

Förord

Långtidsutredningen 2003/04 utarbetas inom Finansdepartementets strukturenhet. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier, vilka publiceras som bilagor till utredningens huvudrapport.

En viktig uppgift för långtidsutredningarna är att ge en samlad bedömning av den ekonomiska utvecklingen på längre sikt. Bedömningarna presenteras i form av ett antal scenarier. I denna bilaga presenteras ett basscenario för en tänkbar ekonomisk utveckling fram till 2020, samt två sidokalkyler som belyser tillväxtens betydelse för den offentliga sektorn.

En central fråga i analysen är hur den offentliga sektorns resursutrymme påverkas av utvecklingen i ekonomin. Speciellt studeras om detta utrymme utvecklas i takt med den demografiskt betingade efterfrågan på de tjänster som tillhandahålls av den offentliga sektorn. I detta sammanhang görs en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Bilagan har utarbetats av Jonas Norlin och Martin Hill, båda anställda vid Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Ansvaret för långtidsutredningens bilagor och de bedömningar dessa innehåller vilar på bilagornas författare. Långtidsutredningens huvudbetänkande tar sin utgångspunkt i de resultat som framkommer i denna bilaga.

Stockholm i februari 2004

Yvonne Fredriksson
Departementsråd

Innehåll

1	Inledning.....	9
2	Sammanfattning	13
2.1	Utsikter till 2020.....	15
2.2	Långsiktigt hållbara offentliga finanser	19
2.3	Alternativa scenarier	20
3	Bakgrund	23
3.1	Utvecklingen av BNP.....	23
3.2	Utvecklingen av arbetsinsatsen.....	28
3.3	Produktivitetsutvecklingen	30
3.4	Sammanfattning	36
4	Arbetskraften	37
4.1	Befolkningsutvecklingen	39
4.2	Arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet	45
4.3	Frånvaro och medelarbetstid.....	56
4.4	Arbetskraftens utveckling i basscenariot.....	62

5	Produktivitet och strukturomvandling	71
5.1	Produktivitet.....	71
5.2	Strukturomvandling	77
5.3	Omvärldens utveckling	82
5.4	Sammanfattning.....	83
6	Produktion och användning	85
6.1	Tillväxten till 2020.....	86
6.2	Hushållens konsumtion och inkomstutveckling	87
6.3	Den offentliga konsumtionen	93
6.4	Investeringar och realkapitalbildningen.....	105
6.5	Sammanfattning.....	108
7	De offentliga finanserna	111
7.1	De offentliga inkomsterna.....	112
7.2	Offentliga konsumtionsutgifter	116
7.3	Offentliga transfereringsutgifter.....	117
7.4	Ålderspensionssystemet	119
7.5	Kommunsektorn	120
7.6	Sparande och skuldutveckling	122
7.7	En strategi för långsiktigt hållbara offentliga finanser.....	124
7.8	Sammanfattning.....	137
8	Alternativa utvecklingar	139
8.1	Hur tillväxten skapas har betydelse för den offentliga sektorn	139
8.2	Högre tillväxt genom fler sysselsatta	144

8.3	Högre tillväxt genom effektivare produktionsmetoder	149
8.4	De offentliga finanserna i scenarierna	150
8.5	Slutsatser.....	156
	Referenser	159

1 Inledning

Långtidsutredningens syfte är att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken. En viktig uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på längre sikt och studera vad de betyder för den ekonomiska politiken. Långtidsutredningen har dessutom till uppgift att ge en samlad bedömning av den makroekonomiska utvecklingen på längre sikt. I detta arbete har scenarioräkningar av den ekonomiska utvecklingen alltid utgjort en viktig grund¹. Beräkningarnas karaktär har dock gradvis förändrats över åren. Från att ha fungerat som ett verktyg för statlig planering på mer detaljerad nivå har långtidsutredningarnas kalkyler sedan 1980-talet inriktats mer åt strukturerna och de institutionella förutsättningarna i den svenska ekonomin. Detta återspeglas i att underlag för utvecklingen i olika branscher med tiden fått en allt mindre roll. Fokus har flyttats från utförliga analyser av näringslivets delsektorer mot en diskussion av specifika frågeställningar som bedöms vara av speciellt intresse för den framtida utvecklingen. Beräkningarna som presenteras i denna bilaga fortsätter i denna riktning.

Kalkylerna beskriver inte heller några konjunkturförlopp utan är inriktade på den trendmässiga utvecklingen fram till år 2020. De resultat som presenteras utgår ifrån att ekonomin befinner sig i ett långsiktigt jämviktssläge. Utöver att presentera en beskrivning av den allmänna ekonomiska utvecklingen analyseras speciellt den framtida demografiska förändringens påverkan på de offentliga finanserna.² Tillväxtens betydelse för de offentliga finansernas utveckling ges ett särskilt utrymme. Detta avspeglas både i valet av

¹ Arbetet med denna bilaga har underlättats av värdefulla synpunkter från en referensgrupp bestående av Christina Enegren, Mats Dillén, Urban Hansson-Brusewitz, Anders Kristoffersson, Tomas Nordström och Henrik Braconier, samt konstruktiva kommentarer från Göran Östblom och Marcus Mossfeldt.

² Ursprungligen var tanken att den demografiska utvecklingens effekter på de offentliga finanserna skulle behandlas i en separat bilaga. Denna analys är nu integrerad i denna bilaga som därmed har fått beteckningen ”bilaga 1–2”.

modellverktyg och i valet av de alternativa scenarierna som studeras. Den fråga som analyseras i de två alternativa scenarierna är hur ekonomisk tillväxt påverkar den offentliga sektorn.

Det är viktigt att poängtera att modellkalkylerna som presenteras i denna bilaga endast beskriver en möjlig utveckling, vilken inte nödvändigtvis är den mest sannolika utvecklingen. Scenarierna är med andra ord inte ekonomiska prognoser, utan bör ses som en analys av utvecklingen för den svenska ekonomin givet de antaganden och förutsättningar som beskrivs.

Modeller och beräkningshjälpmedel

Två olika modeller, FIMO och EMEC, har använts för de långsiktiga kalkylerna.³ Båda modellerna är utvecklade vid Konjunkturinstitutet och har använts i tidigare långtidsutredningar. Beräkningar av den finansiella utvecklingen i ekonomin har gjorts med hjälp av FIMO. Modellen är en sparbalsmodell där det finansiella sparandet beräknas för den offentliga sektorn (staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet), den privata sektorn (hushåll, finansiella och icke-finansiella företag) samt utlandssektorn. Den fungerar som ett bokföringssystem där konsistens garanteras genom att utgifter i en sektor måste vara inkomster i en annan sektor. Beräkningar av inkomster, utgifter och finansiellt sparande för sektorerna följer nationalräkenskapernas definitioner. Tyngdpunkten i FIMO ligger på beskrivningen av den offentliga sektorn. Modellens samband utgörs av förenklingar av gällande regelverk. Till modellen hör även en mindre real del med försörjningsbalans- och prisberäkningar. Denna har använts för att sammanställa beräkningsresultat och underlätta produktionen av tabeller och diagram. FIMO saknar helt ekonometriskt skattade samband och beteendeeckvationer. De utvecklingsförlopp som skapas är därmed helt och hållet beroende av modellanvändarens syn på ekonomiska samband och de indata som används. Modellens styrka är att den möjliggör konsistenta scenarier för den framtida utvecklingen av de offentliga finanserna inom ramen för nationalräkenskaperna.

³ FIMO finns översiktligt beskriven på Konjunkturinstitutets hemsida (www.konj.se) och mer utförligt beskriven i bilaga 1 till Långtidsutredningen 1992. EMEC beskrivs i Östblom, G. [1999].

Till grundmodellen FIMO hör även sidomodeller som används vid långsiktiga scenarier. SCB:s befolkningsprognos utgör härvidlag ett viktigt underlag. Den åldersrelaterade offentliga konsumtionen beräknas i en sidomodell där den offentliga konsumtionen är ändamålsfördelad och knuten till specifika åldersgrupper som t.ex. barnomsorg till antalet barn. I denna ligger även sjukvårds- och äldreomsorgskostnader uppdelat på ålder och kön. I en separat arbetsmarknadsmodell kan arbetskraftutbudet beräknas givet ålders-, köns- och ursprungsspecifika arbetsmarknadsbeteenden. Slutligen är ålderspensionernas storlek baserade på underlag från SESIM⁴.

För beräkning av strukturomvandling på sektornivå används EMEC vilken är en statisk allmän jämviktsmodell av neoklassisk typ. Modellen särskiljer 17 industrisektorer, offentlig sektor, 20 olika varor och tjänster och tre typer av arbetskraft. Till skillnad från FIMO innehåller EMEC ekvationer som beskriver producenters och konsumenters beteende. Dessa aktörers produktion och konsumtion anpassas fullt ut till de varu- och faktorpriser som råder vid jämvikt på alla marknader. Samtliga marknader karakteriseras av fri konkurrens och inga stordriftsfördelar förekommer.

I beräkningarna är det främst tillgången på arbete och kapital samt de olika sektorernas produktivitetstillväxt som bestämmer ekonomins produktionsförmåga. Arbetsutbudet är exogent bestämt och mängden realkapital som tillhandahålls beror av den exogent bestämda räntan. Vidare är handelsbalansen och världsmarknadspriserna exogent bestämda.

Modellen är statisk och kan därför inte säga något om vilken tillväxtbana ekonomin utvecklas längs, utan endast beskriva de aktivitets- och prisnivåer som råder i den jämvikt som beräknas för slutåret. Utifrån dessa slutårsnivåer kan sedan genomsnittliga utvecklingstakter mellan startår och slutår beräknas.

⁴ SESIM är en dynamisk mikrosimuleringsmodell som tagits fram vid Finansdepartementet. Se bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2003:110, för en närmare beskrivning av modellen.

2 Sammanfattning

I denna bilaga till långtidsutredningen 2003/04 ges en bild av hur samhällsekonomin kan komma att utvecklas fram till 2020. BNP förväntas i genomsnitt växa med 1,8 procent per år mellan 2002 och 2020, vilket är något svagare än under perioden 1970–2002. I likhet med tidigare decennier skapas tillväxten i första hand genom effektivare produktionsmetoder, en högre produktivitet, medan antalet arbetstimmar endast ökar svagt. Visserligen kommer antalet personer i yrkesverksam ålder, 20–64 år, att vara cirka 180 000 fler 2020 än 2002. Huvuddelen av ökningen utgörs dock av grupper med ett svagare arbetskraftsutbud än genomsnittligt. Fram till 2010 förklaras hela tillväxten i befolkningen mellan 20 och 64 år av fler personer i åldrarna 20–24 år respektive 55–64 år. Att antalet personer i åldern 20–64 år överhuvudtaget ökar fram till 2020 beror på invandringen. Utan en positiv nettoinvandring skulle antalet personer i yrkesverksam ålder minska. De åldersmässiga och ursprungsmässiga sammansättningsförändringarna håller därmed tillbaka arbetskraftsutbudet under scenarieperioden. Den sysselsättningsökning som förutses i beräkningarna bygger på att andelen sysselsatta ökar både bland invandrare och bland de äldre.

Ett syfte med framskrivningen är att ge ett underlag för analys av olika samhällsekonomiska problemställningar. En viktig sådan är de utmaningar som de offentliga välfärdssystemen står inför. Sedan mitten av 1980-talet har skattekvoten, de sammanlagda skatteintäkterna som andel av BNP, legat kring 50 procent. I internationell jämförelse är det en hög nivå. Möjligheterna att tillföra den offentliga sektorn nya resurser genom fortsatta höjningar av skattesatserna är begränsade. Samtidigt kommer med all sannolikhet efterfrågan på de välfärdstjänster som skattefinansieras att fortsätta att öka. Ett skäl till det är den demografiska utvecklingen där antalet äldre, som utnyttjar dessa tjänster i större utsträckning än andra åldersgrupper, kommer att öka snabbt efter 2015. Minst

lika betydelsefull är troligen den allmänna välståndsökning i samhället som en fortsatt ekonomisk tillväxt ger. Stigande inkomster kommer att öka efterfrågan på sjukvård, omsorg och utbildning. Att bibehålla förtroendet för den offentliga sektorn i en situation där efterfrågan på välfärdstjänster växer snabbare än tillgängliga resurser kommer att bli en viktig politisk utmaning under de närmaste tjugo åren.

Den offentliga sektorns resursproblem löses inte heller genom ökad tillväxt. Möjligheterna att öka tjänsteutbudet i den offentliga sektorn är starkt beroende av hur tillväxten kommer till stånd. I två alternativa scenarier belyses effekten av ökad tillväxt på den offentliga sektorns finanser. I det första alternativet ökar tillväxten genom ett starkare arbetskraftsutbud. Fler sysselsatta i grupper med låg sysselsättningsgrad höjer tillväxttakten under de år som sysselsättningen ökar. Samtidigt är antalet personer som av olika skäl arbetar mindre än normalt begränsat. Fler arbetstimmar är detsamma som mindre fritid, vilket normalt minskar välfärden. Möjligheterna att kontinuerligt höja tillväxttakten genom ökad sysselsättning är begränsade. För den offentliga sektorn är sysselsättningen dock av avgörande betydelse. Fler sysselsatta innebär att skatteinkomsterna växer snabbare, samtidigt som behovet av ersättningar från alternativa försörjningssystem minskar. En sysselsättningsledd tillväxt skapar möjligheter att öka det offentliga åtagandet, eller finansiera ett oförändrat åtagande med lägre skatter.

I det andra alternativet ökar tillväxten genom en snabbare produktivitetstillväxt. Högre produktivitet leder i allmänhet till högre löner och därigenom till ett större skatteunderlag. Samtidigt ökar de offentliga utgifterna i nästan samma utsträckning som inkomsterna, eftersom även de offentligt anställdas löner ökar. Även transfereringsutgifterna tender på längre sikt att öka i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen i samhället. En produktivetsledd tillväxt visar sig därmed leda till mycket begränsade möjligheter att ytterligare öka det offentliga åtagandet. De större konsumtionsmöjligheter som en högre produktivitetstillväxt i näringslivet innebär riskerar i stället att öka spänningarna mellan vad som förväntas av den offentliga sektorn och vad som kan erbjudas.

2.1 Utsikter till 2020

I basscenariot beskrivs en utveckling som i stort bygger på tidigare utvecklingsmönster. Tanken är att basscenariot ska ge en bild av produktion och konsumtionsmöjligheter vid en utveckling som i sina huvuddrag ligger i linje med de senaste decenniernas. De framtida tillväxtmöjligheterna beror dels på hur mängden produktionsfaktorer i form av arbete och kapital utvecklas, dels på hur effektivt dessa resurser används. Genom effektivare produktionsmetoder kan produktionen öka vid en given insats av arbete och kapital, vilket är liktydigt med att produktiviteten stiger. Produktivitetstillväxten har varit den främsta orsaken till att levnadsstandarden ökar över tiden.

Tabell 2.1 Försörjningsbalansen 1970–2020

Genomsnittlig procentuell utveckling per år

	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2002	2002- 2010	2010- 2020
Privat konsumtion	1,6	1,7	1,4	2,3	2,7
Offentlig konsumtion	3,2	1,7	0,7	0,5	0,5
Kommuner	3,9	2,2	1,0	0,5	0,6
Stat	1,8	0,6	0,2	0,5	0,3
Investeringar	0,6	3,8	0,2	2,4	1,8
Export	3,8	4,3	6,4	4,7	3,4
Import	2,4	3,8	4,0	4,8	4,0
BNP	2,0	2,2	1,9	1,9	1,7
BNP per Capita	1,7	1,8	1,5	1,5	1,3

Källa: SCB[c], egna beräkningar.

BNP förväntas i genomsnitt öka med 1,8 procent per år mellan 2002 och 2020. Tillväxten avtar något på sikt så att den i genomsnitt endast är 1,7 procent per år under perioden 2010–2020, se tabell 2.1. Det beror på att arbetskraftens bidrag till tillväxten gradvis minskar. Fördelas produktionen över hela befolkningen får man BNP per capita. I genomsnitt ökade BNP per capita med cirka 1,7 procent per år 1970–2002. Under perioden 2002–2020 förväntas den årliga ökningen uppgå till cirka 1,4 procent. Att skillnaden i tillväxttakt mellan BNP och BNP per capita förväntas öka

framöver beror på att en så stor del av befolkningsstillväxten kan hänföras till personer som är 65 år eller äldre. Dessa tillväxttakter innebär att BNP är cirka 39 procent högre 2020 än 2002, medan BNP per capita blir cirka 27 procent högre. Som jämförelse kan nämnas att dessa storheter ökade med cirka 44 respektive 35 procent under artonårsperioden fram till 2002.

Till skillnad mot BNP förväntas den privata konsumtionen öka i snabbare takt framöver än under de senaste decennierna. I genomsnitt ökar hushållens konsumtionsutgifter med 2,5 procent per år mellan 2002 och 2020. Den snabba tillväxten beror delvis på ett antagande om oförändrade skattesatser, vilket gör att hushållens disponibla inkomster utvecklas på ett gynnsamt sätt. Till detta skall läggas att hushållens sparande gradvis förväntas sjunka framöver av demografiska skäl. Antalet ålderspensionärer, som sparar en relativt sett mindre del av sin inkomst, kommer att öka snabbt, medan antalet personer mellan 40 och 64 år med ett högt sparande minskar efter 2008. I beräkningen leder detta till att importen växer snabbare än exporten och att dagens stora bytesbalansöverskott successivt minskar.

Oförändrade skattesatser begränsar samtidigt utrymmet för den offentliga konsumtionen. I beräkningen ökar den offentliga konsumtionen i genomsnitt med 0,5 procent per år. Det innebär att en oförändrad standard, uttryckt som antal arbetstimmar per användare av välfärdstjänsterna, kan upprätthållas i de olika verksamheterna, men att inga ytterligare utbyggnader av den offentliga servicen kan ske. I genomsnitt har detta varit fallet även under 1990-talet, medan tillväxten under tidigare år innebar en ökad ambitionsnivå. En återhållsam utgiftsutveckling och ett högt sparande i den offentliga sektorn under de närmaste 15 åren är nödvändigt för att den demografiskt betingade expansionen under åren därefter skall kunna klaras utan utgiftsnedskärningar eller skattehöjningar. I beräkningarna antas att regeringens mål att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skall uppgå till 2 procent av BNP över en konjunkturcykel kommer att styra utgiftsutvecklingen.

I de två följande avsnitten sammanfattas de grundläggande antaganden som utvecklingen i basscenariot baseras på.

Arbetskraft och sysselsättning

Enligt den befolkningsprognos som ligger till grund för beräkningarna i denna bilaga ökar Sveriges befolkning med cirka 780 000 personer mellan 2002 och 2020. Under samma tidsperiod ökar antalet personer mellan 20 och 64 år med cirka 180 000 personer. Mer än 75 procent av befolkningsökningen utgörs således av personer som inte är i yrkesaktiv ålder. Det är vidare så att personer i åldrarna 20–24 år och 55–64 år, med ett jämförelsevis lågt arbetskraftsutbud, står för hela tillväxten i den yrkesverksamma befolkningens den närmaste tioårsperioden. Befolkningens åldersmässiga sammansättningsförändringar bidrar därmed till att hålla tillbaka det framtida arbetskraftsutbudet.

En ytterligare aspekt av den förväntade befolkningsutvecklingen som kommer att bli betydelsefull är invandringen. Nettotillskottet från invandringen i åldrarna 20–64 år kommer under den närmaste tjugoårsperioden att vara större än hela befolkningsökningen i samma åldersgrupp. Utan invandringen skulle antalet personer i åldrarna 20–64 år minska. Den avgjort största delen av befolknings-tillskottet via invandring utgörs i dag av personer som är födda utanför EU25. Denna grupp har i dag betydligt lägre sysselsättningsgrad än genomsnittligt, samtidigt som arbetslösheten är högre. För att tillväxten i åldersgruppen 20–64 år skall resultera i mer än en marginell sysselsättningsökning måste invandrarnas ställning på arbetsmarknaden stärkas.

I beräkningarna har antagits att dagens stora skillnader i sysselsättningsgrad och arbetslöshet mellan personer födda innanför och utanför landets gränser gradvis kommer att minska. Om inte detta blir fallet gör den växande andelen utlandsfödda i befolkningen att andelen sysselsatta sjunker och arbetslösheten totalt sett stiger.

En ytterligare förändring som antas påverka det framtida arbetskraftsutbudet har att göra med dagens höga sjukfrånvaro. Under 2002 var enligt arbetskraftsundersökningen i genomsnitt närmare 7 procent av de sysselsatta mellan 20 och 64 år frånvarande på grund av sjukdom någon del av en genomsnittlig vecka. För de som var mellan 55 och 64 år var sjukfrånvaron cirka 10 procent. Andelen sjukfrånvarande är hög i internationell jämförelse och har ökat kraftigt under de senaste åren. År 1997 uppgick sjukfrånvaron definierad på detta sätt till 4 procent i gruppen 20–64 år, och till knappt 7 procent i gruppen 55–64 år. Under perioden 1997 till

2002 ökade det allmännas kostnader för sjukförsäkringen från knappt 15 miljarder kronor till drygt 43 miljarder kronor.

I basscenariot antas att dagens sjukfrånvaro ligger över en långsiktig jämviktsnivå och att den framförallt i åldersgruppen 55–64 år kommer att kunna reduceras framöver. Nedgången kommer dock endast i liten utsträckning till stånd genom att personer som i dag är långtidsfrånvarande på grund av sjukdom återvänder till sina arbeten. Många av dessa personer förutsätts vara borta från arbetsmarknaden för gott och kommer i stället att få förtids- eller ålderspension. Nedgången i sjukfrånvaron beror i stället på att morgondagens 55–64-åringar inte kommer att vara sjukfrånvarande i samma utsträckning som dagens 55–64-åringar.

Sammantaget innebär dessa antaganden att antalet sysselsatta ökar mer i basscenariot än om beräkningen enbart baserats på befolkningsutvecklingen och oförändrade beteenden. Trots det växer befolkningen i yrkesverksam ålder något snabbare än antalet sysselsatta, vilket innebär att den reguljära sysselsättningsgraden 2020 är något lägre än 2002. Samtidigt har det antagits att en del av den framtida tillväxten kommer att tas ut i form av en kortare arbetstid. I takt med att BNP och konsumtionsmöjligheterna växer antas även efterfrågan på fritid öka, vilket ger upphov till en årlig minskning av medelarbetstiden med 0,2 procent. Det är en relativt svag minskning som innebär att den genomsnittliga veckoarbetstiden per sysselsatt kortas med en dryg timme fram till 2020.

Produktivitet

Produktivitetstillväxt, dvs. att produktionen ökar vid en given arbetsinsats, är den avgjort viktigaste faktorn för den allmänna välförhållandenutvecklingen. Historiskt sett har produktivitetstillväxten svarat för mer än hela tillväxten av BNP per capita medan förändringen av antalet arbetade timmar givit ett negativt bidrag till tillväxten. Antalet arbetstimmar var 2002 något färre än 1970, trots att antalet personer i åldrarna 16–64 år ökade med närmare 10 procent. Under samma tidsperiod har BNP ökat med närmare 90 procent i volym.

I basscenariot har antagits att produktivitetstillväxten i näringslivet uppgår till 2,2 procent per år. Eftersom produktiviteten antas vara oförändrad i den offentliga sektorn innebär det att produktiviteten i hela ekonomin växer med cirka 1,8 procent per år. Det är

en något snabbare takt än under 1980-talet, men långsammare än under 1990-talet.

Att produktiviteten inte fortsätter att växa i samma takt som under 1990-talet beror på att en del av den relativt snabba ökningstakt som registrerades då bedöms ha varit av temporär natur. Återhämtningen efter krisen i början av 1990-talet och de rationaliseringar som då tvingades fram var delvis av engångskaraktär och bidrog främst till en varaktig högre produktivitetsnivå. Den snabba produktivitetsuppgången i slutet av 1990-talet förklaras till stor del av utvecklingen i telekomsektorn. En fortsatt förskjutning av efterfrågan mot tjänster är ytterligare en faktor som på sikt bidrar till att dämpa produktivitetstillväxten. I basscenariot tar sig detta uttryck i att den genomsnittliga produktivitetstillväxten i näringslivet tenderar att sjunka något över tiden.

I nationalräkenskaperna antas att produktiviteten i offentlig sektor är oförändrad över tiden. Det innebär att varje ökning av produktionen motsvaras av en lika stor ökning av antalet arbetstimmar. Även scenarioräkningarna bygger på detta antagande. Med en svag nedgång i den genomsnittliga arbetstiden kommer antalet sysselsatta i offentlig sektor att behöva öka i något snabbare takt än produktionen och antalet arbetade timmar. För att möjliggöra den offentliga konsumtionsökningen i basscenariot måste antalet anställda i offentlig sektor öka med cirka 120 000 personer. Ett relativt stort antal äldre offentligt anställda gör att rekryteringsbehoven är mångdubbelt större i många verksamheter. Svårigheter med personalförsörjningen kan bli ytterligare en faktor som håller tillbaka den offentliga konsumtionen. I beräkningen har antagits att timlöneutvecklingen i kommuner och landsting kommer att vara 0,5 procentenheter snabbare än i övriga delar av ekonomin.

