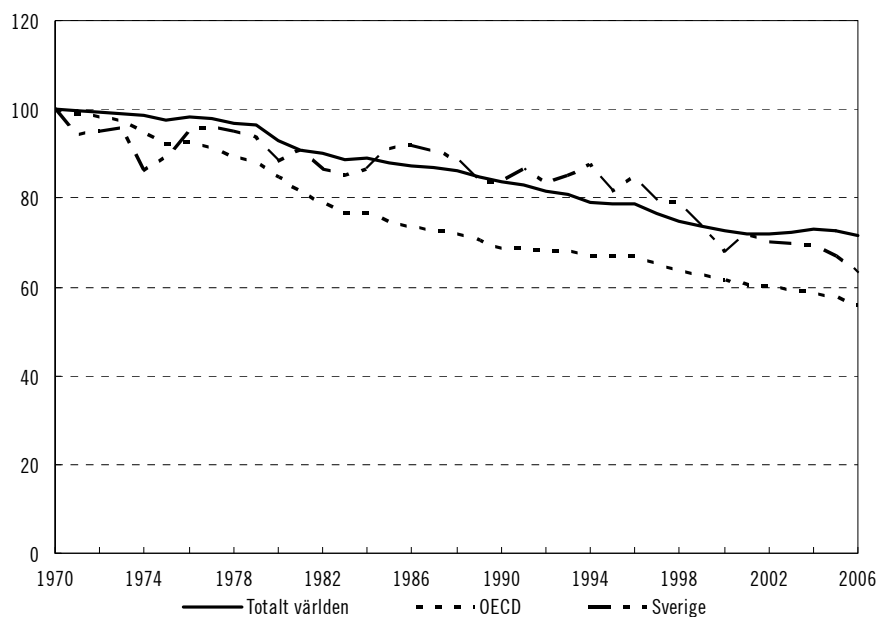
Anm.: OECD och Totalt världen inkluderar endast olja, kol, gas, kärnkraft och vattenkraft.

Källa: BP [2007] och Energimyndigheten [2007].

Under samma period har den globala reala BNP-tillväxten uppgått till över 200 procent. I genomsnitt har därmed den globala energiintensiteten (energianvändning per BNP-enhet) minskat med närmare 1 procent per år (diagram 6.2).

Diagram 6.2 Energi användning per BNP-enhet 1970–2006

Index 1970=100



Anm.: Primärenergi per BNP (PPP-justerad).

Källa: BP [2007], Energimyndigheten [2007], Världsbanken [2007] och OECD [2007d].

Utvecklingen av Sveriges energiintensitet har legat i linje med den globala utvecklingen under den studerade perioden, dvs. en årlig minskning med drygt 1 procent. Jämfört med OECD som helhet har den svenska energiintensiteten minskat något långsammare. Under det senaste decenniet gäller det omvända.

...och koldioxidutsläppen uppvisar samma mönster

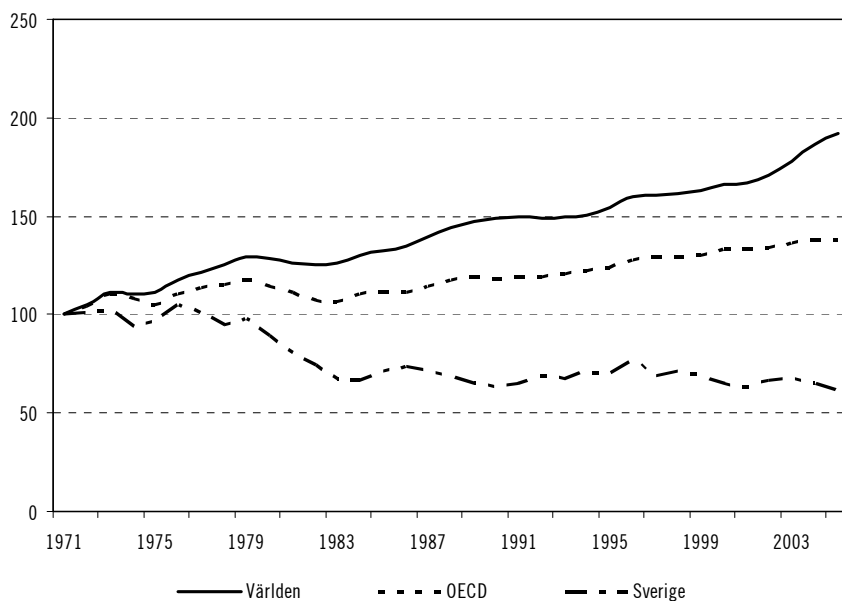
Globalt har det skett vissa förändringar i sammansättningen av energianvändningen under de senaste tre decennierna. Framför allt har det skett en förskjutning från olja till mindre koldioxidintensiva energikällor som gas och kärnkraft. Men denna förskjutning har inte varit så kraftig att den resulterat i en nedgång av de globala koldioxidutsläppen, utan dessa har i stor utsträckning följt samma bana som energianvändningen. OECD-ländernas koldioxid-

utsläpp per energienhet har minskat med 9 procent sedan 1980 vilket är något mer än den globala utvecklingen. OECD-ländernas koldioxidutsläpp har ändå stigit med ca 0,8 procent per år (diagram 6.3).

De svenska utsläppen av koldioxid ökade kraftigt mellan andra världskriget och den första stora oljekrisen på 1970-talet. Sedan dess har utsläppen nästan halverats. Om man räknar alla sex växthusgaser som Kyotoprotokollet reglerar, motsvarade de svenska utsläppen 2005 ca 0,2 procent av de globala utsläppen.

Diagram 6.3. Utsläpp av koldioxid 1971–2004

Index 1971=100



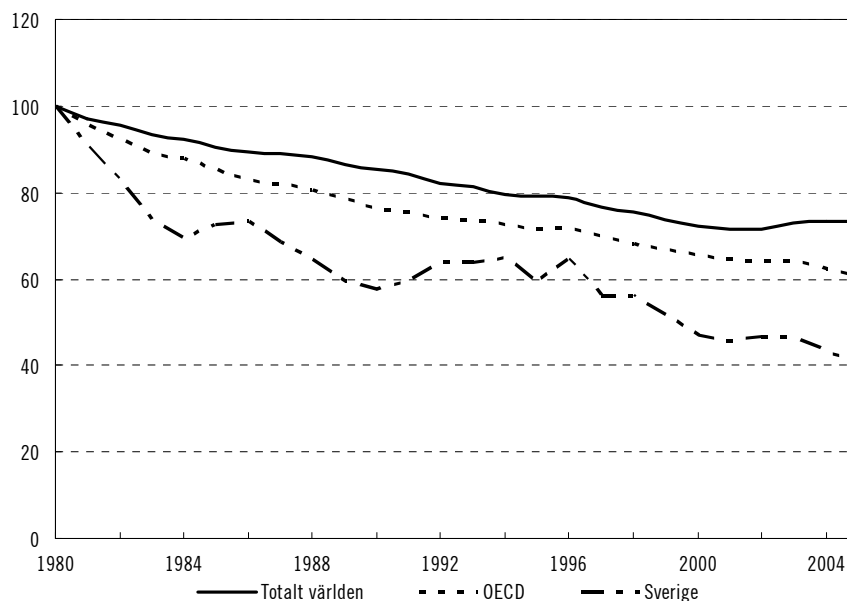
Källa: OECD [2008c].

Den svenska koldioxidintensiteten (koldioxidutsläpp per BNP-enhet) har sedan 1980 minskat betydligt snabbare än i omvärlden (diagram 6.4). En stor del av denna minskning inträffade före 1984 då utbyggnaden av kärnkraftverken i Sverige slutfördes. Tillförseln av energi från förnybara källor i Sverige har ökat kontinuerligt sedan 1980-talet, men ökningstakten har varit relativt långsam.

Sedan 1990 har koldioxidintensiteten i Sverige endast minskat marginellt snabbare än i OECD-länderna som helhet.¹⁷³ Samtidigt som den svenska industrin är energiintensiv är de sammanlagda utsläppen av växthusgaser per BNP mycket låga i en internationell jämförelse.¹⁷⁴

Diagram 6.4 Koldioxidutsläpp per BNP-enhet 1980–2005

Index 1980=100



Anm.: Koldioxidutsläpp från förbränning av fossila bränslen.

Källa: OECD [2007f, 2008c] och Världsbanken [2007].

¹⁷³ Här avses utsläppen av koldioxid och mer specifikt de energirelaterade utsläppen. Den svenska utsläppsintensiteten för samtliga växthusgaser som regleras i Kyotoprotokollet har minskat med drygt 8 procent mellan 1990 och 2006. Naturvårdsverket [2007].

¹⁷⁴ Den svenska ekonomins utsläppsintensitet var ca hälften så stor som den genomsnittliga utsläppsintensiteten inom EU-27 under 2005 och även lägst av samtliga länder. EEA [2007].

6.2.2 Strukturomvandlingen en allt viktigare faktor bakom förändrad energianvändning

Ett stort antal studier har analyserat vad det är som bestämmer utvecklingen av energi- och koldioxidintensiteten. Lägre energiintensitet på makronivå är en följd av bl.a. effektiviseringar och strukturella förändringar som i sin tur är resultat av energiprisutveckling och energipolitiska styrmedel samt i viss mån en underliggande utveckling som sker oberoende av prisförändringar och den förda politiken.¹⁷⁵ Utvecklingen av koldioxidintensiteten beror, som tidigare konstaterats, även på hur bränslemixen i ekonomin förändras.

Höga energipriser har tidigare lett till minskad energianvändning...

För att undersöka vilken betydelse de olika delarna har för utvecklingen av energianvändningen kan den observerade energi- och utsläppsutvecklingen brytas ned i olika komponenter. IEA (International Energy Agency) har analyserat i vilken utsträckning olika faktorer har bidragit till energianvändningens och koldioxidutsläppens utveckling för ett aggregat av industriländer mellan 1973 och 1998.¹⁷⁶ Resultaten visar att energiintensiteten i ett antal industriländer visserligen minskat men minskningstakten har avtagit under 1990-talet, trots ländernas ansträngningar att reducera utsläppen av växthusgaser. Utvecklingen kan förklaras av de stora energieffektiviseringarna efter energiprischocken på 1970-talet och de låga energipriserna under en lång period.

Energianvändningens utveckling kan brytas ned i två delar, en *strukturell effekt*, dvs. den utveckling som sker då ekonomins branschammansättningen förändras, och en *intensitetseffekt*, dvs. den utveckling som är ett resultat av minskad energiintensitet inom branscher.¹⁷⁷ Intensitetseffekten hade störst betydelse under 1970- och 1980-talet, dvs. det var den tekniska utvecklingen *inom*

¹⁷⁵ Den politik- och prisoberoende minskningen av energiintensiteten kan t.ex. ske tack vare teknikförbättringar som är ett resultat av ackumulerad kunskap, eller en prisoberoende strukturomvandling. En annan delförklaring som IEA [2006] pekar på, är den varmare temperatur som minskat uppvärmningsbehovet under de senaste decennierna.

¹⁷⁶ IEA [2004].

¹⁷⁷ Se IEA [2004] för en beskrivning av den metod som används för denna nedbrytning.

branscher som var viktigast för den minskade energiintensiteten.¹⁷⁸ Efter 1990 är det däremot den strukturella effekten som haft störst betydelse. En förklaring till utvecklingen är att 1970- och 1980-talets höjda energipriser påverkade både strukturomvandling och branschspecifik effektivisering. De stabila eller sänkta energipriserna under 1990-talet hade en svagare påverkan på den branschvisa energieffektiviseringen, samtidigt som snabbt växande ekonomiskt välstånd försköt konsumtionen mot produkter med högre inkomstelasticitet, t.ex. tjänstekonsumtion.¹⁷⁹ De senaste årens höga energipriser kan, särskilt om de förväntas bli bestående, möjligen öka betydelsen av branschvis minskad energiintensitet.

... men förskjutning mot mindre energiintensiva branscher betyder nu mest

I Sverige är de branschvisa skillnaderna i energiintensitet stora. Vissa branscher som t.ex. maskin- och teleproduktbranschen har haft en markant minskning av energiintensiteten samtidigt som andra, t.ex. byggbranschen, snarare har haft en energianvändning som ökat mer än produktionsvolymen. På aggregerad nivå kan energiintensiteten minska även om vissa branscher har en annan utveckling. En dekomponering av den svenska energiförbrukningens utveckling sedan 1993 med samma metod som IEA använder, ger ett resultat som överensstämmer med slutsatserna för industriländerna. Diagram 6.5 visar en uppdelning av det svenska näringslivets energianvändning under perioden 1993 till 2005. I diagrammet visas den faktiska energianvändningen, en hypotetisk energianvändning betingad på att branscherna inte förändrar sin energiintensitet (dvs. de behåller 1993 års energiintensitet) samt en hypotetisk energianvändning där varken branschstruktur eller energiintensitet förändras. Analysen visar att under den aktuella perioden har näringslivets strukturomvandling haft stor betydelse

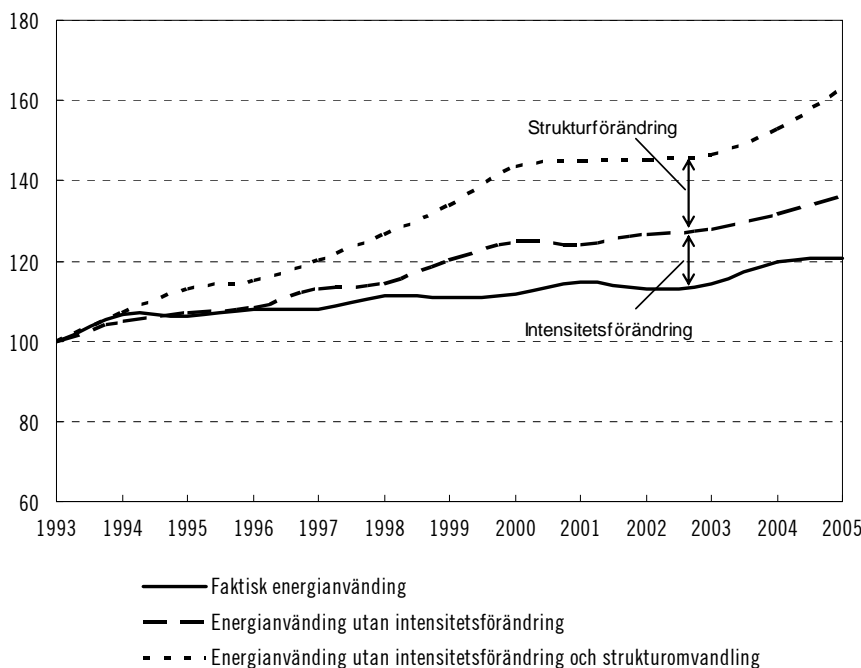
¹⁷⁸ Sue Wing, I. & Eckaus, R.S. [2007] bryter ned USA:s energiförbrukning under en längre tidsperiod, mellan 1959 och 1995, och visar på delvis liknande resultat. Före 1970-talets oljepriscocker dominerade effekten av strukturella förändringar, men efter dessa skedde främst intensitetsförbättringar inom branscherna.

¹⁷⁹ Sänkta energipriser efter en period av höga priser behöver dock inte nödvändigtvis betyda att energikonsumtionen ökar igen om energieffektiviseringar har genomförts. Det kan finnas en viss irreversibilitet. Till exempel visar Dargay, J. & Gately, D. [1997] att denna effekt sannolikt hade betydelse för energianvändningen inom vägtransporter efter 1970-talets oljepriscocker.

för att energiintensiteten totalt sett minskat samtidigt som utvecklingen på branschnivå har haft en mindre betydelse. Utvecklingen beror på att mindre energiintensiva branscher som teleprodukter, läkemedel samt tjänstebanschen vuxit kraftigt. De relativt låga energipriserna under perioden bör ha bidragit till att intensitetsförbättringen på branschnivå utvecklats relativt svagt.

Diagram 6.5 Näringslivets energianvändning uppdelad i struktur- och intensitetsförändringar 1993–2005

Index 1993=100



Anm.: Näringslivet inkluderar branscherna SNI 1-39, 41-93.

Källa: SCB [f] och egna beräkningar.

En likadan nedbrytning av näringslivets *koldioxidutsläpp* under samma period, dvs. en uppdelning av utsläppsförändringar i strukturell effekt och intensitetseffekt, visar att det är näringslivets strukturomvandling som har haft störst betydelse även för koldioxidutsläppens utveckling. Bidraget från den branschvisa

minskningen av koldioxidintensiteten har varit betydligt mindre. Detta trots att inslaget av bränslebyte har varit relativt stort inom vissa branscher. Effekten från strukturomvandlingen är dessutom mer dominerande för koldioxidutsläpp än för energianvändning, vilket indikerar att den branschvisa energieffektivisering som sker inte nödvändigtvis har motsvarande effekt på koldioxidutsläppen.

6.2.3 Energianvändning och koldioxidutsläpp bedöms öka globalt

Att den globala energianvändningen kommer att öka på lång sikt är de flesta bedömare eniga om. I vilken takt och vilka energikällor som kommer att dominera framöver är dock svårare att förutsäga. Utvecklingen beror inte bara på den ekonomiska tillväxten och bränsleprisernas utveckling utan även på vilka åtgärder som vidtas för att begränsa utsläppen av växthusgaser samt eventuella tekniska landvinningar.

Fossila bränslen fortsätter dominera

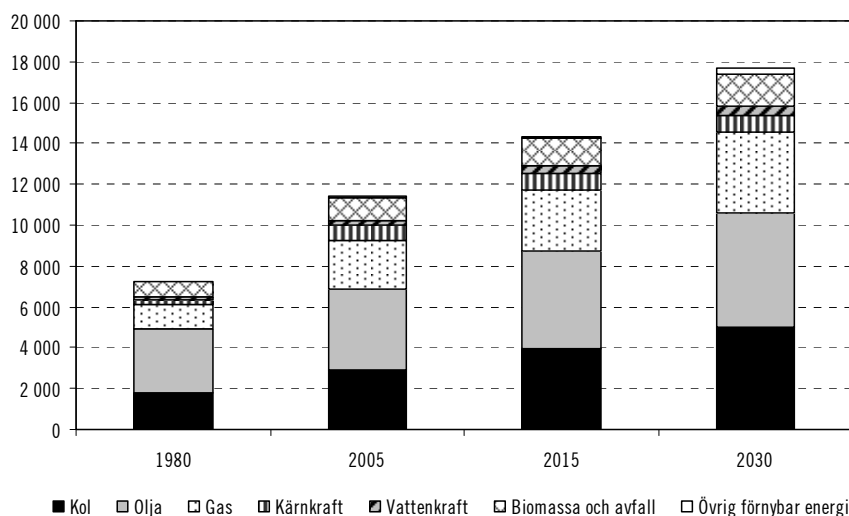
IEA förutser att den ökade efterfrågan på energi globalt i första hand kommer att tillgodoses med fossila bränslen, speciellt kol och naturgas (diagram 6.6). Samtidigt ökar vattenkraft och andra förnybara källor i betydelse så att de förnybara energikällorna i stort sett väntas behålla sin andel av den totala tillförseln fram till 2030. IEA räknar med att u-länderna kommer att stå för över 70 procent av den ökande efterfrågan på energi, vilket innebär att deras andel av den globala användningen ökar från ca 40 till 50 procent mellan 2004 och 2030. Energiintensiteten i världen beräknas samtidigt minska med ca 1,8 procent per år, snabbast minskar den utanför OECD.¹⁸⁰ Av betydelse för dessa beräkningar är energiprisernas utveckling, vilka är mycket svåra att förutsäga. IEA prognostiserar ett pris på råolja som i 2005 års priser motsvarar 62 dollar per fat år 2030, vilket är klart högre än 1990-talets prisnivå. Andra bedömare som EU-kommissionen och Energy Information Administration (EIA) gör liknande bedömningar vad det gäller prisutvecklingen till 2030.¹⁸¹

¹⁸⁰ IEA [2007].

¹⁸¹ EIA [2008] och Europeiska kommissionen [2008a].

Diagram 6.6 Global energiefterfrågan 1980 och 2005 samt prognos till 2015 och 2030

Miljoner ton oljeekvivalenter per år



Källa: IEA [2007].

Den svenska energianvändningen kommer enligt Energimyndighetens långsiktsprognois att öka med 15 procent mellan 2004 och 2025.¹⁸² Ökningen beror i första hand på en ökad efterfrågan inom industrin och transportsektorn. Industrins användning av energi väntas öka med ca 25 procent samtidigt som industriproduktionen väntas fortsätta växa i god takt. Sammantaget innebär det att näringslivets *energiintensitet* minskar med 2,6 procent årligen under prognosperioden.

De globala koldioxidutsläppen kommer att öka

Enligt internationella bedömare kommer de globala utsläppen av koldioxid från energianvändning att öka betydligt framöver. I beräkningar där klimatpolitiska åtgärder saknas eller endast

¹⁸² Energimyndigheten och Naturvårdsverket [2007b].

används i begränsad utsträckning ökar utsläppen med över 40 procent fram till 2030.¹⁸³

De svenska utsläppen av koldioxid har bedömts öka med drygt 13 procent till 2020 jämfört med 2005 års nivå. Speciellt är det utsläppen från transportsektorn och industrin som förklarar denna ökning. Beräkningarna utgår från att endast de styrmedel som var beslutade fram till 2006 används under perioden.¹⁸⁴

I Långtidsutredningens basscenario ökar de svenska koldioxidutsläppen med ca 13 procent mellan 2005 och 2030. I dessa beräkningar är det speciellt transportrelaterade utsläpp som ökar. I uppskattningarna ingår dock antaganden om den framtida klimatpolitikens utformning som säkerställer att den svenska utsläppsökningen motsvaras av betydligt större minskningar i utlandet (se avsnitt 6.3.2).

6.3 Klimatpolitiken påverkar den ekonomiska utvecklingen

Det finns många mål och delmål inom ramen för klimatpolitiken och en mängd styrmedel har införts och föreslagits i syfte att uppfylla dessa mål. Detta har bidragit till att det ibland är svårt att analysera och utvärdera politiken. Det är dessutom svårt att isolera effekten av styrmedel från övriga faktorer som t.ex. relativpriser på energi, strukturförändringar och konjunktursvängningar. Samtidigt är det av stor vikt att utforma styrmedlen så att den ekonomiska utvecklingen inte bromsas mer än nödvändigt när de klimatpolitiska målen ska uppfyllas, i synnerhet om klimatmålen behöver skärpas ytterligare framöver.