2.2 Långsiktigt hållbara offentliga finanser

Om de skattefinansierade välfärdssystemen ska kunna bibehållas på oförändrad ambitionsnivå när andelen äldre i befolkningen ökar kommer de offentliga utgifterna att behöva växa snabbare än BNP. Sammantaget beräknas de offentliga utgifternas andel av BNP öka med cirka 4,5 procentenheter fram till 2035. Utgiftskvoten ökar särskilt starkt mellan 2015 och 2035.

På lång sikt är det ohållbart att finansiera offentliga utgifter med ökad skuldsättning. Under kortare perioder kan utgifterna överstiga utgifterna, men sett över en längre period måste offentliga inkomster och utgifter växa i en takt som gör att skuldkvoten inte ökar. Offentlig finansiell hållbarhet kan därför definieras som en intertemporal budgetrestriktion, där nuvärdet av inkomster och utgifter måste vara lika stora under den analyserade perioden. Är detta villkor uppfyllt kommer den offentliga nettoskulden som andel av BNP i slutet av perioden inte att vara större än i utgångsläget.

Hållbarheten skulle kunna uppnås genom att inkomsterna år för år anpassas till utgifterna, dvs. genom årlig balans i de samlade offentliga finanserna. Det är t.o.m. möjligt att ha ett mindre årligt underskott utan att skuldkvoten ökar, eftersom skuldbeloppet kan tillåtas öka i takt med BNP. Med en sådan inriktning av finanspolitiken skulle skatterna på den förvärvsaktiva delen av befolkningen behöva öka i framtiden i takt med de ökade offentliga utgifterna för de äldre. Av både effektivitets- och fördelningskäl bör emellertid skatteuttaget jämnas ut mellan generationerna. I de långsiktiga scenarier som redovisas i denna bilaga upprätthålls därför ett oförändrat skattetryck.

Genom ett offentligt sparande om 2 procent av BNP i genomsnitt under de närmaste 15 åren minskar den offentliga skuldsättningen påtagligt. Det innebär i sin tur lägre ränteutgifter, vilket skapar ett utrymme för att höja andra utgifter i framtiden. De generationer som är yrkesaktiva i dag bidrar därigenom till finansieringen av de ökade välfärdsutgifterna under sin ålderdom. Trots att de offentliga utgifterna ökar kraftigt under perioden, kommer den offentliga skuldsättningen på lång sikt inte att utvecklas på ett ohållbart sätt. Om överskottsmålet upprätthålls under scenarieperioden är möjligheterna goda att klara de demografiska påfrestningarna under de därpå följande åren.

2.3 Alternativa scenarier

I ett avslutande kapitel redovisas två alternativa scenarier. Syftet med dessa är att illustrera hur den offentliga sektorns resursutrymme beror av sysselsättningsutvecklingen. Tillväxt ger högre inkomster och ökat välstånd, men möjligheterna att ytterligare öka det offentliga åtagandet eller finansiera ett oförändrat åtagande

med sänkta skatter är starkt beroende av hur tillväxten kommer till stånd. Produktivitetshöjningar förklarar så gott som hela BNP ökningen sedan 1970. Antalet arbetade timmar har inte ökat under denna period. Samtidigt ger denna typ av tillväxt endast upphov till marginellt ökade resurser för den offentliga sektorn. En snabbare produktivitetstillväxt leder till högre löner och utvidgade konsumtionsmöjligheter för hushållen. Därmed stärks de offentliga inkomsterna. Samtidigt ökar de offentliga utgifterna i nästan samma utsträckning när även transfereringsutgifterna och de offentligt anställdas löner ökar. Utgiftsökningen gör att utrymmet för nya reformer blir litet. Paradoxalt nog risker en snabbare produktivitetstillväxt i näringslivet till och med att bli problematisk för den offentliga sektorn, eftersom den ökar konsumtionsmöjligheterna generellt och därmed även skärper kraven på den konsumtion som skattefinansieras.

En sysselsättningsledd tillväxt är betydligt mer gynnsam från ett offentlig-finansiellt perspektiv. Fler sysselsatta ökar skatteinkomsterna utan att de offentliga kostnaderna ökar på motsvarande sätt. Samtidigt minskar antalet personer som försörjs genom olika typer av sociala ersättningar. En BNP-ökning som skapas genom fler arbetstimmar stärker de offentliga finanserna i betydligt större utsträckning än en lika stor BNP-ökning som beror på en snabbare produktivitetstillväxt. Scenarierna visar på betydelsen av regeringens sysselsättningsmål för den offentliga sektorn. En hög sysselsättningsgrad är en förutsättning för en omfattande offentlig sektor.

3 Bakgrund

Tillväxten i Sverige har under de senaste tre decennierna varit lägre än den i både andra länder inom EU och USA. Sedan mitten av 1990-talet har dock den relativa tillväxten i Sverige varit gynnsammare. I detta kapitel beskrivs översiktligt den historiska utvecklingen av den svenska ekonomin i ett internationellt perspektiv. Först diskuteras tillväxtutvecklingen och därefter tillväxtens två komponenter: sysselsättning och produktivitet. Efterföljande kapitel beskriver mer ingående strukturen och förutsättningarna som ligger till grund för antaganden och resultat i framtidskalkylerna.

3.1 Utvecklingen av BNP

Det vanligaste måttet på den ekonomiska tillväxten är bruttonationalproduktens (BNP) årliga förändring. BNP-tillväxten i OECD-området har avtagit sedan 1970-talet. I genomsnitt har tillväxten bland länderna i OECD varit 2,4 procent per år under 1990-talet jämfört med 3,7 och 3,2 procent under 1970- respektive 1980-talet. Även tillväxten i det för välfärdsjämförelser mer relevanta måttet BNP per capita har avtagit under denna period, se diskussion i faktaruta 3.1. Under 1990-talet har dock vissa länder, t.ex. USA, brutit denna trend och tillväxten i BNP per capita har ökat. Detta har inneburit att gapet mellan USA:s BNP per capitnivå och många andra OECD-länder vidgats under senare år.

Tabell 3.1 BNP-tillväxt i Sverige, USA, EU och OECD 1960-2002*Procent per år, Volym*

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2002	1995-2002
Sverige	4,7	1,9	2,2	1,9	2,8
USA	4,2	3,2	3,2	2,9	3,3
EU	5,2	3,0	2,4	2,0	2,3
OECD	5,5	3,7	3,2	2,4	2,7

Källa: OECD.

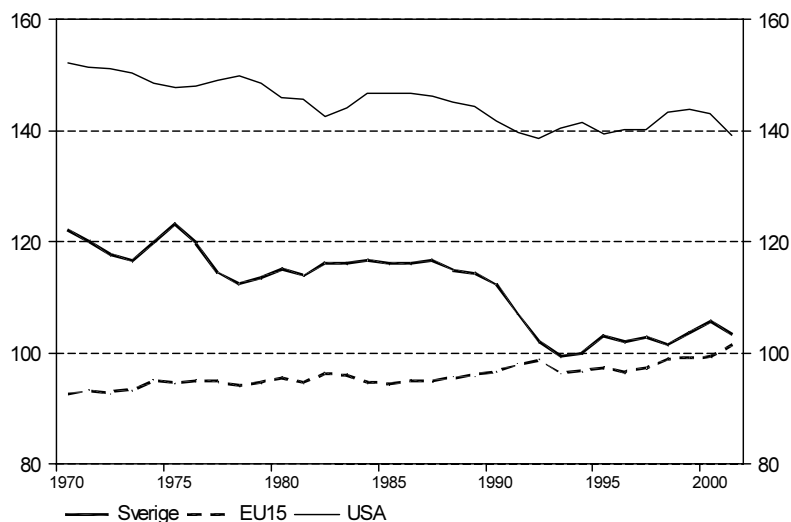
År 1970 var Sveriges BNP per capita bland de högsta inom OECD. Sedan dess har Sveriges BNP och BNP per capita utvecklats svagare än i de flesta andra länder inom OECD. Under 1970, 1980- och 1990-talet var Sveriges BNP-tillväxt bland de lägsta av OECD-ländernas. Sveriges köpkraftsjusterade BNP per capita var 22 procent högre än OECD-genomsnittet år 1970, men har sjunkit relativt övriga länder så att den år 2002 översteg genomsnittet med 9 procent (se diagram 3.1).¹ Det relativa raset inträffade främst i samband med den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Sedan dess har Sveriges BNP per capita växt i ungefär samma takt som OECD-genomsnittet, till och med något snabbare under den senare delen av 1990-talet.

Skillnader mellan länder eller mellan tidsperioder i utveckling av BNP per capita kan bero på flera olika faktorer. Till dessa hör andelen invånare i arbetsför ålder, andelen sysselsatta, antalet arbetade timmar samt arbetsproduktiviteten. Det finns därför anledning att närmare beskriva utvecklingen av dessa.

¹ OECD reviderade nyligen statistiken för perioden 1999–2002. Diagram 3.1 inkluderar inte denna revidering.

Diagram 3.1 Köpkraftjusterad BNP per capita i Sverige, EU och USA relativt OECD 1970–2001

Index OECD 26=100



Källa: OECD.

Faktaruta 3.1 BNP per capita och välfärdsjämförelser

BNP per capita används ofta som en indikator på ett lands välfärd. Vanligen jämförs köpkraftkorrigerade BNP-nivåer. Genom köpkraftkorrigeringen justeras BNP för skillnader i prisnivåer mellan länder. Beräkningen syftar till att jämföra produktionsvolymen, dvs. den *mängd* varor och tjänster som i genomsnitt produceras per invånare i ett land. Ett antal invändningar kan göras mot att jämställa BNP per capita med välfärd.

För det första säger inte måttet någonting om fördelningen av de producerade resurserna. Fördelningen av inkomster och välfärd är relativt ojämn och skiljer sig från land till land.

BNP mäter inte heller värdet av fritid. En lång föräldraledighet är t.ex. en medveten prioritering som ger en lägre BNP.

BNP-nivån kan vidare påverkas av skillnader i konjunkturläge ett enskilt år. En mer rättvisande jämförelse skulle ges av en konjunkturjusterad BNP-nivå.

Faktaruta 3.1 forts.

En stor del av välfärden genereras av en kapitalstock i form av infrastruktur, byggnader och maskiner som byggts upp under en längre tid. Bestående skillnader i produktionsvolym under flera år ger större effekter på välfärden.

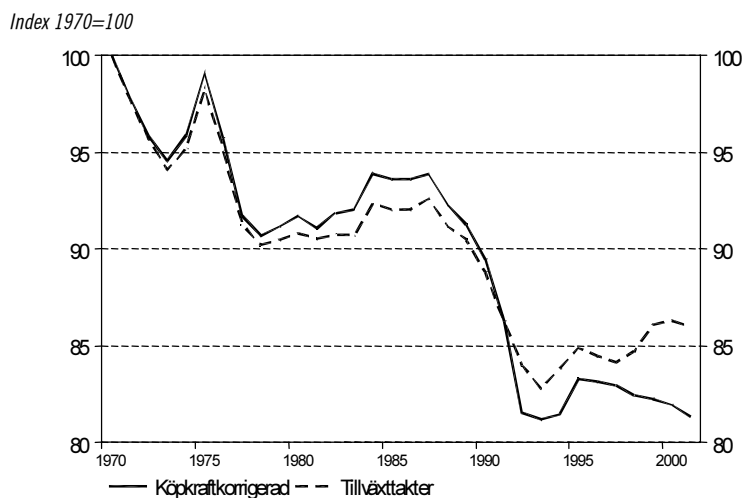
En del av produktionen är inte tillgänglig för konsumtion utan måste avsättas för att vidmakthålla och utvidga kapitalstocken. Om kapitalstockens storlek och struktur skiljer sig åt mellan länderna skiljer sig även investeringsbehoven. Ur teoretisk synvinkel skulle NNP, nettonationalprodukten vara att föredra som välfärdsindikator. Ett problem är dock att kapitalstocksstatistik ofta är av dålig kvalitet.

Möjligheten till utbyte med utlandet komplicerar också användandet av BNP som ett välfärdsmått. Invånarna i ett land kan under en relativt utdragen period upprätthålla en högre konsumtionsnivå genom import som finansieras med faktorinkomster från utlandet. BNI, bruttonationalinkomsten, dvs. BNP korrigerad för nettot av faktorinkomster från utlandet, ger egentligen en bättre bild av vad som är tillgängligt för användning inom landet.

Dessa invändningar till trots publicerar Eurostat och OECD regelbundet prognoser och utfall för köpkraftkorrigerad produktion per invånare, vilket ofta refereras till som "välståndsligan". Köpkraftkorrigerad BNP per capita var 1970 cirka 25 procent högre i Sverige än genomsnittligt i EU15. År 2001, det senaste året med utfallsdata, var produktionen per invånare marginellt högre i Sverige än i EU.

Faktaruta 3.1 forts.

Diagram 3.2 BNP per capita i Sverige relativt EU15



Källa: European Commission [2002].

Diagrammet 3.2 visar hur ett index för BNP per capita i Sverige i förhållande till EU15 utvecklats sedan 1970 beräknat på två olika sätt. Den heldragna kurvan visar köpkraftkorrigerade nivåer medan den streckade kurvan är en jämförelse baserad på reala tillväxttakter i nationella valutor. I det senare fallet jämförs inte nivåer utan tillväxttakter, vilket gör köpkraftkorrigeringen onödig. Båda kurvorna visar på en likartad utveckling av ungefär samma storleksordning, med en tendens till gradvis ökande skillnader efter mitten av 1980-talet. Sverige har tappat något mer relativt EU-snittet vid en jämförelse av köpkraftkorrigerad BNP per capita än vid en jämförelse av tillväxttakter. Skillnaden är särskilt stor under de senaste åren. Den köpkraftkorrigerade nivån låg cirka 19 procent lägre 2001 än 1970, medan skillnader i tillväxttakter endast ger en nedgång med cirka 14 procent.

Faktaruta 3.1 forts.

En möjlig förklaring till skillnaden mellan de två kurvorna i diagrammet är en ur svenskt perspektiv oförmånlig utveckling av "terms of trade". Ett gradvis försämrat relativpris på svensk export har gjort att en allt större exportvolym varit nödvändig för att finansiera en given importvolym. Detta har hållit uppe produktionen, samtidigt som det reala utbytet av nettoexporten successivt har minskat.

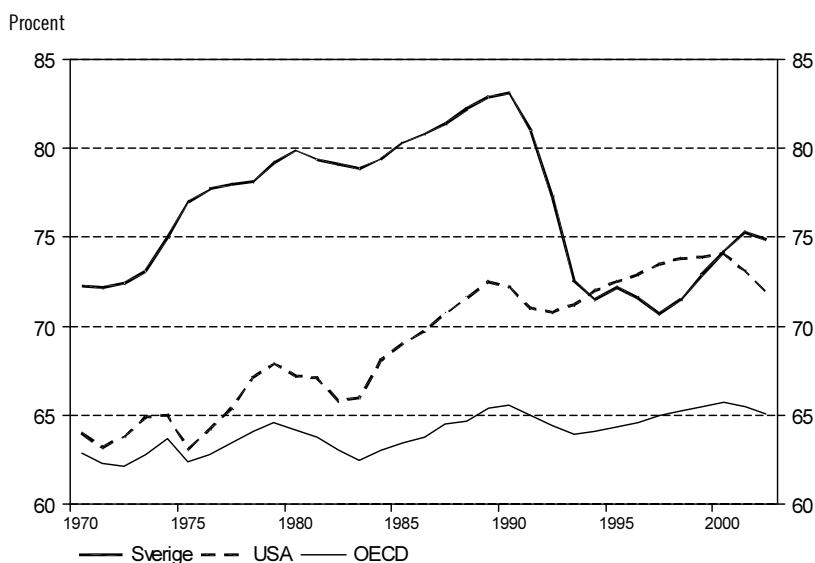
3.2 Utvecklingen av arbetsinsatsen

Gemensamt för många länder i OECD-området är en utveckling mot ökad medellivslängd och en relativt låg fruktsamhet. Detta har resulterat i en utveckling med avtagande befolkningstillväxt där andelen och i vissa fall antalet personer i yrkesverksam ålder minskat. Denna utveckling har emellertid endast haft en relativt liten påverkan på utvecklingen av BNP per capita i OECD-området under senaste decenniet.²

I Sverige har en positiv nettoinvandring motverkat en minskning av antalet personer i yrkesverksam ålder. Under 1970-talet ökade befolkningen mellan 20 och 64 år med närmare 27 000 personer, samtidigt som antalet personer födda i Sverige i denna åldersgrupp minskade med knappt 15 000. Under 1980- och 1990-talet har inte denna skillnad varit lika markant men invandringen har utgjort ett stort, och i absoluta termer ökande, bidrag till tillväxten av den arbetsföra befolkningen.

² OECD [2003d].

Diagram 3.3 Sysselsättning i Sverige, USA och OECD 1970–2001, andel av befolkningen 15–64 år



Källa: OECD.

Som diagram 3.2 visar är den svenska sysselsättningsnivån fortfarande relativt hög i ett internationellt perspektiv. Speciellt gäller detta för kvinnor och personer över 55 år. Den sammanlagda andelen sysselsatta ökade kraftigt mellan 1970 och 1990. Det var kvinnors ökade arbetsutbud som låg till grund för denna markanta ökning, samtidigt som männens sysselsättningsnivå minskade något. Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet sjönk andelen sysselsatta kraftigt för både män och kvinnor, och har sedan dess utvecklats på ett likartat sätt.

Internationella jämförelser av genomsnittlig arbetstid är behäftad med stor osäkerhet. Som diagram 3.3 illustrera tyder emellertid mycket på relativt stora skillnader i den genomsnittliga arbetstiden bland länderna i OECD-området. Till exempel arbetade den genomsnittliga sysselsatta personen år 2002 knappt 1 600 timmar i Sverige, drygt 1 700 timmar i Finland och drygt 1 800 timmar i USA.³ Utvecklingen av antalet arbetade timmar har också varierat över tiden mellan länderna. Under 1990-talet har emellertid antalet

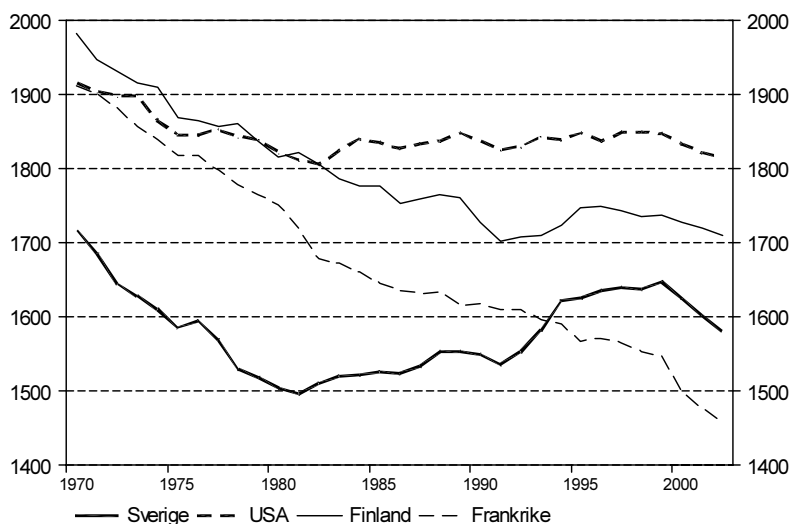
³ OECD [2003c].

arbetade timmar per sysselsatt minskat i de flesta OECD-länder, speciellt i Europa, mycket på grund av en ökning av andelen deltidssarbetande. Skillnaden mellan ländernas arbetstidsutveckling kan delvis förklaras av arbetstidsreformer, som till exempel förlängd semester och avtalad arbetstidsreduktion, samt ökningen av kvinnornas deltidssarbete.

I Sverige ökade den genomsnittliga arbetstiden kraftigt i början av 1990-talet. Medelarbetstiden har dock fallit tillbaka under senare år, men ligger fortfarande på en högre nivå än 1980. En anledning till denna utveckling var den kraftiga försämringen av arbetsmarknadsläget i Sverige under 1990-talets början som resulterade i en stor minskning av antalet personer som av någon anledning var frånvarande från sitt arbete.

Diagram 3.4 Genomsnittligt antal arbetade timmar per sysselsatt i Sverige, USA, Finland och Frankrike 1970–2002

Antalet arbetade timmar per år



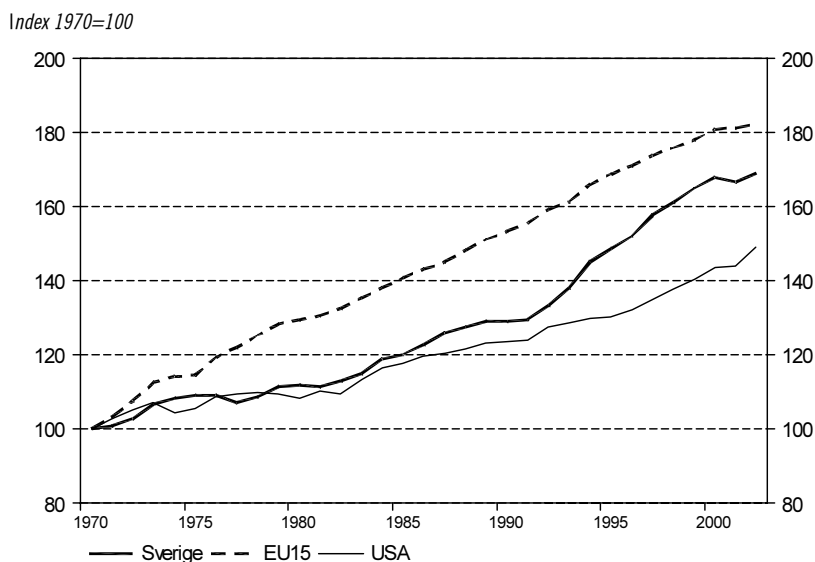
Källa: OECD.

3.3 Produktivitetsutvecklingen

Arbetsproduktiviteten, vanligen mätt som förädlingsvärdet per arbetad timma eller per sysselsatt, är en viktig faktor vid analysen

av den ekonomiska utvecklingen. Arbetsproduktivitets tillväxttakt i OECD-området som helhet har avtagit något under 1990-talet relativt 1980-talet. Vissa länder, bland annat USA och de nordiska länderna, uppvisade emellertid en ökad tillväxttakt under det senaste decenniet.⁴ I Sverige steg arbetsproduktiviteten i ekonomin mycket snabbt fram till mitten av 1970-talet varefter ökningstakten avtog markant. Mellan 1960 och 1975 steg arbetsproduktiviteten mätt som BNP per arbetad timma med över 4 procent per år för att under perioden 1975–2002 minska till i genomsnitt 1,8 procent per år. Näringslivets arbetsproduktivitets tillväxt var något högre under det senaste decenniet jämfört med 1980-talet. För industrisektorn var skillnaden mellan 1980- och 1990-talet emellertid större med markant högre tillväxt under det senare decenniet.

Diagram 3.5 Arbetsproduktivet i Sverige, EU och USA 1970–2002



Anm: Arbetsproduktivet definieras som BNP per sysselsatt.
Källa: OECD.

⁴ Trendskattningar för perioden 1980–1990 respektive 1990–1998. Se Scarpetta, S. m.fl. [2000].

Svenskt näringslivs produktivitetsnivå har förbättrats relativt omvärldens under de senaste två decennierna men nivån är fortfarande lägre än i många av konkurrentländerna. År 1981 var näringslivets produktivitet per anställd endast 73 procent av den produktivitet som några viktiga konkurrentländer uppvisade i genomsnitt.⁵ År 1998 hade denna relativa produktivitet ökat till en nivå motsvarande 91 procent av konkurrentländernas. Förbättringen har skett i alla näringslivets delsektorer, men speciellt är det i tillverkningsindustrin som den relativa ökningen varit stor. I denna sektor var arbetsproduktiviteten 1998 i det närmaste lika hög som genomsnittet i konkurrentländerna.

Arbetsproduktiviteten kan förbättras på flera olika sätt: Genom att öka mängden realkapital i förhållande till arbetskraften som används i produktionen, genom att höja den tekniska nivån och genom att arbetskraftens kompetens förbättras. Vidare påverkas ekonomins sammanlagda arbetsproduktivitet av struktur-omvandling där produktionsfaktorer flyttas mellan sektorer med olika produktivitetsnivå och produktivitetstillväxt.

Kapitalintensitet och teknologisk utveckling

Utvecklingen av realkapitalstocken har betydelse för den ekonomiska utvecklingen genom att löpande investeringar möjliggör en modern, effektiv produktionsprocess. Investeringar i realkapital påverkar produktiviteten dels genom att de tillför mer kapital per arbetare, dvs. ökad kapitalintensitet, och dels genom den tekniska utvecklingen som ligger i investeringarna. Den relativa storleken av dessa två effekter är dock ofta svår att uppskatta.

Beräkningar av OECD indikerar att kapitalintensitetens tillväxttakt i de flesta OECD-länder föll något mellan 1980 och 1990-talen. Att mäta kapitalackumulation är dock behäftat med stor osäkerhet. Speciellt svårt är det att göra internationella jämförelser. För Sveriges del visar uppskattningar att kapitalintensitetens bidrag till arbetsproduktivtetsökningen i näringslivet varit något lägre under 1990-talet än under 1980-talet.⁶

⁵ Se bilaga 6 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2003:45. Jämförelsen avser Sveriges arbetsproduktivitet relativt genomsnittet för en grupp bestående av Danmark, Finland, Italien, Norge, Tyskland, Storbritannien, Sverige och USA.

⁶ Scarpetta, S. m.fl. [2000].

Investeringar i olika typer av kapitalvaror bidrar olika mycket till produktivitetstillväxten. Den relativt starka ekonomiska tillväxten som vissa OECD-länder uppvisat under senare delen av 1990-talet, speciellt USA, har fått många bedömare att tala om en ”ny” mer produktiv ekonomi som skulle ha uppstått tack vare stora investeringar i informations- och kommunikationsteknologi (IKT). Beräkningar av OECD finner att IKT-investeringar har spelat en roll för produktivitetstillväxten under 1990-talet men effekten har i de flesta länder varit relativt liten.⁷ I USA var produktivitetstillväxten i näringslivet i genomsnitt 1,6 procent per år mellan 1970 och 1995. Åren därefter var produktivitetstillväxten 2,7 procent per år, och det syns ännu inga tecken på att denna tillväxt avtar.⁸ I stora delar av EU har inte motsvarande produktivitetstillväxt observerats. Där har utvecklingen sedan 1995 snarare varit lägre än tidigare. Sverige hade dock i slutet av 1990-talet en utveckling liknande den i USA.

Hur IKT påverkat produktiviteten har på senare tid varit föremål för mycket forskning. Ett antal empiriska studier påvisar att produktion och användning av IKT verkligen har haft betydelse för den höga produktivitetstillväxten i vissa länder samtidigt som andra hävdar att IKT framför allt får kortsiktiga effekter på produktivitetstillväxten. Både i USA och Sverige har den IKT-producerande sektorn visat på betydande produktivitetstillväxt under 1990-talet. Det finns också vissa tecken på ökad produktivitetstillväxt i den IKT-användande delen av näringslivet, även om denna har varit betydligt svagare än den som observerats hos IKT-producenterna.⁹

Humankapital

En annan faktor som påverkar arbetsproduktiviteten är förändringar i arbetskraftens sammansättning. Utbildningsnivå, fysisk hälsa och arbetslivserfarenhet är alla faktorer som påverkar arbetskraftens produktivitet. Sverige tillhör de länder i OECD-området som satsat mest medel på utbildning i förhållande till BNP. I ett internationellt perspektiv har Sveriges befolkning

⁷ OECD [2003d].

⁸ Feldstein, M. [2003].

⁹ Se t.ex. Jorgenson, D. W. & Stiroh, K. J. [2000], Oliner, S. & Sichel, D. E. [2000, 2002], Gordon, G. [2003] och Lindström, T. [2003].

generellt sett en hög utbildningsnivå. Endast fyra OECD-länder har en högre andel högskoleutbildade bland sin befolkning.¹⁰ Som tabell 3.2 visar ökade andelen högskoleutbildade svenskar mellan 25 och 34 år relativt kraftigt under den senaste tioårsperioden och andelen överstiger klart OECD-genomsnittet år 2001.

Tabell 3.2 Andelen¹ med högskoleutbildning 1991, 1996 och 2001

<i>Procent</i>			
	1991	1996	2001
Sverige	27	28	37
USA	30	35	39
Frankrike	20	26	34
Storbritannien	19	24	29
Tyskland	21	20	22
Finland	33	35	38
OECD	-	-	28

¹Andelen av befolkningen mellan 25–34 år med högskoleutbildning.
Källa: OECD [2003b].

Bland de anställda är emellertid andelen med längre högskoleutbildning, dvs. tre år eller mer, relativt låg i Sverige jämfört med många andra OECD-länder. Under andra halvan av 1990-talet ökade dock andelen sysselsatta med både lång och kort högskoleutbildning i Sverige.¹¹ I likhet med många andra EU-länder kan höjningen av de sysselsattas utbildningsnivå under 1990-talet delvis förklaras av den svaga sysselsättningsutvecklingen för den del av arbetskraften som har lägst utbildningsnivå.¹²

Hur stort bidrag till produktivitetstillväxten som ges av förbättrad utbildningsnivå är relativt svårt att uppskatta. Beräkningar indikerar dock att den successivt höjda utbildningsnivån hos arbetskraften inom OECD-området de senaste årtiondena signifikant har bidragit till ökad produktivitet per anställd.¹³

¹⁰ OECD [2003b].

¹¹ Ds 2002:47.

¹² OECD [2003d].

¹³ Scarpetta, S. m.fl. [2000].

Forskning och utveckling

Forskning och utveckling (FoU) kan i likhet med utbildning ses som en investering i kunskap som kan nyttjas för att producera mer med en given mängd insats av arbete och kapital. Studier visar på ett positivt samband mellan FoU-intensiteten och produktivitetstillväxten i OECD-länderna.¹⁴ I OECD-området har FoU-andelen av BNP ökat under de senaste två decennierna, och utgjorde år 2001 i genomsnitt 2,2 procent av BNP. Motsvarande genomsnitt för EU området var 1,9 procent. Några länder, speciellt de nordiska, uppvisar emellertid en mycket hög FoU-intensitet. Skillnaden mellan den grupp länder som investerar mest och övriga länder har ökat kraftigt under 1990-talet. Denna utveckling kan delvis förklaras av de kraftigt ökade investeringarna inom teleproduktindustrin under 1990-talet och denna sektors stora andel av näringslivet i Sverige och Finland.

Under det senaste decenniet har Sveriges FoU-investeringar i förhållande till BNP varit bland de högsta i världen. Sedan 1993 har Sverige varit det OECD-land som investerat mest i FoU. Ökningen av de svenska FoU-satsningarna under det senaste årtiondet, från 2,9 år 1989 till 4,4 procent av BNP år 2001, förklaras till stor del av näringslivets ökade investeringar som år 2001 svarade för nästan 80 procent av Sveriges totala investeringar i FoU.¹⁵

Strukturömvandling

Ekonomins totala arbetsproduktivitetstillväxt påverkas av de sammansättningsförändringar som uppstår när sysselsättnings-tillväxten skiljer sig åt mellan olika branscher och då dessa branscher i sin tur har olika produktivetsnivå och produktivitetstillväxt. Historiskt sett har sådana strukturella förändringar betytt mycket för produktivitetstillväxten när resurser flyttats från jordbruk med låg produktivetsnivå till tillverkningsindustri med hög produktivetsnivå. På senare tid har denna effekt avtagit bland de utvecklade länderna.¹⁶ Effekten av förflyttning av arbetskraft till sektorer med relativt högre produktivetsnivå har emellertid inte varit försumbar under de tre

¹⁴ Bassanini, A., Scarpetta, S. & Visco, I. [2000].

¹⁵ SCB [2003c].

¹⁶ OECD [2003d].

senaste decennierna, men det är produktivitetsökningar inom sektorerna som stått för det största bidraget till produktivitetstillväxten bland OECD-länderna, speciellt under det senaste decenniet.¹⁷

I Sverige har utvecklingen varit liknande den i flertalet andra OECD-länder; den aggregerade produktivitetstillväxten har främst uppkommit på grund av förbättrad produktivitet *inom* branscher. Sysselsättningsförskjutningar mot branscher med lägre produktivetsnivå har haft en mindre betydelse. Beräkningar för den svenska industrin tyder dock på ökad betydelse av sysselsättningsförskjutning under 1990-talet, till stor del tack vare teleproduktindustrins starka expansion i kombination med denna sektors starka produktivitetstillväxt.¹⁸

3.4 Sammanfattning

I ett internationellt perspektiv har Sveriges historiska tillväxttakt i BNP per capita varit relativt svag under de senaste decennierna. Under 1970- och 1980-talen var utvecklingen i Sverige något mindre gynnsam relativt den i många andra OECD-länder. Det var emellertid under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet som den relativa utvecklingen av BNP per capita försämrades kraftigt. En viss återhämtning har skett under andra hälften av 1990-talet.

Bland de faktorer som förklarar skillnader i länders tillväxt i BNP per capita har ländernas förmåga att sysselsätta personer i arbetsför ålder varit synnerligen viktig under det senaste decenniet. Även investeringar i humankapital och de stora investeringarna i IKT har haft betydelse för tillväxtskillnaderna.

¹⁷ Scarpetta, S. m.fl. [2000].

¹⁸ Lind, D. [2003].

4 Arbetskraften

De framtida tillväxtförutsättningarna bestäms i hög grad av hur antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar utvecklas. Om andelen i befolkningen som är sysselsatt ökar kommer BNP per capita normalt att växa, samtidigt som den offentliga sektorns finansiella ställning stärks.

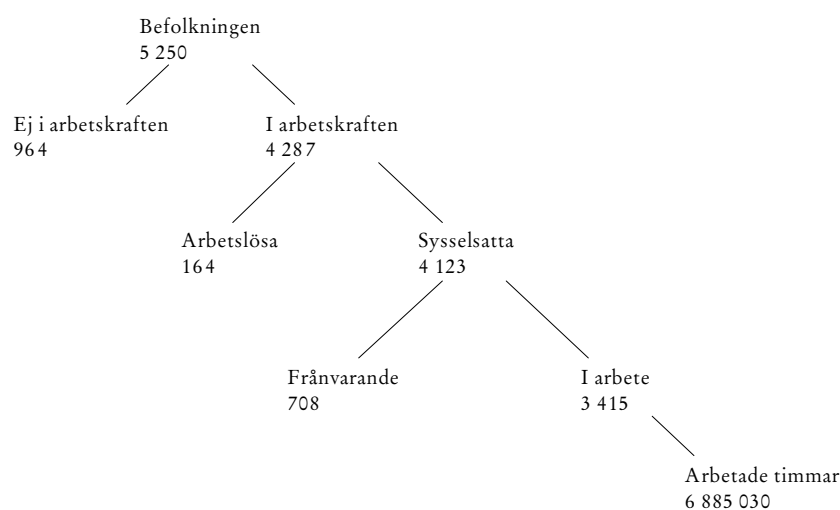
Arbetskraftsutbudet kan definieras på olika sätt och dess utveckling bestäms av ett antal faktorer. Arbetskraftsundersökningen (AKU) mäter löpande arbetskraftsutbudet genom att intervjua ett representativt urval av befolkningen mellan 16 och 64 år. Arbetskraftsutbudet från personer i åldrarna 16–19 år är i dag endast av marginell betydelse. Växande utbildningskrav har gjort att antalet sysselsatta i denna åldersgrupp minskat kraftigt. För de som arbetar rör det sig så gott som uteslutande om deltidsarbete på skolfri tid. Enligt AKU stod denna åldersgrupp för mindre än 2 procent av det sammanlagda antalet arbetstimmar 2002. Utbildningskraven kommer sannolikt inte att minska framöver. Därför bortses i det följande mestadels från denna åldersgrupp i diskussionen om det framtida arbetskraftsutbudet.

En grundläggande faktor för arbetskraftsutbudet är hur befolkningen i yrkesverksam ålder utvecklas. 2002 fanns det cirka 5 250 000 personer mellan 20 och 64 år i Sverige. Alla personer i yrkesverksam ålder arbetar dock inte. Ett antal personer står utanför arbetsmarknaden på grund av studier, sjukdom, pension eller av andra skäl. År 2002 utgjorde denna grupp 964 000 personer eller drygt 18 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år. De som kan och vill arbeta utgör arbetskraften. Av dessa är inte alla sysselsatta utan cirka 164 000 personer eller 3,8 procent var arbetslösa¹. Av de sysselsatta var i medeltal cirka 708 000 personer heltidsfrånvarande en genomsnittlig arbetsvecka, på grund av semester,

¹ Vid beräkningen av den officiella arbetslösheten inkluderas även personer i åldrarna 16–19 år, vilket ökar antalet arbetslösa något.

sjukdom, föräldraledighet, studier, etc. Den resterande gruppen, antalet personer i arbete, uppgick till cirka 3 415 000 personer eller knappt två tredjedelar av befolkningen i yrkesverksam ålder 2002. I denna grupp ingår ett antal personer som var frånvarande endast en del av arbetsveckan, i genomsnitt cirka 960 000 personer. Eftersom dessa personer inte var frånvarande på heltid så är de i arbete enligt AKU. Deras frånvaro påverkar därmed inte antalet personer i arbete, utan endast den genomsnittliga arbetstiden. Under 2002 utfördes nästan 6 885 miljoner arbetstimmar, eller cirka 1 670 timmar per sysselsatt, vilket motsvarar 32,1 timmar per vecka².

Diagram 4.1 Befolkningen i åldern 20–64 år 2002, tusentals personer resp. arbetade timmar



Källa: SCB [a].

I detta kapitel diskuteras ett antal faktorer som påverkar det framtida arbetskraftsutbudet. Diskussionen syftar till att bedöma vilka faktorer som kommer att vara av störst betydelse för det framtida arbetskraftsutbudet, och vilka utvecklingsförlopp för perioden fram till 2020 som kan vara rimliga. Diskussionen är

² Antalet arbetade timmar enligt nationalräkenskaperna. Av dessa kan en mindre del hänföras till personer som är yngre än 20 år eller äldre än 64 år, vilket gör att sifferuppgifterna inte är helt jämförbara.

strukturerad i enlighet med diagram 4.1. I ett inledande avsnitt sammanfattas den befolkningsprognos som ligger till grund för kalkylerna. Därefter diskuteras arbetskraftsdeltagande och sysselsättning och hur dessa variabler varierar, både i ett historiskt perspektiv och beroende på en individs ålder, kön och ursprung. I ett tredje avsnitt behandlas frånvaron och medelarbetstiden, hur mycket en sysselsatt person i genomsnitt arbetar under ett år. I avsnitt 4.4 sammanfattas utvecklingen under de senaste decennierna och utvecklingen fram till 2020 diskuteras. Kapitlets slutprodukt blir ett antal utvecklingsförlopp för antalet arbetade timmar i ekonomin fram till 2020.

4.1 Befolkningsutvecklingen

Befolkningsprognosen pekar på att befolkningen i yrkesverksam ålder växer svagt

I de flesta västliga industriländer har en gradvis stigande medellivslängd och en relativt sett låg fruktsamhet gett upphov till en utveckling där befolkningstillväxten avtar och befolkningens medelålder ökar. Det blir allt fler äldre och relativt sett färre barn och ungdomar samt personer i yrkesverksam ålder. En ytterligare trend i många länder är att andelen personer som är födda utomlands eller har föräldrar som är födda utomlands ökar. I Sverige skulle befolkningstillväxten bli betydligt lägre och antalet personer i yrkesverksam ålder minska i absoluta tal utan en positiv nettoinvandring.

En befolkningsprognos utgår från befolkningssituationen det senaste utfallsåret, i detta fall årsskiftet 2002/2003, och baseras på antaganden om fyra variabler; fruktsamhet, dödlighet, in- och utvandring. Allmänt kan sägas att fruktsamheten och invandringen är relativt svårprognostiserade eftersom de kan variera kraftigt år från år. Utvandringen och sannolikheten att avlida vid en given ålder varierar normalt sett mindre. För utvandringen finns det en koppling till invandringen under tidigare år, medan det för dödligheten handlar om att förutsäga styrkan i en mer trendmässig förändring. Ambitionen för antagandena i prognosen är snarare att komma nära långsiktiga medelvärden än att träffa rätt varje enskilt år.

Eftersom de förändringar i befolkningens storlek och sammansättning som de olika antagandena ger upphov till är relativt små i jämförelse med den totala befolkningen, blir prognoserna jämförelsevis bra på kort till medellång sikt. När prognoshorizonten sträcks ut till 20 år eller längre växer den kumulerade effekten av små fel i antagandena.

Känsligheten för fel i olika antaganden skiljer sig åt för olika åldersgrupper. För antalet äldre är det i första hand antaganden om dödligheten (och i någon mån antaganden om nettoinvandringen) som är avgörande, eftersom det tar många år innan denna grupp påverkas av variationer i fruktsamheten och rörligheten över gränserna i dessa åldrar är relativt begränsad. För befolkningen i yrkesverksam ålder är i princip endast antaganden om in- och utvandringen av betydelse på kort till medellång sikt. Sannolikheten att avlida före 64 års ålder är så pass liten att även relativt stora fel i dessa antaganden får små effekter för denna grupp på 20 års sikt. Högre fruktsamhet påverkar arbetskraftsutbudet positivt först efter cirka 20 år. (På kortare sikt innebär flera barn tvärtom att den föräldrarelaterade frånvaron ökar.) Antalet barn och ungdomar påverkas däremot snabbt av olika antaganden om fruktsamheten.

I den prognos³ som använts som underlag till denna utredning antas fruktsamheten gradvis öka från dagens historiskt sett relativt låga 1,6 barn per kvinna till 1,85 barn per kvinna 2010 och därefter förbli oförändrad. I medeltal föds då cirka 107 000 barn per år fram till 2020. Detta kan jämföras med en genomsnittlig fruktsamhet på 1,75 barn per kvinna under perioden 1974 till 2000. Vidare antas att i medeltal cirka 42 500 personer lämnar landet varje år och att cirka 71 000 flyttar hit. Befolkningen ökar därigenom i genomsnitt med cirka 28 500 personer per år till följd av invandring fram till 2020. Detta innebär att Sverige blir ett ”öppnare” land än det hittills varit. Under perioden 1968 till 2000 var invandringen netto i genomsnitt cirka 17 000 personer per år, men antalet steg år från år. Ur ett arbetskraftsperspektiv är inte bara nettoinvandringen av intresse utan även bruttoströmmarna. Detta gäller eftersom de som flyttar hit under åtminstone en övergångsperiod kan antas ha ett lägre arbetskraftsutbud än de som lämnar landet.

Dödligheten föll snabbt för så gott som alla åldersgrupper under hela 1900-talet. Denna utveckling antas fortsätta även under den

³ Diskussionen om befolkningsutvecklingen baseras på SCB [2003a] och [2003b].

första hälften av detta sekel, om än i avtagande takt. Eftersom dödligheten redan sjunkit till mycket låga nivåer i åldrarna under 65 år, ger den fortsatta utvecklingen den absolut största effekten på antalet äldre. I framskrivningen antas den förväntade medellivslängden vid födseln öka från dagens 77,9 år för män och 82,3 år för kvinnor till 83,6 respektive 86,2 år 2050. Vid 65 års ålder ökar den förväntade återstående livslängden från 16,9 år för män till 20,8 år 2050, och för kvinnor från 20,0 år till 22,9 år under samma tidsperiod. I båda fallen är den relativa ökningen större för män än för kvinnor, vilket får till följd att antalet äldre män kommer att öka snabbare än antalet äldre kvinnor.

Tabell 4.1 Befolkningsutvecklingen 1970–2020

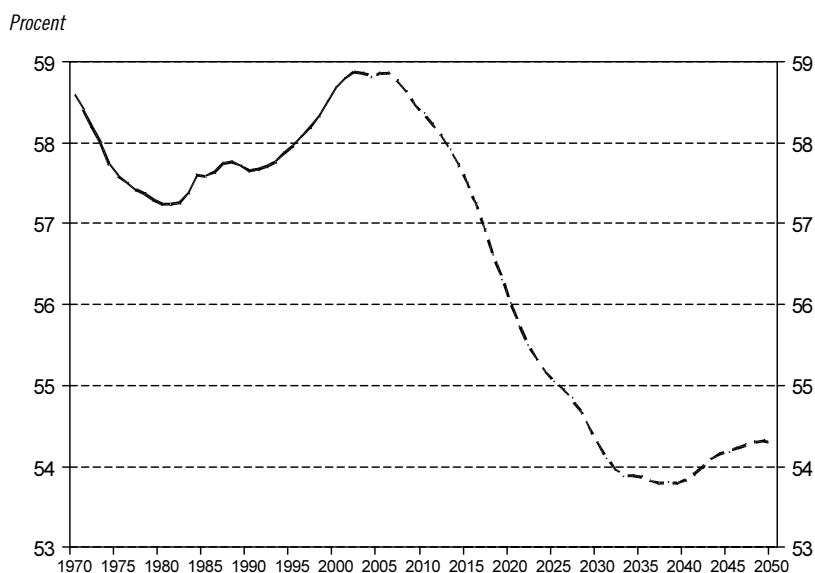
<i>Tusentals personer</i>							
	1970	1985	2002	2010	2020	1970-2002	2002-2020
	Nivå					Förändring	
0-19 år	2 233	2 091	2 141	2 140	2 231	-92	90
20-24 år	658	588	517	617	520	-141	3
25-54 år	3 089	3 308	3 627	3 609	3 749	538	122
55-64 år	987	917	1 119	1 181	1 177	132	58
65-79 år	923	1 141	1 065	1 234	1 523	142	458
Över 79 år	190	313	471	485	519	281	48
Befolkning	8 081	8 358	8 940	9 266	9 719	859	779

Källa: SCB [2003a] och [2003b].

I tabell 4.1 sammanfattas huvuddragen i befolkningsutvecklingen under de senaste 32 åren och under artonårsperioden fram till 2020. Av tabellen framgår att befolkningsökningen mellan 2002 och 2020 är nästan lika stor som under den nästan dubbelt så långa perioden 1970–2002. Att ökningstakten tilltar förklaras både av en större invandring och en högre fruktsamhet. Till skillnad mot de närmast föregående decennierna kommer antalet barn och ungdomar att öka fram till 2020. Den absoluta merparten av befolkningsökningen fram till 2020, närmare 75 procent, sker dock i åldersklasserna 55 år och äldre. Enbart ökningen i antalet yngre ålderspensionärer, personer i åldrarna 65 till 79 år, står för närmare 60 procent av den totala befolkningsökningen. Dessa förändringar innebär att relationen mellan antalet personer i yrkesverksam ålder, de mellan 20 och 64 år, och totalbefolkningen kommer att försämrats, se

diagram 4.2. Andelen personer i yrkesverksam ålder förväntas fortsätta att sjunka ytterligare ett antal år efter 2020, för att så småningom stabiliseras på en ny och lägre nivå omkring 2035.

Diagram 4.2 Andel av befolkningen i åldern 20–64 år, 1970–2050



Källa: SCB [2003a].

Befolkningstillväxten blir allt mer beroende av invandring

Tabell 4.2 ger en annan bild av befolkningsförändringen under tioårsperioder mellan 1970 och 2020. Den sammanlagda förändringen har delats upp i två komponenter, ett bidrag från nettoinvandringen och ett inhemskt bidrag, nettoförändringen i antalet personer som är födda i Sverige. Tabellen belyser invandringens betydelse för befolkningstillväxten och tillväxten i antalet personer i yrkesverksam ålder. Under perioden 1970 till 2002 ökade befolkningen sammanlagt med cirka 859 000 personer. Av denna ökning kan cirka 511 000, eller närmare 60 procent, hänföras till invandringen. För befolkningen i yrkesverksam ålder är proportionerna likartade. Befolkningen ökade med nära 530 000

personer och cirka 57 procent av denna ökning beror på ett invandringsöverskott.

I framtiden kommer befolkningstillväxten att bli än mer beroende av invandring. Av en sammanlagd ökning i totalbefolkningen om närmare 780 000 personer mellan 2002 och 2020 förutser SCB att invandringen står för närmare två tredjedelar eller cirka 515 000 personer. Utan invandring skulle befolkningen i yrkesverksam ålder minska med 130 000 personer fram till 2020. Tack vare att fler personer flyttar till Sverige än härifrån ökar nu i stället befolkningen mellan 20 och 64 år med drygt 180 000 personer. Trots invandringsöverskottet förväntas tillväxten i denna åldersgrupp bli svag under den senare tioårsperioden.