¹⁸³ OECD beräknar att de globala utsläppen av koldioxid ökar med 54 procent mellan 2000 och 2030. IPCC:s bedömning för samma period är 40–110 procent. IEA räknar med en ökning av de energirelaterade koldioxidutsläppen motsvarande 57 procent mellan 2005 och 2030. OECD [2008a], IPCC [2007b] och IEA [2007].

¹⁸⁴ De sammanlagda svenska utsläppen av alla växthusgaser som omfattas av Kyotoprotokollet beräknas bli ca 6 procent högre 2020 relativt 2005. Energimyndigheten och Naturvårdsverket [2007b].

6.3.1 Kostnaderna för att begränsa koldioxidutsläppen behöver inte bli stora

Ett stort antal studier har analyserat de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av att begränsa utsläppen av växthusgaser. På det globala planet har beräkningar av den brittiska ekonomen Nicolas Stern fått ett mycket stort genomslag i debatten.¹⁸⁵ Bedömare som OECD, Internationella Valutafonden (IMF) och FN:s klimatpanel (IPCC) har också presenterat kostnadsberäkningar av global klimatpolitik.¹⁸⁶ Ett flertal uppskattningar har även gjorts av de ekonomiska effekterna av svensk klimatpolitik, bl.a. i tidigare långtidsutredningar.¹⁸⁷ Den stora variationen i de uppskattade kostnaderna indikerar en osäkerhet i beräkningarna.¹⁸⁸ Ett stort antal antaganden, som var och ett kan diskuteras, måste göras vilket gör att beräkningsresultaten alltid måste tolkas med viss försiktighet. Samtidigt har beräkningarna en viktig funktion för att tydliggöra hur politiken bör utformas för att uppnå en hög kostnadseffektivitet.

De globala klimatmålen kan nås till begränsade kostnader

Många beräkningar har pekat på att ambitiösa globala utsläppsmål kan uppnås utan alltför stora effekter på världsekonomin.

I Sterns rapport görs bedömningen att genom välriktade och effektiva insatser kan utsläppen begränsas så att risken för allvarlig mänsklig inverkan på klimatsystemet kan reduceras påtagligt.¹⁸⁹ Detta till en årlig kostnad som år 2050 motsvarar ca 3 procent av global BNP. IPCC har uppskattat att kostnaden för en stabilisering av halten växthusgaser i atmosfären på ungefär motsvarande nivå kommer att leda till upp till 5,5 procent lägre global BNP 2050 relativt deras egna basscenario.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Stern, N. [2007].

¹⁸⁶ OECD [2008a], IMF [2008] och IPCC [2007b].

¹⁸⁷ Se t.ex. Konjunkturinstitutet [1999], Östblom, G. [2003], Hill, M. & Kriström, B. [2005] och Carlén, B. [2007].

¹⁸⁸ Ändå är det sannolikt lättare att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av klimatpolitiska åtgärder än att uppskatta de ekonomiska effekterna av ökade utsläpp av växthusgaser.

¹⁸⁹ Det vill säga för att klara målet på max två graders temperaturhöjning vilket enligt bedömningar motsvarar utsläppsreduktioner som är förenliga med en stabilisering av växthusgaskoncentrationen på 450–500 ppm CO₂e.

¹⁹⁰ IPCC [2007b].

OECD har i sin tur beräknat att de åtgärder som krävs för att nå stabiliseringsmålet kan leda till en minskning av global BNP med 2,5 procent 2050. IMF bedömer att kostnaden för att nå ett något mindre ambitiöst stabiliseringsmål uppgår till knappt 4 procent av BNP 2050.

Sammanfattningsvis visar dessa beräkningar på en sammanlagd kostnad som understiger 5,5 procent av global BNP 2050. I tillväxttermer motsvarar detta en genomsnittlig minskning i tillväxttakten med mindre än 0,15 procentenheter per år.

Effektivt utformad politik är en förutsättning för resultaten

Gemensamt för dessa studier är att de utgår från effektiv politik i den meningen att det finns internationell koordination som ser till att kostnaden för att släppa ut ett kilo koldioxid (eller någon annan växthusgas) utjämnas mellan sektorer och deltagande länder. På detta sätt fördelas det begränsade utsläppsutrymmet dit det gör mest nytta. Ett sätt att åstadkomma detta är att utnyttja marknadsbaserade styrmedel som t.ex. de flexibla mekanismerna i Kyoto-protokollet eller någon annan typ av internationell utsläppshandel, alternativt en internationellt harmoniserad skatt på utsläpp. Beräkningarna visar att ju fler länder och branscher som deltar, desto lägre blir den totala kostnaden för att nå målen. Högre ambitioner för utsläppsminskningar ökar behovet av internationell flexibilitet.

För att nå målen för stabilisering av växthusgaserna på en acceptabel nivå uppskattas att marginalkostnaden för utsläppen av koldioxid, t.ex. via en koldioxidskatt eller priset på en utsläppsrätt, behöver uppgå till mellan 50 och 160 dollar per ton koldioxidekvivalenter 2050.¹⁹¹ Det beräknade priset beror i hög grad på vilka antaganden som görs kring den tekniska utvecklingen och när i tiden åtgärderna sätts in. En god teknisk utveckling sänker priset på koldioxid, och en längre fördröjning av åtgärderna riskerar att höja det framöver.

Kostnaderna för olika regioner/länder kan dock variera. För att ett avtal ska kunna komma på plats kommer det därför vara nödvändigt med någon typ av bördefördelning mellan regioner eller länder. En sätt att åstadkomma detta är att inom ett internationellt

¹⁹¹ OECD [2008a] uppskattar att den globala utsläppsskatten behöver höjas till närmare 160 dollar (2001 års priser) per ton koldioxidekvivalenter 2050 för att begränsa temperaturökningen till 2 grader. Se även IPCC [2007a] och IMF [2008].

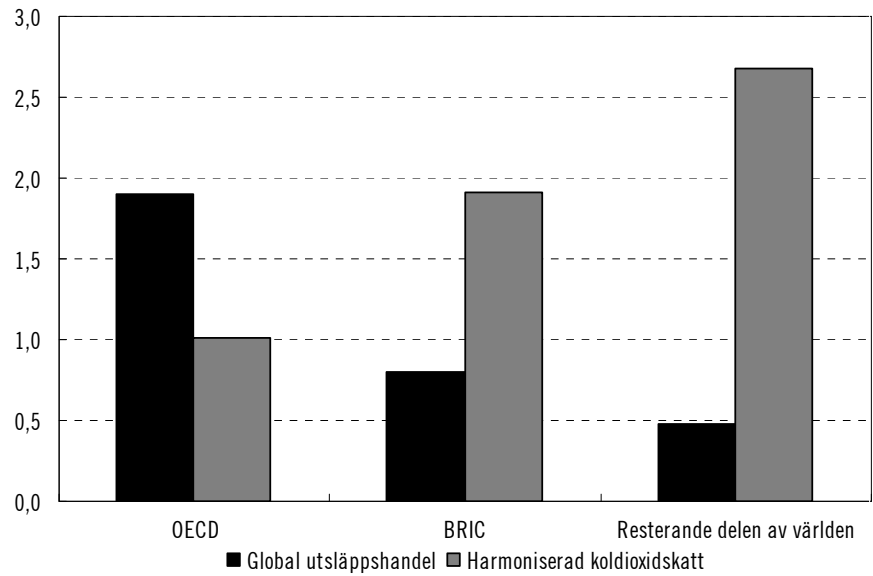
utsläppshandelssystem inledningsvis fördela de överlåtbara utsläppsrättigheterna så att en önskvärd fördelning av kostnaderna kommer till stånd.¹⁹² Länder och verksamheter med låg tilldelning men hög betalningsförmåga och relativt sett högre kostnad för att själva reducera utsläppen kan därigenom betala de andra aktörerna för att få öka sin utsläppsandel. På detta sätt ges en möjlighet att skapa ett avtal som många parter kan acceptera samtidigt som kostnadseffektiviteten inte undergrävs.¹⁹³

OECD har gjort beräkningar där effekten av en likformig kol-dioxidsskatt i alla länder jämförs med en global utsläppshandel där tilldelning av utsläppskvoter används för att jämna ut kostnader mellan länder.¹⁹⁴ Simuleringarna visar att en likformig skatt ger upphov till klart lägre relativa kostnader för OECD- än utvecklingsländerna. Med utsläppshandelssystem är det möjligt att genom tilldelning av kvoter påverka kostnadsfördelningen. Genom att ge OECD-länderna en relativt sett lägre tilldelning av utsläppskvoter kan kostnadsbilden i stället bli den omvända samtidigt som samma mål uppnås på ett kostnadseffektivt sätt (diagram 6.7).

¹⁹² Se faktaruta 6.2 om hur detta är gjort på EU-nivå inom EU:s utsläppshandelssystem.

¹⁹³ Se t.ex. Bohm, P. & Carlén, B. [2002] och OECD [2008a].

¹⁹⁴ OECD [2008a].

Diagram 6.7 Exempel på regionala kostnader vid utsläppshandel och vid koldioxidskatt år 2050*Procent av BNP år 2050*

Anm.: Beräknade kostnader för utsläppsminskningar för att 2050 nå en stabilisering av växthusgaskoncentrationen på 450 ppm koldioxidekvivalenter. I BRIC ingår Brasilien, Ryssland, Indien och Kina.

Källa OECD [2008a].

Faktaruta 6.2 EU:s system för handel med utsläppsrätter

EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) infördes 2005 och omfattar i nuläget omkring hälften av de samlade utsläppen av växthusgaser inom EU. Handelssystemet utgör ett centralt verktyg i gemenskapens strävan att efterleva det internationella åtagandet enligt Kyotoprotokollet. Systemet definierar hur stora utsläppen från t.ex. förbränningsanläggningar, raffinaderier, mineralindustri, järn- och stålindustri och massa- och pappersindustri högst får vara under en viss period. Under detta "tak" kan man omfördela utsläppen fritt mellan anläggningarna, genom att varje företag överlämnar utsläppsrätter motsvarande de utsläpp som de har gett upphov till. Genom att mängden tillgängliga utsläppsrätter fastställs på förhand inför varje ny handelsperiod finns möjligheten att säkerställa en viss utsläppsreduktion på systemnivå.

Företag med kostnader för utsläppsreduktion som understiger utsläppsrättspriset har incitament att minska utsläppen ytterligare i stället för att förbruka ännu en del av den begränsade mängden utsläppsrätter i systemet. Givet väl fungerande handel bestäms priset på utsläppsrätter av den sammanlagda mängden utsläppsrätter och företagets marginalkostnader för utsläppsreduktion. Gratis tilldelade utsläppsrätter är värda lika mycket på marknaden som de utsläppsrätter vilka tillförts marknaden genom auktion och priset är det samma i alla länder. Denna typ av system (*cap-and-trade*) medger större förutsägbarhet beträffande framtida utsläppsnivåer jämfört med t.ex. en koldioxidskatt.

Systemet omfattar inte utsläpp från t.ex. transporter, jordbruk och individuell uppvärmning. Olika utvidgningar har dock diskuterats. Från och med 2012 kommer utsläpp från luftfart att inkluderas i systemet.

6.3.2 En effektiv svensk klimatpolitik

För att klara de stora utsläppsminskningar som IPCC och andra bedömare anser måste komma till stånd globalt är det av största vikt att den politik som utformas är kostnadseffektiv. Som diskuteras ovan kan kostnaderna för att minska utsläppen vara måttliga, men det förutsätter någon typ av internationellt koordinerad politik med mekanismer som underlättar utjämning av reduktionskostnaderna mellan såväl branscher som länder. En sådan politik har i sin tur betydelse för Sveriges möjligheter att utforma en klimatpolitik som bidrar till en kostnadseffektiv minskning av de globala utsläppen.

Basscenariot utgår från en internationellt koordinerad politik

I det basscenario för Långtidsutredningen 2008 som beskrivs i kapitel 2 utgår beräkningarna från att internationell utsläppshandel är på plats 2030 och omfattar de svenska koldioxidutsläppen.¹⁹⁵ Alla aktörer i Sverige möter därmed samma (internationella) pris på sina utsläpp, vilket motsvarar det pris som ett flertal internationella bedömare ser som nödvändigt för att nå målet om ett stabilt klimat på en acceptabel nivå.¹⁹⁶ Antagandet utgår dels från resultaten i de studier som presenterats ovan vilka visar på betydande effektivitetsvinster av internationella överenskommelser, dels från att Sverige efterstavar en kostnadseffektiv minskning av de globala utsläppen.¹⁹⁷

Utgångspunkten i beräkningarna är att Sveriges bidrag till den globala reduktionen av koldioxidutsläpp 2030 ska motsvara en utsläppsminskning till ca 70 procent av 2005 års svenska utsläpp.¹⁹⁸ I scenarierna tillåts Sverige därmed utfärda utsläppsrätter i en utsträckning som överensstämmer med denna nivå. Utsläppsrätter kan därefter utan restriktioner köpas och säljas mellan deltagare inom landet och internationellt till det för Sveriges del givna internationella priset.

Resultatet av beräkningarna visar att påverkan på den ekonomiska tillväxten blir förhållandevis låg. Den ekonomiska effekten av denna politik jämförd med en situation där dagens styrmedel lämnas oförändrade och utsläppen ”får bli vad de blir” motsvarar i beräkningarna en minskning av Sveriges BNP med drygt 0,2 procent 2030. Dessa resultat är väl i linje med de relativt låga kostnader som presenteras i bl.a. OECD:s analyser där just värdet av internationell flexibilitet framhålls som avgörande för resultatet.

¹⁹⁵ Se även bilaga 1 till denna utredning för en mer utförlig beskrivningar av basscenariot och alternativa scenarioräkningar (SOU 2008:108).

¹⁹⁶ Den internationellt harmoniserade skatten i OECD [2008a] motsvarar realt ca 42 USD-dollar per ton koldioxidekvivalenter 2030. Många av de studier som sammanfattas i IPCC [2007c] uppskattar ett realt koldioxidpris mellan 20 och 45 dollar per ton koldioxidekvivalenter 2030.

¹⁹⁷ Fossilbränslebeskattningen (inklusive koldioxidskatt) på drivmedel bibehålls dock av fiskala skäl i basscenariot, vilket resulterar i att priset för dessa bränslens utsläpp blir dagens koldioxidskatt adderad till det internationella koldioxidpriset. Se vidare bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

¹⁹⁸ Denna utsläppsminskning är i stort i linje med den utsläppsminskning som krävs av OECD-länderna för att nå 450 ppm-målet enligt OECD:s beräkningar. Enligt dessa beräkningar behöver växthusgasutsläppen minska till 77 procent av 2002 års utsläpp till 2030 för att sedan fortsätta ned till 45 procent år 2050. OECD [2008a].

Basscenariot indikerar inte någon kraftig strukturomvandling som ett resultat av den förda klimatpolitiken.

En ineffektiv politik får större ekonomiska konsekvenser

Den relativt låga kostnad för klimatpolitiken som basscenariot för Långtidsutredningen 2008 räknar med är starkt beroende av antagandet om en effektiv politik. En förutsättning för giltigheten är att utsläppsrätter kan handlas både inom landet och internationellt utan handelshinder. Det finns anledning att poängtera att detta skiljer sig från många av de förslag som förs fram i den svenska och europeiska debatten där bl.a. handelsrestriktioner, sektorspecifika utsläppshandelssystem och utsläppstak samt differentierade koldioxidskatter föreslås som delar av en framtida klimatpolitik.

I ett alternativt scenario analyseras den ekonomiska effekten av en politik där internationell koordination till stor del saknas, samtidigt som EU och Sverige fortsätter att driva en klimatpolitik med fokus på utsläppsminskningar inom unionen och nationellt. I alternativscenariot ser EU:s utsläppshandelssystem 2030 i stort sett ut som i dag, se faktaruta 6.2. Detta innebär en tudelad klimatpolitik: en för anläggningar och branscher i EU:s utsläppshandelssystem som styrs av EU-beslut och en för resten av ekonomin där Sverige har ansvar för att minska utsläppen. De branscher som inkluderas i handelssystemet är fria att köpa och sälja utsläppsrätter till det pris som gäller på EU:s utsläppsmarknad, samtidigt som övriga branscher och konsumenter regleras via t.ex. den inhemska koldioxidskatten. Målet med politiken är att summan av antalet tilldelade utsläppsrätter och de faktiska utsläppen från de branscher som inte ingår i utsläppshandeln inte ska överstiga det utsläppsutrymme som Sverige tilldelats i basscenariot. I stort bör alltså Sveriges agerande i båda scenarierna resultera i samma klimat-effekt.

Kostnaden för denna alternativa politik blir i beräkningarna betydligt högre än med en effektiv politik. Jämfört med *basscenariot* minskar BNP 2030 med drygt 3,1 procent, vilket får betraktas som en hög kostnad för ett enskilt policybeslut. Den tillkommande belastningen från koldioxidskatten på transporter och privata hushåll blir betydligt högre i detta fall (ca 8 kronor per kg koldioxid) vilket, i enlighet med målet, resulterar i stora utsläppsminskningar inom landet, speciellt utsläpp från väg-

transporter och hushåll.¹⁹⁹ I basscenariot belastas transporter och hushåll med dagens koldioxidskatt (vilken bibehålls) samt kostnaden för utsläppsätter vilket tillsammans motsvarar knappt 1,50 kronor per kg koldioxid.

Det kan argumenteras för att en BNP-minskning med dryga 3 procent 2030 är ett lågt pris att betala om det medför minskad risk för ett förändrat klimat. Samtidigt är det viktigt att poängtera att det inte är en försumbar kostnad, speciellt när man beaktar att man för denna summa inte bidrar till en förbättring av klimatet jämfört med det som uppnås med en effektiv politik. Dessutom bör det framhållas att den aggregerade kostnaden, här mätt i termer av minskad BNP, inte säger mycket om omvandlingskostnader och fördelningseffekter kopplade till politiken. Beräkningarna visar att strukturuomvandlingen är liten med en effektiv politik jämfört med alternativet. Om en stor del av belastningen drabbar hushållen direkt i form av högre koldioxidskatter som i den alternativa politiken, finns det stor risk att fördelningseffekterna kan bli betydande. Studier visar att fossilbränslebeskattning slår hårdare mot låginkomsthushåll.²⁰⁰ Om kalkylerna även omfattade dessa effekter är det troligt att de egentliga kostnaderna för samhället är större än vad BNP-siffran visar. En hög kostnad eller en skev fördelning av kostnader riskerar även att minska acceptansen för klimatpolitiken, vilket naturligtvis är olyckligt när de klimatpolitiska ambitionerna är höga.

6.4 Avslutning

Hotet om kraftiga klimatförändringar är ett av de största problem som mänskligheten står inför. Vid sidan av det övergripande internationella avtalet, Kyotoprotokollet, som inkluderar kvantitativa mål, har ett stort antal andra mål slagits fast som ska bidra till att minska risken för en alltför omfattande global uppvärmning. Uppskattningar av kostnaden för att minska utsläppen globalt så mycket att klimatförändringen stannar på en acceptabel nivå, visar på stora vinster av internationellt samarbete. Om utsläppsminskningar görs där de kostar minst kan ambitiösa klimatmål nås till en relativt låg kostnad. Klimatpolitiken bör därför sträva efter

¹⁹⁹ Detta motsvarar drygt 18 kronor per liter bensin i koldioxidskatt (exklusive moms).

²⁰⁰ Se t.ex. SOU 2003:2, Serret, Y. & Johnstone, N. [2006] och Fullerton, D. [2008].

att omfatta så många länder som möjligt och tillåta en internationell flexibilitet vad det gäller utsläppsminskningar. Ett internationellt utsläppshandelssystem som samtidigt ger möjlighet att fördela den ekonomiska bördan mellan länder är ett sätt att åstadkomma detta.

Ett flertal studier har visat att en politik som behandlar utsläpp från olika branscher och sektorer olika riskerar att avsevärt höja kostnaderna för att nå ett givet utsläppsmål. På samma sätt som möjligheten för internationell utjämning av kostnaderna är central för att hålla nere de globala kostnaderna gäller på nationell nivå att utsläppen från olika källor bör hanteras lika. Beräkningar i utredningens alternativscenariot illustrerar en del av de kostnader som uppstår om man väljer att begränsa flexibiliteten nationellt och internationellt. Utöver dessa kostnader kommer kostnader till följd av omvandling och fördelningseffekter. Slutsatsen från Långtidsutredningens scenarier är att en stor del av de nationella utsläppen bör inkluderas i den internationella utsläppshandeln.

Energianvändning är nödvändigt för ekonomisk tillväxt vilket framgår tydligt av den historiska utvecklingen. Användningen av energi har över tiden blivit alltmer effektiv vilket återspeglas i att energiintensiteten, dvs. energianvändningen i förhållande till BNP, minskar över tiden. Delvis sker denna utveckling "av sig själv" i samband med att ny teknik utvecklas och ekonomins struktur ändras. Energiprisernas utveckling har dock stor betydelse både för teknikutvecklings- och strukturomvandlingstakten.

Koldioxidutsläppen följer historiskt sett en likartad utveckling som energianvändningen. Kopplingen till energianvändningen är dock inte omedelbar. Stora utsläppsminskningar har exempelvis tidigare åstadkommit i samband med byte av energibärare, utan större påverkan på energiintensiteten. Exempel är då fossila bränslen ersatts med kärnkraft och biobränsle.

För Sveriges del följer utvecklingen av energianvändning och energiintensitet i stort den i andra industriländer. Under de perioder då utsläppen av koldioxid har minskat snabbare relativt BNP jämfört med andra länder, har det till stor del varit ett resultat av ändrad sammansättning i energitillförseln snarare än minskad energiintensitet. Under det senaste decenniet har även strukturomvandlingen haft en stor betydelse, speciellt för utsläppsminskningarna.

Givet att det finns möjlighet att mäta och kontrollera utsläppen av växthusgaser bör politiken inriktas på att prissätta dessa direkt.

Det är ur klimatsynpunkt svårt att motivera en politik inriktad på en minskad användning av en viss vara om den endast delvis är kopplad till utsläppen. Mål för energianvändning riskerar att leda till mer kostsamma åtgärder jämfört med vad som kan åstadkommas med generella styrmedel som direkt riktar sig mot utsläppen av växthusgaser.