Tabell 4.2 Befolkningsförändring fördelad på invandring och inhemskt födelseöverskott 1970–2020

Tusentals personer

		Netto- invandring	Inhemskt bidrag	Total förändring
1970-1980	Totalbefolkningen	82	154	237
	Befolkning 20-64	42	-15	27
1980-1990	Totalbefolkningen	170	102	272
	Befolkning 20-64 år	105	87	192
1990-2002	Totalbefolkningen	259	91	350
	Befolkning 20-64 år	155	-9	144
2002-2010	Totalbefolkningen	246	80	326
	Befolkning 20-64 år	153	-9	144
2010-2020	Totalbefolkningen	268	185	453
	Befolkning 20-64 år	160	-121	39

Källa: SCB [2003a] och SCB [2003b].

Invandrarnas ursprung har förändrats under senare år

Förutom att antalet invandrare ökade under den senare delen av det förra seklet så har även deras ursprung ändrats. 1980 invandrade totalt sett 39 600 personer till Sverige. Av dessa var drygt 50 procent födda i Norden medan cirka en tredjedel var födda utanför ett utvidgat EU. År 2002 hade det totala antalet invandrare ökat till 64 100 personer, och av dessa var drygt hälften födda utanför EU-området. Det är framförallt flyktinginvandringen och

invandring av anhöriga till dessa som ökat. SCB antar i sin prognos att denna typ av invandring kommer att dominera även under den närmaste tjuugoårsperioden. Eftersom andelen återutvandrande i denna grupp är mindre än för övriga invandrare, se tabell 4.3, kommer antalet personer i befolkningen som är födda utanför ett utvidgat EU att öka snabbt. Av den befolkningsökning om cirka 31 000 personer som invandringen bidrog med netto 2002, hade cirka 24 800 personer, eller närmare 80 procent, sitt ursprung utanför EU-området.

Tabell 4.3 In- och utvandringen 2002 efter födelseland

<i>Antal personer</i>			
	IN	UT	Nettoförändring
Sverige	13 300	15 800	-2 500
Norden	10 100	5 800	4 300
EU25	8 400	3 800	4 600
Resten av Världen	32 400	7 600	24 800
Totalt	64 200	33 000	31 200

Källa: SCB [2003a].

I tabell 4.4 har befolkningsprognosen brutits ned efter födelseland enligt indelningen i tabell 4.3. Av tabellen framgår att vi kan förvänta oss relativt stora förändringar i sammansättningen av befolkningen i yrkesverksam ålder de närmaste decennierna. Antalet infödda svenskar och övriga nordbor i yrkesverksam ålder minskar. Den stora nedgången i antalet nordbor beror på en relativt liten nettoinvandring från dessa länder, samtidigt som medelåldern bland de nordbor som i dag bor i Sverige är hög. Antalet personer från övriga regioner ökar däremot. Det gäller framför allt personer som är födda utanför EU. Denna grupp utgjorde mindre än två procent av befolkningen i yrkesverksam ålder 1980, och kommer enligt prognosen att uppgå till närmare 15 procent 2020. Utöver detta kommer en växande andel av de barn som föds i Sverige att ha föräldrar med ett utländskt ursprung.

Tabell 4.4 Befolkningen i åldern 20–64 år efter födelseregion 1980–2020*Tusentals personer resp. procentuell andel*

	Sverige	Norden	EU25	Övriga länder	Totalt
1980	4 274 89,8	277 5,8	117 2,5	93 1,9	4 761
1990	4 359 88,0	258 5,2	144 2,9	192 3,9	4 953
2002	4 493 85,4	197 3,8	124 2,3	449 8,5	5 263
2010	4 469 82,6	179 3,3	141 2,6	618 11,4	5 407
2020	4 371 80,3	148 2,7	150 2,8	776 14,3	5 445

Anm.: Befolkningens storlek stämmer inte helt överens med befolkningen enligt AKU.

Källa: SCB [2003a], SCB [2003b] samt egna beräkningar.

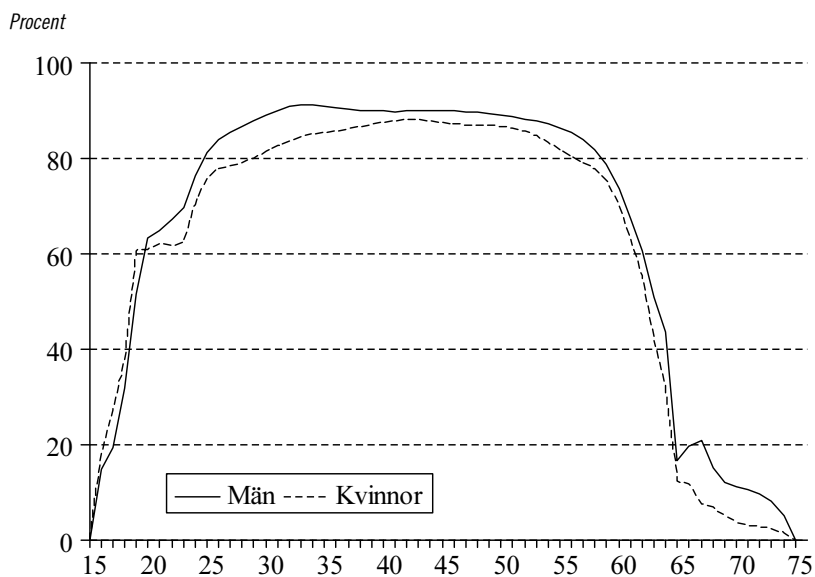
Dessa förändringar i befolkningens sammansättning, både i termer av åldersstruktur och ursprung, kommer med stor sannolikhet att påverka det framtida arbetskraftsutbudet. Om dagens ålders-, ursprungs- och könsspecifika förvärvsfrekvenser består kommer andelen sysselsatta att minska och arbetslösheten att öka. De förändringar som befolkningsprognosen förutsäger är ogynnsamma ur ett arbetskraftsutbudsperspektiv.

4.2 Arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet

Arbetskraftsdeltagandet varierar med ålder och kön

För att tillhöra arbetskraften krävs att en person kan och vill arbeta. De flesta som uppfyller dessa krav är sysselsatta medan en mindre del är arbetslösa.

Diagram 4.3 Arbetskraftsdeltagande 2002, andel av befolkningen i arbetskraften



Anm. Andelarna baserade på ettårsklasser och utjämnade värden för femårsklasser.
Källa: SCB [a]

Diagram 4.3 visar hur arbetskraftsdeltagandet varierade med ålder och kön enligt AKU 2002. I AKU ingår även ungdomar mellan 16 och 19 år. Även om få personer i denna ålder är heltidsarbetande är det inte helt ovanligt att kombinera studier med olika typer av kortare extraarbete. För att betraktas som sysselsatt i arbetskraftsundersökningen räcker det med att ha arbetat minst en timme under mätveckan. År 2002 var cirka 29 procent av befolkningen i åldern 16–19 år sysselsatt och arbetade i genomsnitt strax under 20 timmar i veckan.

Från cirka 25 års ålder tillhör den avgjort största delen av både kvinnor och män arbetskraften. Fram till omkring 55 års ålder är arbetskraftsdeltagandet oförändrat högt. Därefter börjar gradvis allt fler lämna arbetskraften. Efter 60 års ålder sjunker arbetskraftsdeltagandet snabbt. Kvinnor ökade sitt arbetskraftsdeltagande starkt under 1970- och 1980-talen, se diagram 4.4, och skiljer sig i dag endast i liten utsträckning i detta avseende från männen. I en internationell jämförelse är det svenska arbetskraftsdeltagandet högt, framför allt för kvinnor och för personer

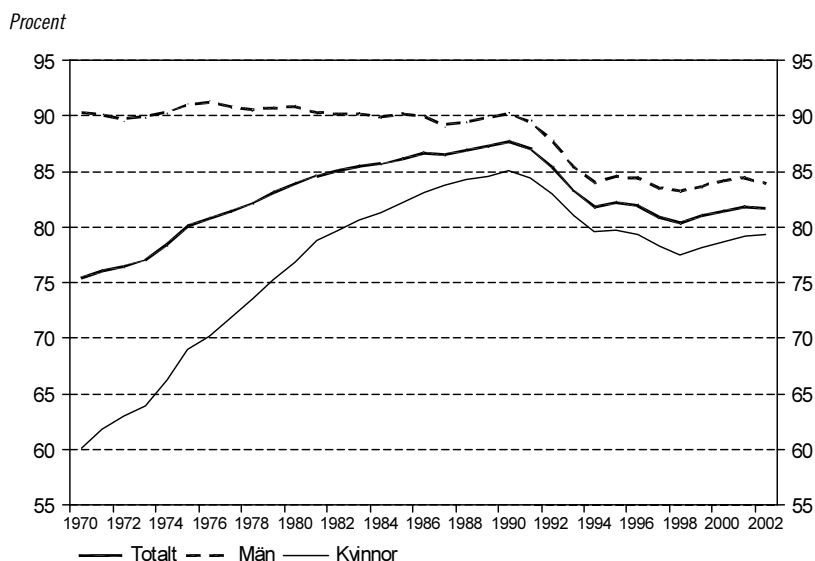
över 55 år. Även om arbetskraftsdeltagandet faller kraftigt mellan 60 och 65 års ålder så kvarstod 2001 cirka 17 procent av männen och cirka 9 procent av kvinnorna i åldersgruppen 65–69 år fortfarande i arbetskraften. Den största delen av dessa var egenföretagare, varav många var verksamma i jordbruket.

Arbetskraftsutbudet har minskat de senaste tio åren

Sett över en längre tidsperiod ökade arbetskraftsdeltagandet fram till 1990. Detta år var cirka 85 procent av alla kvinnor och cirka 90 procent av alla män mellan 20 och 64 år aktiva på arbetsmarknaden, se diagram 4.4. Utvecklingen fram till 1990 ser emellertid helt olika ut för kvinnor och män. I början av 1970-talet sjönk kvinnornas arbetskraftsdeltagande påtagligt när de kom upp i tjugofem-årsåldern och ofta fick barn. De följande årens utbyggnad av barnomsorgen och föräldraförsäkringen i kombination med en stark efterfrågan på kvinnlig arbetskraft har gjort det möjligt för kvinnor att vara kvar i arbetslivet även under de år då barnen är små. Skillnaden mellan mäns och kvinnors arbetskraftsutbud minskade från cirka 30 procentenheter 1970 till omkring 5 procentenheter 1987.

Efter 1987 har kvinnornas arbetskraftsdeltagande utvecklats ungefär på samma sätt som männens, utom för de äldsta och yngsta åldersklasserna. För kvinnor över 55 år har arbetskraftsdeltagandet fortsatt att öka när nya generationer med en allt starkare koppling till arbetsmarknaden gradvis blivit äldre. För kvinnor mellan 20 och 35 år har i stället arbetskraftsdeltagandet åter minskat något relativt männens under 1990-talet.

Diagram 4.4 Arbetskraftsdeltagande för kvinnor och män, 1970–2002, andel av befolkningen i arbetskraften



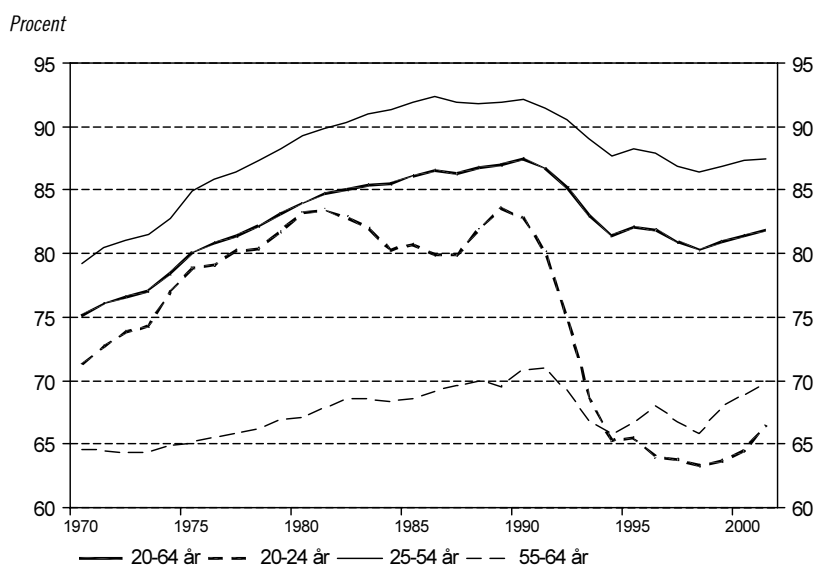
Källa: SCB [a].

Under början av 1990-talet sjönk arbetskraftsdeltagandet snabbt för båda könen till följd av den kraftiga lågkonjunkturen. Nedgången kom först och har varit störst för yngre personer, se diagram 4.5. Under de senaste åren har läget på arbetsmarknaden åter förbättrats och antalet sysselsatta ökat. Trots detta når inte arbetskraftsdeltagande upp till det sena 1980-talets nivåer för någon av åldersgrupperna. Framförallt för personer i åldrarna 20–24 år är nedgången kraftig i jämförelse med tidigare nivåer. Från att tidigare ha haft ett betydligt högre arbetskraftsdeltagande än de som är äldre än 55 år, gäller det omvända sedan 1994.

Utvecklingen i diagram 4.4 och 4.5 påverkas delvis av konjunkturella faktorer. I slutet på 1980-talet var arbetsmarknaden överhettad, arbetslösheten låg länge under 2 procent med en snabb löneökningstakt och hög inflation som följd. Under 1990-talets första år kom sedan en djup lågkonjunktur med historiskt sett mycket hög arbetslöshet vilket sannolikt höll tillbaka arbetskraftsutbudet. Om man justerar för dessa variationer tycks det finnas en trend mot ett lägre arbetskraftsdeltagande som går

tillbaks till åtminstone mitten av 1980-talet. För män och yngre kvinnor har denna trend varit dominerande sedan 1970-talets slut. För kvinnor äldre än 25 år var trenden den motsatta fram till omkring 1990. Därefter har arbetskraftsdeltagandet tenderat att utvecklas mer i linje med de övrigas även för denna grupp. Förändringen beror inte på demografiska faktorer utan är tydlig för varje åldersklass och kön för sig, se diagram 4.5. Endast de äldsta kvinnorna utgör som nämnts ovan ett undantag härvidlag.

Diagram 4.5 Arbetskraftsdeltagande 1970–2002, andel av befolkningen i arbetskraften



Källa: SCB [a].

Arbetslöshet och sysselsättning

Ett antal av de personer som vill och kan arbeta, dvs. uppfyller kriterierna för att tillhöra arbetskraften, är inte sysselsatta. Även arbetslösheten har varierat relativt kraftigt över tiden och skiljer sig åt i olika åldrar och för olika kön. Generellt är arbetslösheten högre bland personer som invandrat till Sverige än bland personer som är födda här. Även regionalt är skillnaderna betydande.

I analyser av arbetslösheten görs ofta en uppdelning i en komponent som är konjunkturberoende, och som därmed skulle försvinna vid ett normalt konjunkturläge, och en underliggande strukturell komponent. Den senare komponenten är beroende av långsiktiga faktorer som arbetsmarknadens funktionssätt, hur väl efterfrågan och utbud på olika typer av arbetskraft sammanfaller, flexibiliteten i lönebildningen, i vilken utsträckning transfererings-systemen uppmuntrar till arbete, utbildningssystemets förmåga att tillgodose behoven av arbetskraft, etc. Även storleken på denna del av arbetslösheten kan förändras under en längre tidsperiod.

Tabell 4.5 Arbetslöshet 1970–2001

Procent

		16-24 år	25-54 år	55-64 år	16-64 år
1970	Kvinnor	3,3	1,3	1,3	1,7
	Män	2,5	0,9	1,5	1,3
1980	Kvinnor	5,6	1,6	1,6	2,3
	Män	4,5	1,1	1,6	1,7
1990	Kvinnor	3,6	1,2	1,6	1,6
	Män	3,8	1,3	1,3	1,7
1995	Kvinnor	14,0	5,9	6,3	6,9
	Män	16,1	7,2	8,5	8,5
2002	Kvinnor	7,5	3,1	3,2	3,6
	Män	9,8	3,6	4,3	4,4

Källa: SCB [a].

Även om uppdelningen av arbetslösheten i en konjunkturrell och en strukturell del är fruktbar rent analytiskt är den i praktiken svår att göra. Olika statistiska metoder ger skilda resultat. Av tabell 4.5 framgår att det verkar finnas över tiden stabila skillnader mellan olika grupper. Arbetslösheten bland ungdomar är t.ex mer än dubbelt så hög alla år som för de mellan 25 och 54 år, den åldersgrupp som har den lägsta arbetslösheten. Fram till 1989 var arbetslösheten högre bland kvinnor än bland män. Från 1990 har det omvända förhållandet gällt. Detta antyder att varje åldersgrupp och kön har sin egen jämviktsarbetslöshet, vilket gör att demografiska förändringar av arbetskraftens sammansättning kan påverka den sammantagna jämviktsarbetslösheten.

Andelen förvärvsaktiva är lägre för invandrare än för inrikes födda

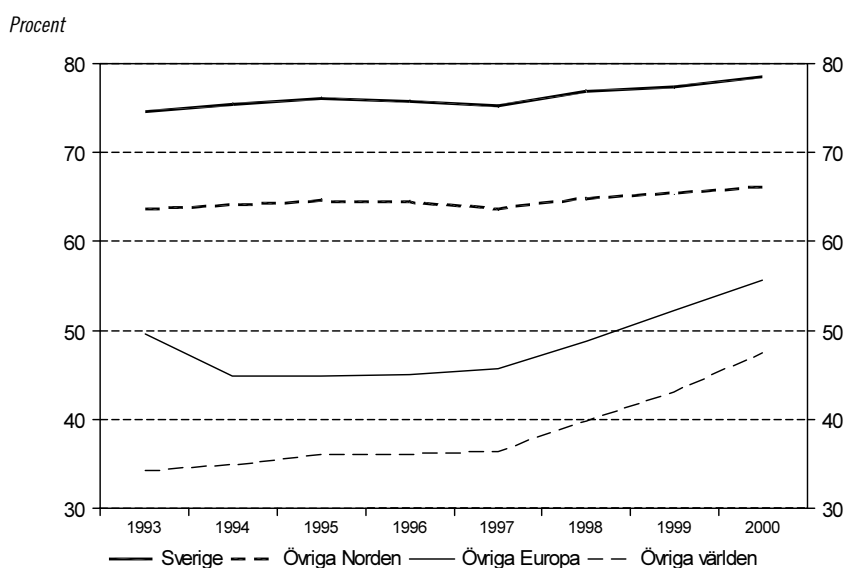
Den totala befolkningen i Sverige mellan 20 och 64 år uppgick 2002 till cirka 5 250 000 personer. Av dessa var cirka 770 000 eller cirka 14,6 procent födda utomlands, se tabell 4.4 ovan. Samma år var cirka 77 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år sysselsatt enligt AKU. Bland dem som var födda utomlands var motsvarande andel endast cirka 63 procent. Sysselsättningsgraden är med andra ord betydligt lägre bland personer som är födda utomlands än bland inrikes födda. Detta beror både på att arbetskraftsdeltagandet är lägre bland invandrare, och på att arbetslösheten är högre.

En annan källa till arbetsmarknadsstatistik som kan brytas ned i undergrupper beroende på ursprung är RAMS, registerbaserad arbetsmarknadsstatistik⁴. Till skillnad från AKU är detta ingen urvalsundersökning utan baseras på registerdata. Detta gör att produktionen av statistiken sker med större tidseftersläpning, men att resultaten bör vara säkrare. I RAMS används begreppet förvärvsarbetade som är antalet sysselsatta minus ett mindre antal medhjälpande familjemedlemmar. Enligt denna statistikkälla är förvärvsfrekvensen bland utlandsfödda ännu lägre än vad AKU anger. Förvärvsfrekvensen varierar med invandringsland och med den tid som personen ifråga tillbringat i Sverige, se diagram 4.6 och 4.7. I genomsnitt var endast 55,3 procent av de utlandsfödda i åldrarna 20–64 år förvärvsarbetade 2000 enligt RAMS.

Skillnaderna jämfört med inrikes födda är relativt stora för alla ursprungsregioner. I genomsnitt för perioden 1993–2000 hade en person mellan 20 och 64 år född i ett annat nordiskt land en förvärvsfrekvens som låg nära 12 procentenheter lägre än för personer födda i Sverige. Ju större det geografiska avståndet är till födelselandet, desto större är skillnaden i förvärvsfrekvens. För invandrare födda utanför Europa var förvärvsfrekvensen igenomsnitt närmare 40 procentenheter lägre än för inrikes födda. I takt med att arbetsmarknaden förbättrats under slutet av 1990-talet har skillnaden krympt utom för övriga nordbor där den varit relativt stabil, se diagram 4.6.

⁴ SCB [b]

Diagram 4.6 Förvärvsfrekvens efter födelseregion 1993–2000

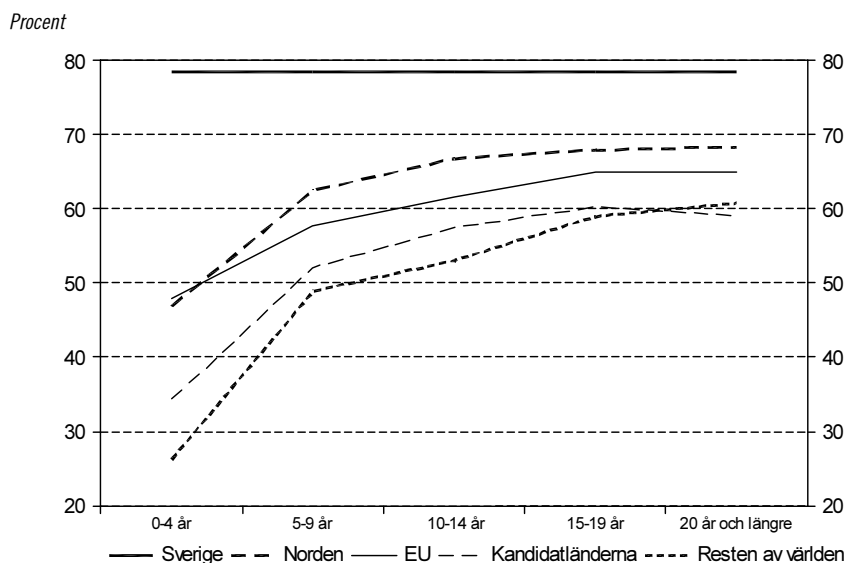


Källa: SCB [b].

Förvärvsfrekvensen stiger med antalet år i Sverige och skillnaden mellan olika ursprungsregioner tenderar då att minska. Efter 15 års vistelsetid i Sverige ökar emellertid andelen förvärvsarbetande endast marginellt. Även efter så lång tid i Sverige kvarstår relativt stora skillnader jämfört med personer som är födda i landet. Efter mer än 20 år i Sverige har nordbor fortfarande en förvärvsfrekvens som ligger mer än 10 procentenheter lägre än för inrikes födda. För personer födda utanför EU är skillnaden närmare 20 procentenheter, se diagram 4.7. Skillnaderna kvarstår även för andra generationens invandrare. Även personer födda i Sverige av föräldrar med utländskt ursprung klarar sig sämre på arbetsmarknaden. Detta gäller även efter att hänsyn tagits till utbildningsnivå, skolbetyg, etc.⁵.

⁵ Se t.ex. bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999/2000 – Arai, M., Regnér, H. och Schröder, L. [1999], Integrationsverket [2003] och Ds 2000:69.

Diagram 4.7 Förvärfrekvens för personer 20–64 år efter vistelsetid i Sverige och födelseregion 2000



Källa: SCB [b].

Eftersom invandringen är avgörande för att befolkningen i yrkesverksam ålder skall växa är de stora skillnaderna i arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet mellan personer som är födda i Sverige och de som flyttar hit problematiska. Ett lägre arbetskraftsdeltagande bland invandrare än i den infödda befolkningen är dock inte enbart ett svenskt fenomen, utan återkommer i ett stort antal OECD länder.

Endast i USA och Finland har inflyttade män en högre sysselsättningsgrad än de infödda, medan inflyttade kvinnor har en lägre sysselsättningsgrad i samtliga länder i tabell 4.6. Skillnaderna är också större i genomsnitt bland kvinnor än bland män. Relativt sett verkar integrationen av kvinnor på arbetsmarknaden vara mer framgångsrik i Sverige. Enbart i Norge av de angivna länderna uppvisar invandrade kvinnor en högre sysselsättningsgrad. För män gäller det omvända. Endast i Danmark har invandrade män en lägre sysselsättningsgrad än i Sverige, medan manliga invandrare i Finland och Norge t.o.m. har en högre sysselsättningsgrad än infödda svenskar.

Tabell 4.6 Andel sysselsatta i ett urval OECD länder, genomsnitt 1999–2000

	Män			Kvinnor		
	<i>Infödda</i>	<i>Inflyttade</i>	<i>Differens</i>	<i>Infödda</i>	<i>Inflyttade</i>	<i>Differens</i>
S	80,5	65,1	-15,4	75,3	59,4	-15,9
DK	79,2	63,0	-16,2	75,5	48,3	-27,2
SF	79,8	81,1	1,3	74,4	58,0	-16,4
N	86,0	84,5	-1,5	77,7	70,7	-7,0
D	80,1	77,9	-2,2	64,8	49,9	-14,9
NL	84,8	67,2	-17,6	66,4	44,6	-21,8
UK	84,9	76,2	-8,7	69,2	56,0	-13,2
USA	73,4	79,6	6,2	61,6	53,7	-7,9

Källa OECD [2003a].

Hur väl invandrare integreras på arbetsmarknaden hänger sannolikt ihop med både antalet invandrare och av vilka skäl de ges uppehållstillstånd. Länder med en relativt liten invandring, som Finland och Norge, har ett bättre utfall än Danmark, Holland och Sverige med relativt stor invandring. USA är exempel på ett land som i betydligt högre utsträckning än Sverige bedriver en aktiv politik för att locka till sig arbetskraftsinvandrare. Här har invandrade män en högre sysselsättningsgrad än infödda, medan skillnaden mellan infödda och inflyttade kvinnor är relativt liten.

Demografin bidrar till att arbetskraftsutbudet minskar till 2020

De förändringar i befolkningens sammansättning som förväntas fram till 2020 kommer sannolikt att påverka antalet sysselsatta och arbetslösa. Både de åldersmässiga och de ursprungsmässiga sammansättningsförändringarna bidrar till att hålla tillbaka antalet sysselsatta och höja arbetslösheten vid ett oförändrat beteende. Om andelen män och kvinnor i olika ålder och av olika ursprung som är sysselsatta respektive arbetslösa är oförändrad fram till 2020 kommer det totala arbetskraftsutbudet att utvecklas som i tabell 4.7.

Tabell 4.7 Den yrkesverksamma befolkningen efter födelseregion 2002–2020

Tusentals personer resp. procentuell andel

	Befolkning	Arbetskraft	Sysselsatta	Arbetslöshet ¹	Sysselsättningsgrad ²
<i>2002</i>					
S ³	4 493	3 760	3 640	3,3	80,9
N	197	153	147	4,1	74,3
E	124	87	82	5,3	66,3
R	449	288	255	11,9	56,6
T	5 263	4 287	4 123	4,0	78,2
<i>2010</i>					
S	4 469	3 693	3 572	3,5	79,8
N	179	134	128	4,2	71,4
E	141	98	92	5,5	65,8
R	618	394	346	12,7	55,8
T	5 407	4 318	4 137	4,4	76,4
<i>2020</i>					
S	4 371	3 643	3 525	3,4	80,5
N	148	112	107	4,5	72,2
E	150	104	99	5,5	65,9
R	776	480	424	12,2	54,5
T	5 445	4 339	4 155	4,4	76,2

¹ Arbetslöshet i ålderna 16–64 år.

² Justerat för de som är sysselsatta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

³ Födelseregion förkortad enligt S=Sverige, N=Övriga Norden, E=EU25 förutom Norden, R=Resten av Världen och T=samtliga födelseregioner.

Källa: SCB [a], SCB [b], SCB [2003a], SCB [2003b] samt egna beräkningar.

Trots att antalet personer i åldersgruppen 20–64 år ökar med drygt 180 000 personer fram till 2020, så ökar antalet personer i arbetskraften och antalet sysselsatta endast med cirka 50 000 respektive 30 000 personer vid ett oförändrat arbetsmarknadsbeteende. Det betyder att den största delen av befolkningsökningen kommer att utgöras av personer som står utanför arbetskraften, och att arbetslösheten ökar. Från 2002 till 2020 minskar andelen av befolkningen mellan 20 och 64 år som är reguljärt sysselsatta med 2 procentenheter. Samtidigt ökar arbetslösheten med 0,4 procentenheter. Antalet personer som försörjs med sociala ersättningar ökar därmed. Inom varje ursprungsgrupp sker mindre förändringar som beror på den åldersmässiga sammansättningen inom gruppen. Denna bidrar till att sänka sysselsättningsgraden i varje enskild ursprungsgrupp under den

närmaste tioårsperioden. På sikt är dock de ursprungsmässiga sammansättningsförändringarna mer avgörande för den totala förändringen. Trots att sysselsättningsgraden ökar igen efter 2010 i varje ursprungsgrupp utom för de som är födda utanför EU15, så fortsätter andelen sysselsatta att sjunka totalt sett.

4.3 Frånvaro och medelarbetstid

Cirka 22 procent av de sysselsatta är frånvarande en genomsnittlig arbetsdag

Cirka 708 000 personer eller omkring 17 procent av de sysselsatta i åldrarna 20–64 år var i genomsnitt frånvarande på heltid från sitt arbete under en godtyckligt vald vecka 2002 enligt AKU. Resterande del av de sysselsatta som arbetade åtminstone en timme under mätveckan kallas i arbetskraftsundersökningen för *personer i arbete*. En relativt stor del av de som var i arbete, cirka 960 000 personer, var frånvarande från sitt arbete under en del av veckan. I genomsnitt var de deltidfrånvarande borta något mer än en dag av veckan. Omräknat till heltidsekvivalenter uppgår den totala genomsnittliga frånvaron till cirka 950 000 personer eller cirka 22 procent av de sysselsatta.

Tabell 4.8 Frånvaro och medelarbetstid i åldersgruppen 20–64 år 2002

	Tusentals personer	Medelarbetstid per vecka
Sysselsatta	4 123	30,7
Frånvarande hela veckan	708	
I arbete	3 415	37,0
Frånvarande del av veckan	957	
Tusentals arbetstimmar per vecka	127 510	

Källa: SCB [a].

Frånvaron påverkar medelarbetstiden, dvs. den genomsnittliga tid som en person arbetar under en given period. Den kan antingen definieras som den vanligen arbetade tiden, dvs. i det närmaste den tid som en person åtagit sig att arbeta, eller den faktiskt arbetade tiden, vilket är den vanligen arbetade tiden justerad för olika typer

av frånvaro och övertidsarbete. När den faktiskt arbetade tiden multipliceras med antalet personer i arbete erhålls antalet arbetade timmar i ekonomin. Ett annat sätt att mäta medelarbetstiden är att relatera antalet arbetade timmar till samtliga sysselsatta. Det senare värdet är mindre än det förra eftersom de frånvarande inte bidrar med några arbetstimmar, se tabell 4.8. I AKU utgör antalet heltidsfrånvarande skillnaden mellan antalet sysselsatta personer och antalet personer i arbete, medan de deltidfrånvarande betraktas både som sysselsatta och i arbete. Det innebär att den frånvaro som uppkommer till följd av heltidsfrånvaron endast påverkar antalet arbetade timmar per sysselsatt, medan de deltidfrånvarandes frånvaro påverkar den faktiska medelarbetstiden för dem som är i arbete.

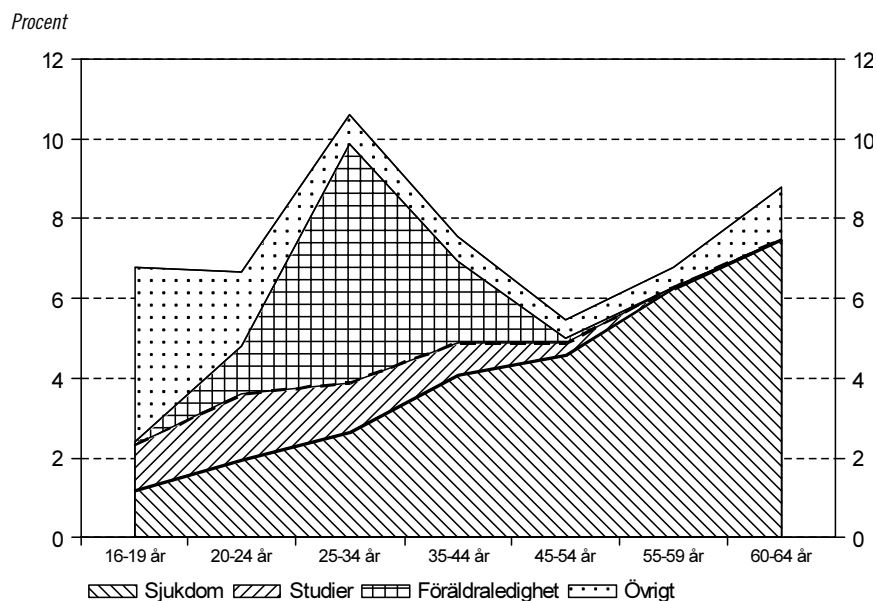
Det finns ett antal olika orsaker till frånvaro. I en diskussion om sambandet mellan frånvaro och medelarbetstid kan det finnas skäl att dela upp analysen i en del som handlar om frånvaro till följd av semester och arbetstidens förläggning och en annan del som handlar om övrig frånvaro. Cirka hälften av frånvaron utgörs av semesterledighet eller av arbetstidens förläggning. Frånvaron är i detta fall vanligen avtalad med arbetsgivaren i förväg och ger inte upphov till ett löneavdrag. Den frånvarande betalar i stället genom att i en förhandling avstå från en del av ett potentiellt löneutrymme. Denna komponent förändras sannolikt mer långsamt och bör på sikt hänga samman med hur fritid värderas i jämförelse med konsumtion av varor och tjänster. Vid en fortsatt produktivitetstillväxt kommer troligtvis en del av de ökade konsumtionsmöjligheter som detta innebär att tas ut i form av mer fritid. Detta skulle tala för att denna typ av frånvaro kommer att öka framöver.

Andra vanliga orsaker till frånvaro är sjukdom, föräldraledighet eller studier. Denna typ av frånvaro är av mer individuell natur och innebär att arbetstiden för den frånvarande kortas i jämförelse med kollegornas. Den frånvarande drabbas i dessa fall oftast av löneavdrag, men kompenseras i allmänhet genom en skattefinansierad inkomstbortfallsförsäkring. Denna del av frånvaron kan tänkas ha en starkare koppling till den demografiska utvecklingen och olika befolkningsgruppers frånvaromönster.

I diagram 4.8 visas hur den frånvaro som inte beror på semester eller arbetstidens förläggning varierar med ålder. Med stigande ålder blir sjukdom en allt vanligare frånvaroorsak och studier allt mindre vanligt. Föräldraledigheten är av naturliga skäl vanligast i

åldern 25 till 34 år och kvinnorna står för den absolut största delen, närmare 90 procent, av denna frånvaro. Cirka 1 procent av de sysselsatta, en större andel bland de allra yngsta, är frånvarande av andra skäl. Eftersom frånvaromönstret förändras över livscykeln och är beroende av antalet barn som föds är den demografiska utvecklingen av intresse även här.

Diagram 4.8 Andel sysselsatta som är frånvarande på heltid efter ålder och skäl 2002



Källa: SCB [a].

Om de åldersmönster för frånvaron som visas i diagram 4.8 kombineras med den förväntade befolkningsutvecklingen så ger detta en utveckling mot svagt ökande frånvaro. Fram till 2010 ökar antalet frånvarande av andra skäl än semester och arbetstidens förläggning med sammanlagt cirka 13 000 personer, vilket motsvarar cirka 0,4 procent av antalet personer i arbete, se tabell 4.9. Det är främst antalet föräldralediga som ökar när fruktsamheten stiger. Antalet barn mellan 0 och 4 år väntas öka med 16 procent mellan 2002 och 2010, och med ytterligare nära 9 procent under tioårsperioden därefter. Antalet frånvarande av andra skäl ökar

endast i mycken liten omfattning. Antalet frånvarande fortsätter att öka i långsam takt även mellan 2010 och 2020 vid oförändrat beteende. Hela uppgången mellan dessa år beror på fler föräldralediga.

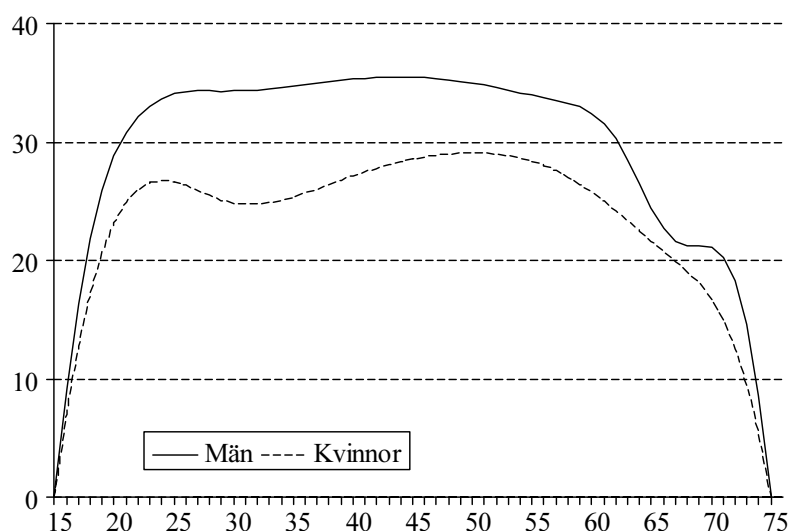
Tabell 4.9 Antalet frånvarande av andra skäl än semester och arbetstidens förläggning, 2002–2020

<i>Tusentals personer</i>			
	2002	2010	2020
Sjukdom	176	177	176
Studier	31	32	32
Föräldraledighet	84	94	101
Övrigt	36	39	37
Totalt	328	341	346

Källa: SCB [a], egna beräkningar.

Medelarbetstiden påverkas av ett antal faktorer på kort och lång sikt. För det första finns det stora skillnader i arbetstidens längd mellan kvinnor och män, samt mellan olika åldersgrupper, se diagram 4.9. Kvinnor har generellt en kortare arbetstid än män och personer i arbetskraftens kärnåldrar, 25 till 55 år arbetar fler timmar än de som är yngre och äldre. Kvinnor uppvisar till skillnad från män en tydlig nedgång i genomsnittlig arbetstid under den ålder då de vanligen har små barn. Ålders- och könsmönster som dessa gör att sammansättningsförändringar i arbetskraften som beror på demografin eller andra faktorer kommer att påverka medelarbetstiden.

Diagram 4.9 Genomsnittlig arbetstid per sysselsatt och vecka år 2002

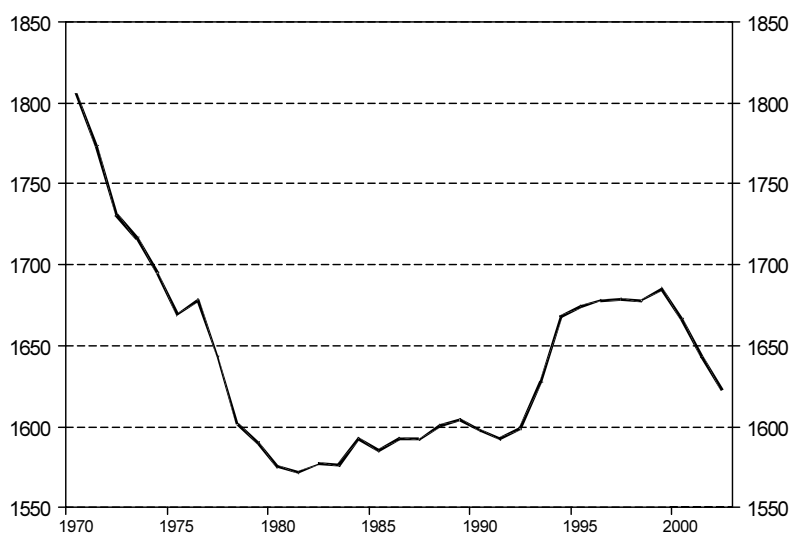


Källa: SCB [a], utjämnade femårsvärden.

Medelarbetstiden är inte heller konstant över tiden för de olika åldersgrupperna. Sett över en längre tidsperiod har den genomsnittliga arbetstiden tenderat att minska allt eftersom produktivitetstillväxten möjliggjort en ökad realinkomst. På så sätt har en del av produktionsökningen under 1900-talet tagits ut i en kortare arbetsvecka, längre semester och ökade möjligheter till frånvaro på grund av studier, föräldraledighet, sjukdom etc. Under perioden 1970 till 1980 minskade den genomsnittliga arbetstiden med 1,3 procent per år, se diagram 4.10. Även om en del av denna utveckling förklaras av en stark sysselsättningsökning för kvinnor med en genomsnittligt kortare arbetstid så genomfördes också ett flertal avtalade och lagstiftade arbetstidsförkortningar.

Nedgången i medelarbetstid bröts dock omkring 1980 och därefter har arbetstiden ökat något. I genomsnitt ökade årsarbetstiden per sysselsatt med cirka 0,5 procent per år mellan 1981 och 1999. De senaste åren har medelarbetstiden åter minskat, bland annat till följd av en ökande sjukfrånvaro. Det är dock för tidigt att säga om detta är en mer tillfällig utveckling eller ett nytt trendbrott.

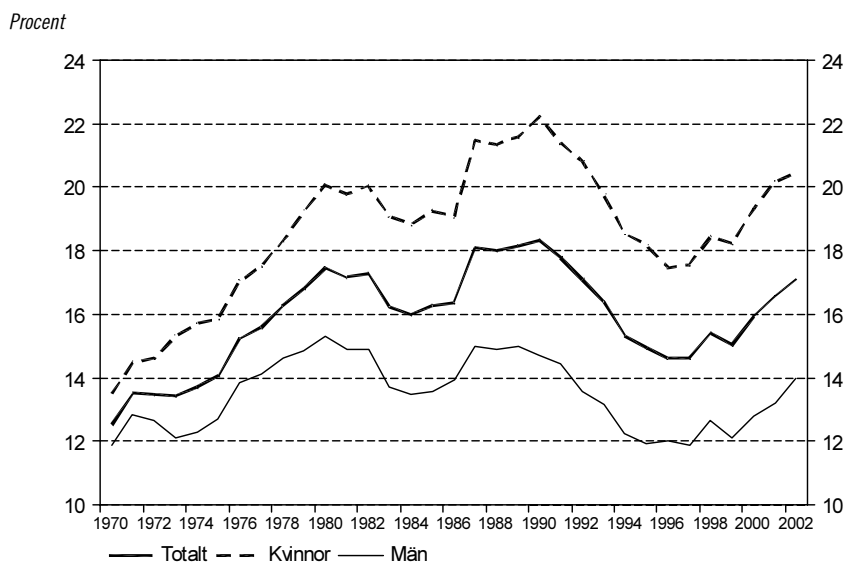
Diagram 4.10 Arbetade timmar per sysselsatt och år 1970–2001



Källa: SCB [c].

Det finns ett flertal förklaringar till att antalet arbetade timmar per sysselsatt ökat sedan 1980. En orsak är att andelen sysselsatta minskat bland personer under 25 år och äldre än 60 år, vilka har en kortare arbetstid än genomsnittet. En annan förklaring är variationer i antalet sysselsatta som av olika skäl är frånvarande från sin arbetsplats. Denna andel ökade snabbt under 1970-talet när medelarbetstiden föll, och i något lägre takt under 1980-talet när medelarbetstiden stabiliserades, se diagram 4.11. Frånvaron nådde en toppnivå 1990, samtidigt som arbetslösheten var så låg som 1,6 procent. I genomsnitt var mer än 820 000 personer eller drygt 18 procent av de sysselsatta frånvarande hela mätveckan. Den kraftiga försämring av arbetsmarknadsläget som följde fick frånvaron att åter sjunka till en ny bottennivå 1997. Detta år var i genomsnitt 575 000 personer eller 14,6 procent av de sysselsatta frånvarande på heltid. De senaste årens sysselsättningsökning i kombination med det kraftigt ökande antalet sjukskrivna har gjort att andelen frånvarande ökade till 17,1 procent av de sysselsatta 2002. Som framgår av diagram 4.11 skiljer sig frånvarons nivå mellan kvinnor och män, medan utvecklingen är relativt likartad.

Diagram 4.11 Andel sysselsatta som är frånvarande hela veckan, 1970–2002



Källa: SCB [a].

4.4 Arbetskraftens utveckling i basscenariot

Tabell 4.10 sammanfattar utvecklingen av arbetskraftsutbudet under perioden 1970 till 2002 och beskriver en möjlig fortsatt utveckling under den närmaste artonårsperioden. Denna utveckling ligger sedan till grund för beräkningarna i basscenariot. Antalet arbetade timmar per person i yrkesverksam ålder, rad 4 i tabell 4.10, kan brytas upp i tre komponenter som överensstämmer med de tre första raderna i tabell 4.10. Sambandet kan uttryckas i en ekvation på följande sätt

$$\frac{SY}{BF} \cdot \frac{IA}{SY} \cdot \frac{AT}{IA} = \frac{AT}{BF}$$

där SY är antalet sysselsatta, BF antalet personer i åldrarna 16–64 år, IA antalet personer i arbete och AT är antal arbetade timmar i ekonomin.

Sysselsättningen hålls uppe genom att fler invandrare kommer in på arbetsmarknaden

Den första termen i ekvationens vänsterled, SY/BF, är andelen personer i yrkesverksam ålder som är sysselsatta. I tabell 4.10 första raden visas hur denna andel förändrats sedan 1970. Här framgår att andelen sysselsatta ökade relativt snabbt under 1970-talet och att ökningstakten avtog något under 1980-talet. En viktig förklaring är den starkt växande kvinnliga förvärvsfrekvensen under dessa år. Under 1990-talet minskade andelen sysselsatta åter, framförallt under decenniets första hälft. Det är särskilt ungdomar under 25 års ålder som sänkt sin andel när utbildningskraven höjts, men andelen sysselsatta har sjunkit för alla åldrar och kön utom för de äldsta kvinnorna. Sett över hela perioden 1970–2002 var andelen sysselsatta mer eller mindre oförändrad.

Tabell 4.10 Förändring i arbetskraftsutbud, 1970–2020

Årlig procentuell förändring

	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2002	1970- 2002	2002- 2010	2010- 2020
Andel sysselsatta	0,8	0,4	-0,9	0,0	-0,2	0,2
Frånvaro ¹	-0,6	-0,1	0,1	-0,2	-0,0	-0,0
Medelarbetstid	-0,7	0,3	0,0	-0,2	-0,1	-0,2
Arbetade timmar per person 16-64 år	-0,6	0,5	-0,7	-0,3	-0,4	0,0
Befolkning 16-64 år	0,1	0,4	0,4	0,3	0,5	-0,1
Arbetade timmar	-0,5	0,9	-0,3	0,0	0,1	-0,0
Andel av total- befolkningen i yrkes- verksam ålder	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,5
Arbetade timmar per capita	-0,8	0,6	-0,7	-0,3	-0,4	-0,5

¹Ett negativt bidrag från frånvaron innebär att antalet arbetade timmar minskar på grund av ökad frånvaro.

Källa: SCB [a] och egna beräkningar.

Utvecklingen under de närmaste tjugo åren bygger på ett antagande om att dagens köns- och åldersmässiga skillnader i sysselsättningsfrekvenser i stort sett blir bestående. Det innebär att den trend mot ett successivt sjunkande arbetskraftsdeltagande som har observerats för många åldersgrupper upphör. Förändringarna i

den yrkesverksamma befolkningens sammansättning under perioden fram till 2020 är dock relativt ogynnsamma ur ett arbetskraftsutbudsperspektiv. Trots att antalet personer i åldrarna 20–64 år förväntas öka med cirka 182 000 personer, så ökar antalet sysselsatta endast med cirka 33 000 personer, se avsnitt 4.2 och tabell 4.7 ovan.

I basscenariot antas att invandrarnas ställning på arbetsmarknaden gradvis kommer att förbättras fram till 2020. Detta är en utveckling som varit tydlig under de senaste åren, då andelen sysselsatta bland personer födda utomlands ökat snabbare än för inrikes födda. I framskrivningen ökar andelen sysselsatta så att en fjärdedel av dagens skillnader i sysselsättningsgrad och arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda av olika ursprung försvinner fram till 2020. Skillnaderna minskar på samma sätt för varje enskild ursprungsgrupp. Sammansättningseffekter inom gruppen utlandsfödda gör emellertid att skillnaden totalt sett mellan inrikes och utrikes födda inte minskar med en fjärdedel. Detta beror på att antalet nordbor, med relativt hög andel sysselsatta, ökar betydligt långsammare än invandrare från länder utanför EU med relativt låg andel sysselsatta. Förändringen av invandrargruppens sammansättning gör att endast cirka 15 procent av dagens skillnader mellan svenskar och utlandsfödda försvinner fram till 2020. Trots detta kommer cirka 63 000 fler personer att vara sysselsatta 2020 än vad som blir fallet om invandrarnas situation på arbetsmarknaden inte förbättras. En ökad integration innebär också att den uppgång i arbetslösheten som följer av oförändrade relativa arbetslöshetstal för varje invandrargrupp motverkas, så att arbetslösheten på sikt är oförändrad på 4,0 procent i basscenariot.