7 Förnyelse av välfärdssystemen

De föregående kapitlen har diskuterat tillväxtförutsättningarna i ekonomin. Tillväxt ger ökad levnadsstandard, och en del av den kommer oss till del via de offentligt finansierade välfärdssystemen.²⁰¹ Välfärdssystemen står på sikt inför ett antal utmaningar. En sådan utmaning är att de yrkesverksamma i framtiden måste kunna finansiera vård, omsorg och annan offentlig verksamhet åt allt fler äldre. En annan utmaning är de nya och tillkommande krav som kommer av att hushållen får ökade inkomster. I takt med att den materiella standarden ökar i samhället, ökar också förväntningarna på välfärdstjänsterna, det vill säga vård, omsorg och utbildning. Därmed uppstår en successivt ökande skillnad mellan vad som kan tillhandahållas inom de skattefinansierade systemen och medborgarnas önskemål. En tredje utmaning är att relativpriset stiger på flera av dessa tjänster som en följd av svag produktivitetstillväxt.

Utmaningarna har behandlats relativt ingående i de två föregående långtidsutredningarna,²⁰² men de är fortfarande aktuella eftersom det ännu inte har utformats lösningar för att hantera dem.

Dessutom påverkas förutsättningarna för välfärdssystemen av den fortsatta internationaliseringen. Bland annat blir det svårare att beskatta lättrorliga skattebaser, vilket begränsar välfärdssystemens finansieringsmöjligheter. Med ökad rörlighet över gränserna och ökat handelsutbyte med tjänster blir det också allt svårare att betrakta välfärdstjänsterna som en uteslutande nationell angelägenhet.

²⁰¹ Med välfärdssystem menas här de skattefinansierade offentliga system som används för att sprida risker mellan invånarna och omfördela delar av välfärden både mellan individer och över tiden, främst socialförsäkringarna, transfereringar och stora delar av den offentliga konsumtionen. Välfärd i sig är ett brett begrepp som omfattar såväl materiell som icke-materiell konsumtion, t.ex. fritid.

²⁰² Se huvudbetänkandet till Långtidsutredningen 1999/2000 (SOU 2000:7) respektive till Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19).

För att det ska bli möjligt att vidareutveckla välfärdstjänsterna på sikt konstaterar vi i kapitlet att finansieringsformen för delar av välfärdssystemen behöver förändras. Att öka antalet arbetade timmar i ekonomin skulle kunna bidra till finansieringen i ett kortare perspektiv. Men eftersom det även i fortsättningen kommer att finnas önskemål om att i viss mån ta ut välståndsökningar i form av fritid är mer arbete ingen realistisk lösning på lång sikt. Långtidsutredningen 2008 föreslår därför att en parlamentarisk utredning tillsätts för att utreda vidare hur finansieringsformen bör förändras för delar av den skattefinansierade verksamheten.

7.1 Begränsade möjligheter att skattefinansiera välfärdstjänsternas utveckling

Den förra långtidsutredningen konstaterade att det kommer bli svårt att skattefinansiera ambitionshöjningar inom välfärdstjänsternas område. Vi definierar här välfärdstjänster som tjänster inom vård, omsorg och utbildning. Dessa utgör en betydande del av den offentliga konsumtionen, dvs. de skattefinansierade varorna och tjänsterna. Välfärdstjänsterna produceras i offentlig – till övervägande delen kommunal – eller privat regi. Till en mindre del finansieras välfärdstjänsterna med avgifter.

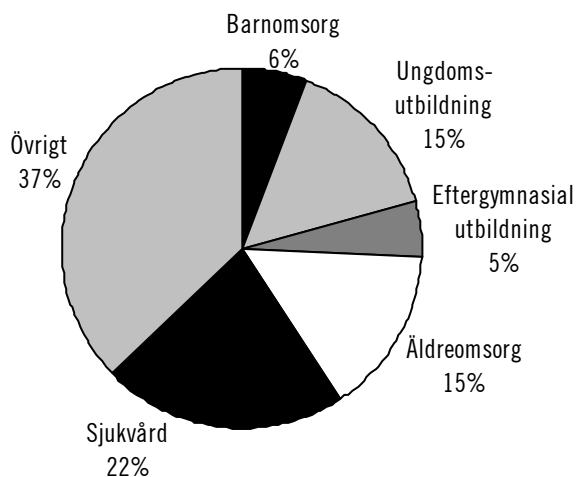
Den offentliga konsumtionen uppgick till drygt 26 procent av BNP och svarade för 50 procent av de offentliga utgifterna 2007. I diagram 7.1 framgår hur den offentliga konsumtionen fördelades på olika ändamål.

Offentliga sektorns andra stora utgiftspost är transfereringar, de utgör ca 40 procent av de offentliga utgifterna.²⁰³ Transfereringarna omfattar socialförsäkringar och olika former av bidrag som även de är väsentliga delar av välfärdssystemen. Socialförsäkringarna har en helt annan konstruktion än välfärdstjänsterna och systemens intäkter och kostnader kan förväntas utvecklas på ett mer likartat sätt. Socialförsäkringarnas uppgift är att försäkra mot inkomstbortfall, och premieinbetalningarna är kopplade till löns storlek. Om risken för inkomstbortfall ökar eller minskar kan premierna och/eller villkoren för ersättning förändras. Pensionssystemet, som

²⁰³ Den offentliga sektorns resterande utgifter utgörs av räntor och investeringar i främst infrastruktur. Se även kapitel 2.

är en annan viktig del av välfärdssystemet, bedöms vara stabilt. I det här kapitlet fokuserar vi därför på välfärdstjänsterna och möjligheterna att utveckla dem när levnadsstandarderna i övrigt stiger.²⁰⁴

Diagram 7.1 Fördelning av offentlig konsumtion mellan olika verksamheter 2007



Anm: I "övrigt" ingår bl.a. allmän förvaltning, rättsväsende och försvar.

Källa: SCB [e].

7.1.1 Oförändrade skattesatser innebär oförändrad standard

I kapitel 2 beskrevs den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna utifrån basscenariot. Scenariot utgår från oförändrad politik, vilket också innebär en oförändrad inriktning när det gäller

²⁰⁴ Det kan inte uteslutas att efterfrågan på andra offentligt finansierade tjänster som kultur, fritidstjänster och miljöförbättringar också ökar när levnadsstandarderna stiger. Det skulle i så fall ytterligare förstärka det problem som beskrivs i kapitlet.

skattesatserna.²⁰⁵ Med dagens skattesatser beräknas de offentliga resurserna precis räcka till den ökade efterfrågan som följer av utvecklingen mot allt fler äldre. Den offentliga konsumtionen beräknas växa med i genomsnitt 0,7 procent per år mellan 2005 och 2030. I tabell 7.1 framgår att det framför allt är utgifterna för äldreomsorgen och för sjukvården, som ökar.

Tabell 7.1 Demografiskt motiverad utveckling av den offentliga konsumtionen 2005–2030

Index 2005=100

| | 2007 | 2020 | 2025 | 2030 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| <i>Summa offentlig konsumtion</i> | 103 | 109 | 115 | 119 |
| Barnomsorg | 106 | 120 | 122 | 119 |
| Grundskola | 99 | 104 | 107 | 109 |
| Gymnasieskola | 110 | 92 | 100 | 102 |
| Kommunal vuxenutbildning | 107 | 111 | 110 | 112 |
| Eftergymnasial utbildning | 100 | 99 | 101 | 99 |
| Sjukvård | 103 | 116 | 120 | 124 |
| Äldreomsorg | 105 | 124 | 142 | 161 |

Källa: SCB [e] och egna beräkningar.

Utvecklingen som beskrivs förutsätter att resurserna kan omfördelas på ett flexibelt sätt från de verksamheter som behöver minska till de verksamhetsområden som ökar, t.ex. från skola till äldreomsorg. I praktiken är det troligt att en sådan omställning kommer medföra vissa kostnader, oklart hur stora.

²⁰⁵ I beräkningarna antas konstanta skattesatser i förhållande till skattebaserna, vilket ska avspegla oförändrade skatteregler. Det resulterar i princip i en oförändrad skattekvot. Se vidare kapitel 2 samt bilaga 1 till utredningen (SOU 2008:108).

Sveriges situation är god internationellt sett...

Enligt beräkningarna i basscenariot skulle det vara möjligt att klara det framtida utgiftstrycket av en ökad andel äldre i befolkningen med oförändrade skattesatser. Sverige står sig här relativt väl jämfört med andra industriländer med liknande demografisk utveckling. Enligt OECD har de reformer som följde av den finansiella krisen i början av 1990-talet bidragit till att Sverige fått denna relativt goda position.²⁰⁶ Sverige genomförde då en rad strukturella reformer: ett striktare finanspolitiskt ramverk infördes, nedskärningar i delar av den offentliga sektorn genomfördes liksom avregleringar av t.ex. el- och telemarknaderna. Pensionsreformen i slutet av 1990-talet är en annan orsak till att Sverige är relativt väl rustat för att hantera den demografiska utmaningen.²⁰⁷

Mot dessa mer positiva bilder står det faktum att Sverige kan ha svårare än andra länder att ytterligare stärka de offentliga finanserna via en ökad sysselsättning. Till skillnad från många andra industrialiserade länder, har Sverige inte någon stor outnyttjad arbetskraftspotential i form av kvinnor som ännu inte yrkesarbetar.

... men finansieringsproblemet ökar på sikt

Trots den goda positionen internationellt sett finns det anledning att fördjupa diskussionen kring välfärdens framtida finansiering. Beräkningen i utredningens basscenario innebär att det blir en oförändrad omfattning – i termer av kvantitet och kvalitet – av välfärdstjänsterna per person. Det finns därmed inget utrymme för välfärdstjänsterna att utvecklas. Utvecklingen av den offentliga konsumtionen med i genomsnitt 0,7 procent per år ska jämföras med den privata konsumtionen som beräknas växa med 3,1 procent per år fram till 2030.

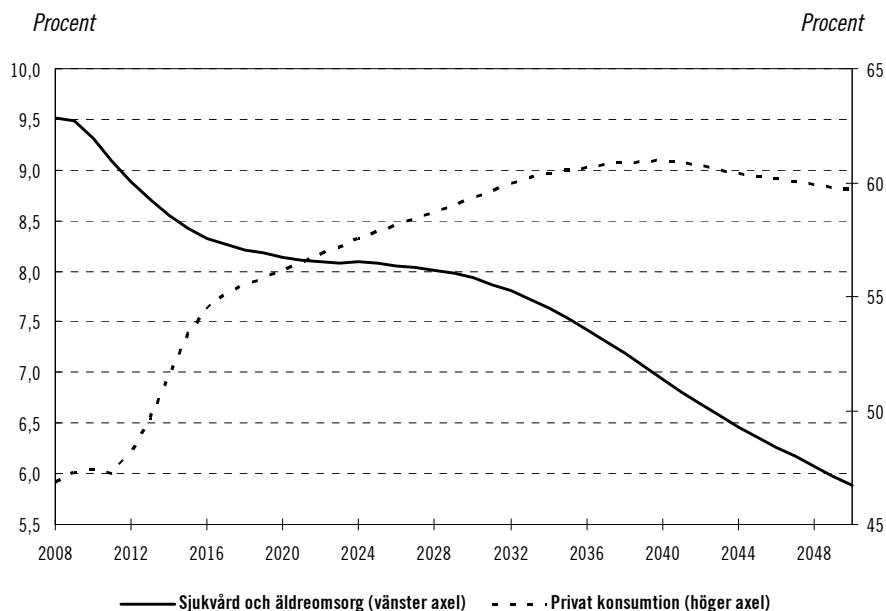
I diagram 7.2 visar vi hur detta ökande glapp utvecklas fram till 2050 enligt basscenariot. Mer specifikt visas hur sjuk- och äldreomsorgskostnaderna utvecklas i förhållande till privat konsumtion, förutsatt att de förra utvecklas i takt med vad som är motiverat av demografiska skäl. Om skattesatserna är oförändrade kommer den skattefinansierade konsumtionen av sjukvård och äldreomsorg minska något som andel av BNP. Ekonomisk tillväxt gör samtidigt

²⁰⁶ OECD [2007g].

²⁰⁷ NBER [2006].

att det blir möjligt att öka den privata konsumtionen som andel av BNP betydligt under samma period. Sannolikt kommer den högre levnadsstandard framöver skapa en spänning mellan de önskemål som finns på välfärdstjänsternas omfattning och kvalitet och vad som är möjligt att tillhandahålla med oförändrade skattesatser.

Diagram 7.2 Offentlig konsumtion av sjukvård och äldreomsorg samt privat konsumtion som andel av BNP



Anm.: Konsumtionen visas i volymtermer (fasta priser), ett mått som bättre illustrerar standardutvecklingen i offentlig konsumtion. I löpande priser inkluderas de lönekostnadsökningar som i olika hög grad motsvaras av en ökad produktivitet i offentlig respektive privat produktion. Se vidare avsnitt 7.2.2. Löpande priser är däremot relevant för att spegla utvecklingen av den offentliga sektorns totala faktiska kostnader.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

7.1.2 Skattefinansieringen begränsar resurstillskottet

Historiskt har en ökning av efterfrågan på välfärdstjänster delvis kunnat hanteras genom att skattekvoten ökat. Under 1960- och 1970-talet, när den stora utbyggnaden av välfärdssystemen ägde rum, ökade skattekvoten kraftigt från knappt 30 procent till drygt 50 procent av BNP. Skattekvoten har därefter legat kring

50 procent. Under 2007 sjönk skattekvoten till 47,9 procent av BNP bl.a. genom införandet av jobbskatteavdraget, slopad förmögenhetsskatt och lättnader i fastighetsskatteuttaget.²⁰⁸

En efterfrågeökning ses normalt inte som ett problem på en marknad, men skattefinansieringen innebär speciella förutsättningar. Det betyder att det finns en begränsning för hur hög skatten kan bli utan att skatteuttaget ger upphov till alltför stora ineffektiviteter. Genom skatter uppstår s.k. skattekilrar som gör att resurserna inte används på ett effektivt sätt. Internationell rörlighet av skattebaser är också ett hinder för skattehöjningar. Däremot är det svårt att precisera vid vilken nivå skattekvoten ger problem med sviktande skatteintäkter och alltför stora ineffektiviteter i ekonomin.

Fördelningsskäl och effektivitetsskäl bakom skattefinansieringen

Välfärdstjänsterna skattefinansieras och tillhandahålls kostnadsfritt – eller till en låg avgift – delvis av fördelningsskäl. Ambitionen är att alla medborgare som behöver dessa tjänster ska garanteras dem oavsett betalningsförmåga. Som en del av denna princip har också gällt att tillgången och kvaliteten på välfärdstjänsterna ska vara lika för medborgarna.

Det finns också effektivitetsargument som motiverar skattefinansiering eftersom det finns s.k. externa effekter förknippade med vissa välfärdstjänster. Det gäller t.ex. för utbildning som kan förväntas vara gynnsam för den ekonomiska utvecklingen i olika avseenden.²⁰⁹ Externa effekter finns också för sjukvård eftersom det är positivt med friska medborgare för samhället i stort. Bland annat leder det till minskad smittspridning och ökat arbetsutbud. För vård och omsorg finns det även försäkringsmässiga argument för att dessa tjänster bör skattefinansieras. En del blir oftare, och mer, sjuka än andra – genom subventionering fördelas kostnaderna mer jämnt.

Det finns därför goda, och ur ekonomisk synvinkel rimliga, skäl till att tjänsterna till stor del skattefinansieras. Baksidan är att finansieringsformen försvårar en expansion av verksamheten i takt med att efterfrågan på tjänsterna ökar. I förra långtidsutredningen diskuterades möjligheterna att gradvis höja skatteuttaget för att

²⁰⁸ Regeringens skrivelse 2007/08:101.

²⁰⁹ För en sammanställning av denna forskning se Björklund, A. & Lindahl, M. [2005].

öka den offentliga sektorns resurser.²¹⁰ Utredningens bedömning var att kontinuerliga höjningar av skatteuttaget inte långsiktigt kan finansiera en utveckling av välfärdstjänsterna för att det skulle ge negativa effekter på arbetsutbudet. Långtidsutredningen 2008 ser inte skäl att inta någon annan hållning.²¹¹

7.2 Kostnaderna ökar troligen mer än i basscenariot

Basscenariot är inte en prognos över hur efterfrågan på välfärdstjänsterna utvecklas framöver utan uttrycker endast vad oförändrade skattesatser förmår finansiera. Enligt basscenariot räcker intäkterna till att skattefinansiera en utveckling i linje med befolkningsutvecklingen. Det finns emellertid tecken på att kostnaderna för välfärdstjänsterna kan förväntas öka mer än i basscenariot:

- Kostnaderna för välfärdstjänsterna har under de två senaste decennierna stigit avsevärt *mer* än vad som varit motiverat av den demografiska utvecklingen.
- Välfärdstjänsterna är i stora delar personalintensiv verksamhet, vilket gör det svårt att begränsa kostnadsökningar med hjälp av ökad produktivitet. Därtill finns det risk att personalbrist inom offentlig sektor framöver kan bidra till att lönekostnaderna drivs upp.
- Det är svårt att bedöma hur hälsoutvecklingen bland de äldre påverkar kostnaderna för vård och omsorg. Visserligen förefaller de äldre bli friskare, men kostnaderna för sjukvården ökar också i takt med att nya behandlingsmetoder blir möjliga.

7.2.1 Svag historisk koppling mellan kostnader för välfärdstjänster och demografi

Efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna är ofta avgränsade till vissa åldersgrupper. Det finns också tydliga könsmönster. I scenarioräkningarna baserar vi därför de totala konsumtions-

²¹⁰ Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19).

²¹¹ Beräkningar i Svenska Kommunförbundet [2002] har visat att det krävs årliga höjningar av kommunalskatten på 0,35–0,4 procentenheter för att den kommunala konsumtionen ska kunna öka lika snabbt som privat konsumtion. Beräkningarna är förenklade och inkluderar inte hur höjda skatter skulle påverka arbetsutbudet.

utgifterna och olika verksamheters omfattning på antalet personer i olika åldersgrupper. Men historiskt har utvecklingen av kostnaderna sett annorlunda ut.

Kostnaderna har ökat mer än befolkningsutvecklingen

Vid en tillbakablick kan det konstateras att kopplingen mellan kostnadsutvecklingen och de rent demografiskt motiverade kraven på välfärdstjänsterna har varit svag. Till en del avspeglar ökade utgifter för omsorg, hälso- och sjukvård en medveten politik som syftat till att höja ambitionsnivån inom dessa områden. Det var framför allt fallet under 1960- och 1970-talet. Men även sedan 1980-talet har kostnaderna för den offentligt finansierade välfärden stigit avsevärt mer än vad som kunnat förklaras av förändringar i befolkningen.

Kostnaderna för välfärdstjänster för barn och gamla, finansierade av kommunerna och landstingen, ökade med 42 procent i fasta priser mellan 1980 och 2005.²¹² Det är mer än befolkningsutvecklingen i de här grupperna. Tillskottet till verksamheterna, som inte kunnat förklaras med förändringar i demografin, har i genomsnitt varit 1 procent per år eller 27 procent under hela perioden.²¹³ Men tillskottens storlek har varierat över tiden (diagram 7.3). Under 1980-talet var tillskotten förhållandevis stora, närmare 2 procent per år, under 1990-talet var de i stort sett obefintliga. Mellan 2000 och 2005 har kommunsektorns kostnader årligen ökat med 0,9 procent mer än de demografiskt motiverade kraven.

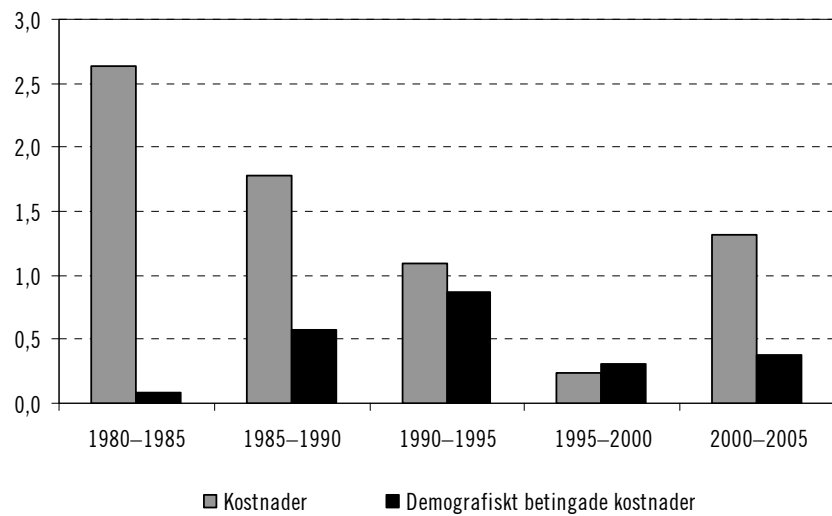
Utvecklingen har dessutom sett mycket olika ut i olika verksamheter. I vissa fall har antalet utförda tjänster ökat, i andra fall har antalet utförda tjänster varit konstant, men kostnaderna för att utföra dem har ökat. I en okänd utsträckning har också kvaliteten i tjänsterna förändrats.

²¹² Sveriges Kommuner och Landsting [2008b].

²¹³ Effekten av löneförändringar har rensats bort, varför kostnadsökningen inte kan hänföras till lönekostnadsökningar.

Diagram 7.3 Kommunsektorns kostnader och kraven från befolkningsutvecklingen 1980–2005

Genomsnittlig årlig procentuell förändring



Anm.: Demografistapeln illustrerar hur kostnaderna skulle ha utvecklats för kommunsektorn om dessa hade följt befolkningsutvecklingen i olika åldersgrupper och de olika åldersgruppernas behov av kommunal service.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting [2008b].

Välfärdstjänsterna prioriterades i förhållande till annan verksamhet inom kommunsektorn, inte minst under det ekonomiskt ansträngda 1990-talet. Av tabell 7.2 framgår att utrymmet för annan skattefinansierad verksamhet som kultur, fritidsverksamhet, gator och vägar i stället är det som har fått stå tillbaka.

Tabell 7.2 Kommunsektorns kostnader 1980–2005*Genomsnittlig årlig procentuell förändring*

| | 1980–1990 | 1990–2000 | 2000–2005 | 1980–2005 |
|------------------|------------|------------|------------|------------|
| Välfärdstjänster | 2,3 | 1,1 | 1,4 | 1,6 |
| Övrig verksamhet | 1,9 | -2,0 | 0,4 | 0,0 |
| <i>Totalt</i> | <i>2,2</i> | <i>0,7</i> | <i>1,3</i> | <i>1,4</i> |

Anm.: I fasta priser. I "övrig verksamhet" ingår t.ex. kultur och fritid, gator och vägar, parkförvaltning.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting [2008b].

Sammantaget har därför resurserna för kommunsektorns produktion av välfärdstjänster utvecklats i ungefär samma takt som den privata konsumtionen under det senaste kvartsseket. De beräkningar som presenteras i basscenariot, baserade på en oförändrad ambitionsnivå för välfärdstjänsterna, är därför en mycket blygsam utveckling sett i ett historiskt perspektiv.