Det har vidare antagits att sysselsättningen 2002, som är det år som beräkningarna utgår från, påverkades negativt av konjunkturläget. För att kompensera för denna konjunkturreffekt ökar antalet sysselsatta inledningsvis snabbare än vad som hade varit fallet om 2002 hade varit ett år med ett normalt konjunkturläge. Fram till 2006 bedöms antalet sysselsatta öka med cirka 47 000 personer av konjunkturrella skäl.

Slutligen antas att dagens höga ohälsotal framför allt bland de äldre i den yrkesverksamma befolkningen kommer att sjunka något framöver. Nedgången kommer inte till stånd genom att de som i dag är långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade återgår till sysselsättning, utan genom att morgondagens personer i åldrarna 55–64 år inte kommer att vara frånvarande på grund av ohälsa i

samma utsträckning som i dag. Det innebär att sysselsättningsfrekvensen i åldrarna över 55 år kommer att öka först mot slutet av framskrivningsperioden. Denna beteendeförändring förväntas öka sysselsättningen med cirka 8 000 personer.⁶

Tabell 4.11 Bidrag till ökning i antalet sysselsatta 2002–2020

Tusentals personer

Sysselsättningsökning vid oförändrat beteende	33
Konjunkturåterhämtning	47
Ökad integration	63
Längre arbetsliv – förbättrad hälsa	8
Total förändring	151

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 4.11 sammanfattas hur olika faktorer bidrar till den totala förändringen i antalet sysselsatta i basscenariot mellan 2002 och 2020. Vid ett oförändrat beteende ökar antalet sysselsatta med cirka 33 000 personer till följd av befolkningsutvecklingen, se tabell 4.7 ovan. Antaganden om en uppgång i sysselsättningsgraden bidrar med cirka 63 000 och 8 000 fler sysselsatta bland invandrare respektive personer i åldrarna 55–64 år. De närmaste årens konjunkturförstärkning bidrar med ytterligare cirka 47 000 personer. Sammantaget ökar antalet sysselsatta med 151 000 personer mellan 2002 och 2020 i basscenariot.

Trots att antalet sysselsatta ökar så innebär det att andelen sysselsatta minskar med 0,2 procent per år fram till 2010, för att sedan öka svagt mellan 2010 och 2020. Andelen sysselsatta i åldern 20–64 år sjunker från 78,2 procent 2002 till 77,2 procent 2010 för att sedan åter stiga till 78,1 procent 2020. Om inte de antagna sysselsättningsökningarna förverkligas minskar andelen sysselsatta i åldrarna 20–64 år med cirka 2 procentenheter, medan arbetslösheten ökar med 0,4 procentenheter, se tabell 4.7.

Frånvaron ligger kvar på en hög nivå

⁶ För en mer utförlig diskussion av de äldres framtida arbetskraftsutbud se bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04.

Den andra termen i vänsterledet, IA/SY, beskriver frånvaron, antalet personer i arbete i relation till de sysselsatta, rad 2 i tabell 4.10. Här tycks det finnas ett visst negativt samband till sysselsättningsutvecklingen så att fler sysselsatta i befolkningen leder till en högre frånvaro och tvärtom. Andelen frånvarande ökade med 0,6 procent per år under 1970-talet, i lägre takt under 1980-talet och sjönk sedan kraftigt under 1990-talets början. Under den senare delen av 1990-talet och början av detta sekel har frånvaron åter ökat snabbt. I genomsnitt ökade andelen frånvarande med 0,2 procent per år 1970–2002. Tabellen beskriver utvecklingen av den sammanlagda frånvaron, såväl den som beror på fler semesterdagar och arbetstidens förläggning som frånvaro på grund av sjukdom, föräldraledighet, etc.

Under perioden fram till 2020 kommer frånvaron att fortsätta öka något till följd av en högre fruktsamhet och fler föräldralediga. I de antaganden som redovisas i tabell 4.9 har däremot frånvaron på grund av semester och arbetstidens förläggning inte ändrats. Om förslagen att införa ytterligare en helgdag den 6 juni, utöka försöken med friår, ett individuellt kompetenssparande eller kommittén för nya arbetstids- och semesterreglers förslag genomförs innebär det att frånvaron skulle öka ytterligare. Om regeringens mål att halvera sjukfrånvaron till 2008 nås skulle frånvaron minska kraftigt. Ingen av dessa utvecklingar har tagits med i beräkningen. I beräkningen ökar andelen frånvarande svagt, från 17,1 procent av de sysselsatta 2002 till 17,3 procent 2010 och ligger sedan kvar på oförändrad nivå till 2020.

Svag nedgång i den genomsnittliga veckoarbetstiden

Den sista termen i vänsterledet slutligen, AT/IA, är medelarbetstiden definierad som antalet arbetade timmar per person i arbete. Medelarbetstiden definierade på detta sätt sjönk varje år under 1970-talet men har sedan uppvisat en mer varierande utveckling. I genomsnitt betyder det att den ökade svagt under 1980-talet för att sedan vara mer eller mindre oförändrad mellan 1990 och 2002. Sett över hela perioden har medelarbetstiden minskat med 0,2 procent per år, vilket motsvarar cirka 2,5 timmar per vecka mellan 1970 och 2002. I beräkningen har antagits att det finns ett långsiktigt samband mellan stigande produktivitet, högre BNP och en kortare arbetstid. Denna strävan att förkorta

arbetstiden leder både till att en viss del av ett framtida löneutrymme sätts av för arbetstidsförkortningar i avtalsförhandlingarna, samtidigt som lagstiftning genomförs som har samma effekt. Arbetstiden per person i arbete antas därför fortsätta att sjunka med i genomsnitt 0,2 procent per år även under perioden fram till 2020.

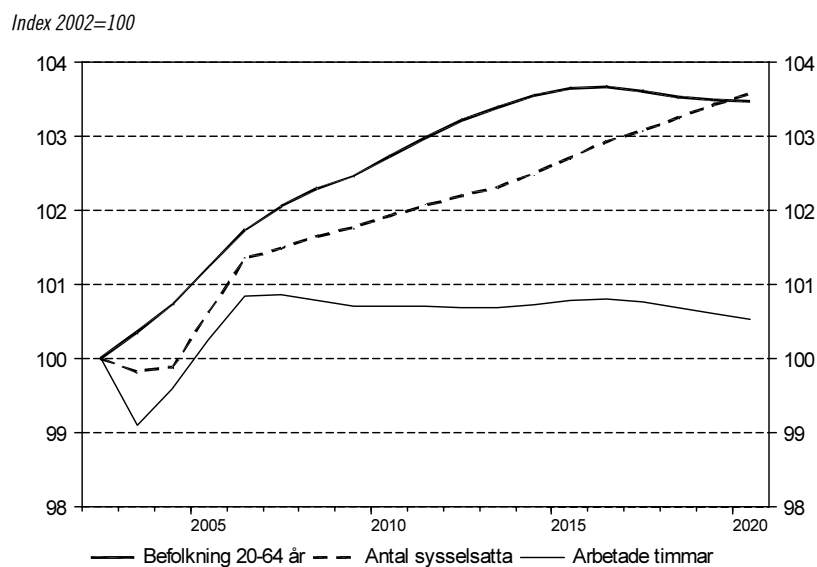
Antalet arbetade timmar per person i yrkesverksam ålder fortsätter att minska

Den sammanlagda effekten av de tre översta raderna i tabell 4.10 är lika med högerledet i ekvationen i början av detta avsnitt, antalet arbetade timmar per person i yrkesverksam ålder. Under perioden 1970–2002 minskade dessa i genomsnitt med 0,3 procent per år. Nedgången var särskilt stor under 1970-talet och 1990-talet. Under den första tioårsperioden var orsaken ökande frånvaro och en kortare arbetstid, medan sysselsättningen ökade. Under den senare perioden berodde nedgången på ett kraftigt sysselsättningsfall som motverkades av minskad frånvaro. Under 1980-talet ökade antalet arbetstimmar per person i yrkesverksam ålder när både sysselsättning och arbetstid ökade, samtidigt som även frånvaron steg något. Eftersom den yrkesverksamma befolkningens storlek växte kontinuerligt under perioden 1970–2002, så var antalet arbetade timmar i samhällsekonomin mer eller mindre oförändrat, trots att antalet timmar minskade i relation till den arbetsföra befolkningen, rad 5 och 6 i tabell 4.10.

Antalet arbetade timmar ändras endast marginellt i framskrivningen för perioden efter 2002. Antalet timmar per person i yrkesverksam ålder förväntas minska med i genomsnitt 0,4 procent per år fram till 2010, för att därefter vara oförändrat. Under den första tioårsperioden är bidraget negativt från samtliga tre delkomponenter, men i första hand är det sysselsättningsandelen som sjunker. Under perioden 2010 till 2020 motverkas en kortare medelarbetsstid av att andelen sysselsatta förväntas öka, vilket gör att nettoeffekten blir noll. Eftersom vi kan förvänta oss en fortsatt tillväxt i den yrkesverksamma befolkningen under den närmaste tioårsperioden och en svag nedgång under tioårsperioden därefter, ändras antalet arbetade timmar i relativt jämn takt under framskrivningsperioden. Sammantaget ökar antalet timmar med cirka 0,5 procent fram till 2020. Det betyder att antalet tillgängliga

arbetstimmar i ekonomin är ungefär desamma såväl 1970 som 2002 och 2020, trots att antalet personer i åldern 20–64 år ökade med drygt 11 procent mellan de första två åren och förväntas öka med ytterligare cirka 3,5 procent fram till 2020, se diagram 4.12.

Diagram 4.12 Arbetskraftsutbudet 2002–2020



Källa: Egna beräkningar.

Om antalet arbetade timmar fördelas på hela befolkningen i stället för på den del som är i yrkesverksam ålder erhålls antalet arbetade timmar per capita. Denna variabel kan ses som ett försörjningsbördemått. I täljaren finns den sammanlagda mängden arbetstid i ekonomin, och i nämnaren den befolkning som skall försörjas genom denna arbetsinsats. Om en växande andel av befolkningen i framtiden kommer att finnas i åldrar där yrkesarbete är ovanligt, före 20 års ålder och efter 65 års ålder, så kommer kvoten att minska. En sådan utveckling är trolig på lite längre sikt när den demografiska utvecklingen blir mer oförmånlig ur ett försörjningsperspektiv.

De två nedersta raderna i tabell 4.10 visar att uppgången i försörjningsbördan inleds under den senare hälften av fram-

skrivningsperioden. Andelen av totalbefolkningen som är i yrkesverksam ålder börjar sjunka efter 2008 och fortsätter att göra så ända till omkring 2040. Mellan 2010 och 2020 minskar denna andel i genomsnitt med 0,5 procent per år. Antalet arbetade timmar per capita faller under hela perioden fram till 2020 i en något snabbare takt än vad som har varit fallet mellan 1970 och 2002. Mätt på detta sätt ökar försörjningsbördan totalt sett med cirka 8 procent fram till 2020.

5 Produktivitet och strukturomvandling

Drivkrafterna bakom den ekonomiska utvecklingen är i första hand effektivare produktionsmetoder, dvs. en ökad produktivitet, och i andra hand ökad sysselsättning, dvs. i det här sammanhanget en ökning av antalet arbetade timmar. Sysselsättningsutvecklingen i Sverige har varit svag under de senaste decennierna, vilket beskrivits i föregående kapitel. Produktivitetstillväxten har däremot givit ett avsevärt bidrag till det ekonomiska välståndets utveckling.

I detta kapitel beskrivs översiktligt den svenska ekonomins utveckling i olika delsektorer under de senaste decennierna samt basscenariots kalkylresultat fram till år 2020. Det är viktigt att här påpeka att den framtida utvecklingen som redovisas i kalkylerna är ett resultat av de antaganden som görs. De resultat som redovisas skall endast betraktas som en möjlig utveckling vilken tjänar som underlag för diskussioner om den framtida utvecklingen. Störst inverkan på den totala tillväxten i beräkningarna har antaganden om arbetsutbudets utveckling och antaganden om de sektor-specifika förändringarna av arbetsproduktivitet. Andra förutsättningar som exempelvis effektivare användning av energivaror, råvarupriser och antaganden om att vissa redan beslutade politiska åtgärder genomförs, har emellertid också betydelse för den tillväxt och strukturomvandling som presenteras.

5.1 Produktivitet

Det vanligaste måttet på produktivitet är arbetsproduktiviteten vilken vanligen definieras som kvoten mellan förädlingsvärdet och antalet arbetade timmar. Utvecklingen av arbetsproduktiviteten bestäms av förändringar i den totala produktionsfaktorinsatsen, substitution mellan olika produktionsfaktorer, och den tekniska utvecklingen. Till exempel resulterar en ökad insats av kapital per

enhet arbetskraft, dvs. ökad kapitalintensitet, i en ökad arbetsproduktivitet.

Total faktorproduktivitet (TFP), ofta kallad ”teknikfaktorn”, är den produktionsökning som inte kan hänföras till förändrad användning av produktionsfaktorer. Den är därför en form av residual som ska förklara allt annat som kan ha betydelse för produktionsökningen. Förändringen av TFP definieras vanligtvis som produktionsökningen minus ett vägt medelvärde av ökningen i faktorinsatsen, och blir därmed ett mått på teknikutvecklingen i vid bemärkelse, inkluderande bland annat effekter av ökad utbildningsnivå, förbättrad kapalkvalitet, förbättrad infrastruktur och strukturella förändringar i ekonomin, som t.ex. avregleringar, EU-medlemskap m.m. Eftersom TFP beräknas som en residual fångar den även upp så olika faktorer som sammansättningsförändringar i arbetskraften och metodförändringar av nationalräkenskaperna.

Att endast redovisa TFP, definierad som en restpost enligt ovan, är inte helt tillfredställande när produktivitetens utvecklings orsaker studeras. Genom att förfinas mätningen av faktorinsatsen är det möjligt att identifiera betydelsen som de olika produktionsfaktorernas kvalitet och sammansättning har för produktivitetstillväxten. Om till exempel endast insatsen av antalet arbetade timmar mäts fås bara en grov uppskattning av arbetsinsatsen eftersom arbetskraften uppvisar stor heterogenitet. Tas däremot hänsyn till förändringar i arbetskraftens sammansättning genom att beakta förändringar i den genomsnittliga utbildningsnivån, ålder etc. är det möjligt att bättre förklara den totala faktorproduktiviteten. På samma sätt kan kapitalinsatsen ”kvalitetsjusteras” genom att hänsyn tas till insatsandelen av olika typer av kapitalvaror som t.ex. informations- och kommunikationsteknologivaror (IKT-varor), byggnader m.m.

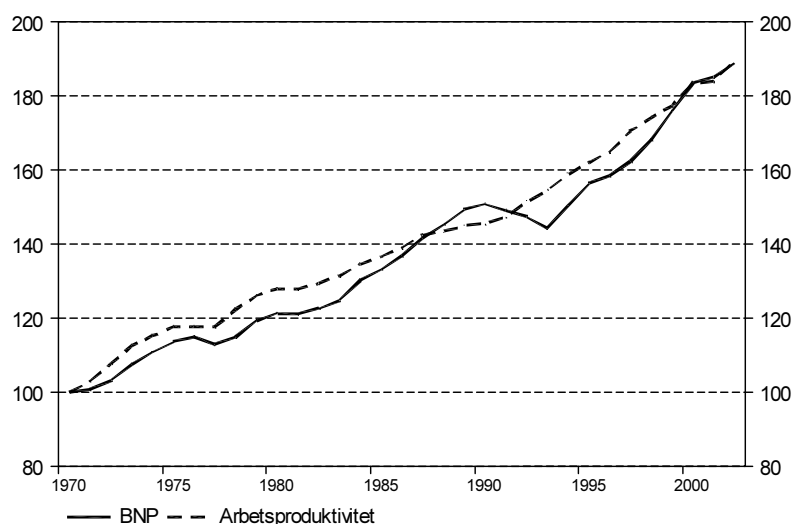
Vilket produktivetsmått man skall utgå ifrån vid produktivetsstudier är till viss del avhängigt vad man vill studera. TFP ger bättre information om ett lands utnyttjande av ny teknik och ger en mer komplett bild av effektivitetsökningar i produktionen. Arbetsproduktivitet kan dock anses vara en bättre indikator på hur ett lands välbefinnande utvecklas då den kan ses som ett mått på den potentiella ersättningen per arbetstimma som kan ges i ekonomin. Arbetsproduktivetsmåtten är dessutom mer praktiskt att använda, speciellt vid internationella jämförelser, eftersom det relativt enkelt kan beräknas direkt från nationalräkenskapernas uppgifter om förädlingsvärde och antalet arbetade timmar.

Utveckling i Sverige

Arbetsproduktiviteten ökade snabbt i Sverige fram till mitten på 1970-talet varefter ökningstakten avtog. Under 1980-talet var den genomsnittliga produktivitetsökningen endast 1,3 procent per år medan den under 1990-talet uppgick till 2,3 procent, se diagram 5.1. Det var framför allt i industrisektorn som arbetsproduktiviteten ökade under 1990-talet.

Diagram 5.1 Arbetsproduktivitet och BNP i Sverige 1970–2002

Index 1970=100



Anm. Arbetsproduktivitet definieras som BNP per arbetad timma.
Källa: SCB [c].

Som påpekats tidigare finns det många faktorer som påverkar den Svenska produktivitetens utveckling. Dels ger en förbättrad kompetens hos de sysselsatta, en större kapitalandel och en förbättrad kapitalkvalitet en högre produktivitet både på sektorsnivå och på aggregerad nivå. Dels påverkar en förskjutning mellan sektorer med olika produktivitet och produktivitetens utveckling den aggregerade produktiviteten och dess tillväxt. Andra faktorer som påverkar produktivitetens utveckling är råvarupriser och politiska beslut som påverkar konkurrens samt tillgång och användning av produktions-

faktorer m.m. Det finns därför anledning att närmare beskriva kalkylförutsättningarna vad det gäller dessa faktorer.

Arbetskraftens kompetens

Arbetskraften i Sverige blir i likhet med i andra OECD-länder allt mer välutbildad. Det genomsnittliga antalet utbildningsår för en svensk i yrkesverksam ålder har ökat från 9,2 år 1971 till närmare 12 år 1998.¹ Denna utveckling har i princip varit linjär, dvs. det har inte varit någon extraordinär höjning under någon tidsperiod. Under 1990-talet har dock andelen sysselsatta med högskoleutbildning ökat markant, från drygt 21 procent 1990 till över 32 procent 2002.² Denna utveckling kan delvis förklaras av att lågutbildad arbetskraft drabbades hårdare vid nedskärningar i samband med den ekonomiska krisen under 1990-talet och till större del stannat kvar utanför sysselsättningen.³ Bland arbetslösa och personer utanför arbetskraften är andelen med högskoleutbildning ungefär hälften så hög.⁴

Hur mycket den förbättrade kompetensnivån bidragit till produktivitetens utvecklingen är svårt att avgöra. OECD bedömer att den successivt förbättrade utbildningsnivån hos de sysselsatta har haft en relativt stor påverkan på Sveriges produktivitetstillväxt under perioden 1985–1998.⁵

I basscenariot antas utvecklingen mot en allt mer välutbildad arbetskraft fortsätta men i något långsammare takt än tidigare. Detta innebär att andelen av de sysselsatta med högskoleutbildning antas ökar med närmare 30 procent mellan år 2002 och 2020.

Förbättrad kapitalkvalitet

Realkapitalbildning är en fundamental ekonomisk tillväxtförutsättning. Realkapitalstocken, i form av maskiner och byggnader, har historiskt vuxit snabbare än BNP.⁶ När arbetskraften försetts med en större mängd kapital har arbets-

¹ OECD [2003d].

² SCB [a].

³ OECD [2003d].

⁴ Ds 2002:47.

⁵ Scarpetta, S. m.fl. [2000].

⁶ Realkapitalstockens utveckling beskrivs i avsnitt 6.4.

produktiviteten ökat. När realkapitalinvesteringarnas bidrag till produktivitetstillväxten analyseras är det emellertid viktigt att beakta att olika kapitalföremål har olika stor produktiv förmåga.

Under 1990-talet låg svenskt näringslivs realkapitalinvesteringar något under OECD-genomsnittet. Sverige placerade sig emellertid högt när det gäller investeringar inom IKT.⁷ Dessa investeringars betydelse för produktivitetstillväxten har på senare tid diskuterats flitigt bland nationalekonomer. De snabba tekniska framstegen i produktion av IKT-kapital under det senaste decenniet har bidragit till lägre pris och kraftiga investeringar i IKT-utrustning. Arbetskraften har därmed fått tillgång till mer IKT-kapital vilket bidragit till att arbetsproduktiviteten ökat. Kvaliteten hos detta kapital har dessutom ökat snabbt vilket ytterligare påskyndat produktivitetstillväxten. Denna effekt har ett visst empiriskt stöd från studier som påvisat relativt högre produktivitetstillväxt i sektorer som är stora användare av IKT-kapital.⁸ Det är dock viktigt att påpeka att uppskattningen av dessa IKT-relaterade produktivitetseffekter är behäftad med stora mätproblem.

En del av den svenska produktivitetsökningen under 1990-talet, speciellt under den senare hälften, kan ha berott på en ökad andel IKT-kapital i produktionen. Empiriska analyser finner också att den observerade tillväxtökningen i arbetsproduktivitet i Sverige delvis beror på de massiva investeringarna i högteknologiskt kapital som skedde under perioden.⁹ Den stora effekten på den aggregerade tillväxtnivån kommer dock från produktivitetstutveckling inom den IKT-producerande sektorn, inte från själva IKT-användandet.

I basscenariot antas att den senare effekten avtar, dvs. att IKT-producenternas produktivitetstutveckling blir mindre under kalkylperioden relativt den tillväxt som observerats den senaste tioårsperioden. Den effekt som ökat IKT-användande kommer att ha för den framtida produktivitetstillväxten är svår att bedöma. Även om det är sannolikt att en ökad mängd IKT-kapital medför produktivitetstvinst finns det än så länge dåligt med empiriskt underlag som stöd för att i basscenariot anta kraftiga ökning av produktiviteten som resultat av ökad användning av IKT.

⁷ OECD [2003e].

⁸ Se t.ex. Oliner, S. & Sichel, D. E. [2000, 2002].

⁹ Lindström, T. [2003].

Energieffektivisering och utsläppsrestriktioner

Energipriser kan ha en påverkan på produktivitetens utveckling, bland annat genom att det i många sektorer finns ett nära samband mellan energi- och kapitalanvändning. Höga priser på energivaror kan på sikt medföra att energiintensiv industri växer långsammare och att produktionsfaktorer flyttar till andra mindre energiintensiva sektorer. Om denna strukturomvandling är sådan att resurserna flyttar till sektorer med en relativt låg produktivitetsnivå eller produktivitetstillväxt medför denna utveckling att den aggregerade produktivitetstillväxten avtar.

Energivarupriserna påverkas dels av för landet exogena faktorer som priset på råolja, naturgas och kol, och dels av miljö- och energipolitiska beslut rörande till exempel miljöskatter och avgifter. För energiråvaror antas i scenarierna att världsmarknadspriserna utvecklas i enlighet med International Energy Agencys (IEA) projektioner vilket innebär en realprisökning på 0,3, 1,3 och 0,2 procent per år för råolja, naturgas respektive kol.

I basscenariot görs även antaganden om sektorsvis energieffektivisering, dvs. utvecklingen av mängden energivaror som krävs för en viss produktionsvolym. Sveriges totala energianvändning har ökat med i genomsnitt 1,1 procent per år mellan 1980 och 2002.¹⁰ Under denna period har BNP stigit med cirka 2 procent per år. Delvis beror denna utveckling på en strukturomvandling från energiintensiv industri till branscher med relativt låg energiintensitet, men den reflekterar också energieffektivare produktion inom de olika sektorerna. I modellberäkningarna antas denna typ av sektorspecifik energieffektivisering fortsätta.

Minskad energiförbrukning och den teknologiska utvecklingen vad det gäller energieffektivisering är delvis ett resultat av politiska beslut och prispörändringar av energiråvaror. Hur stor del av effektiviseringen som är ett resultat av politiska åtgärder och råvarupriser är emellertid svårt att uppskatta. För den framtida utvecklingen är det sannolikt åtgärder på det klimatpolitiska området som kommer att ha en påverkan på energivarupriser. Hur denna politik kommer att utformas i framtiden är dock osäkert i dagsläget. I kalkylerna görs antagandet att det nationella

¹⁰ Statens energimyndighet [2003].

utsläppsmålet vad gäller inhemska utsläpp av koldioxid uppnås under perioden.¹¹

5.2 Strukturomvandling

En stor del av den aggregerade produktivitetens utvecklingen under 1900-talet förklaras av att resurser flyttats från den lågproduktiva jordbrukssektorn till den mer högproduktiva industrisektorn, för att senare i allt högre utsträckning flyttas till den något mindre produktiva tjänstesektorn. Tabell 5.1 visar hur denna strukturomvandling fortsatt under de senaste två årtiondena då arbetskraft flyttats från jordbruk, skogsbruk och basnäringar till tjänstesektorn. Antalet arbetade timmar ökade mest i servicesektorn men det tillverkningsindustrin som med fallande arbetsinsats haft den största ökningen av förädlingsvärdet per arbetad timma. Utvecklingen mot ett ökat antal arbetade timmar i tjänstesektorn och ett minskat antal i tillverkningsindustrin har sannolikt resulterat i en svagare produktivitetens utveckling i ekonomin totalt sett eftersom tjänsteproduktion har ett, relativt industrin, lågt förädlingsvärde per arbetad timma och en svag produktivitetstillväxt.¹²

¹¹ Se Regeringens proposition 2001/02:55. Målet, att minska de inhemska utsläppen av koldioxid med 4 procent relativt 1990 års nivå uppnås i beräkningarna med hjälp av höjda koldioxidskatter som baseras på 2004 års koldioxidskattestruktur.