Kraven på välfärdstjänsterna ökar med ökad levnadsstandard

Utvecklingen sedan 1980-talet antyder att det sannolikt kommer att finnas en otillfredsställd efterfrågan på välfärdstjänster i den utveckling som beskrivs i basscenariot. Givet att tjänsterna tillhandahålls kostnadsfritt eller till låg avgift kommer sannolikt vården och omsorgen aldrig att förfoga över så stora resurser att all verksamhet som efterfrågas kan bedrivas. Prioriteringar kommer, med andra ord, alltid att behöva göras. Frågan är om det kommer vara rimligt att hålla fast vid dagens standard fram till 2030. Troligen kommer förväntningarna på välfärdstjänsternas omfattning och kvalitet öka när levnadsstandarden stiger i övrigt.

Erfarenheterna visar också att rikare länder lägger en större andel av resurserna på vård och omsorg. Exempelvis finns det ett relativt starkt samband mellan sjukvårdskostnadernas andel av BNP och storleken på BNP per invånare i olika länder.²¹⁴

En av de stora utmaningarna inför framtiden är hur välfärdstjänsterna ska kunna utvecklas för att möta den ökade efterfrågan.²¹⁵ Det finns redan i dag tecken på att efterfrågan på

²¹⁴ OECD [2008e].

²¹⁵ Se även Regeringens proposition 2008/09:1, kap. 8 för en illustration av ett scenario där den offentliga konsumtionen volymmässigt växer mer än den demografiskt motiverade tillväxttakten.

välståndstjänsterna är större än det offentligt finansierade utbudet. Det tar sig uttryck i t.ex. oavlönat anhörigarbete som komplement till den offentligt finansierade omsorgen. Omfattningen är däremot svår att bedöma. Enligt uppgifter från Socialstyrelsen sköts närmare två tredjedelar av äldreomsorgen av anhöriga och denna andel har också ökat.²¹⁶ Mer arbete av det slaget kan i sin tur komma att påverka arbetsutbudet negativt, åtminstone i de fall de anhöriga som utför insatsen fortfarande är i yrkesverksam ålder.

Vid sidan om de offentliga välfärdssystemen har det också växt upp marknader som på olika sätt kompletterar det offentliga utbudet. Ett exempel är framväxten av privata sjukvårdsförsäkringar som erbjuder kunden snabbare tillgång till vård än genom de offentliga systemen. Sjukvårdsförsäkringar är försäkringsbranschens mest snabbväxande försäkring. Omkring 300 000 personer har i dag en privat sjukvårdsförsäkring.²¹⁷

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster kommer även i fortsättningen söka sig de vägar som är möjliga inom, och vid sidan om, rådande offentliga system. Beroende på vilket sätt det sker, kan det ge olika fördelningseffekter och det finns också risk för att förtroendet och legitimiteten för de offentliga systemen på sikt påverkas.

7.2.2 Begränsade möjligheter till produktivetsförbättringar

Att kostnaderna för delar av den offentliga verksamheten ökar på sikt *jämfört med* andra varor och tjänster brukar hänföras till den s.k. Baumol-effekten.²¹⁸ Kostnadsökningarna har sin grund i att det är svårt att öka produktiviteten i verksamheter som är personalintensiva. Fler och bättre välfärdstjänster – liksom många andra tjänster – kräver oftast mer personal. I andra verksamheter kan som regel produktionen växa utan att personalstyrkan behöver öka i motsvarande grad. Om de offentliganställdas löner utvecklas i samma takt som för privatanställda kommer kostnaden stiga relativt mer i offentlig verksamhet.

Även om det sannolikt finns vissa möjligheter att förbättra produktiviteten i offentlig verksamhet, är det svårt att bortse från

²¹⁶ Socialstyrelsen [2004].

²¹⁷ En sjukvårdsförsäkring ersätter bl.a. kostnader för läkarvård och annan behandling, operation och sjukhusvård, eftervård, sjukvårdsrådgivning, m.m. Denna ska skiljas från sjukförsäkringen som ersätter inkomstbortfall.

²¹⁸ Effekten är uppkallad efter den ekonom som först beskrev den, se Baumol, J.W. [1967].

att välfärdstjänsterna i många fall är personalintensiva där direktkontakten mellan mottagaren och utföraren av tjänsten är väsentlig. Inte minst gäller det inom barn- och äldreomsorgen. Antalet arbetstimmar har också ökat något de senaste decennierna inom välfärdstjänstområdet. Då inbegrips såväl offentliganställda som anställda inom privata företag, där de senare utgör en växande andel.²¹⁹

Långtidsutredningens basscenario utgår ifrån att den branschvisa produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn är noll. I faktaruta 7.1 beskriver vi bakgrunden till antagandet närmare.

Faktaruta 7.1 Att mäta produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn

Antagandet om att produktivitetens utvecklingen är noll i offentlig sektor kan uppfattas som ett starkt antagande. Antagandet har sin grund i den metod som fram tills nyligen tillämpades inom Nationalräkenskaperna för att beräkna produktionen inom offentlig sektor. Då produktionen inom offentliga myndigheter i stor utsträckning tillhandahålls utan kostnad eller till mycket reducerade priser till användarna kan inte produktionen värderas på ett marknadsmässigt sätt som är fallet i övriga ekonomin. Den princip som tidigare har tillämpats har varit att produktionsvärdet är lika med summan av kostnaderna för produktionen, till största delen lönekostnader (den s.k. kostnadsmetoden). Eftersom arbetsproduktivitet beräknas med hjälp av relationen mellan förädlingsvärdet och antalet arbetade timmar medför denna beräkningsteknik en oförändrad produktivitet.¹

Inom Nationalräkenskaperna pågår ett arbete med att förbättra mätmetoderna för delar av de individuellt konsumerade och offentligt producerade tjänsterna. Bakgrunden är EU:s strävan att harmonisera beräkningarna inom nationalräkenskapssystemet för att åstadkomma mer jämförbara BNP-mått. Produktionen i fasta priser av hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg och äldreomsorg beräknas nu utifrån prestation i stället för kostnader (den s.k. volymmåttmetoden). Det medför i princip att även arbetsproduktiviteten kan räknas fram. Den nya metoden införs enbart för de allra senaste åren.²

SCB redovisar i en rapport hur införandet av volymmått påverkat volymutvecklingen och därmed utvecklingen av arbetsproduktiviteten.³ Förändringarna jämfört med kostnadsmetoden framgår av tabell 7.3. Effekten på BNP-tillväxten när volymmått används i stället för kostnadsmetoden är marginell. Beräkningarna är ännu osäkra. Men när metoden nu tillämpas öppnas en möjlighet att framöver på ett bättre sätt än tidigare fånga produktivitetens utvecklingen i offentlig verksamhet.

²¹⁹ Sveriges Kommuner och Landsting [2008b].

forts. Faktaruta 7.1 Att mäta...

Tabell 7.3 Offentlig produktivitet 2002–2006

Procentuell förändring

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|------|------|------|------|
| Volymmåttmetod | 2,2 | 0,4 | -0,2 | 0,4 | 1,5 |
| Kostnadsmetod | 2,0 | 0,7 | 0,3 | 0,1 | 2,4 |
| BNP-effekt (i procentenheter) | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,1 | -0,2 |
| Produktivitet, enl. volymmåttmetoden | 0,2 | -0,1 | -0,5 | 0,6 | -1,4 |

Källa: SCB [2008a].

¹ Se Brorström, B., m.fl. [2006] för närmare diskussion om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter.

² För hälso- och sjukvård är startåret 2003 och för övriga verksamheter år 2002.

³ SCB [2008a].

Viktig att ta tillvara möjligheterna till produktivetsförbättringar

Även om större produktivetsförbättringar begränsas av att välfärdstjänsterna ofta är personalintensiva bör vi ta tillvara de möjligheter som ändå finns att förbättra produktiviteten. Mer välfärd kan då uppnås med givna resurser. Betydande kostnadsskillnader mellan kommunerna och landstingen talar för att produktionen kan bli effektivare.²²⁰ Skillnaderna kvarstår även om hänsyn tas till olikheter i befolkningsstruktur m.m.

En studie som tagit sig an uppgiften att bedöma effektiviseringspotentialen inom landstingets verksamheter bedömer denna potential överslagsmässigt vara minst 30 miljarder kronor på 10 år.²²¹ Sveriges Kommuner och Landsting²²² framhåller också i en rapport att prestationerna inom vården har ökat mer än kostnaderna under de senaste tre åren, vilket betyder att produktiviteten har ökat. Bilden är samtidigt splittrad. Inom sjukvårdens område har utvecklingen snarare gått mot ökade kostnader i takt med att

²²⁰ Sveriges Kommuner och Landsting [2007].

²²¹ Ds 2005:7.

²²² Sveriges Kommuner och Landsting [2008a].

fler sjukdomar blivit behandlingsbara. Medan teknisk utveckling inom andra sektorer ofta är kostnadsbesparande har den i sjukvården i stället varit inriktad mot kvalitetsförbättringar som i sin tur inneburit kostnadsökningar.²²³ Det har resulterat i behov av hårdare prioriteringar av vad som ska rymmas inom det skattefinansierade sjukvårdsutbudet.

Ökad konkurrens och förändrade styr- och organisationsformer är några faktorer som anses kunna öka produktiviteten i den offentliga sektorn. I Långtidsutredningen 2003/04²²⁴ sammanfattades ett antal studier som inom skilda områden studerat effekterna av privat produktion och konkurrensutsättning av välfärdstjänster. Kostnaderna för verksamheterna förefaller ha pressats något och det tycks inte ha sänkt kvaliteten. Mot detta resultat står risken att konkurrensutsättning kan öka de övergripande administrativa kostnaderna och leda till överetablering, som i sin tur ökar kostnaderna. En slutsats är att det är konkurrensen i sig som medför ökad produktivitet och möjlighet till pressade priser, snarare än om verksamheten utförs av offentliga eller privata aktörer.

Det finns brister i nuvarande system för konkurrensutsättning som är angelägna att åtgärda, i synnerhet mot bakgrund av att konkurrensutsättningen sannolikt kommer att öka inom ett antal områden.²²⁵ För att den ökade valfriheten och konkurrensutsättningen ska leda till en förbättrad kvalitet krävs att användarna av tjänsterna har ett bra underlag för sina val. Valfrihetsmodellen (eller kundvalsmodellen)²²⁶ ställer stora krav på tillgång till god information om de olika utförarna och dess tjänster.²²⁷ Det krävs även god tillsyn. Olika former av öppna jämförelser finns sedan ett antal år tillbaka för skolan²²⁸ och har även startat för äldre-

²²³ Lundin, D. [2002].

²²⁴ SOU 2004:19.

²²⁵ I Frittvalutredningen (SOU 2008:15) har förutsättningarna för att utöka möjligheterna för valfrihetssystem inom såväl äldre- och handikappomsorgen som inom hälso- och sjukvården undersökts.

²²⁶ Modellen kan tillämpas vid konkurrensutsättning av tjänster som riktar sig till enskilda individer, t.ex. barnomsorg, utbildning, sjukvård och äldreomsorg. En alternativ modell för att konkurrensutsetta offentligt finansierad verksamhet är entreprenadmodellen där verksamheter som drivs av offentliga aktörer upphandlas enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling, LOU (SFS 2007:1091).

²²⁷ Statskontoret har i en rapport analyserat vilken aktör som bör ansvara för olika sorters information och i vilka former den ska ges. De föreslår bl.a. ett omfattande arbete med att utöka kvalitetsinformationen om olika verksamheter. Statskontoret [2007].

²²⁸ Skolverkets internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem (SIRIS) innehåller elev-, personal- och kostnadsstatistik, betygsutfall och provresultat.

omsorgen.²²⁹ Inom hälso- och sjukvården behöver mycket av den information som redan finns göras tillgänglig för dem som använder tjänsterna.

Ännu återstår arbete innan lättillgängliga och tydliga jämförelsesystem finns som kan underlätta för medborgarna att göra informerade val. Jämförelserna är en förutsättning för en väl fungerande konkurrens.²³⁰

Sannolikt leder produktivetsförbättringar inte i första hand till kostnadsminskningar utan till att fler, och kanske också bättre, tjänster kan erbjudas med en viss mängd resurser. Det är svårt att bedöma hur stora de möjliga produktivetsförbättringarna är, men det är viktigt att utnyttja de möjligheter som finns.

Ökade rekryteringsbehov kan pressa upp löner och kostnader

Inom den offentliga sektorn kommer det att finnas ett rekryteringsbehov som kan försvåra produktivetsökningar och samtidigt pressa upp kostnaderna. Tabell 7.4 visar att sysselsättningen behöver öka betydligt i den offentliga sektorn jämfört med privat sektor fram till 2030 om en expansion i takt med befolkningsutvecklingen ska vara möjlig. Eftersom personalens medelålder inom många verksamheter är relativt hög i dag kommer rekryteringsbehoven att vara större än själva sysselsättningsökningen. Om rekryteringsbehoven fylls med oerfaren personal skulle produktiviteten snarast minska, åtminstone under en övergångsperiod.

Kostnadsutvecklingen i basscenariot baseras på att personalkostnaderna (lönerna i offentlig sektor) utvecklas i takt med lönerna i privat sektor. Rekryteringsbehoven kan göra att lönen behöver stiga mer än den genomsnittliga löneutvecklingen, vilket skulle göra att kostnaderna ökar mer än i basscenariot.

²²⁹ På Socialstyrelsens webbplats finns "Åldreguiden" som jämför kvaliteten i vården och omsorgen om de äldre, www.socialstyrelsen.se.

²³⁰ Se även Pettersson, K.-H. [2008] för en analys av vilka delar av sjukvården som kan lämpa sig för konkurrensutsättning.

Tabell 7.4 Sysselsättningsökning i basscenariot i privat respektive offentlig sektor 2005-2030

Index 2005=100

| | 2007 | 2020 | 2025 | 2030 |
|--------------------|------|------|------|------|
| Totalt sysselsatta | 104 | 107 | 106 | 106 |
| Privat sektor | 106 | 107 | 104 | 101 |
| Offentlig sektor | 101 | 106 | 112 | 116 |

Källa: Egna beräkningar.

Regionalt kan situationen se väsentligt annorlunda ut. I många regioner, framför allt i glesbygden, kommer rekryteringssvårigheterna sannolikt att bli mycket stora. Beräkningarna i vår utredning tar inte hänsyn till regionala obalanser av detta slag. I en bilaga till förra långtidsutredningen analyserades däremot den framtida regionala utvecklingen.²³¹ Där konstaterades att bristen på personer med högre utbildning inom vård och pedagogik kan förväntas bli stor i små och perifert belägna arbetsmarknadsregioner.

7.2.3 Befolkningens hälsa påverkar kostnadsutvecklingen

Kostnadsutvecklingen i den offentliga sektorn är även avhängig befolkningens hälsa, inte minst hur åldrandet påverkar behoven av vård och omsorg. Men hur hälsan förändras framöver är en öppen fråga. Det finns flera hypoteser om hur den ökade medellivslängden påverkar längden på sjukvårdsbehovet för de äldre. Enligt hypotesen om *uppskjuten sjuklighet* kommer vårdbehoven senare när medellivslängden ökar eftersom det framför allt är i livets slutskede de stora vårdbehoven uppstår. Högre medellivslängd leder enligt denna hypotes inte till ökade vårdbehov. Hypotesen om *komprimerad sjuklighet* innebär att tiden med dålig hälsa kommer att bli kortare, vilket innebär att antalet år med god hälsa ökar mer än medellivslängden. Ytterligare en hypotes utgår från att *sjukligheten ökar* i takt med ökad medellivslängd. Detta på grund av att allt fler gamla personer som överlevt sjukdomar, blir svagare och mer utsatta för nya sjukdomar. Vårdbehoven skulle därmed öka förhållandevis mer.²³²

²³¹ Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:34).

²³² SCB [2006b].

Beroende på vilken hypotes som visar sig vara den riktiga utvecklas sjukvårds- och omsorgsbehoven, och därmed kostnaderna, olika de kommande åren. Inom ramen för SCB:s undersökning av levnadsförhållanden (ULF) skattas en rad indikatorer om hälsotillståndet i befolkningen utifrån intervjuer.²³³ I ULF framgår att ohälsan ökar med ökad levnadsålder, men samtidigt har tendensen varit att hälsan bland de äldsta förbättrats under en längre period. Fler äldre rapporterar dock att de lider av långvariga sjukdomar och svåra besvär. Sammantaget har hälsan under 1990-talet, enligt de aktuella indikatorerna, utvecklats bättre för de äldre än för de yngre, särskilt personer i 20–30-årsåldern.²³⁴

Vad det får för konsekvenser på sikt, på behovet av vård och på arbetsförmågan, när dessa yngre kommer upp i åldrarna är svårt att bedöma. I en studie har sjukvårdskonsumtionen simulerats fram till 2040 utifrån antagandet att framtidens äldre har en sämre hälsa än dagens.²³⁵ Om kostnaden per vård dag ökar i takt med det historiska mönstret, beräknas sjukvårdens kostnader öka med hela 270 procent enligt dessa beräkningar.

Sammanfattningsvis visar diskussionen i de föregående avsnitten att det finns skäl att tro att kostnaderna för välfärdstjänsterna kommer att öka väsentligt framöver, även om det är svårt att bedöma hur mycket.

7.3 Internationaliseringen påverkar välfärdssektorn

Hittills har betänkandet diskuterat välfärdssektorn som om den inte påverkas av förändringar i omvärlden, men internationaliseringen kan på olika sätt påverka välfärdssektorn och dess omfattning. Å ena sidan gör internationaliseringen vissa skattebaser mer rörliga, vilket påverkar möjligheten att finansiera den offentliga välfärden. Å andra sidan kan internationellt utbyte med välfärdstjänster leda till lägre priser, på motsvarande sätt som för varor, vilket skulle kunna mildra finansieringsproblemet för den offentliga sektorn.

I det här avsnittet konstaterar vi att internationaliseringen hittills inte tycks ha minskat välfärdssektorns omfattning. Dess-

²³³ Trots att intervjuuppgifterna i ULF-undersökningarna baseras på namngivna sjukdomar finns det ett visst utrymme för subjektiva bedömningar.

²³⁴ SCB [2006b].

²³⁵ Klevmarken, A. & Lindgren, B. [2008].

utom framgår att både den svenska utrikeshandeln med välfärdstjänster och omfattningen av direktinvesteringar, dvs. etableringar av företag i andra länder, inom området välfärdstjänster är liten. En bilaga till utredningen konstaterar att det bör finnas stora möjligheter för direktinvesteringar inom välfärdstjänsternas område, men att dessa är svåra att realisera inom ramen för nuvarande system, där verksamheten ofta är offentligt tillhandahållen.²³⁶

7.3.1 Grunden för välfärdssektorn består

Frågan om skattebasernas rörlighet har närmare analyserats i tidigare långtidsutredningar. De har konstaterat att internationaliseringen begränsar möjligheterna att höja skattekvoten för att finansiera efterfrågeökningen på välfärdstjänster. En näraliggande fråga är om internationaliseringen hotar den svenska skattebasen?

Skattebasutredningen²³⁷ hade till uppgift att undersöka om vissa skatter skulle behöva sänkas till följd av internationaliseringen. Utredningen drog slutsatsen att det i princip är möjligt att bibehålla dagens skattenivå men att vissa förändringar även behöver göras.

En rapport till Globaliseringsrådet har mer nyligen studerat hur välfärdsstatens omfattning har påverkats av ökad internationalisering och dess effekter på skatteintäkterna och skattestrukturen.²³⁸ En av slutsatserna i rapporten är att den ökade institutionella konkurrens, som med rapportens definition bl.a. omfattar skatte regler, inte tycks ha minskat välfärdsstaten (tabell 7.5). Skattesatser har sänkts på flera områden men skatteintäkterna har inte fallit i länderna.

²³⁶ Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95).

²³⁷ SOU 2002:47.

²³⁸ Karlsson, N. (red.) [2008].

Tabell 7.5 Välfärdsutgifterna som andel av BNP 1960-2003

Procent

| | 1960 | 1980 | 1998 | 2003 |
|--------------|------|------|------|------|
| Sverige | 10,8 | 28,6 | 30,5 | 31,3 |
| Skandinavien | 9,5 | 22,2 | 26,3 | 26,6 |
| OECD | 10,1 | 17,4 | 19,6 | 20,9 |

Anm.: OECD:s databas innehåller utgifter för sociala ändamål, vilket inkluderar utbetalningar från socialförsäkringssystemen, delar av den offentliga konsumtionen och även skattelättnader då de har ett socialt syfte.

Källa: Karlson, N. (red.) [2008].

Det förefaller inte heller ha blivit någon ”kapplöpning mot botten” med skatterna mellan medlemsstaterna i EU till följd av den ekonomiska integrationen.²³⁹ Däremot finns det exempel på enskilda skatter som närmar sig varandra, exempelvis företagsskatterna både för EU-15 och EU-25.²⁴⁰

En orsak till att välfärdsstatens finansiering fortfarande förefaller relativt trygg är att skatt på arbete, den största skattebasen i Sverige, är en skatt på en relativt orörlig faktor. Andelen av befolkningen som utvandrar har visserligen ökat under de senaste decennierna, men utvandringen har varit betydligt högre förr. Det betyder däremot inte att det skulle vara enkelt att höja skatten på arbete för att finansiera välfärden. En höjd skatt på arbete leder till minskade drivkrafter för arbete.²⁴¹ Och som tidigare framgått bör ansträngningar tvärtom riktas mot att söka stimulera antalet arbetade timmar i ekonomin.

7.3.2 Nya möjligheter till ökat internationellt utbyte

Ökat resande och en generellt ökad handel med tjänster internationellt har ökat möjligheterna för medborgarna att studera utomlands och söka vård utomlands.

I detta avsnitt ger vi en bild av hur omfattande det svenska utbytet med omvärlden är inom välfärdstjänsternas område, och vilken potential det finns för ökat utbyte. Inom äldreomsorgen

²³⁹ Hansson, Å. & Olofsdotter, K. [2004].

²⁴⁰ Ekholm, K., m.fl. [2007].

²⁴¹ Se bl.a. Björklund, A., m.fl. [2006] för en genomgång av hur arbetsutbudet påverkas av ekonomiska incitament.

förekommer ännu mycket lite internationellt utbyte, och den behandlas därför inte vidare i avsnittet.

Handeln med sjukvårdstjänster är liten...