¹² Denna utveckling är dock inte självklar. Att mäta produktivitetstillväxt i tjänstesektorn är komplicerat. Dessutom har, som tabell 5.1 visar, inte alla tjänsteproducerande industrier en låg produktivitetstillväxt och -nivå, dvs. strukturförändringen inom tjänstesektorn spelar roll. Man kan därutöver komma till ett annat resultat om man beaktar att många av tjänsterna används som intermediära varor i andra industrier. Se Oulton, N. [1999].

Tabell 5.1 Förädlingsvärde, arbetade timmar och arbetsproduktivitet i näringslivet 1980-2002

Årlig procentuell förändring resp. procent

SNI92	Bransch	1980-2002			AP-nivå 2002 ³
		Förädlingsvärde ¹	Timmar	Arbetsproduktivitet ²	
01-95	Näringslivet	2,7	0,1	2,6	100
<i>Varuproducenter:</i>					
01-05	Jord-, skogsbruk, fiske	1,1	-2,7	3,9	52
10-14	Mineralutv.industri	-0,7	-3,3	2,7	130
15-37	Tillverkningsindustri	3,4	-0,9	4,3	101
<i>Tjänsteproducenter:</i>					
50-52	Parti- och detaljhandel	2,8	-0,3	3,2	74
55,	Hotell, rest., transport,				
60-64	kommunikation	2,9	0,3	2,5	88
65-67	Kreditinst., försäkr.bolag	3,8	1,1	2,6	156
71-74	Företagstjänster (exkl. fastighetsförvalt.)	4,7	4,3	0,4	98
80-95	Samhälleliga och personliga tjänster	2,8	3,5	-0,7	67

¹Förädlingsvärde i fasta priser, referensår 2000.

²Förädlingsvärde per arbetad timma.

³Arbetsproduktivitetsnivå i procent av den i hela näringslivet år 2002.

Källa: SCB(c), egna beräkningar.

I tabell 5.2 visas basscenariots utveckling vad gäller antalet arbetade timmar utifrån de sektorer som finns representerade i EMEC-modellen.¹³ Strukturomvandlingen förväntas fortsätta i linje med det historiska mönstret, dvs. en allt större andel arbetade timmar i tjänstesektorn på bekostnad av timantalet i jord- och skogsbruk samt basindustrin, samtidigt som arbetsinsatsen i verkstadsindustrin förblir oförändrad. Eftersom arbetsinsatsen i tjänstesektorn redan i dag utgör nära 50 procent av det totala antalet arbetade timmar i näringslivet blir effekten på den aggregerade tillväxten av ytterligare omflyttning till tjänsteproduktion allt mindre i ett historiskt perspektiv.

Produktivitetstillväxten varierar kraftigt mellan sektorer. För ekonomin som helhet kan negativ produktivitetstillväxt i en sektor radera ut tillväxten i en annan. För att bättre förstå vad som

¹³ Se Östblom [1999] för en beskrivning av sektorsuppdelningen i EMEC.

påverkar den aggregerade produktivitetstillväxten är det därför viktigt att studera utvecklingen på sektorsnivå. I tabell 5.3 visas den skilda tillväxten av förädlingsvärde i relation till antalet arbetade timmar för ekonomins olika sektorer.

Tabell 5.2 Arbetade timmar i näringslivets branscher och den offentliga sektorn 1980-2020

<i>Årlig procentuell förändring</i>			
	1980-1993	1993-2002	2002-2020
Jord-, skogsbruk och fiske	-2,8	-2,3	-3,3
Gruvor och mineralbrott	-3,8	-2,5	-4,0
Övrig tillverkningsindustri	-3,9	-0,4	-3,8
Massa-, pappers- och grafisk industri	-0,9	-1,3	-1,9
Kemisk industri inkl. raffinaderier	-1,2	2,7	-0,3
Järn-, stål- och metallverk	-4,6	0,2	-2,0
Verkstadsindustri	-1,5	1,7	0,0
El-, gas-, värme- och vattenverk	0,1	-1,4	-0,4
Byggnadsindustri	-1,5	0,8	0,6
Samfärdsel	0,2	-0,6	-2,1
Handel och övriga tjänster	1,4	2,5	0,6
Bostads- och fastighetsförvaltning	3,8	-1,9	0,9
<i>Näringslivet</i>	<i>-0,3</i>	<i>1,2</i>	<i>-0,2</i>
Offentliga sektorn	0,7	-0,4	0,4
<i>Hela ekonomin</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>

Källa: SCB [c], egna beräkningar.

Den genomsnittliga produktivitetsökningen hos verkstadsindustrin var över 9 procent per år mellan åren 1993 och 2002 och 2,5 procent under perioden 1980 till 1993. För tjänsteproducenter var skillnaden mellan perioderna inte lika markant med en genomsnittlig produktivitetstillväxt som uppgick till 2 procent per år mellan 1993 och 2002 och 1,4 procent mellan 1980 och 1993. Skillnaderna mellan sektorernas produktivitetsökning kvarstår i basscenariot i linje med det mönster som observerats historiskt. Produktivitetstillväxten i större delen av industrin antas överstiga genomsnittet medan den för tjänsteproduktion fortsätter att vara lägre än genomsnittet. Den mycket kraftiga produktivitetstillväxten hos verkstadsindustrin, speciellt producenter av IKT-varor, under 1990-talet antas dock dämpas över kalkylperioden.

Tabell 5.3 Arbetsproduktivitet i näringslivets branscher och den offentliga sektorn 1980-2020

<i>Årlig procentuell förändring</i>	1980-1993	1993-2002	2002-2020
Jord-, skogsbruk och fiske	3,9	2,7	2,6
Gruvor och mineralbrott	2,4	3,0	2,6
Övrig tillverkningsindustri	2,3	2,9	2,6
Massa-, pappers- och grafisk industri	2,2	2,2	2,0
Kemisk industri inkl. raffinaderier	4,1	4,4	3,4
Järn-, stål- och metallverk	7,1	3,2	3,6
Verkstadsindustri	2,5	9,3	3,8
El-, gas-, värme- och vattenverk	3,0	1,7	2,0
Byggnadsindustri	2,1	0,1	2,0
Samfärdse	2,0	4,7	2,6
Handel och övriga tjänster	1,4	2,0	1,6
Bostads- och fastighetsförvaltning	-1,8	3,0	0,1
<i>Näringslivet</i>	<i>2,0</i>	<i>2,9</i>	<i>2,2</i>
Offentliga sektorn	0,1	0,4	0,1
<i>Hela ekonomin</i>	<i>1,5</i>	<i>2,3</i>	<i>1,8</i>

Anm.: Arbetsproduktivitet definieras som förädlingsvärde per arbetad timma.

Källa: SCB(c), egna beräkningar

Hushållens konsumtion av tjänster (exklusive bostadstjänster och offentliga sektorns tjänster) har trendmässigt ökat från cirka 15 procent av den totala konsumtionen 1980 till knappt 28 procent 2002. Denna trend tyder på en relativt hög positiv inkomst-elasticitet samt eventuellt på ”smakförändringar” mot ökad tjänstekonsumtion. Utvecklingen fortsätter i scenarierna, dvs. tjänsternas konsumtionsandel ökar på bekostnad av övrig konsumtion. Till viss del antas denna ökning av tjänstekonsumtion vara riktad mot tjänster med låg produktivitetstillväxt, t.ex. personliga tjänster. På samma sätt har andelen tjänster som används i produktionen ökat. Även denna utveckling kommer att fortsätta i basscenariot.

Tillväxtskillnaderna mellan de olika sektorerna och förändringar på efterfrågesidan resulterar i strukturella förändringar som visas i tabell 5.4. Förädlingsvärdet i fasta priser ökar framför allt för verkstadsindustrin, samtidigt som dess andel av sysselsättningen förblir så gott som oförändrad. Tjänstesektorns förädlingsvärdeandel ökar också trots en relativt låg produktivitetstillväxt. Andelen sysselsatta i denna sektor ökar därför markant för att

produktionen skall motsvara den ökade efterfrågan som uppstår i takt med att ekonomin växer.

Tabell 5.4 Strukturomvandling i näringslivet 2002–2020

Procentandelar av totala näringslivet

	Förädlingsvärde		Sysselsättning	
	2002	2020	2002	2020
Jord-, skogsbruk och fiske	2,3	1,4	4,5	2,5
Gruvor och mineralbrott	0,3	0,2	0,2	0,1
Övrig tillverkningsindustri	4,2	2,4	4,6	2,4
Massa-, pappers- och grafisk industri	4,3	3,2	3,1	2,3
Kemisk industri inkl. raffinaderier	4,1	5,1	2,4	2,3
Järn-, stål- och metallverk	1,2	1,1	1,1	0,8
Verkstadsindustri	12,1	16,0	14,4	14,9
El-, gas-, värme- och vattenverk	3,5	3,4	1,1	1,0
Byggnadsindustri	5,7	6,5	9,2	10,4
Samfärdsel	9,7	7,6	9,4	6,6
Handel och övriga tjänster	38,9	41,4	48,1	54,4
Bostads- och fastighetsförvaltning	13,7	11,8	1,9	2,3
<i>Näringslivet</i>	100	100	100	100

Anm.: Förädlingsvärde i fasta priser år 2002 och sysselsättning i antalet arbetade timmar.

Källa: SCB[c], egna beräkningar.

Produktivitetens utvecklingen för den offentliga sektorn är definitionsmässigt noll i nationalräkenskaperna som ligger till grund för beräkning av Sveriges BNP. Eftersom beräkningarna utgår från nationalräkenskaperna är det lämpligt att utgå från detta antagande även här. Det är dock inte självklart att produktivitetstillväxten är noll i denna sektor.¹⁴ Anledningen till att produktivitetstillväxt sätts till noll i nationalräkenskaperna är att förändringar i förädlingsvärde antas vara lika med förändringar i sysselsättningen eftersom produktionsvolymen är svår att mäta för offentliga tjänster. Att offentliga sektorn ändå uppvisar en viss produktivitetstillväxt i beräkningarna beror på förskjutningen mot en högre andel högutbildad arbetskraft med högre produktivitetsnivå som denna sektor använder i sin produktion.

¹⁴ Se t.ex. SOU 2002:118 för en diskussion om produktivitetsberäkningar för offentlig sektor.

5.3 Omvärldens utveckling

Ökad konkurrens som ett resultat av ökad ”globalisering” har verkan på både produktivitetens utveckling och strukturomvandling. Graden av konkurrens påverkar i vilken utsträckning ekonomins resurser används där de är mest produktiva. Genom förbättrad konkurrens tvingas ineffektiva företag att bli mer kostnadseffektiva för att inte slås ut från marknaden, samtidigt som produktiviteten höjs genom att företagens möjligheter att jämföra hur väl de organiserar arbetet ökar. Att priset bättre speglar de faktiska produktions- och efterfrågeförhållandena medför att produktionen flyttas från låg- till högproduktiva företag och sektorer.

Konkurrens- och strukturomvandlingstrycket ökade i Sverige under 1990-talet. Viktiga sektorer, såsom telekommunikation och energi, öppnades för konkurrens och konkurrenslagstiftningen skärptes. Öppnandet av marknader för konkurrens har i flera fall gått snabbare och längre än i andra EU-länder.¹⁵ Produktmarknaden har utvecklats till en av de minst reglerade inom EU och OECD, vilket bidragit till lägre priser och en högre grad av ekonomisk integration med andra länder.¹⁶

För de flesta exportvaror har Sverige en mycket begränsad möjlighet att påverka världsmarknadspriset eftersom konkurrensen är hård. Då teknologiutvecklingen i internationellt konkurrensutsatta branscher utvecklas på ett likartat sätt i Sverige och i omvärlden leder en hög produktivitetens utveckling i dessa branscher till relativt svagare prisutveckling. Vissa branscher präglas dock alltjämt av relativt svag internationell konkurrens. I kalkylantagandena avspeglas detta i att produktionen i dessa branscher får en svagare produktivitetens utveckling och en högre prisökningstakt.

I linje med antaganden som görs i bland annat OECD:s referenskalkyler¹⁷ antas att den globala BNP växer med 2,3 procent per år under kalkylperioden vilket är lägre än tillväxttakten de senaste två decennierna. Ökad handel till följd av minskade handelshinder, bidrar dock positivt till tillväxten. Det är framför allt länder utanför OECD som växer snabbt. För OECD-länderna antas tillväxten bli 1,9 procent per år fram till 2020, alltså en lägre

¹⁵ Exempelvis uppvisar Sverige tillsammans med Danmark den högsta andelen införlivade inre marknadsdirektiv bland EU-länderna.

¹⁶ OECD [2002b].

¹⁷ Kalkyler som utförts med OECD:s modeller GREEN och JOBS. Se t.ex. OECD [2001].

tillväxt än den som har observerats de senaste 20 åren, bl.a. på grund av en negativ påverkan från demografiska förändringar.

Baserat på dessa tillväxtantaganden och den historiska utvecklingen för efterfrågan på svenska produkter antas marknadstillväxten för svensk export bli fortsatt relativt stark och växa betydligt snabbare än BNP i både Sverige och omvärlden. Utvecklingen skiljer sig dock åt för olika sektorer. Exporttillväxten ökar framför allt för sektorer med kunskapsintensiv produktion. Sammantaget innebär den sektorsvisa export- och importutvecklingen att den totala importen ökar med 4,3 procent och exporten med 3,9 procent per år under perioden 2002 till 2020.

5.4 Sammanfattning

Sett över de senaste decennierna har produktivitetstillväxten svarat för mer än hela den svenska tillväxten i BNP per capita. Historiskt har produktivitetstillväxten åstadkommit när produktionsfaktorer flyttas till sektorer med hög produktivitetsnivå och produktivitetstillväxt. Inom sektorerna har produktiviteten ökat genom teknologisk utveckling och förbättrad kompetens hos arbetskraften.

I basscenariot kommer denna utveckling att fortsätta då arbetskraften blir allt mer välutbildad och den tekniska utvecklingen fortsätter. Strukturomvandlingen fortsätter, och i likhet med de senaste decennierna omallokeras arbetskraft till produktion av tjänster när efterfrågan på dessa ökar i takt med att ekonomin växer. Eftersom tjänstesektorn som helhet har en relativt låg produktivitetstillväxt drar detta ned den aggregerade tillväxttakten något.

6 Produktion och användning

I tidigare kapitel har viktiga förutsättningar för produktionsmöjligheterna i Sverige under de närmaste 20 åren beskrivits. I detta kapitel diskuteras hur bruttonationalprodukten, BNP, kommer att utvecklas givet dessa förutsättningar, och på vilket sätt produktionsresultatet kan användas. En del av produktionen måste avsättas för att hålla kapitalstocken intakt, ersätta maskiner, byggnader, m.m. som blivit föråldrade eller som inte längre kan användas av andra skäl. I ett historiskt perspektiv har kapitalstocken vuxit snabbare än den sammanlagda produktionen. Investerings efterfrågan har varit större än vad som behövs för att enbart ersätta föråldrat kapital. Kapitalintensiteten i produktionen har ökat. Ju högre investeringskvot desto snabbare växer kapitalstocken och därmed den framtida tillväxtpotentialen.

Den del av produktionen som inte behöver sättas av för att trygga framtida produktionsmöjligheter kan användas för konsumtion. Konsumtionen kan delas in i privat och offentlig konsumtion beroende på hur den finansieras. Den privata konsumtionen finansieras direkt av hushållen genom löner eller andra typer av inkomster. Den offentliga konsumtionen, som även den till stor del konsumeras direkt av olika individer och hushåll, finansieras genom skatter.

En del av produktionen exporteras och möjliggör därmed en import av varor och tjänster som produceras i andra länder. På sikt måste utbytet med andra länder gå jämnt upp, men på kort till medellång sikt kan större eller mindre över- eller underskott uppstå i utrikeshandeln. Viktigt för utrikeshandeln är hur bytesförhållande mellan svenska och utländska varor, terms of trade, utvecklas. Om svenska exportvaror och tjänster sjunker i pris relativt de som importeras kommer en allt mindre importvolym att kunna finansieras med en given exportvolym. Detta har ofta varit fallet under de senaste decennierna. Ytterligare en efterfrågekomponent

är lagerinvesteringar som utjämnar kortsiktiga skillnader mellan produktion och efterfrågan.

6.1 Tillväxten till 2020

Framtida tillväxtmöjligheter beror på den underliggande produktivitetstillväxten och de möjligheter som finns att öka antalet arbetade timmar. Den relativt snabba tillväxten under andra hälften av 1990-talet drevs av en ökad sysselsättning och en relativt hög produktivitetstillväxt, framför allt i den så kallade IKT-sektorn. Delvis förklarades tillväxten av att resursutnyttjandet steg från låga nivåer efter den kraftiga konjunkturavmattningen under de första åren av 1990-talet. Som framgått av tidigare avsnitt är det troligt att arbetskraftsutbudet utvecklas något mindre gynnsamt framöver. Orsaken är att bidragen från demografi, arbetskraftsdeltagande, arbetslöshetsutveckling och medelarbetstid alla kan förmodas bli små eller negativa. Även produktivitetstillväxten kan antas bli något lägre än under det senaste decenniet.

De flesta av de tillväxtpåverkande faktorerna, kanske till och med befolkningsutvecklingen, påverkas av det rådande konjunkturläget. Vid en högkonjunktur med stark efterfrågan på arbetskraft tenderar arbetskraftsutbudet att öka, medan det motsatta gäller i en lågkonjunktur. Sysselsättningen ändras normalt mindre än produktionen över en konjunkturcykel, vilket gör att även produktivitetstillväxten varierar över konjunkturcykeln. De beräkningar som presenteras i denna bilaga bortser dock från konjunktursvängningar. Utvecklingsförloppen skall i stället ses som utvecklingen av en ”potentiell” BNP vid ett normalt resursutnyttjande. I verkligheten kommer konjunktursvängningar att förekomma vilket gör att den faktiska produktionen, arbetslösheten, etc. ett givet år kommer att vara större eller mindre än den potentiella.

Utvecklingen i scenarierna är godartad i den meningen att inga allvarigare obalanser antas uppkomma i vare sig den svenska eller den internationella ekonomin under den studerade perioden. Jämviktsarbetslösheten antas vara oförändrad på lång sikt. Det allmänna prisläget antas öka med 2 procent per år, vilket är i linje med både Riksbankens och den Europeiska Centralbankens målsättningar. De löneökningar som kommer till stånd ligger inom ramarna för vad produktivitetstillväxten och inflationsutvecklingen

tillåter. Det innebär att även företagens bruttovinstandel och lönsamhet i stort sett är oförändrad under perioden. Även de reala räntorna antas vara mer eller mindre oförändrade i jämförelse med dagens nivåer och utvecklingen är densamma i andra länder så att inte räntedifferenser ändras.

Sammantaget förväntas BNP växa med 1,8 procent per år i genomsnitt fram till 2020. Tillväxten är något högre de närmaste åren, men avtar på sikt när antalet arbetade timmar inte längre ökar, jämför avsnitt 4.4 ovan. Eftersom befolkningen i Sverige totalt sett fortsätter att öka i relativt snabb takt under hela scenarioperioden innebär detta att BNP per capita kommer att utvecklas i långsammare takt. Jämfört med de närmast föregående decennierna blir tillväxten något lägre. Trots den relativt blygsamma tillväxttakten kommer mängden producerade varor och tjänster 2020 att vara närmare 40 procent större än 2002. Under samma tidsperiod växer BNP per capita med nära 28 procent. Som jämförelse kan nämnas att dessa variabler ökade med cirka 46 respektive 37 procent under artonårsperioden fram till 2002.

Tabell 6.1 BNP utvecklingen 1960–2020

Genomsnittlig årlig procentuell utveckling

	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2002	2002- 2010	2010- 2020	2002- 2020
BNP	4,6	2,0	2,2	1,9	1,9	1,7	1,8
BNP per capita	3,9	1,7	1,8	1,5	1,5	1,3	1,4

Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

6.2 Hushållens konsumtion och inkomstutveckling

Hushållens konsumtionsutgifter uppgick till knappt hälften av BNP 2002. Under den närmaste tjugoårsperioden förväntas denna andel öka något så att den når knappt 52 procent av BNP 2020. Det finns flera förklaringar till att hushållens konsumtion växer snabbare än BNP.

En första sådan är att hushållens inkomster efter skatt förväntas öka i en snabbare takt än under de senaste decennierna. Detta gäller både för löneinkomster och transfereringar från offentlig sektor. Det är rimligt att anta att det reala löneutrymmet på längre sikt växer ungefär i linje med produktiviteten. På transfereringssidan är

det främst utbetalningarna från pensionssystemet som förväntas växa relativt snabbt under perioden.

Över en längre tidsperiod har hushållen valt att ta ut en del av den potentiella tillväxten i form av kortare arbetstid. En stigande välfärd i termer av en högre produktion per timme och en högre timlön har inneburit att även den efterfrågade mängden fritid ökat. I basscenariot har antagits att hushållen i valet mellan konsumtion av varor och tjänster respektive fritid i huvudsak väljer det förstnämnda, vilket innebär att medelarbetstiden endast faller i måttlig takt. År 2020 förväntas den genomsnittliga årsarbetstiden per sysselsatt ha minskat med cirka 3 procent jämfört med 2002, vilket motsvarar en knapp timme i veckan. En snabbare nedgång i medelarbetstiden skulle leda till en lägre tillväxt, och därmed en sämre inkomst- och konsumtionsutveckling.

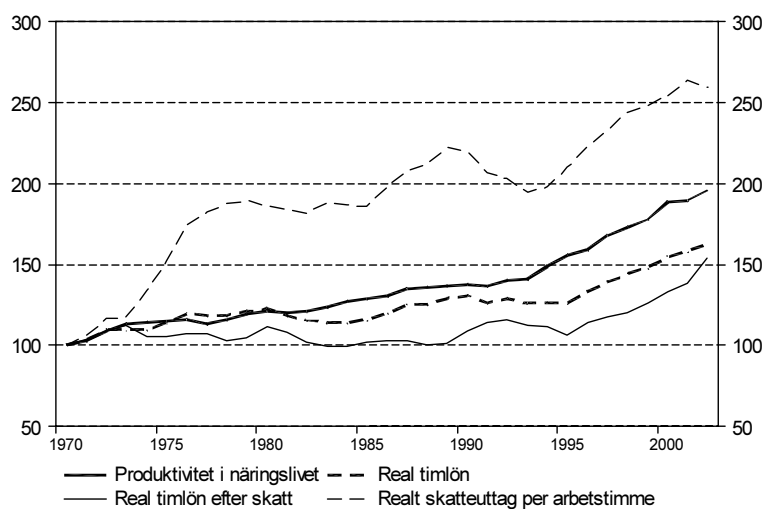
En orsak till den goda inkomstutvecklingen under den närmaste tjuugoårsperioden är att det sammanlagda skatteuttaget på löner och transfereringar inte förväntas stiga. En del av löneutrymmet har under de senaste decennierna tagits ut i form av högre skattesatser på arbete. Om man antar att beskattningen av arbete inte kommer att fortsätta att öka, se diskussion i kapitel 8, så betyder det att en större del av det framtida löneutrymmet är tillgängligt för höjda timlöner. I diagram 6.1 visas hur hushållens löneinkomster efter skatt utvecklats sedan 1970 i relation till det potentiella utrymme som skapats av produktivitetstillväxten.