Statistiken över den direkta handeln med sjukvårdstjänster är behäftad med stora brister. En av bilagorna till utredningen bringar mer klarhet i hur omfattande denna typ av handel är.²⁴² En del av utbytet inom sjukvårdsområdet avspeglas i antalet ersättningar som beviljats för planerad vård inom EU/EES (tabell 7.6 och även faktaruta 7.2). Det kan konstateras att dessa ersättningar är få men att de har vuxit mycket snabbt. Hur antalet patienter som kommit till Sverige för planerad vård har utvecklats finns det däremot inga uppgifter om.

Tabell 7.6 Beviljad ersättning för planerad vård för svenska patienter inom EU/EES 2002–2006

| År | Antalet beviljade ersättningar i | |
|------|-------------------------------------|-----------|
| | Antalet beviljade förhandstillstånd | efterhand |
| 2002 | 94 | X* |
| 2003 | 84 | X* |
| 2004 | 88 | 147 |
| 2005 | 116 | 954 |
| 2006 | 87 | 1 868 |

* Möjligheten att med stöd av artiklarna 49 och 50 i EG-fördraget efterfråga vård över nationsgränserna fanns inte före januari 2004.

Källa: Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95).

Omfattningen i pengar räknat av handelsutbytet är likaså svåruppskattat på grund av bristande statistik. Den grova uppskattningen i bilagan pekar på en export på drygt 300 miljoner kronor per år. Importen kan även den grovt uppskattas till ca 300 miljoner kronor. Den sammanlagda exporten och importen av sjukvårdstjänster motsvarar därmed blygsamma 3 promille av de sammanlagda sjukvårdsutgifterna i Sverige på ca 200 miljarder kronor. Export och import av sjukvårdstjänster utgör ca 1 promille av den totala utrikeshandeln med tjänster. Men författarna konstaterar att

²⁴² Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95).

skattningarna troligen är för låga eftersom landstingens direkt-export tycks vara större än de rapporterade beloppen och att rent privat finansierad vård inte ingår i beloppen. Den direkta handeln med sjukvårdstjänster tycks dock alltså vara mycket liten.

Faktaruta 7.2 Fri rörlighet för sjuk- och hälsovård inom EU

Även om samarbetet inom EU inte uttryckligen rör välfärdsområdet, påverkas den nationella välfärdspolitiken av EU:s regelverk och den ekonomiska politiken. Den ökade rörligheten har aktualiserat frågan om rätten för EU:s medborgare att söka vård i andra länder och vem som då ska stå för kostnaderna.

Under 1990-talets andra hälft blev flera uppmärksammade tvister som berörde sjukvård hänvisade till EG-domstolen. I samtliga fall handlade det om patienter som sökt sig till ett annat EU-land för att få behandling (i ett fall köpa sjukvårdsprodukter) och efter hemkomsten begärt ersättning för sina kostnader från den offentliga sjukförsäkringen i hemlandet men nekats detta. Domstolen valde att betrakta dessa fall på ett för sjukvården nytt sätt, nämligen som en fråga om fri rörlighet för tjänster inom EU. Sjukvårdstjänster betraktas i princip som vilka tjänster som helst och bör därför inte undantas från kravet att producenterna ska få konkurrera fritt i regionen, utan att hindras av nationella gränser.¹

Att det endast är i det egna landet medborgarna har rätt att få vård vid sjukdom har domstolen med sina domar närmast betraktat som ett konkurrenshinder för vårdproducenterna. Men EG-rätten är fortfarande i vissa delar relativt oklar. Det är också skillnad i hur vård på sjukhus och annan vård behandlas.² I fråga om sjukvård eller tandvård som tillhandahålls utanför sjukhus kan en patient i princip välja om den vill att vården ska utföras i hemlandet eller i ett annat EU- eller EES-land. Förutsättningen är att det rör sig om vård som ges av den allmänna sjukvården i hemlandet.

För vård på sjukhus har EG-domstolen godkänt att patienter får resa utomlands för vård endast efter tillstånd från hemlandets myndigheter. EU-kommissionen har i ett direktivförslag däremot slagit fast att förhandsbesked i princip inte ska krävas, om inte utflödet av patienter hotar att underminera det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. Det gör det i princip lättare för privatpersoner att söka och få sjukvård i andra EU-länder.³ Sverige har i dag inget system med förhandstillstånd för sjukhusvård. Det innebär att svenska patienter obehindrat kan söka sjukvård och tandvård i andra EU/EES-länder och begära ersättning för kostnaderna i efterhand. Försäkringskassan ersätter kostnaderna, med avdrag för svenska patientavgifter, under förutsättning att vården gällde en sjukdom eller ett hälsotillstånd som i Sverige behandlas av det allmänna hälso- och sjukvårdssystemet och vårdmetoden är identisk eller i flera avseenden överensstämmande med en som används i Sverige för motsvarande tillstånd.

¹ Blomqvist, P. [2004].

² Edwardsson, E. [2007].

³ Europeiska kommissionen [2008b].

...men något större direktinvesteringar inom sjukvård och omsorg

Eftersom reskostnaderna begränsar den direkta handeln med tjänster, inte minst välfärdstjänster, är etableringar av företag i andra länder genom direktinvesteringar ett naturligt alternativ. Direktinvesteringar innebär att det kommer in utländska företag på den inhemska marknaden som i många fall kan bidra till sänkta kostnader och ökad mångfald. Svenska företag investerar mycket utomlands i både varuproducerande och tjänsteproducerande företag. Men inom välfärdstjänsterna i Sverige är direktinvesteringarna små. Inom sjukvård och omsorg är i dag ca 3 500 anställda i utländska företag i Sverige, medan ca 7 500 arbetar i svenska företag utomlands.²⁴³

Litet handelsutbyte inom utbildningsområdet

Under läsåret 2006/07 var det nära 28 000 utländska studenter som studerade på högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå i Sverige. Antalet inresande studenter till Sverige har tredubblats sedan läsåret 1997/98 och det är i dag fler inresande studerande än utresande. De utresande studerande var 2006/07 25 600.²⁴⁴ En bidragande faktor till det ökade antalet utländska studenter är troligen att många högskolor har utökat sitt utbud av engelskspråkiga utbildningar, framför allt på magisternivå. En annan förklaring kan vara att flera andra europiska länder, bl.a. Storbritannien och Tyskland, på senare år infört terminsavgifter.²⁴⁵

Hur stor del av tjänstehandeln som består av handel med utbildningstjänster är svårt att skatta. Eftersom utbildningen vanligtvis är gratis för de studerande finns den inte redovisad i handelsstatistiken. I bilagan skattar man den svenska exporten och importen av utbildningstjänster för läsåret 2004/05.²⁴⁶ I beräkningarna antas att om de inresande och utresande studenterna vid högskola och universitet betalade skolavgifter motsvarande kostnaden för utbildningen (ca 70 000 kronor per studerande och år) och dessutom betalade uppehälle (ca 80 000 kronor per år) skulle importen av utbildning (inklusive uppehälle) uppgå till 4 miljarder kronor

²⁴³ Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95).

²⁴⁴ Högskoleverket [2008b].

²⁴⁵ Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95).

²⁴⁶ Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95).

och utgöra 1,5 procent av tjänsteimporten. Svensk export inom högskoleutbildning skulle, på motsvarande sätt, uppgå till 3,5 miljarder kronor och utgöra 1 procent av tjänsteexporten. Det är därmed mycket blygsamma siffror, inte minst jämfört med den stora exportören av utbildningstjänster, Australien (tabell 7.7).

Tabell 7.7 Internationell handel med utbildningstjänster, procentuell andel av total tjänstehandel 2005

| <i>Procent</i> | | |
|----------------|--------|--------|
| | Export | Import |
| Australien | 24,2 | 2,0 |
| USA | 3,9 | 1,4 |
| Sverige | 1,0 | 1,5 |

Anm.: Siffrorna för Sverige bygger på beräkningar (se texten), medan siffrorna för Australien och USA är hämtade ur handelsstatistiken.

Källa: Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95).

Bilagan konstaterar också att direktinvesteringarna i Sverige inom utbildningsområdet är små. De svenska investeringarna i utlandet i utbildningsföretag inom förskola, grundskola, gymnasium och eftergymnasial utbildning är nästan obefintliga. Däremot finns ett antal svenska utbildningsföretag inom personalutbildning och utbildningsservice som har någon form av verksamhet utomlands.

Blygsam potential för ett ökat internationellt utbyte under nuvarande förhållanden

En ökad internationell konkurrens inom välfärdstjänster kan leda till lägre kostnader och ge en mångfald som inte förekommer nationellt. En ökad kunskap om rutiner, styrsystem och organisation av välfärdstjänsterna i andra länder kan leda till förändringar som är positiva också i Sverige. Vilken omfattning möjligheterna för internationellt utbyte med tjänster inom vård och utbildning kommer att få i praktiken är ännu en öppen fråga. Utvecklingen framöver hänger samman med hur kvaliteten på tjänsterna i det egna landet utvecklas, liksom kostnadsskillnader.

Bilagan drar slutsatsen att det bör finnas stora möjligheter för direktinvesteringar inom välfärdstjänsternas område att döma av de

omfattande direktinvesteringarna på andra områden.²⁴⁷ Författarna pekar på att det finns framgångsrika exempel där svenska tjänsteföretag vuxit sig stora internationellt. Samtidigt konstateras att det är svårt att tänka sig en sådan utveckling för verksamheter inom den offentliga sektorn om inte vissa grundläggande principer förändras. En utveckling mot ett mer internationellt utbyte av välfärdstjänster är därför mer troligt om privata företag tar över, åtminstone delar av, produktionen och att företagen har fungerande marknader med tydliga regler att arbeta på.

7.4 Vidareutveckling av välfärdstjänsterna kräver förändringar

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster kan mötas på olika sätt. Politiken i dag är bland annat inriktad på att öka arbetsutbudet och på så vis öka skatteintäkterna. Inriktningen är också att hålla ett överskott i de offentliga finanserna för att på så sätt spara för att bättre kunna hantera kommande budgetförsvagningar.

7.4.1 Ökat arbetsutbud kan bidra på kort sikt

Arbetsutbudet har under de senaste decennierna haft en blygsam utveckling, vilket framgick i kapitel 3. Det har därför inte varit genom ökat antal arbetade timmar i ekonomin som välfärdstjänsterna har kunnat expandera. För att ett ökat arbetsutbud ska kunna ge ökade resurser till offentlig konsumtion krävs därför i ett första steg att denna utveckling bryts.

Att öka arbetslivets längd, som vi likaså diskuterar i kapitel 3, skulle väsentligt kunna bidra till finansieringen av välfärden. Medellivslängden har kontinuerligt ökat och bedöms göra det även framöver. I takt med att livslängden ökar och det finns tecken på att hälsotillståndet förbättras hos de äldre är det inte otänkbart att utträdet ur arbetslivet skulle kunna komma att ske senare. Så har det visserligen inte varit tidigare, men under de allra senaste åren har utträdet skett senare (tabell 3.2).

Det mått som ofta används för att illustrera allvaret i den demografiska frågan är den s.k. äldrekvoten, som utgår ifrån att utträdet

²⁴⁷ Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95).

ur arbetslivet sker i 65-årsåldern. Äldrekvoten mäts som antalet personer som är 65 år och äldre i förhållande till den totala befolkningen. Kvoten beräknas öka från drygt 17 procent 2007 till drygt 23 procent 2050.²⁴⁸ Ett annat mått är den s.k. försörjningskvoten för äldre som mäts som antalet personer som är 65 år och äldre i förhållande till den förvärvsaktiva delen av befolkningen, dvs. personer i åldrarna 20–64 år. Försörjningskvoten för äldre var ca 30 procent 2007. För att den kvoten ska behållas på 30 procent måste år 2035 gruppen äldre definieras som 70 år och äldre. Den yrkesaktiva åldern blir då 20–69 år.²⁴⁹

Den effektiva utträdesåldern ligger dock alltså en bit under 65 år och ett första steg är därför att höja den. I kapitel 3 diskuteras hur ekonomiska incitament och normer i samhället styr pensioneringstidpunkten. Där framhålls att välfärdssystemen måste stramas åt betydligt, olika utträdesvägar begränsas och normer förändras. Att åstadkomma ett senare utträde ur arbetslivet är därför inte ett lätt sätt att lösa det långsiktiga finansieringsproblemet.

7.4.2 Offentliga överskott skapar en buffert

Nuvarande finanspolitiska ramverk har sin grund i det statsfinansiella läget i början av 1990-talet och behovet att sanera statens finanser. Det finanspolitiska ramverket innehåller, förutom överskottsmålet, även bl.a. ett utgiftstak för staten.²⁵⁰ Syftet med ramverket har varit att vända en utveckling som innebar stora underskott i den offentliga sektorn och en växande statsskuld. Underskotten i den offentliga sektorn har väntats till överskott och statsskulden har fallit från drygt 70 till drygt 30 procent av BNP.²⁵¹

Överskottsmålet (eller saldomålet) för den offentliga sektorns finansiella sparande är en central del i ramverket. Det motiveras delvis utifrån behovet att spara för kommande generationer när den demografiska situationen är mindre gynnsam.²⁵²

Att motivera det finanspolitiska ramverket utifrån behovet att spara för framtiden är inte fritt från invändningar. Lindbeck²⁵³ har

²⁴⁸ SCB [2007a].

²⁴⁹ Regeringens proposition 2008/09:1.

²⁵⁰ Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns överskott i genomsnitt ska uppgå till en procent av BNP över en konjunkturcykel.

²⁵¹ Regeringens proposition 2008/09:1.

²⁵² Regeringens proposition. 2007/08:100.

²⁵³ Lindbeck, A. [2008].

framhållit att detta fördelningsargument inte är ett giltigt motiv för att behålla överskottsmålet, eftersom framtida generationer kommer att vara rikare än dagens generationer. Till skillnad från många andra länder har Sverige också reformerat sitt pensionssystem för att bättre kunna hantera den demografiska utmaningen, vilket minskar behovet av överskott.

Ett annat skäl för att upprätthålla överskottsmålet är att skapa en skatteutjämning mellan olika generationer.²⁵⁴ Syftet är att begränsa skatternas snedvridande effekter genom att undvika extrema skattetoppar under perioder med ogynnsam demografi. Lindbeck invänder även mot detta argument och menar att framtida generationer genom egna åtgärder själva bör begränsa behovet av skattehöjningar, exempelvis genom att successivt höja pensionsåldern i takt med bättre hälsa för de äldre. Eftersom det på sikt kommer behöva göras förändringar för att upprätthålla välfärden, skulle därmed den nuvarande utformningen av det finanspolitiska ramverket endast skjuta upp nödvändiga reformer. Samtidigt påpekar Lindbeck att fasta budgetpolitiska spelregler är viktiga för att bidra till budgetdisciplin och därmed undvika en kraftig uppgång i den offentliga skuldsättningen.

Finanspolitiska rådet, vars uppgift bl.a. är att följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken, menar att en fråga som borde diskuteras mer är i vilken grad en höjning av pensionsåldern skulle kunna motivera lägre överskott nu.²⁵⁵ Rådet har också vissa invändningar mot överskottsmålets konstruktion. Rådet ser en risk i att dagens överskottsmål leder till att löpande utgifter tränger undan investeringar eftersom investeringar måste skattefinansieras.

Debatten speglar att det finns välgrundade argument både för och emot det överskottsmål som är riktmärke för finanspolitiken. Sammanfattningsvis tycks enighet råda kring stabilitetsmotivet för överskottsmålet – däremot är det mer problematiskt att avgöra hur stort överskottet ”bör vara” i en given situation. Fördelningsmotiven över generationer är mer omtvistade.

En fråga som bör ställas är om det demografiska problemet är tillfälligt – vilket skulle kunna motivera skatteutjämning – och i vilken utsträckning det handlar om en mer permanent förändring i befolkningens ålderssammansättning. Diagram 7.4 visar hur stor del av den framtida ökningen av äldrekvoten som förklaras av

²⁵⁴ S.k. tax-smoothing.

²⁵⁵ Finanspolitiska rådet [2008].

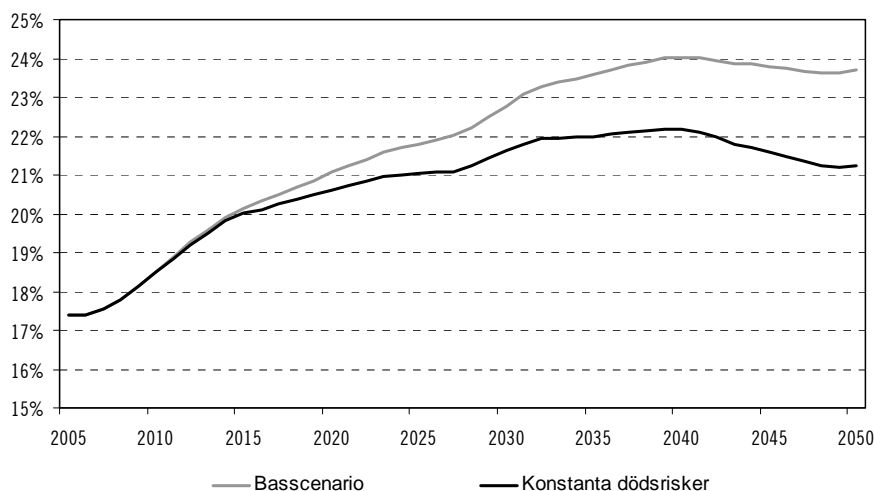
skillnader i storleken på olika generationer (den s.k. kohorteffekten) och hur stor del som beror på ökad livslängd i hela befolkningen.

En relativt stor del av ökningen i äldrekvoten beror på att generationer är olika stora, vilket är en övergående effekt. Samtidigt förklaras en betydande, och på sikt ökande, del av ökningen i äldrekvoten av att folk lever längre, vilket är en permanent förändring. Problemet att en enskild åldersgrupp är stor och åldras kan hanteras genom överskott i de offentliga finanserna när denna grupp ännu är förvärvsaktiv. Men på riktigt lång sikt kommer det krävas en omställning av välfärdssystemen eftersom den ökade livslängden är en permanent förändring.

Dessutom kan man räkna med att efterfrågan på välfärdstjänster ökar när levnadsnivån stiger i samhället, vilken har diskuterats tidigare i kapitlet och som vi återkommer till i nästa avsnitt.

Diagram 7.4 Äldrekvot med kohorteffekten avskiljd 2005–2050

Procentuell andel äldre i förhållande till total befolkning



Anm.: Basscenario anger andelen personer över 65 år i förhållande till befolkningen, enligt SCB:s befolkningsprognos (SCB [2008b]). Konstanta dödsrisiker innebär att dödsrisiken hållits konstant på 2008 års nivå i beräkningarna, varvid medellivslängden inte ökar och utvecklingen av äldrekvoten enbart förklaras av skillnader i storleken på generationer.

Källa: Egna beräkningar.

7.4.3 Långsiktig finansiering kräver andra lösningar

För att välfärdstjänsterna ska kunna vidareutvecklas mer i linje med hur efterfrågan på dem kan förväntas stiga, behövs ökande resurstillskott. Men successivt högre intäkter är svårt att åstadkomma via de åtgärder som har diskuterats. Däremot skulle ökande tillskott kunna skapas om delar av tjänsteutbudet finansieras på annat sätt än med skatter.

Avgiftsfinansieringar och bortprioriteringar behöver övervägas

Ett sätt att öka intäkterna i välfärdssystemen är att höja de befintliga brukaravgifterna för delar av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna. Välkonstruerade avgifter kan även leda till en effektivare produktion genom att styra efterfrågan på tjänsten i fråga. Ett exempel på styrande avgifter är de differentierade patientavgifter som finns i en del landsting som gör det dyrare att besöka en akutmottagning än primärvården. På så sätt försöker man styra patienterna till rätt vårdinrättning och minska belastningen på den dyrare vården på sjukhusens akutmottagningar. Tidigare fanns det också i en del kommuner tidsrelaterade barnomsorgstaxor som gav föräldrar ekonomiska drivkrafter att ha kort avtalad vistelsetid i barnomsorgen.²⁵⁶ Men dagens brukaravgifter är förhållandevis få, varför höjningar av dem enbart kan ge ett begränsat resurstillskott.²⁵⁷

Ytterligare en möjlighet är att verksamheter skattefinansieras upp till en viss nivå, men att hushållen kompletterar med betalningar för tjänster utöver denna nivå. En sådan konstruktion skulle tillåta att det finns en viss valfrihet utan att det behöver bli en kompromiss med den grundläggande nivån.

Denna typ av system finns redan i dag. Exempelvis är det offentliga åtagandet för pensionerna avgränsat samtidigt som den som vill kan komplettera genom eget pensionssparande och i de flesta fall finns även kompletteringar via avtal på arbetsmarknaden. Möjligheten finns likaså att teckna privata sjukförsäkringar som ger kompletterande ersättning vid inkomstbortfall. Antalet personer som har tecknat en privat individuell sjukförsäkring har ökat under

²⁵⁶ Förekomsten av olika former av tidsrelaterade taxor inom barnomsorgen har minskat efter maxtaxans införande och rör sig nu om hel- eller deltidstaxa.

²⁵⁷ Avgifter finansierar ca 4 procent av de offentliga utgifterna.

senare år. Mellan 1999 och 2004 har antalet försäkrade med en privat individuell eller gruppsjukförsäkring som ger engångsersättning vid sjukdom ungefär fördubblats om än från en låg nivå.²⁵⁸

En annan möjlighet är att det offentliga helt drar sig ur finansieringen av en verksamhet och att den i stället blir privatfinansierad. Men de områden som kostar mest är samtidigt områden där det är svårt att göra sådana mer radikala bortprioriteringar, såsom vård och omsorg. Här handlar det, åter igen, snarare om att prioritera bort delar av verksamheten.

Fördelningshänsyn och effektivitet bör styra prioriteringarna

Troligen kräver en reformering av välfärdssystemen flera skilda åtgärder, såväl rena bortprioriteringar som olika system för avgiftsfinansiering. Eftersom verksamheterna är olika finns det knappast en universallösning för alla, utan finansieringsformen behöver rimligen se olika ut i olika fall.

Vi konstaterade inledningsvis i detta kapitel att det finns såväl effektivitets- som fördelningskäl för skattefinansieringen. Om prioriteringarna av verksamhet bör inte förändra grunden för välfärdspolitiken, utan snarare stärka fördelningseffekten och öka effektiviteten. Om prioriteringarna bör också göras i ljuset av bland annat stigande inkomster i samhället, ökad efterfrågan på mångfald och ökad internationalisering. Internationaliseringen gör t.ex. att de som har ekonomiska möjligheter kan åka utomlands för vård om väntetiderna anses för långa eller kvaliteten för låg. På sikt kan detta också påverka viljan att betala till det gemensamma systemet. Den ökade efterfrågan på mångfald gör samtidigt att ambitionen att välfärdstjänsterna ska präglas av jämlikhet och likvärdighet blir alltmer svårtolkad.

Skapa mer ”lika möjligheter” som vägledande princip

En möjlig vägledande princip för välfärdspolitiken är att ta fasta på individens möjligheter att påverka sin egen situation. Utmaningen blir då att skapa mer ”lika möjligheter”.²⁵⁹ Ekonomisk tillväxt som bidrar till högre disponibla inkomster för hushållen medför att

²⁵⁸ Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. [2007].

²⁵⁹ Redan i Långtidsutredningen 1990 fördes ett resonemang om hur välfärd skulle kunna knytas till möjligheterna att välja snarare än till resultatet av olika val (SOU 1990:14).

medborgarna får ökade möjligheter att av egen kraft kontrollera och styra sina livsvillkor. I vårt basscenario växer hushållens disponibla inkomster i genomsnitt med 2,9 procent per år 2008–2030. Tillsammans med högre utbildningsnivåer i samhället kan det också förväntas ge medborgarna större möjligheter att göra välinformerade egna val.

I denna utredning finns endast utrymme att föra en mycket generell diskussion kring hur välfärdssystemen skulle kunna reformeras. En konkretisering måste göras för enskilda välfärdstjänster. Utformningen av systemen är en grannlaga uppgift som kräver avvägningar mellan fördelnings- och effektivitetsaspekter som kan vara olika för olika välfärdstjänster. Bland annat blir det relevant att studera de skilda tjänsternas pris- och inkomstelasticitet.²⁶⁰

Med utgångspunkten att det är mer ”lika möjligheter” som ska skapas förefaller det naturligt att grundläggande utbildning ska vara helt skattefinansierad. Flera rapporter, bl.a. i en bilaga till denna utredning, visar att den sociala snedrekryteringen till högre studier minskar om resurser satsas tidigt i utbildningskedjan.²⁶¹ Mot denna bakgrund bör det också gå att införa avgifter på högre utbildning utan att detta resulterar i oönskade fördelningseffekter. Men samtidigt måste det finnas ett välfungerande studiemedelssystem. De flesta behöver kunna fördela de kostnader som uppstår under studietiden, när inkomst ofta saknas, mer jämnt över livet. Avgifter på högre utbildning skulle också kunna stimulera till snabbare genomströmning i studierna, vilket lyftes fram i kapitel 3.

Äldreomsorgen är ett annat område där man kan lägga ett visst ansvar på den enskilde, om prioriteringen är att skapa lika möjligheter. I en rapport från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle²⁶² framhålls att det finns en vilja bland många äldre att ta ett ökat ansvar och betala för en högre standard i äldreomsorgen. Av de som sökte skattereduktion för hushållsnära tjänster för andra halvåret 2007, då möjligheten infördes var närmare 30 procent över 70 år.²⁶³

Inom sjukvårdens område har det under en tid funnits en tydlig prioriteringsdiskussion, som bland annat handlat om vilka läke-

²⁶⁰ Priselasticiteten uttrycker hur utbudet eller efterfrågan på en vara eller tjänst förändras när priset förändras. Inkomstelasticiteten uttrycker hur efterfrågan förändras när inkomsten förändras. Se vidare bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003 (SOU 2003:57) för en närmare diskussion om de offentliga tjänsternas pris- och inkomstelasticitet.

²⁶¹ Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:69).

²⁶² Rollén, B. & Olin Wikman, M. [2008].

²⁶³ Enligt uppgift från Skatteverket utifrån inkomna ansökningar t.o.m. 5 maj 2008 som var sista ansökningsdag.

medel som ska vara subventionerade. Den diskussionen skulle behöva fördjupas till att även handla om om det i vissa fall är möjligt för individen själv att ta ett ökat ansvar för att inte drabbas av t.ex. vissa välfärdssjukdomar. Samtidigt behövs kompletterande möjligheter att försäkra sig mot risken att drabbas hårt ekonomiskt vid sjukdomsfall, oavsett hur de har uppkommit. Genom att tydligare avgränsa hur långt det offentliga åtagandet sträcker sig ges möjlighet för lösningar vid sidan om de offentliga systemen att kunna växa fram som är mer förenliga med fördelnings- och effektivitetsambitionerna.

7.5 Avslutning

Scenarioberäkningarna för Långtidsutredningen 2008 utgår från nuvarande politik och system. Den sammantagna bilden är att det i princip kommer gå att upprätthålla samma nivå på välfärdstjänsterna som i dag de närmaste 20–25 åren med oförändrade skattesatser. Även om det finns finansiella förutsättningar att upprätthålla välfärdstjänsterna på dagens nivå, kan det däremot bli problem att rekrytera personal med lämplig utbildning till sektorn i alla delar av landet.

Det finns starka skäl att tro att efterfrågan på välfärdstjänsterna kommer att stiga utöver vad som motiveras utifrån den demografiska utvecklingen. Det har visat sig vara fallet historiskt. När den materiella standarden i samhället ökar, ökar också efterfrågan på större omfattning och bättre kvalitet på tjänsterna. Till detta ska också läggas det faktum att det även finns en stor efterfrågan på valfrihet och individuell anpassning av välfärdstjänsterna. Det ställer ytterligare krav på utbudet och de aktörer som tillhandahåller tjänsterna.

De möjligheter som finns att öka produktiviteten i produktionen av välfärdstjänsterna bör tas tillvara. Men de är knappast så stora att de kan bidra till att lösa den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem.

Ett ökat arbetsutbud kan också bidra till att mildra finansieringsproblemet, men det löser knappast det långsiktiga problemet att vi i takt med ökad levnadsstandard vill ha bättre vård och omsorg.

För att kunna vidareutveckla välfärdstjänsterna mer i linje med hur efterfrågan på dem ökar, krävs ytterligare förändringar. Det innebär omprioriteringar av det offentliga åtagandet eller fler

avgifter för att kvaliteten ska kunna utvecklas. Hög kvalitet är viktigt för att bibehålla förtroendet och legitimiteten för välfärdssystemen.

Om staten skjuter upp eller avstår från åtgärder som kan underlätta finansieringen och utvecklingen av välfärdssystemen leder det med stor sannolikhet till fortsatt framväxt av lösningar vid sidan om de offentliga systemen. Det kan ta sig uttryck både i en ökad efterfrågan på olika privata alternativ, men också i att en ökad del av välfärdstjänsterna utförs av hushållen själva. Inom äldreomsorgen kan anhörigarbetet komma att ytterligare öka. Ett sådant ökat informellt arbete kan i sin tur komma att ske på bekostnad av marknadsarbete. Det finns också en könsaspekt eftersom det i många fall kan förmodas vara kvinnorna som ägnar mer tid åt t.ex. vård av anhöriga.

Att avstå från åtgärder som kan underlätta för efterfrågan att tillgodoses ger därför även det betydande fördelningseffekter. Hushåll med god ekonomi kommer sannolikt i högre grad välja vägar där hushållen betalar mer med egna pengar där det är möjligt. Hushåll med sämre ekonomi blir hänvisade till lösningar som innebär mer informellt arbete. För att det ska finnas ett välfärdssystem som uppfyller sina grundläggande syften om omfördelning och effektivitet krävs därför en reformering av systemen.

Eftersom förändringar tar tid, bör ett brett utredningsarbete inledas så snart som möjligt. Långtidsutredningen 2008 föreslår att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppdrag att utreda formerna för finansieringen av välfärdstjänsterna. Utredningen bör pröva olika handlingsalternativ och alternativens fördelar ställas mot nackdelarna. På så sätt kan en vidareutveckling av de i grunden offentligt finansierade välfärdstjänsterna bli möjlig även på sikt. Utredningen bör också inbegripa hur de problem ska hanteras som kan förväntas uppstå när ett system byts mot ett annat.

Ett förändringsarbete som syftar till att ändra utformningen av välfärdssystemen tar lång tid, arbetet med ett nytt pensionssystem tog över tio år. Det är därför viktigt att starta detta arbete så snart som möjligt med siktet att reformera välfärdstjänsterna innan skillnaderna blir alltför stora mellan förväntningarna och det som kan tillhandahållas. En närmare precisering av vad samhället ska svara för och vad den enskilde ska svara för, kan också skapa framväxt av marknadslösningar. Sådana kan annars få svårt att komma igång, eller växer fram på ett önskat sätt.

8 En politik för framtiden

Förändrad befolkningssammansättning, förändrade efterfrågemönster och en fortsatt internationalisering är tre trender som lyfts fram av Långtidsutredningen 2008 som särskilt betydelsefulla. Trenderna påverkar ekonomins utveckling på lång sikt i olika avseenden. Betänkandet spänner över ett brett fält av frågor som alla på olika vis och i olika hög grad påverkas av trenderna. I detta avslutande kapitel vill vi återknyta till trenderna och lyfta fram utredningens viktigaste slutsatser.

8.1 Förändrade förutsättningar

Den ekonomiska tillväxten fram till 2030 kommer att vara relativt god enligt det basscenario som presenteras i Långtidsutredningen 2008, men inte lika snabb som de senaste tio åren. Samtidigt finns ett antal faktorer som kan dämpa tillväxten i ekonomin. Klimatpolitikens utformning, utvecklingen av arbetsutbudet samt den ökade efterfrågan på och produktionen av tjänster är exempel på faktorer som diskuteras i utredningen. Vid sidan om de framtida tillväxtförutsättningarna är också möjligheterna att möta en stigande efterfrågan på välfärdstjänster inom ramen för ett i grunden offentligt finansierat system en central fråga.

8.1.1 Befolkningssammansättningen påverkar arbetsutbudet och efterfrågan på välfärdstjänster

En växande andel äldre och en närmast stagnerande befolkning i arbetsför ålder kommer att få effekter på både arbetsutbudet, och därigenom tillväxten, och på de offentliga välfärdssystemen.

Arbetsutbudet utvecklas svagt och den ökade utbildningsnivån omfattar inte alla

Antalet personer i arbetsför ålder ökar bara svagt i framtiden och ökningen sker i huvudsak i de äldre åldersgrupperna och till följd av invandring. Med nuvarande sysselsättningsmönster innebär det att antalet arbetade timmar i ekonomin ökar svagt på lång sikt, och arbetsutbudets bidrag till tillväxten blir mycket begränsat.

Befolkningen blir samtidigt alltmer välutbildad, generellt sett, vilket kan betyda att anknytningen till arbetsmarknaden kommer att stärkas framöver. Särskilt tycks kvinnorna stärka sin position på arbetsmarknaden med ökad utbildningsnivå. Samtidigt finns det en oroande tendens att andelen unga med enbart förgymnasial utbildning varit konstant under en lång tid, och att denna grupp har problem att få fäste på arbetsmarknaden.

Under de allra senaste åren är det också de utländska studenterna (dvs. inresande studerande) som gjort att antalet högskolenybörjare inte minskat i Sverige. Många gånger har de inte som avsikt att ta någon examen här.

Ökad efterfrågan på välfärdstjänster till följd av fler äldre är hanterbar

Fler äldre i befolkningen ökar efterfrågan på välfärdstjänster, främst sjukvård och äldreomsorg, i framtiden. Enligt basscenariot i Långtidsutredningen 2008 beräknas det på sikt vara möjligt att möta den ökade efterfrågan under förutsättning att dagens kvalitet och kvantitet per person inom vård, omsorg och utbildning uppfattas som tillräcklig. Däremot finns det inte utrymme att möta en ökad efterfrågan på fler och bättre tjänster, vilket diskuteras vidare nedan.

Det kan uppstå problem att rekrytera personal i den omfattning som kommer att krävas utan höjda relativlöner, något som i sin tur skulle driva upp kostnaderna. Inte minst kan rekryteringsproblem uppstå i vissa delar av landet.

Det övergående problemet att en åldersgrupp är stor och åldras kan man hantera genom att skapa överskott i de offentliga finanserna när denna grupp ännu är förvärvsaktiv. Men på sikt behövs en anpassning av systemen bl.a. till den ökade medellivslängden.

8.1.2 Ändrade efterfrågemönster kan komma att dämpa tillväxten

Efterfrågan på varor och tjänster förändras. Stigande inkomster och ändrade preferenser är en orsak, en annan att det kommer fram nya produkter som finner sin efterfrågan. Det är inte bara efterfrågan på varor och tjänster som ökar, utan också efterfrågan på fritid. Det får i sin tur konsekvenser för arbetsutbudet.

Efterfrågan ökar på mer och bättre välfärdstjänster

Utöver den ökande efterfrågan på välfärdstjänster som följer av att befolkningen åldras kommer efterfrågan på dem sannolikt också att öka när inkomsterna stiger. Den historiska utvecklingen visar att efterfrågan på välfärdstjänster ökat i betydligt snabbare takt än vad som kan motiveras av den demografiska utvecklingen.

Enligt basscenariot i utredningen kommer det gå att upprätthålla dagens nivå på välfärdstjänsterna fram till 2030. Samtidigt är det inte troligt att invånarna nöjer sig med en i stort sett oförändrad standard på välfärdstjänsterna när konsumtionen av andra tjänster och varor växer i kvalitet och omfattning. Dessutom har utvecklingen gått mot en ökad önskan om valmöjligheter, vilket kräver ett brett utbud av välfärdstjänster och även kan kräva en viss överkapacitet.

Det är svårt att möta en ökande efterfrågan på välfärdstjänster dels för att de är kraftigt subventionerade och finansieras nästan uteslutande av skatter, dels för att det ofta är begränsade möjligheter att öka produktiviteten i verksamheten. I förlängningen skapas en situation där efterfrågan på tjänster är svår att tillgodose inom ramen för dagens finansieringsform.

Efterfrågan ökar även på andra tjänster

Hushållens ökande efterfrågan riktar sig även mot andra tjänster än välfärdstjänster. Sysselsättningen har det senaste decenniet vuxit i tjänstebanscher med relativt låg produktivitetstillväxt och denna utveckling kan förväntas fortsätta framöver. Beroende på hur efterfrågan på tjänster utvecklas, kan produktivitetstillväxten komma att se olika ut.

De växande företagstjänsterna innebär en ökad specialisering som torde innebära en ökad effektivitet i produktionen av dessa tjänster. Därigenom kan produktiviteten öka även i de sektorer som använder företagstjänster som insatsvara. Produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet kan därmed bli högre än om omvandlingen av ekonomin inte sker.

Om den slutliga efterfrågan i stället riktar sig direkt mot tjänster där produktiviteten eller produktivitetstillväxten är låg, t.ex. personliga tjänster, blir på sikt produktivitetstillväxten i ekonomin svagare.

Önskemål om mer fritid när välståndet ökar

Den genomsnittliga tid i livet som en person arbetar har sjunkit, vilket kan tolkas som att en del av det ökade välståndet tagits ut i form av fritid. En aspekt på arbetstiden som diskuteras mer ingående i utredningen är hur stor del av livet som man förvärvsarbetar. En ökande medellivslängd i kombination med ett oförändrat sent inträde i arbetslivet och ett relativt oförändrat utträde gör att den andel av livet där individen deltar i arbetslivet sjunker.

På individuell nivå hänger avvägningen mellan arbetstid och privat konsumtion samman: mindre fritid och mer arbete ger i normalfallet möjlighet till en ökad privat konsumtion. Men skatter och transfereringar gör i vissa fall sambandet mindre tydligt.

Sambandet mellan den egna arbetsinsatsen och utbudet av offentligt finansierade välfärdstjänster är däremot betydligt svagare. Beslutar man sig för att förvärvsarbeta mindre till förmån för mer fritid får man ändå samma tillgång till välfärdstjänster i det svenska välfärdssystemet. Men för samhället som helhet finns det ett mycket nära samband mellan det totala arbetsutbudet och möjligheterna att tillhandahålla välfärdstjänster. Ju fler arbetade timmar i ekonomin, desto mer eller bättre välfärdstjänster kan det offentliga tillhandahålla vid givna skattesatser. De offentliga välfärdssystemens utformning gör således att det som är ett optimalt val för den enskilda personen i det här fallet inte behöver vara det för samhället som helhet.

Samtidigt kan det inte uteslutas att minskad arbetstid, kanske främst i form av deltidsarbete bland yrkesaktiva, i vissa fall är ett uttryck för att det obetalda arbetet ökar just till följd av att

välfärdssystemet inte tillgodoser de behov som finns av t.ex. skolbarnomsorg och äldreomsorg.

Det är långsiktigt en omöjlig kombination om andelen av livet som var och en förvärvsarbetar minskar samtidigt som efterfrågan på de välfärdstjänster som det offentliga finansierar ökar, åtminstone inom ramen för dagens välfärdssystem.

8.1.3 Internationaliseringen kräver god anpassningsförmåga i ekonomin

Rörligheten över gränserna har ökat i olika avseenden. Avregleringar, minskade handelshinder och den tekniska utvecklingen har bidragit till utvecklingen. Sedan länge har det förekommit handel med varor, men under de senaste decennierna har handeln med tjänster och direktinvesteringar i tjänsteföretag ökat kraftigt.²⁶⁴ Internationell konkurrens råder numer även inom delar av tjänstesektorn, t.ex. inom transporter, telekommunikation och finansiella tjänster.²⁶⁵

Arbetskraftens geografiska rörlighet är en viktig del av anpassningen till samhällsekonomin's ändrade förutsättningar.²⁶⁶ Migrationen är fortfarande omgärdad av regler och därmed begränsad, men inriktningen på politiken är nu att underlätta arbetskraftsinvandring.²⁶⁷ För Sverige har invandringen under de senaste 30 åren främst bestått av anhöriginvandring och flyktinginvandring. Invandringen har varit och kommer vara en viktig faktor för att inte befolkningen i arbetsför ålder ska minska i Sverige. Samtidigt är invandrare en grupp som haft svårt att komma in på arbetsmarknaden.²⁶⁸

²⁶⁴ Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95) behandlar omfattningen av och potentialen för handel och direktinvesteringar inom välfärdstjänsternas område.

²⁶⁵ I bilaga 5 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:12) beskrivs den finansiella sektorns roll i ekonomin och hur sektorn har utvecklats i Sverige.

²⁶⁶ I bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:35) analyseras flyttnings- och pendlingsmönstren i Sverige.

²⁶⁷ Regeringen lämnade våren 2008 en proposition till riksdagen om nya regler för arbetskraftsinvandring (Regeringens proposition 2007/08:147).

²⁶⁸ Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:14) lyfter fram de ekonomiska vinsterna av att förbättra integrationen på arbetsmarknaden.

Internationaliseringen påverkar omvandlingen

Genom handel med varor och tjänster kan en internationell specialisering av produktionen ske, vilket bidrar till ett högre välförstånd för de länder som deltar. Samtidigt bidrar internationaliseringen till ett behov av en kontinuerlig omvandling av ekonomin för att möta ändrade priser och ändrad efterfrågan.²⁶⁹ Det är sannolikt att fler branscher och arbeten än i dag kan komma att beröras, eftersom den tekniska utvecklingen och regelförändringar, t.ex. till följd av genomförandet av det s.k. tjänstedirektivet i EU, gör att fler tjänster utsätts för internationell konkurrens.

Dessutom kan en fortsatt expansion av tjänstesektorn innebära en högre generell omsättning av jobb i ekonomin, i och med att jobbsättningen är större i tjänstesektorn än i den varuproducerande sektorn. Det ställer i sin tur krav på en ökad anpassningsförmåga i ekonomin, såväl för företag som på individnivå.

För att omvandlingen ska gå smidigt, och arbetskraften ska matcha efterfrågan på arbetsmarknaden är det viktigt att ekonomins förmåga att anpassa sig till nya förutsättningar är god.²⁷⁰ Matchningen mellan efterfrågan och utbudet av arbetskraft kan på kort sikt förbättras genom ökad yrkesmässig och geografisk rörlighet. En långsiktig strategi för att uppnå god matchning på arbetsmarknaden är att individer väljer ”rätt” utbildning.²⁷¹

Ökad internationell specialisering i tjänstesektorn

På sikt kommer internationaliseringen sannolikt att också medföra en ökad internationell specialisering även i tjänsteproduktionen, i likhet med den utveckling som redan skett i varuproduktionen. Det gäller de tjänster som kan handlas över gränser och som inte kräver lokal närvaro.

En ökad internationell konkurrens, som också kan ske genom lokal närvaro av utländska företag genom direktinvesteringar, i fler delar av tjänsteproduktionen bör på sikt bidra till att produktivite-

²⁶⁹ Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:25) behandlar utvecklingen av ekonomisk aktivitet i Sverige samt regionala tillväxtförutsättningar.

²⁷⁰ Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:21) analyserar strukturomvandling och sysselsättningsdynamik.

²⁷¹ I bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:69) analyseras vilken betydelse valet av utbildningsnivå och inriktning får för individens arbetsmarknadssituation och livsinkomst.

ten ökar och att relativpriset på dessa tjänster sjunker. Då blir också de tjänster som används som insats i annan produktion billigare.

En ökande internationell arbetsdelning i produktionen av vissa tjänster skulle också påverka sysselsättningen och struktur-omvandlingen i Sverige. I vilken riktning är svårt att förutse. Det är inte givet att specialiseringen blir i tjänsteproduktion, eller vissa tjänstebanscher. Om efterfrågan däremot ökar på tjänster som kräver att de produceras lokalt, exempelvis städning, omsorg och servering av mat och dryck, kommer sysselsättningen i dessa branscher att öka i Sverige.

En omvandling mot ökad produktion av tjänster i Sverige påverkar också de svenska koldioxidutsläppen. I Sverige har den minskade koldioxidintensiteten sedan 1990 till stor del varit ett resultat av ekonomins omvandling. Samtidigt har varukonsumtionen inte avtagit, varför delar av den produktionen sker någon annanstans. Det ger, i förekommande fall, upphov till koldioxidutsläpp, vilket understryker behovet att hantera klimatproblemet i samverkan med andra länder.

Klimatfrågan är ett globalt problem

Klimatförändringen är ett globalt problem som måste hanteras på ett internationellt plan. Bidraget till klimatförändringen är densamma oavsett var påverkan sker. Att minska utsläppen av växthusgaser kommer att vara resurskrävande och medföra restriktioner på användningen av viss energi och vissa råvaror, och det kommer att påverka den ekonomiska utvecklingen. Men ett flertal studier har visat att det är möjligt att nå relativt stora utsläppsminskningar till en relativt låg kostnad jämfört med kostnaderna för de förväntade skadorna om inga åtgärder vidtas. Det är slutsatserna i såväl den s.k. Sternrapporten som OECD:s långtidsscenarier och i underlag från FN:s klimatpanel, IPCC. Ett gemensamt antagande i dessa beräkningar är att klimatpolitiken bygger på kostnadseffektiva lösningar där åtgärderna är internationellt koordinerade genom t.ex. ett system för internationell utsläppshandel.

Långtidsutredningens basscenario antar också att klimatfrågan kommer att hanteras med breda internationella avtal där flexibilitet prioriteras så att utsläppsminskningar kommer till stånd där de

kostar minst.²⁷² Våra beräkningar visar på relativt måttliga kostnader för Sverige att uppnå ambitiösa klimatmål baserat på en effektiv internationell klimatpolitik.²⁷³ Om samma utsläppsminskning sker genom åtgärder i Sverige blir kostnaderna betydligt större, vilket framgår av ett alternativscenario.

8.2 Förändrad politik

Utvecklingen ger nya förutsättningar för ekonomin och välfärdsystemen. Nya förutsättningar skapar i sin tur ett behov av en kontinuerlig anpassning av regelverk för att på bästa sätt kunna ta tillvara de möjligheter som ges och möta de utmaningar som uppkommer.

I det här avsnittet lyfter vi fram ett antal områden som utredningen tycker det är särskilt angeläget att inrikta politiken mot. Det betyder inte att det inte finns behov av förändringar även inom andra områden.

Långtidsutredningen 2008 föreslår att politiken inriktas mot att

- stimulera ett längre arbetsliv
- verka för god anpassningsförmåga och konkurrens i ekonomin
- utreda formerna för en ökad privat finansiering av välfärdstjänsterna
- verka för en global klimatpolitik baserad på effektiva styrmedel.

8.2.1 Stimulera ett längre arbetsliv

Ett viktigt inslag i en politik för fortsatt god tillväxt och för att upprätthålla ett i grunden offentligt finansierat välfärdssystem som omfattar alla individer är att öka den andel av livet som är arbetsliv. Grunden för finansieringen av de offentliga välfärdssystemen är antalet arbetade timmar i ekonomin. Givetvis är alla åtgärder som främjar arbetsutbudet bland personer i arbetsför ålder angelägna, vilket bl.a. diskuterats i tidigare långtidsutredningar. I Långtidsutredningen 2008 har fokus legat på möjligheterna att öka arbetsutbudet i början och slutet av arbetslivet.

²⁷² I beräkningarna uppnås det med ett internationellt utsläppshandelssystem utan handelsrestriktioner som inkluderar alla koldioxidutsläpp i ekonomin.

²⁷³ Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:108).

Tidigare inträde på arbetsmarknaden

Unga etablerar sig på arbetsmarknaden allt senare. I stor utsträckning speglar det att fler skaffar sig högre utbildning, vilket i sig är positivt. Men det speglar även ineffektiviteter i utbildningssystemen, där studierna i många fall tar betydligt längre tid än vad de skulle behöva göra. Det finns också en stor grupp ungdomar som inte fullföljer gymnasiet. Dessa har många gånger visat sig ha svårare med skolan än andra elever redan tidigt i skolgången.

Att åstadkomma en tidigare etablering på arbetsmarknaden genom att öka effektiviteten i utbildningssystemet skulle ge flera positiva effekter. Utgifterna för utbildningssystemet skulle inte behöva bli lika höga om behoven av kompletteringsläsning minskar. Det skulle också vara positivt för den enskilda individen i form av ökade inkomster.

Det har visat sig i olika studier att riktigt tidiga insatser – helst före skolåldern – riktade till elever med sämre förutsättningar är effektiva för att motverka skolmisslyckanden.

Vidare är det viktigt att förbättra informationen till personer som ska välja utbildning om t.ex. genomsnittlig inkomst och arbetslöshetsrisk efter olika utbildningar.

Det är också relevant att överväga om det inte bör införas ekonomiska incitament för att korta studietiden fram till examen. Avgifter i högskolan eller premier i studiemedelssystemet skulle kunna uppmuntra en snabbare genomströmning och göra att de studerande väljer inriktning som i högre grad ger arbete.

Senare utträde från arbetsmarknaden

Medellivslängden har kontinuerligt ökat utan att utträdesåldern ur arbetslivet höjts i någon nämnvärd omfattning. Det gör att tiden som pensionär har förlängts.

Genom det nya pensionssystemet har de ekonomiska drivkrafterna för att stanna längre i arbetslivet förstärkts för många personer. Men fortfarande finns det ekonomiska incitament och, inte minst, normer som verkar i motsatt riktning. Det finns också olika kompletterande pensionslösningar via avtal och privat pensionssparande. Det bör övervägas hur de åldersgränser som finns i ålderspensionssystemet bättre kan anpassas till förändringen i medellivslängd. Det skulle i sin tur kunna bidra till att ändra

normerna rörande arbetslivets längd både från arbetstagares och arbetsgivares sida.

Att åstadkomma ett senare utträde ur arbetslivet skulle kräva en uppstramning av möjligheterna att via olika utträdesvägar lämna arbetslivet. Samtidigt riskerar det att vara ett trubbigt instrument och kan drabba enskilda individer relativt hårt. Fördelningsaspekter är därför viktiga att beakta vid sådana förändringar. Som alltid är den praktiska utformningen av välfärdspolitiken en balansgång mellan olika mål. Dels ska systemen tillförsäkra individerna trygghet, dels ska systemen uppmuntra människor att ta ansvar för sin egen försörjning.

8.2.2 Verka för god anpassningsförmåga i ekonomin och för ökad konkurrens

Omvandlingen i ekonomin är en naturlig följd av att omvärlden förändras och att nya förutsättningar uppstår.

Fortsatt god anpassningsförmåga genom generella åtgärder

En slutsats i Långtidsutredningen 2008 är att politiken bör inriktas på att skapa förutsättningar för nya arbetstillfällen snarare än att förhindra att arbetstillfällen försvinner. Det innebär att det är viktigt att underlätta för företag, investeringar, innovationer och entreprenörer, liksom för arbetskraftens rörlighet. Det är däremot omöjligt att på förhand identifiera vilka branscher som kommer att vara framgångsrika och ha ett högt förädlingsvärde i framtiden. Att särskilt rikta politiken mot vissa branscher är därför inte lämpligt, i stället bör generella åtgärder eftersträvas.

Främja konkurrensen, inte minst i tjänstesektorn

Rent generellt bör konkurrensen främjas då det bidrar till nya varor och tjänster, lägre priser och ökad produktivitet. Konkurrensen, och då inte minst den internationella konkurrensen, i tjänstesektorn begränsas i dag i betydande omfattning av de rådande regelverken i Sverige och andra länder. Det är därför extra angeläget att vidta åtgärder som främjar konkurrensen i tjänstesektorn. Beroende på verksamhetens art och omständigheter kan en förbättrad

konkurrenssituation åstadkommas på olika sätt. I vissa fall krävs en öppning för fler aktörer som inte funnits tidigare, i andra fall finns redan ett antal aktörer men i praktiken fungerar ändå konkurrensen dåligt.

Även inom de i dag offentligt producerade och finansierade välfärdstjänsterna bör mer konkurrens kunna innebära en positiv förändring. Ökad konkurrens, även internationell sådan, kan bidra till att utveckla välfärdstjänsterna och öka valfriheten. En tydligare avgränsning av vad som är det offentliga roll som finansiär och producent skulle ge förutsättningar för privata företag att etablera sig på marknader där det i dagsläget råder osäkerhet om omfattningen av det offentliga utbudet.

Ökad konkurrens från fler aktörer ger också möjlighet att bättre möta konsumenternas ökade efterfrågan på valfrihet och mångfald. Det är viktigt att konsumenten kan få relevant information och att verksamheten följs upp kontinuerligt för att de positiva effekterna av ökad mångfald ska kunna realiseras. För vissa tjänster, såsom välfärdstjänsterna, där det kan vara svårt för konsumenten att bedöma kvaliteten på utbudet, är det särskilt angeläget med väl fungerande informations- och kontrollsystem.

8.2.3 Utred formerna för en ökad privat finansiering av välfärdstjänsterna

Det finns mycket som talar för att efterfrågan på välfärdstjänster kommer att öka mer än vad som är möjligt att tillgodose inom ramen för dagens utformning av offentliga välfärdssystem och skattesystem. En förbättrad produktivitet för välfärdstjänsterna är önskvärd och möjlig, men i de personalintensiva delarna av välfärdstjänsterna, inte minst äldreomsorgen, är det inte lätt att göra kontinuerliga produktivitetsförbättringar.

En central slutsats i denna, liksom i förra långtidsutredningen, är att ett ökat inslag av privat finansiering är nödvändigt för att på sikt möta en ökande efterfrågan på välfärdstjänster.

Påbörja förändringsarbetet nu

En förändring av välfärdstjänsternas finansiering är en omfattande reform som sannolikt tar lång tid att genomföra. Långtids-

utredningen föreslår att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppdrag att ta fram förslag på formerna för en ökad privat finansiering av välfärdstjänsterna. En brett förankrad utredning kan borga för att ett långsiktigt stabilt system konstrueras.

En sådan utredning bör göras i ljuset av bland annat stigande inkomster i samhället, ökad efterfrågan på valfrihet även inom välfärdstjänsternas område och ökad internationalisering.

Att skjuta upp frågan skulle ge en okontrollerad utveckling

Förslag om ökat inslag av avgiftsfinansiering för de offentliga tjänsterna möts ofta av reaktionen att det skulle ge betydande fördelningseffekter och avvisas på denna grund. Men att inte genomföra några åtgärder får även det konsekvenser. Om ingenting görs för att möta den ökande efterfrågan kan missnöjet med vad det offentliga erbjuder öka och systemens legitimitet undergrävas. Viljan att betala skatt kan därmed minska. Det skulle i sin tur ytterligare kunna underminera de offentliga välfärdssystemens framtida finansiering.

8.2.4 Verka för en global klimatpolitik baserad på effektiva styrmedel

Om inte en internationell harmonisering av kostnaderna för att minska utsläppen av växthusgaser kommer till stånd riskerar kostnaderna för Sverige och omvärlden att bli stora. Det kan i förlängningen innebära att inte lika stora globala minskningar av utsläppen kommer att realiseras, jämfört med vad som annars hade varit möjligt. Inte minst mot bakgrund av de utmaningar som kommer på andra områden framöver bör åtgärderna för att nå de internationellt uppsatta målen utformas på ett kostnadseffektivt sätt. De resurser som frigörs genom en sådan klimatpolitik kan t.ex. användas för satsningar på välfärdstjänster, skattesänkningar, uppfyllandet av andra miljömål eller satsningar på forskning och utveckling inom klimatområdet.

Sverige bör verka för en global politik med effektiva styrmedel

Sverige står för omkring 0,2 procent av de globala utsläppen av växthusgaser och har (både jämfört med EU och världen i övrigt) höga marginalkostnader förknippat med att åstadkomma fortsatt stora nedskärningar i utsläppsnivå. Genom att använda s.k. flexibla mekanismer och därigenom direkt eller indirekt engagera sig i utsläppsreducerande verksamheter globalt kan Sverige ta på sig ambitiösa nationella åtaganden och samtidigt åstadkomma större bidrag till det globala arbetet att hejda den pågående klimatpåverkan.

Spridning av dagens teknik kan bidra till begränsningar av de klimatpåverkande utsläppen, men ny teknik behöver också utvecklas. Ett internationellt pris på koldioxidutsläpp är ett effektivt sätt att stimulera teknisk utveckling.

Särskilda mål för energianvändning och förnybar energi måste kunna motiveras av andra skäl än klimatproblemet

Målen för minskad användning av energi och ökad användning av förnybar energi stödjer ofta klimatmålet, men ger också upphov till att delvis andra åtgärder vidtas än vad som vore kostnadseffektivt om målet är att reducera utsläppen av klimatpåverkande gaser. Särskilda mål för energianvändningen riskerar därför att öka kostnaderna för att reducera utsläppen, kostnader som i så fall måste kunna motiveras av andra skäl. I allmänhet bidrar de åtgärder som vidtas till positiva effekter även på andra områden, såsom ökad försörjningstrygghet minskade utsläpp av lokala föroreningar. Men om det förändrade klimatet är det problem som ska bekämpas bör politiken fokusera på att utforma kostnadseffektiva styrmedel som i så hög grad som möjligt riktar sig mot det aktuella problemet.

Referenser

- Aghion, P. & Howitt, P. [2005], "Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework", *Journal of the European Economic Association*.
- Ahn, S. [2001], "Firm Dynamics and Productivity Growth: A Review of Micro Evidence from OECD Countries", OECD Economics Working Papers, nummer 297, OECD, Paris.
- Amiti, M. & Wei, S-H. [2006], "Service offshoring and productivity: Evidence from the United States", Working Papers 11926, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge.
- AMS [1999], "Den geografiska rörligheten – Flyttmotiv och betydelse för sysselsättningen", Ura 1999:9, Stockholm.
- AMS [2007], "Arbetsmarknadsrapport 2007:1", Stockholm.
- Andersson, F. [1999], "Job Flows in Swedish Manufacturing 1972–1996", Working paper 1999:4, IFAU, Uppsala.
- Andersson, L., Gustafsson, O. & Lundberg, L. [2000], "Structural Change, Competition and Job Turnover in the Swedish Manufacturing Industry 1964–1996", *Review of International Economics*, sid 566–582.
- Andersson, L-F. [2006], *Företagsdynamik och tillväxt – En kartläggning och analys av företagsdynamik och arbetsproduktivitetstillväxt i Sverige*, ITPS, Östersund.
- Antelius, J. & Lundberg, L. [2003], "Competition, Market Structure and Job Turnover", *Journal of Industry, Competition and Trade*, 3:3, sid 211–226.

- Arai, M. & Heyman, F. [2002], "The Impact of Temporary Contracts on Gross Job and Worker Flows", SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance.
- van Ark, B., O'Mahoney, M. & Ypma, G. [2007], The EU-KLEMS Productivity Report 1.
- Arnold, J., Nicoletti, G. & Scarpetta, S. [2008], "Regulation, allocative efficiency and productivity in OECD countries: Industry and firm-level evidence", OECD Economics department Working Papers No. 616.
- Audretsch, D. m.fl. [2002], "Impeded Industrial Restructuring: The Growth Penalty", *KYKLOS*, sid 81–98.
- Audretsch, D. m.fl. [2007], *Handbook of Research on Entrepreneurial Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Baldwin, R. [2006], "Globalisation: the great undbundling[s]", contribution to project *Globalisation Challenges for Europe and Finland*, Economic Council of Finland.
- Baumol, J.W. [1967], "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises", *The American Economic Review*, Vol. 57, No.3.
- Björklund, A. & Lindahl, M. [2005], *Utbildning och ekonomisk utveckling – vad visar den empiriska forskningen om orsaksambanden?*, Rapport 2005:1 till ESS, Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi, Finansdepartementet.
- Björklund, A. m.fl. [2006], *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Blinder, A. [2005], "Fear of Offshoring", CEPS Working Paper No. 119, Princeton University.
- Blomqvist, P. (red.) [2003], *Den gränslösa välfärdsstaten: Svensk socialpolitik i det nya Europa*, Agoras årsbok 2003, Atlas/Agora, Stockholm.
- Blomqvist, P. [2004], "Mot en gemensam europeisk sjukvårdspolitik?", i Gustavsson, S., Oxelheim, L., & Wahl, N. (red.), *EU, skatterna och välfärden*, Santérus förlag, Stockholm.

- Bohm, P. & Carlén, B. [2002], "A Cost-effective Approach to Attracting Low-income Countries to International Emissions Trading: Theory and Experiments", *Environmental and Resource Economics*, 23, sid 187–211.
- Bosworth, B.P. & Triplett, J.E. [2007], "Is the 21st century productivity expansion still in services? And what should be done about it?", Paper prepared for Session on Productivity, American Economic Association, January 5–7, 2007, Chicago.
- BP [2007], "BP Statistical Review of World Energy 2007", www.bp.com/statisticalreview.
- Brookes, L. [2004], "Energy Efficiency Fallacies – A PostScript", *Energy Policy*, Volume 32, nr 8.
- Brorström, B., m.fl. [2006], *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*, Rapport 2006:2 till ESS, Expertgruppen för Studier i Samhälls-ekonomi, Finansdepartementet.
- Carlén, B. [2007], *Sveriges klimatpolitik – värdet av utsläppsandel och valet av målformulering*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier, 2007:4, Finansdepartementet.
- Conway, P. & Nicoletti, G. [2006], "Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and highlights", Economics Department Working Papers No. 530, OECD.
- Copenhagen Economics [2005], "Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services".
- Coppin, L. & Vandenbrande, T. [2007], *The mobility profile of 25 EU Member States*, EU-kommissionen, Bryssel.
- Corrado, C. m.fl. [2007], "Sectoral productivity in the United States: recent developments and the role of IT", Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research and Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington D.C., 2007-24.
- Dargay, J. & Gately, D. [1997], "The Demand for Transportation Fuels: Imperfect Price-reversibility?", *Transportation Research Part B: Methodological*, Volym 31, nr 1, februari 1997, sid 71–82.

- Davis, S., Haltiwanger, J. & Shuh, S. [1996], *Job Creation and Destruction*, The MIT Press, Cambridge.
- Ds 2000:58, *Utbildningens omvägar – En ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning*, Finansdepartementet.
- Ds 2002:30, *Arbetskraftsutbudet och välfärden – Aktuell politik och framtida utmaningar*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds 2003:33, *Skolmisslyckande – hur gick det sen?*, Finansdepartementet.
- Ds 2005:7, *Iakttagelser om landsting*, Finansdepartementet.
- Ds 2007:21, *Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning – En kunskapsöversikt*, Finansdepartementet.
- Ds 2008:36, *Fler i arbete – grunden för framtidens välfärd*, Finansdepartementet.
- Edquist, H. & Vikström, P. [2007], "Firm Level Productivity and ICT", ITPS Working Paper R2007:6, Östersund.
- Edwardsson, E. [2007], "Fri rörlighet för välfärd? Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster", Svenska institutet för europapolitiska studier, 2007:5.
- EEA [2007], "Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2007 – Tracking progress towards Kyoto targets", European Environment Agency Report No 5/2007.
- EIA [2008], "Annual Energy Outlook 2008", Report #:DOE/EIA-0484(2008), Energy Information Administration, Department of Energy, Washington DC.
- Eklund, K. (red.) m.fl. [2007], *Svensk välfärd och globala marknader*, Valfärdsrådets rapport 2007, SNS Förlag, Stockholm.
- Eklund, K. [1993], *Vår ekonomi: En introduktion till samhälls-ekonomi*, Tiden, Stockholm.
- Eklöf, M. & Hallberg, D. [2006], "Estimating retirement behaviour with special early retirement offers", Department of Economics Working Papers, Uppsala universitet.
- Eliason, M. & Storrie, D. [2006], "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement", *Journal of Labor Economics*, vol. 24, sid 831–856.
- Energimyndigheten [2007], "Energiläget i siffror 2007", ET 2007:50.

- Energimyndigheten [2008], "Energiindikatorer 2007 – Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål", ER 2007:30.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket [2007a], "Den svenska klimatstrategins utveckling", Underlag till Kontrollstation 2008, ET 2007:29.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket [2007b], "Prognoser för utsläpp och upptag av växthusgaser", Delrapport 1 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till kontrollstation 2008, ET 2007:27.
- Ericson, T. [2004], "Personalutbildning: en teoretisk och empirisk översikt", Rapport 2004:8, IFAU.
- EU [2007], "EU Economy 2007 Review: moving Europe's productivity frontier", European Economy, nr 8.
- EU-KLEMS, www.euklems.net.
- Eurofund [2007], *Occupational mobility in Europe*, Dublin.
- Europeiska kommissionen [2002], "Rådets beslut 2002/358/EG om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta".
- Europeiska kommissionen [2007], "Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius: The way ahead for 2020 and beyond", Impact Assessment, SEC(2007)8.
- Europeiska kommissionen [2008a], "European Energy and Transport, Trends to 2030 – Update 2007", Generaldirektoratet för energi och transport.
- Europeiska kommissionen [2008b], Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, KOM [2008], 414 slutlig.
- Europeiska rådet [2007], Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte 8–9 mars 2007.
- Eurostat [2008], *Structural business statistics*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

- Feldstein, M.S. [2006], "The effect of the ageing European population on economic growth and budgets: implications for immigration and other policies", Working Paper 12736, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Finanspolitiska rådet [2008], *Svensk Finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2008*.
- FN [1998], "Kyoto Protocol to the United Nations Framework", Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/kyoto-protocol/items/2830.php>.
- Freeman, B., Swedenborg, B. & Topel, R., (red.) [2006], *Att reformera välfärdsstaten. Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen.*, NBER Rapporten II, SNS Förlag.
- Fullerton, D. [2008], "Distributional Effects of Environmental and Energy Policy: An Introduction", Working Paper nr 14241, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Furåker, B. [2004], "Mellan rörlighet och stabilitet. Om anställda och arbetsplatser i ett dynamiskt arbetsliv" i *Ett rörligt arbetsliv*, FAS, Stockholm.
- Försäkringskassan [2007a], "Hur länge arbetar vi i Sverige? – Om arbetslivets längd med regional uppdelning", Försäkringskassan analyserar 2007:6, Stockholm.
- Försäkringskassan [2007b], "Ålderspension – Pensionsunderlag och pensionsbehållning", Statistik 2007:4, Stockholm.
- Försäkringskassan [2007c], "Medelpensioneringsålder", Försäkringskassan redovisar 2007:5, Stockholm.
- Försäkringskassan [2008], "Expected effective retirement age in the Nordic countries", Working papers in Social Insurance 2008:3, Stockholm.
- Gartell, M., Jans, A-C. & Persson, H. [2007], "Utbildningens betydelse för flöden på arbetsmarknaden", Rapport 2007:12, IFAU, Uppsala.
- Geller, H. & Attali, S. [2005], "The Experience with Energy Efficiency Policies and Programmes in IEA Countries: Learning from the Critics", IEA Information Paper, August 2005.

- Girma, S., Greenaway, D. & Kneller, R. [2004], "Does Exporting Increase Productivity? A Microeconomic Analysis of Matched Firms", *Review of International Economics*, Vol. 12, No. 5, sid 855–866, November 2004.
- Gomez-Salvador, R., Messina, J. & Vallanti, G. [2004], "Gross Job Flows and Institutions in Europe", *Labour Economics*, sid 469–485.
- le Grand, C., Szulkin, R. & Tåhlin, M. [2001], "Har jobben blivit bättre" i *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53, Fritzes, Stockholm.
- Grossman, G. & Rossi-Hansberg, E. [2006], "The Rise of offshoring: It's Not Wine for Cloth Anymore", Working Paper, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Gunnarsson, G., Mellander, E. & Savvidou, E. [2004], "Human Capital is the key to the IT productivity paradox", Working Paper 2004:13, IFAU.
- Gustavsson, S., Oxelheim, L. & Wahl, N. (red.) [2004], *EU, Skatterna och välfärden*, Europaperspektiv 2004, Årsbok för europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap. Santérus förlag, Stockholm.
- Hagsten, E., Svanberg, S. & Karpaty, P. [2006], "Effects on productivity from Swedish offshoring" i *Yearbook on Productivity 2006*, Statistiska centralbyrån.
- Hansson, P. [2005], "Skill Upgrading and Production Transfer within Swedish Multinationals", *Scandinavian Journal of Economics*, 107, sid 673–692.
- Hansson, P. m.fl. [2007], "Svenskt näringsliv i en globaliserad värld: effekter av internationaliseringen på produktivitet och sysselsättning", Rapport A2007:004, ITPS, Östersund.
- Hansson, Å. & Olofsdotter, K. [2004], "Kan den nationella välfärdsstaten överleva i ett enat Europa?" i Gustavsson, S., Oxelheim, L., & Wahl, N. (red.), *EU, skatterna och välfärden*, Santérus förlag, Stockholm.
- Heckman, J. [2008], "Schools, Skills and Synapses", NBER Working Paper Series, nr 14064.

- Hedén, Y. [2005], "Productivity, Upskilling, Restructuring, Entry and Exit: Evidence from the UK and Swedish Micro Data", avhandlingsmanus, University of London.
- Hedström, P., Kolm, A-S. & Åberg, Y. [2003], "Social interactions and unemployment", Working Paper 2003:15, IFAU.
- Henrekson, M. & Stenkula, M. [2007], *Entreprenörskap*, SNS förlag, Stockholm.
- Herring, H. [1998], "Does Energy Efficiency Save Energy: The Economists Debate", EERU Report Nr 074.
- Hesselius, P., Johansson, P. & Vikström, J. [2008], "Påverkas individen av omgivningens sjukfrånvaro?", Rapport 2008:11, IFAU.
- Hill, M. & Kriström, B. [2005], *Klimatmål, utsläppshandel och svensk ekonomi*, SNS Förlag, Stockholm.
- Hjalmarsson, L. [1973], "Optimal Structural Change and Related Concepts", *Swedish Journal of Economics*, 75 (2), sid 176–192.
- Hoffman, A. [2007], "A rough guide to entrepreneurship policy" i Audretsch, D. m.fl. (red.), *Handbook of Research on Entrepreneurial Policy*, Edward Elgar, London.
- Holmlund, B., Liu, Q. & Nordström Skans, O. [2008] "Mind the gap? Estimating the effects of postponing higher education", under publicering i *Oxford Economic Papers*.
- Hägglund, P. & Jansson, F. [2006], "Nya siffror om socialförsäkringarna", *Samtal om socialförsäkring*, nr 14, Socialförsäkringsutredningen, Stockholm.
- Högskoleverket [2004], "Universitet och högskolor", Högskoleverkets årsrapport 2004.
- Högskoleverket [2008a], "Allt fler utländska studenter i Sverige", Statistisk analys 2008/2, Stockholm.
- Högskoleverket [2008b], "Universitet och högskolor", Högskoleverkets årsrapport 2007.
- IEA [2004], "30 Years of Energy Use in IEA Countries – Oil Crises & Climate Challenges", OECD/IEA, Paris.

- IEA [2006], "World Energy Outlook 2006", OECD/International Energy Agency, Paris.
- IEA [2007], "World Energy Outlook 2007", OECD/International Energy Agency, Paris.
- IMF [2008], "World Economic Outlook – Housing and the Business Cycle", Internationella valutafonden, april 2008.
- Inklaar, R., Timmer, M.P. & van Ark, B. [2008], "Market services productivity", *Economic Policy*, January 2008.
- IPCC [2007a], "Climate Change 2007: The Physical Science Basis – Summary for Policymakers", for Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC [2007b], "Climate Change 2007: Mitigation", Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC [2007c], "Climate Change 2007: Synthesis Report", Working Group IV, WGIII Fourth Assessment Report.
- Israelsson, T., Strannefors, T. & Tydén, H. [2003], "Geografisk rörlighet och arbetsgivarbyten", *Ura* 2003:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- ITPS [2006], "Näringslivets tillstånd 2005", A2005:021, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Östersund.
- ITPS [2007], "Näringslivets tillstånd 2007 – Det ambitiösa entreprenörskapet", Institutet för tillväxtpolitiska studier, Östersund.
- Johansson, K.M. (red.) [2002], *Sverige i EU*, SNS Förlag, Stockholm.
- Jorgenson, D. [1984], The Role of Energy in Productivity Growth, *The American Economic Review*, Vol. 74, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Sixth Annual Meeting of the American Economic Association (Maj, 1984), sid 26–30.
- Jorgenson, D., Ho, M. & Stiroh, K. [2007], "A Retrospective Look at the US Productivity Growth Resurgence", Federal Reserve Bank of New York Staff reports no. 277, February 2007.
- Karlson, N. (red.) [2008], *Sverige i den institutionella konkurrensen*, Underlagsrapport nr 4 till Globaliseringsrådet, Stockholm.

- Karlsson, C. & Nyström, K. [2007], *Nyföretagande, näringslivsdynamik och tillväxt i den nya världsekonomin*, Underlagsrapport nr 5 till Globaliseringsrådet, Stockholm.
- Keller, W. [2004], "International Technology Diffusion", *Journal of Economic Literature*, 42, 2004.
- Klevmarken, A. & Lindgren, B. [2008], *Simulating ageing population: a microsimulation approach applied to Sweden*, Emerald, United Kingdom.
- Kongsrud, P. M. & Wanner, I. [2005], "The Impact of Structural Policies on trade-related Adjustment and the Shift to Services", Working Paper no. 427, Economics Department, OECD, Paris.
- Konjunkturinstitutet [1999], *Miljö och ekonomi – scenarier fram till år 2015*. Bilaga 2 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fakta Info Direkt, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet [2005], "Produktivitet och löner till 2015", Specialstudie Nr 6, maj 2005, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet [2008], "Konjunkturläget, augusti 2008", Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Konkurrensverket [2007], "Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – förslag för konkurrens och ökat företagande", Konkurrensverkets rapportserie: 2007:3.
- Kox, H. & Rubalcaba, L. [2007], "Business services and the changing structure of European economic growth", CPB Memorandum 183.
- Kox, H., Lejour, A. & Montizaan, R. [2005], "The free movement of services within the EU", CPB Documents No 69.
- Kox, H., van Leeuwen, G. & van der Wiel, H. [2007], "Market structure, productivity and scale in European business services", MPRA Paper No. 6137.
- Krantz, O. & Schön, L. [2007], *Swedish Historical National Accounts 1800–2000*, Almqvist & Wiksell International, Lund.
- Kuhn, P. [2002], "Losing Work, Moving on: Worker Displacement in International Perspective", W. E. Upjohn Institute for Employment Research.

- Lind, D. [2003], "Svensk industriproduktivitet i ett internationellt perspektiv under fyra decennier – vad kan vi lära av 1990-talet?", *Ekonomisk debatt*, nr 5, sid 39–48.
- Lind, D. [2007], "Har Finland hunnit i kapp Sverige? – En jämförande produktivetsanalys över 30 år", TCO-rapport nr 8/07, Stockholm.
- Lindbeck, A. [2003], "Välfärdsstat och sociala normer," i Swedenborg, B. (red.), *Varför är svenskarna så sjuka?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lindbeck, A., [2008], "Slopa överskottsmålet och använd pengarna nu!", *Dagens Nyheter*, 20 januari 2008.
- Lindmark, M. & Vikström, P. [2002], "The determinants of structural change: Transformation pressure and structural change in Swedish manufacturing industry, 1870–1993", *European Review of Economic History*, sid 87–110.
- Lundberg, L. [1997], "Utbildning, konkurrenskraft och struktur-omvandling", i Bergström, V. (red.), *Arbetsmarknad och tillväxt – Tio års forskning med facket*, Ekerlids förlag, Stockholm.
- Lundgren, S. (red.) [2007], *Tillväxt i otakt*, Konjunkturrådets rapport 2007, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundin, D. [2002], "Klarar vi sjukvården?", *Ekonomisk Debatt*, årg. 30, nr 4.
- Malmberg, B., Lindh, T. & Halvarsson, M. [2008], "Productivity consequences of workforce ageing – Stagnation or a Horndal effect?", *Population and Development Review*.
- Molander, P. [1999], *En effektivare välfärdsolitik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Murray, Å. [1994], *Ungdomar utan gymnasieskola: en uppföljningsstudie från 13 till 24 års ålder*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- Murray, Å. [2007], "Genomströmningen i gymnasieskolan. Före och efter gymnasiereformen", i Olofsson, J. (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den?*, SNS Förlag, Stockholm.

- Naturvårdsverket [2007], "Utsläppsrapportering av växthusgaser enligt EU:s övervakningsmekanism och klimatkonventionen", dnr. 125-989-07.
- NBER, [2006], "The effects on the ageing European population on economic growth and budgets: implications for immigration and other policies", Working paper 12736, National Bureau of Economic Research.
- Nicoletti, G. & Scarpetta, S. [2003], "Regulation, Productivity and growth", *Economic Policy*, 36.
- Nordström Skans, O. [2004], "Scarring effects of the first labour market experience", Working Paper, 2004:14, IFAU.
- Nutek [2000], "Arbetskraftens rörlighet – ett smörjmedel för tillväxt", R 2000:15, NUTEK, Stockholm.
- Nutek [2006], "I vilka branscher är rörligheten störst?", i *Nya fakta och statistik – Framtidens näringsliv*, nr 13, NUTEK, Stockholm.
- OECD [2003], "Regulation, productivity and growth, OECD evidence", Economics Department working papers, No 347, OECD, Paris.
- OECD [2005], *Employment outlook*, OECD, Paris.
- OECD [2006], *Live Longer, Work Longer*, OECD, Paris.
- OECD [2007a], *Offshoring and Employment – Trends and Impacts*, OECD, Paris.
- OECD [2007b], *Globalisation and Structural Adjustment Summary report of the study on globalisation and innovation in the business services sector*, OECD, Paris.
- OECD [2007c], *Education at a glance*, OECD, Paris.
- OECD [2007d], *Economic, Environmental and Social Statistics, Factbook*, OECD, Paris.
- OECD [2007e], *Science and Technology Scoreboard 2007*, OECD, Paris.
- OECD [2007f], *OECD Economic Outlook No 81: Annual and Quarterly data*, OECD, Paris.

- OECD [2007g], "How regulatory reforms in Sweden have boosted productivity", Economics department working paper, No. 577, OECD, Paris.
- OECD [2008a], *World Environmental Outlook to 2030*, OECD, Paris.
- OECD [2008b], *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD [2008c], *Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Factbook 2008, OECD, Paris.
- OECD [2008d], *Economic Policy Reforms; Going for Growth*, Structural Policy Indicators, Priorities and Analysis, OECD, Paris.
- OECD [2008e], *OECD Health Data 2008*, www.oecd.org.
- Ohlsson, H. & Storrie, D. [2007], "Long term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North", Working Paper, 2007:19, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Palme, M. & Svensson, I. [2004], "Income Security Programs and Retirement in Sweden", i Gruber, J. & Wise, D. (red.), *Social Security and Retirement Around the World: Micro-estimates*, Chicago University Press, Chicago.
- Pettersson, K-H. [2008], *Så skulle det kunna bli – Visionen av ett effektivare, rättvisare och vitalare svenskt vårdssystem*, Forum för småföretagsforskning, Örebro.
- Pettersson, T., Pettersson, T. & Westerberg, A. [2006], *Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat*, Rapport 2006:6 till ESS, Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi, Finansdepartementet.
- van Praag, M. & Versloot, P. [2007], "What is the Value of Entrepreneurship? A Review of Recent Research", IZA DP, no. 3013.
- Regeringsbeslut U2006/9119/IS, *Tillsättande av Globaliseringsråd*, Utbildnings- och kulturdepartementet.
- Regeringens proposition 2001/02:143, *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energitillförsel*, Miljödepartementet.

- Regeringens proposition 2001/02:55, *Sveriges klimatstrategi*, Miljödepartementet.
- Regeringens proposition 2005/06:154, *Förnybar el med gröna certifikat*, Näringsdepartementet.
- Regeringens proposition 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition*, Finansdepartementet.
- Regeringens proposition 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, Justitiedepartementet.
- Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, Finansdepartementet.
- Regeringens skrivelse 2007/08:101, *Årsredovisning för staten 2007*, Finansdepartementet.
- RFV [2000], "Socialförsäkringsboken 2000", Tema, Välfärd, arbete och fritid, Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- RFV [2001a], "Flexibel pensionsålder", RFV analyserar 2001:7, Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- RFV [2001b], "Vad får oss att arbeta fram till 65?", RFV analyserar 2001:4, Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- RFV [2001c], "Arbetsgivares attityder till äldre yrkesverksamma", RFV analyserar 2001:9, Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- Rollén, B. & Olin Wikman, M. [2008], *Vi vill inte bli gamla som äldreomsorgen ser ut i dag*, SNS Förlag, Stockholm.
- SCB [a], *Arbetskraftsundersökningar*, olika årgångar.
- SCB [b], *Befolkningsstatistik*.
- SCB [c], *Statistik över befolkningens utbildning*.
- SCB [d], *Undersökning av levnadsförhållanden*.
- SCB [e], *Nationalräkenskaper*, olika årgångar.
- SCB [f], *Miljöräkenskaperna*, www.mirdata.scb.se/MDInfo.aspx.
- SCB [g], *Personalutbildningsstatistik*.
- SCB [2006a], "Personalutbildning, Första halvåret 2006", Statistiska meddelanden, UF 39 SM 0601.

- SCB [2006b], "Äldres levnadsförhållanden", *Arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980–2003*, Levnadsförhållanden, rapport 112.
- SCB [2007a], "Sveriges framtida befolkning 2007–2050", Reviderad befolkningsprognos, Statistiska meddelanden, BE 18 SM 0701.
- SCB [2007b], "Genomströmning och resultat i högskolans grundutbildning till och med 2005/06", Statistiska meddelanden, UF 20 SM 0702, Örebro.
- SCB [2007c], "Beskrivning av Sveriges befolkning 2006".
- SCB [2008a], "Bakgrundsfakta Ekonomisk statistik 2008:3. Volymberäkningar av offentlig individuell produktion", projektrapport.
- SCB [2008b], "Sveriges framtida befolkning 2008–2050", Statistiska meddelanden, BE 18 SM 0801.
- Serret, Y. & Johnstone, N. (Red.) [2006], *The Distributional Effects of Environmental Policy*, OECD/Edward Elgar Publishing.
- SFS 2007:1091, *Lag om offentlig upphandling*.
- SIFO Research & Consulting [2005], "Pensionsbarometern 2005", Stockholm.
- Sindbjerg Martinsen, D. [2007], *EU for the patients: Developments, Impacts, Challenges*, Svenska institutet för europapolitiska studier, 2007:6.
- Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. [2007], *Ett svårt pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*, Rapport 2007:1 till ESS, Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi, Finansdepartementet.
- Skolverket [2003], "Efter skolan – Vad gör de unga vuxna de närmaste åren efter sin gymnasieutbildning?", rapport 223, Stockholm.
- Skolverket [2007], "Heltid och resursförstärkning – Utvecklingen av individuella programmet", redovisning av regeringsuppdrag.
- Skolverket [2008a], "Utbildningsresultat – Riksnivå", rapport 311, Stockholm.
- Skolverket [2008b], "Studieresultat i gymnasieskolan – Avbrott och slutbetyg utan grundläggande behörighet", Stockholm.

- Skolverket [2008c], "Barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat – Kommunal nivå, Jämförelsetal om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning", Databas för jämförelsetal, www.jmftal.artisan.se.
- Skyttesvall, T. & Hagén, H-O. [2008], "Growth in the Nordic Business Sector", TemaNord 2008:503, Nordiska ministerrådet.
- Socialstyrelsen [2004], "Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2003".
- Socialstyrelsen [2008], "Folkhälsa och sociala förhållanden – Lägesrapport 2007".
- Solow, R. M. [1957], "Technical Change and the Aggregate Production Function", *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, sid 312–320.
- SOU 1990:14, *Långtidsutredningen 1990*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1991:82, *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*, Produktivitetsdelegationens betänkande, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, Huvudbetänkande, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:53, *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, Forskarantologi från Kommittén Välfärdsbokslut, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:47, *Våra skatter?*, Betänkande från Skattebasutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:2, *Fördelningseffekter av miljöpolitik*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:57, *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*, Huvudbetänkande, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:34, *Regional utveckling – utsikter till 2020*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04, Fritzes, Stockholm.

- SOU 2004:44, *Kan vi räkna med de äldre?*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:73, *Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*, Betänkande av Regelutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:18, *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*, Delbetänkande av Utredningen om en flexibla arbetsmarknadsutbildning, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:25, *Plats för tillväxt?*, Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:35, *Flyttning och pendling i Sverige*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, Slutbetänkande av Klimat- och sårbarhetsutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:95, *Tjänster utan gränser? – Internationalisering av offentliga sektorns tjänster*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:12, *Finansiella sektorn bär frukt – Analys av den finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:14, *Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? – En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:15, *LOV att välja – Lag om Valfrihetssystem*, Betänkande av Frittvalutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:21, *Permanent förändring – Globalisering, struktur- omvandling och sysselsättningsdynamik*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:24, *Svensk klimatpolitik*, Betänkande av Klimatberedningen, Fritzes, Stockholm.

- SOU 2008:69, *Välja fritt och välja rätt – Drivkrafter för rationella utbildningsval*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:108, *Sveriges ekonomi – Scenarier på lång sikt*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret [2007], "Vård, skola och omsorg – Vilken information behöver brukaren för att välja?", Rapport 2007:19.
- Stern, N. [2007], *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, UK, Cambridge University Press,
- Sue Wing, I. & Eckaus, R.S. [2007], "The Decline in U.S. Energy Intensity: Its Origins and Implications for Long-Run CO₂ Emission Projections", *Energy Policy* 35, sid 5267–5286.
- Svenska Kommunförbundet [2002], *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.
- Svenskt Näringsliv [2007], *Fem vägval för Sverige*, Näringslivets Långtidsutredning.
- Sveriges Kommuner och Landsting [2007], *Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet*, oktober 2007.
- Sveriges Kommuner och Landsting [2008a], *Vad får vi för pengarna? – om effektivitet och produktivitet i hälso- och sjukvården*.
- Sveriges Kommuner och Landsting [2008b], *Välfärdsmysteriet* (under utarbetande).
- Södersten, B. & Tson Söderström, H. (red.) [2004], *Marknad och Politik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Tallberg, J. [2004], *EU:s politiska system*, Studentlitteratur, Lund.
- Timmer, M., Ypma, G. & van Ark, B. [2003], "IT in the European Union: Driving Productivity Divergence?", GGDC Research Memorandum GD-67, University of Groningen, Appendix Tables, updated June 2005.
- Ulltveit-Moe, K. [2008], *Live and let die – industrial policy in a globalised world*, Underlagsrapport nr 22 till Globaliseringsrådet, Stockholm.
- Världsbanken [2007], *World Bank World Development Indicators*.

- Wöfl, A. [2005], "The service economy in OECD countries", i *Enhancing the performance of the services sector*, OECD, Paris.
- Åberg, R. [1999], "Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbens kvalifikationskrav – ett struktur- eller konjunkturproblem?", Bilaga 2 till *Kontrakt för arbete – rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*, Näringsdepartementet, Ds 1999:58.
- Åslund, O. m.fl. [2006], *Fritt inträde? – Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet*, SNS Förlag, Stockholm.
- Östblom, G. [2003], "Vinner Sverige på att delta i utsläppshandel?", *Ekonomisk Debatt*, årg 31, nr 8.

Bilagor till Långtidsutredningen 2008

Bilagor till Långtidsutredningen 2008 publiceras under 2007/2008.
För närmare information, se www.regeringen.se/finans/lu2008

| Nr | Titel | Författare | Publicering |
|----|--|--|--------------|
| 1 | Sveriges ekonomi Scenarier på lång sikt | Martin Hill, Philip Löf & Thomas Pettersson, Finansdepartementet | SOU 2008:108 |
| 2 | Plats för tillväxt? | Joakim Gullstrand, Lunds universitet och SLI & Cecilia Hammarlund, SLI | SOU 2007:25 |
| 3 | Flyttning och pendling i Sverige | Kent Eliasson, ITPS och Umeå universitet Olle Westerlund & Johanna Åström, Umeå universitet | SOU 2007:35 |
| 4 | Tjänster utan gränser? Internationalisering av offentliga sektorns tjänster | Statskontoret | SOU 2007:95 |
| 5 | Finansiella sektorn bär frukt Analys av den finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv | Niclas Alsén, Finansdepartementet | SOU 2008:12 |
| 6 | Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring | Konjunkturinstitutet | SOU 2008:14 |
| 7 | Permanent förändring Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik | Institutet för tillväxtpolitiska studier | SOU 2008:21 |
| 8 | Välja fritt och välja rätt Drivkrafter för rationella utbildningsval | Nikolay Angelov och Per Johansson, Uppsala universitet och IFAU, Louise Kennerberg, IFAU | SOU 2008:69 |

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkring? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarsplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

100. Bidragsspärr. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet. Fö.
102. Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. S.
103. Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. Jo.
104. Självständiga lärosäten. U.
105. Långtidsutredningen 2008.
Huvudbetänkande. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
Enklare redovisning. [67]
Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
Revisorers skadeståndsansvar. [79]
Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
Vägen tillbaka för överskuldsetta. [82]
Straff i proportion till brottets allvar. [85]
Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
Tillval i hyresrätt. [94]
Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]
Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. [101]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. [102]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]

Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]

Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]

Ett stabsstöd i tiden. [22]

Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]

EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]

Skattelättnader för hushållstjänster. [57]

Personnummer och samordningsnummer. [60]

Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]

Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]

F-skatt åt flera. [76]

Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]

Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]

Bidragsspärr. [100]

Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande. [105]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]

Bidrag på lika villkor. [8]

Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]

Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]

Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]

Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]

Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]

Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Självständiga lärosäten. [104]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. [103]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]

Bygg – helt enkelt! [68]

Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]

Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]

Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Effektivare signaler. [72]

Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. [84]

Trygghetssystemen för företagare. [89]
Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
 Kränkande utformning av kommersiella
 meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
 + Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
 En utvärdering av statens stöd till idrotten.
 [59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
 Daisy. [64]
Kommersiell radio
 – nya sändningsmöjligheter. [96]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]
Enklare semesterregler. [95]