Av diagrammet framgår att produktiviteten, förädlingsvärdet per arbetad timme i näringslivet, i det närmaste fördubblades mellan 1970 och 2002. Den välfärdsvinst som produktivitetstillväxten ger kan något förenklat antingen tas ut i form av högre vinster, högre löner, högre skatter i form av arbetsgivaravgifter och direkt skatt, eller mer fritid. Om löne- och vinstandelen av förädlingsvärdet inte skall förändras över tiden finns det ett utrymme att höja timlönen i takt med att produktionen per timme stiger. En stor del av detta löneutrymme användes under 1970- och 1980-talen för att finansiera utbyggnaden av den offentliga sektorn. Detta syns i diagrammet genom skatteuttagets snabba utveckling och genom skillnaden i den reala utvecklingen mellan utbetald timlön före och efter skatt. Under mitten av 1970-talet höjdes framförallt arbetsgivaravgifterna kraftigt. Det stigande skatteuttaget bidrog till att utbetald timlön efter skatt realt sett var mer eller mindre oförändrad mellan 1970 och 1990. Trots produktivitetstillväxten ökade därmed de anställdas reala disponibla löneinkomster endast

svagt. Samtidigt fick hushållen tillgång till ett snabbt expanderande utbud av skattefinansierade välfärdstjänster.

Diagram 6.1 Produktivitets- och inkomstutvecklingen 1970–2002

Index 1970=100



Källa: SCB[c], egna beräkningar.

Under de närmaste decennierna är det inte troligt att löneskatterna kan fortsätta växa snabbare än det löneutrymme som produktivitetstillväxten skapar. De samhällsekonomiska kostnaderna av fortsatt höjda skattesatser i form av ett lägre arbetskraftsutbud skulle på sikt bli betydande. De flesta politiska partier har uttryckt en vilja att antingen hålla skatteuttaget i relation till BNP oförändrat, eller att sänka denna kvot. I beräkningen har det antagits att dagens skattesatser kan bibehållas utan att detta påverkar arbetskraftsutbudet på ett negativt sätt. Oförändrade skattesatser i framtiden innebär att hushållens löneinkomster kan förväntas växa snabbare än under de senaste decennierna. I tabell 6.2 redovisas översiktligt utvecklingen av hushållens disponibla inkomster under de senaste decennierna och i basscenariot.

Tabell 6.2 Hushållens reala disponibla inkomster och konsumtionsutgifter, genomsnittliga tillväxttakter resp. nivåer i slutåret*Genomsnittliga årliga tillväxttakter resp. nivåer i slutåret*

	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2002	2002- 2010	2010- 2020
Löneinkomster	1,7	1,5	1,5	1,9	2,3
Transfereringsinkomster	7,5	3,1	1,4	2,3	2,6
Övriga inkomster	-0,9	-2,3	4,2	2,0	2,8
Skatter och avgifter	2,0	2,1	1,4	2,3	2,3
Disponibel inkomst	2,4	1,2	1,9	1,9	2,5
Konsumtionsutgifter	1,6	1,7	1,6	2,3	2,7
Sparkvot, nivå	7,9 ¹	0,0 ¹	8,2	6,4	4,8
Bytesbalans, procent av BNP	-2,1	-1,8	3,7	2,6	1,2

¹ Sparkvoten enligt äldre definition för åren 1980 och 1990.

Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

En tredje faktor som talar för en stark konsumtionsutveckling är att hushållens sparkvot sannolikt kommer att sjunka av demografiska skäl under de närmaste decennierna. Enligt ekonomisk teori jämnar en individ normalt ut sin konsumtion över livet genom att spara under perioder med höga inkomster och dra ned på sitt sparande under perioder med lägre inkomster. Det betyder att sparandet normalt är högt under åren före pensionsavgången, då inkomsterna ofta är goda medan stora utgifter för familjebildning, bosättning och liknande normalt redan är avklarade. När individen går i pension sjunker inkomsterna, vilket kompenseras genom att ett tidigare sparande utnyttjas. Sparkvoten faller då och kan till och med bli negativ om en del av konsumtionsutgifterna finansieras genom en neddragning av sparkapitalet.

Om ett sådant sparmönster över livsrytmen existerar kommer de stora pensionsavgångarna under de närmaste årtiondena att leda till en nedgång i hushållens sparande på aggregerad nivå. Sparnedgången beror inte på att de enskilda hushållen ändrar sitt beteende, utan på en sammansättningsförändring där antalet hushåll med ett relativt lågt sparande ökar i jämförelse med de med en högre sparkvot. Ett lägre sparande och högre konsumtionsutgifter innebär att importen tenderar att växa snabbare än exporten. Därmed skulle dagens relativt stora bytesbalansöverskott komma att krympa framöver och på sikt vändas i underskott.

Ett lägre nationellt sparande försämrar bytesbalansen

Allt sedan början av 1950-talet har en växande andel av den svenska produktionen exporterats, se diagram 6.2. Trots exportens starka expansion har världsmarknaden vuxit ännu snabbare. Sverige har därmed tappat marknadsandelar. Trenden mot ett allt öppnare Sverige väntas bestå även under den närmaste tjugooårsperioden. Exportandelen ökar om än i något avtagande takt. Utvecklingen drivs av en ökad grad av integration när fler länder blir fullvärdiga medlemmar i den Europeiska Unionen och inför en gemensam valuta. En annan betydelsefull utveckling är att stora ekonomier som Indien och Kina sannolikt kommer att fortsätta växa snabbt under perioden fram till 2020. Expansionen i två så folkrika länder med ett jämförelsevis lågt kostnadsläge kommer att sätta press på många av dagens exportföretag. För att dessa skall kunna bibehålla exportandelar kommer kraven på anpassning och utnyttjande av komparativa fördelar att öka. Att andelen tjänster ökar i hushållens konsumtion bidrar till att på sikt dämpa utrikeshandelns tillväxttakt.

Diagram 6.2 Exportandel, export som andel av BNP, fasta priser

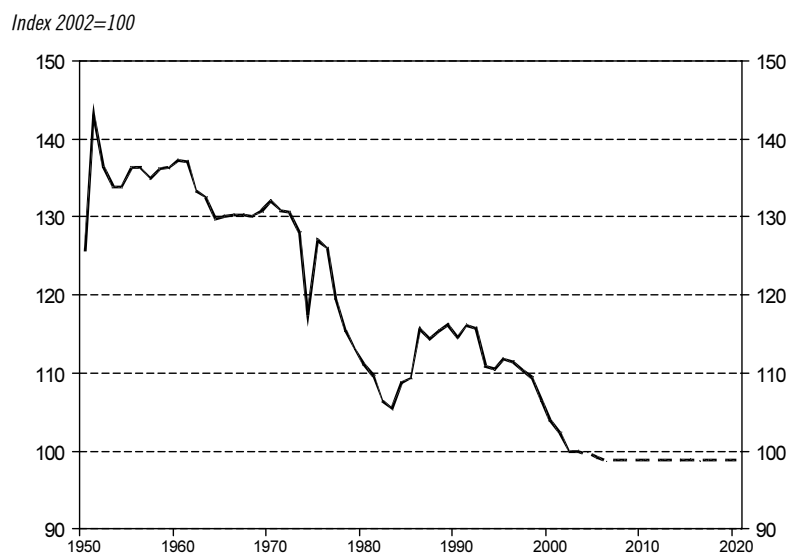
Procent



Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

Den allt större exportandelen har motsvarats av en import som vuxit på ett likartat sätt. Historiskt har priset på svenska exportvaror utvecklats mindre förmånligt än priset på de varor som importeras. Sveriges bytesförhållande mot utlandet eller ”terms of trade” har försämrats, se diagram 6.3. Det innebär att en allt större andel av produktionen har fått avsättas för export för att finansiera en given mängd importvaror. Försämringen av bytesförhållandet mot utlandet har bidragit till att den inhemska välfärdens utvecklingen inte varit i paritet med BNP-tillväxten.

Diagram 6.3 Terms of trade, relativprisutvecklingen för svensk export och import



Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

I basscenariot antas importen växa snabbare än exporten i volymtermer. Detta är en följd av ett lägre hushållssparande och bidrar till att den idag starka handelsbalansen försämras med drygt 2 procentenheter av BNP fram till 2020, se diagram 6.4. Försvagningen av handelsbalansen, som till stor del beror på den demografiskt betingade nedgång i hushållssparandet som förväntas, kommer sannolikt att fortgå även efter scenarioperiodens slut, och innebär att även bytesbalansen försvagas.

Den ogynnsamma relativprisutveckling på svenska exportvaror, som delvis varit en följd av de många devalveringarna under 1970- och 1980-talen, antas upphöra. Terms of trade förblir oförändrade fram till 2020. För detta talar även den ovannämnda framväxten av nya konkurrenskraftiga ekonomier i Asien, vilka kommer att konkurrera med låga priser på världsmarknaden. Ett oförändrat bytesförhållande mot utlandet bidrar till att det reala konsumtionsutrymmet ökar snabbare än tidigare.

Diagram 6.4 Handelsbalans

Procent av BNP



Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

6.3 Den offentliga konsumtionen

Offentlig konsumtion kallas den skattefinansierade verksamhet som vanligen bedrivs i offentlig regi inom t.ex. sjukvård, skola och förvaltning¹. Den offentliga konsumtionen expanderade kraftigt under perioden 1960 till 1990. En förutsättning för detta var växande skatteinkomster, både genom högre skattesatser och

¹ En liten del av det som i nationalräkenskaperna kallas offentlig konsumtion är s.k. direktkonsumtion, dvs. skattefinansierad produktion av privata aktörer direkt för hushållen. Exempel på detta är friskolor och privat äldreomsorg.

växande skattebaser. En annan förutsättning var tillväxten i arbetskraftsutbudet när framför allt fler kvinnor kom in på arbetsmarknaden. Mellan 1970 och 1990 ökade antalet sysselsatta i den offentliga sektorn från cirka 800 000 personer till närmare 1 450 000 personer. Därefter avstannade expansionen så att den offentliga konsumtionsvolymen var mer eller mindre oförändrad mellan 1991 och 1998.

Under de senaste åren har den offentliga konsumtionen åter ökat något i volymtermer. 2002 var cirka 1 275 000 personer sysselsatta i offentlig sektor, vilket är drygt 30 procent av samtliga sysselsatta. Närmare 80 procent av de sysselsatta i offentlig sektor är kvinnor. Inom t.ex. barn- och äldreomsorg är andelen högre än så. Cirka 45 procent av alla sysselsatta kvinnor är verksamma i den offentliga sektorn.

Bedömningen av den offentliga konsumtionens utveckling i basscenariot baseras dels på en offentlig finansiell budgetrestriktion, de offentliga utgifterna måste över en längre tidsperiod växa i takt med de offentliga inkomsterna, dels på en bedömning av hur behoven av olika skattefinansierade tjänster kommer att utvecklas givet en ambition att upprätthålla dagens standard. Den förstnämnda restriktionen är den mer övergripande. Efterfrågan på den typ av tjänster som produceras i den offentliga sektorn, kanske framförallt inom sjukvård och omsorg, är i praktiken oändlig. En situation där alla individer får all den vård och omsorg som de möjligen skulle kunna ha nytta av kommer aldrig att uppstå. En ransoneringssituation kommer alltid att föreligga där tillgängliga resurserna måste fördelas så effektivt som möjligt. Vid en starkare tillväxt kommer mer resurser att finnas tillgängliga än vid en svagare tillväxt. Till syvende och sist bestäms utrymmet för den offentliga konsumtionen från utbudssidan.

Den offentliga budgetrestriktionen påverkas av utvecklingen i ett tidsperspektiv som sträcker sig ännu längre än den här studerade tidsperioden. Den demografiska utvecklingen gör att kostnaderna i många offentliga utgiftssystem kommer att öka under tidsperioden 2015 till 2035, när de äldre ökar kraftigt i relation till befolkningen i yrkesverksam ålder. För att möta denna utveckling har riksdagen bestämt att de offentliga finanserna skall uppvisa överskott motsvarande 2 procent av BNP under de närmaste åren. För att överskotten skall uppkomma och för att den offentliga tjänsteproduktionen inte skall växa till nivåer som visar sig vara ohållbara på längre sikt, måste utvecklingen av den offentliga konsumtionen

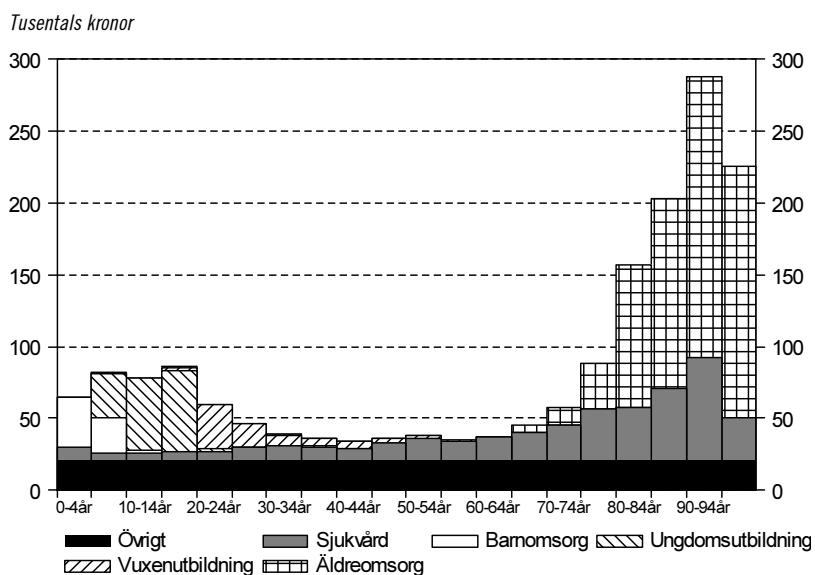
vara återhållsam i ett medelfristigt perspektiv. De offentliga finansernas utveckling diskuteras mer utförligt i kapitel 7.

Den offentliga konsumtionen kan delas in i kollektivt och individuellt konsumerade tjänster. Cirka en tredjedel av de offentligt producerade tjänsterna konsumeras kollektivt, som rättsväsende, försvar och administrativa tjänster. Här är sambandet mellan antalet personer som konsumerar tjänsterna och den producerade volymen mindre direkt. Ytterligare en konsument av tjänsterna betyder inte nödvändigtvis att produktionen behöver öka. Huvudparten av de offentliga tjänsterna riktar sig dock till enskilda individer, t.ex. barnomsorg, utbildning, sjukvård och äldreomsorg. För dessa individuellt konsumerade tjänster gäller samma villkor som för den privata tjänsteproduktionen. För att möta en ökad efterfrågan behövs ytterligare resurser i form av arbetstid, insatsvaror och realkapital.

Behovet av vård, skola och omsorg varierar över livet

Ofta är efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna avgränsad till vissa åldersgrupper. Som framgår av diagram 6.5 är konsumtionsutgifterna högre för de yngsta och de äldsta, medan personer i åldrarna 30–65 år utnyttjar den offentliga tjänsteproduktionen i mindre utsträckning. Värdet av den offentliga konsumtionen per invånare var 59 300 kronor 1999. En person i åldern 15–19 år kostade 85 700 kronor, eller cirka 45 procent mer än genomsnittet, och en person i åldern 90–94 år 287 700 kronor, eller nästan fem gånger så mycket som genomsnittet. Kvinnor utnyttjar den offentliga konsumtionen i högre utsträckning än män. Snittkostnaden 1999 var 63 900 kronor för kvinnor och 54 700 kronor för män. Dessa tydliga köns- och åldersmönster gör att de totala konsumtionsutgifterna och olika verksamheters omfattning blir beroende av den framtida utvecklingen av antalet personer i olika åldersgrupper.

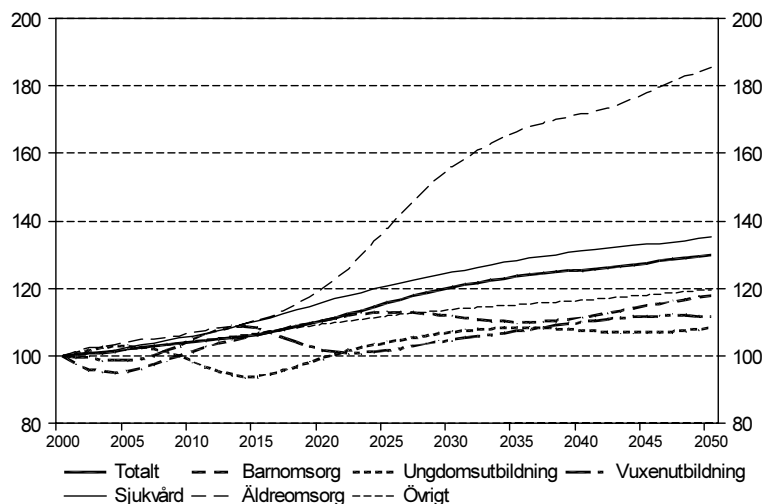
Diagram 6.5 Kostnader för offentlig konsumtion per person



Genom att multiplicera snittkostnaderna i diagram 6.5 med antalet personer i respektive åldersklass och summera över alla åldrar erhålls totalkostnaden för de olika ändamålen. En sådan rent demografiskt betingad framskrivning visar hur antalet producerade tjänster skulle behöva öka om morgondagens befolkning skall förses med tjänster på samma sätt som dagens män och kvinnor i olika åldrar. Den efterfrågeutveckling som blir resultatet av en sådan beräkning visas i diagram 6.6. Den offentliga konsumtionen måste totalt sett växa med cirka 10,5 procent i volym fram till 2020. Den stora efterfrågeökningen kommer dock under perioden 2015–2035. Om dagens servicenivå ska erbjudas även 2035 respektive 2050, måste den offentliga konsumtionen öka med 24 respektive 30 procent jämfört med 2002 års nivå.

Diagram 6.6 Demografiskt beräknad efterfrågan på offentlig konsumtion, Index 2000=100

Index 2000=100



Källa: Egna beräkningar.

Efterfrågeökningen är inte lika stor inom alla verksamheter. Sjukvården och framför allt äldreomsorgen växer snabbare än genomsnittet, medan efterfrågan på barnomsorg och utbildning ökar långsamt eller minskar under långa perioder. Snabbast växer äldreomsorgen som skulle behöva vara närmare 85 procent större än den är i dag med 2050 års befolkning.

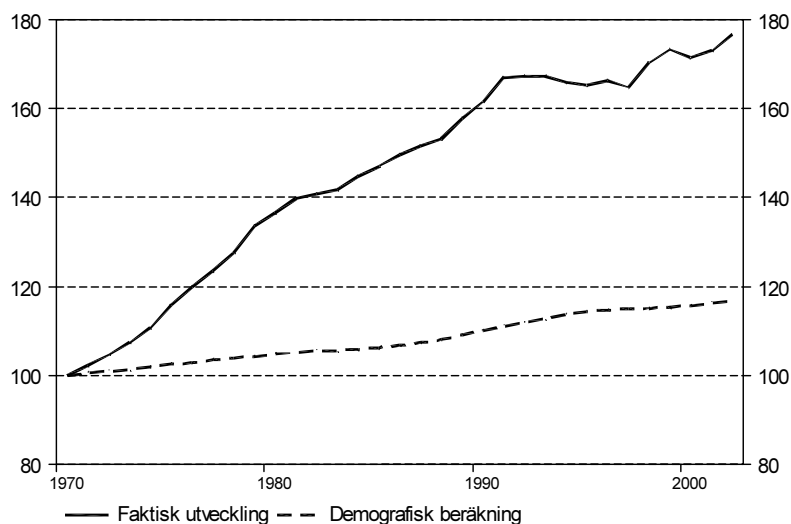
Andra faktorer än demografin är viktiga för konsumtionsutvecklingen

I ett historiskt perspektiv är det ofta svårt att finna ett klart samband mellan demografin och utvecklingen av konsumtionsutgifterna. Ett antal andra faktorer har påverkat utvecklingen under de senaste decennierna i betydligt större utsträckning. Fram till 1990-talets början expanderade verksamheterna snabbt när ambitionsnivån i det offentliga tjänsteutbudet höjdes. Expansionen finansierades till stor del genom höjda skattesatser. Därefter kom ett decennium när besparingsbehov vände den tidigare trenden. Historiska jämförelser av enskilda verksamhetsområden försvåras

ofta av att de kan ha flyttats mellan olika huvudmän. I diagram 6.7 visas en demografiskt beräknad verksamhetsutveckling i jämförelse med den verkliga utvecklingen för den totala offentliga konsumtionen.

Diagram 6.7 Offentlig konsumtion

Index 1970=100



Källa: SCB [c], egna beräkningar.

Diagrammet visar att verksamheterna endast vuxit något snabbare än demografin sedan 1990-talets början, även om den faktiska utvecklingen varierar mer än den demografiskt betingade. Under 1990-talets första år, när besparingar genomfördes för att förbättra den offentliga sektorns finanser, var tillväxten tidvis för svag för att upprätthålla en oförändrad servicenivå per brukare. Under perioden före 1990 är ambitionshöjningen inom offentlig sektor tydlig som ett växande gap mellan den faktiska utvecklingen och den långsammare utveckling som hade varit nödvändig för att tillhandahålla en oförändrad servicenivå. En mindre del av den faktiska utvecklingen förklaras dock av demografin. Den offentliga konsumtionen behövde öka med cirka 18 procent från 1970 till 2002 för att bibehålla en oförändrad standard. I verkligheten ökade

den offentliga konsumtionen med närmare 80 procent mellan dessa år. Huvuddelen av expansionen förklaras med andra ord av en ambitionshöjning.

Bättre hälsa kan minska omsorgsbehoven

I basscenariot antas att den offentliga konsumtionen även i framtiden kommer att avvika från en utveckling helt baserad på oförändrade behov. Från att fram till omkring 1990 ha vuxit i betydligt snabbare takt än vad demografin motiverar, förväntas den offentliga konsumtionen i framtiden växa i något långsammare takt. Skälet till det är att den ökning av medellivslängden som förutsägs i befolkningsprognosen antas innebära att de äldres hälsoläge förbättras. En förbättrad hälsa gör att behoven av äldreomsorg inte växer i samma takt som i diagram 6.6. I beräkningen har hälften av de år som läggs till ett genomsnittligt liv efter 65 års ålder framöver, antagits vara år med så god hälsa att inga ytterligare omsorgsbehov uppstår. Genom detta antagande ökar efterfrågan på äldreomsorgstjänster endast med 7,2 procent från 2002 till 2020, jämfört med 17,2 procent i diagram 6.6. Under samma period förväntas antalet personer som är 80 år eller äldre öka med närmare 50 000 personer, från cirka 471 000 till 519 000 personer. Den totala offentliga konsumtionen växer cirka 0,1 procentenhet långsammare årligen fram till 2020 som en följd av detta antagande. Fram till 2050 ökar behoven av äldreomsorg endast med cirka 50 procent med detta antagande, jämfört med cirka 80 procent vid oförändrad hälsa.

Ett liknande antagande har inte gjorts för behovet av sjukvård. Även här kan man argumentera för att de största sjukvårdsbehoven uppkommer under de sista levnadsåren, och att en längre medellivslängd därmed skulle sänka de genomsnittliga sjukvårdskostnaderna för varje åldersklass. Samtidigt finns inom sjukvården andra faktorer som sannolikt kommer att vara mer betydelsefulla för den framtida kostnadsutvecklingen än demografin. En viktig sådan är den medicinsk-tekniska utvecklingen som är mer betydelsefull inom sjukvården än inom den mer omsorgsbetonade vården. Under de senaste åren har medicinska framsteg och nya behandlingsmetoder lett till att allt fler behandlingar genomförts på allt större patientgrupper. Det är svårt att neka personer som skulle ha stor nytta av nya men kostsamma behandlingsmetoder

tillgången till dem. I en engelsk studie görs bedömningen att den medicinsk-tekniska utvecklingen bidragit till att öka kostnaderna för sjukvården med cirka 2 procent per år². Av detta skäl har utgiftstrycket bedömts vara större inom sjukvården än inom äldreomsorgen.

I beräkningarna görs implicit ytterligare ett antagande som sannolikt innebär att den verkliga kostnadsutvecklingen underskattas. Det förutsätts att det är möjligt att omedelbart flytta resurser från de delar av den offentliga tjänsteproduktionen som krymper till de delar som expanderar utan att kostnaderna ökar. De närmaste åren är det således nödvändigt att kommunerna minskar personal och övriga resurser i grundskolan i takt med att antalet barn i åldern 7–12 blir färre. En liknade neddragning måste sedan äga rum i gymnasieskolan när de mindre åldersgrupperna når dessa åldrar. Av erfarenhet vet vi att sådana anpassningar ofta är svåra att genomföra. Färre barn i skolåldern resulterar på kort sikt snarare i mindre skolklasser, än att personal och lokaler minskas i samma utsträckning.

Produktivitetstillväxten är lägre i tjänstesektorn

En försvårande omständighet när det gäller att öka volymen producerade tjänster i den offentliga sektorn är att det är svårt att effektivisera produktionsmetoderna. Till skillnad mot industrin, där ny utrustning och nya metoder ofta innebär att produktionen per arbetad timme ökar med flera procent år från år, kännetecknas tjänsteproduktion i allmänhet av en produktivitetstillväxt som är lägre än genomsnittet för näringslivet. Detta gäller såväl den tjänsteproduktion som bedrivs i privat som i offentlig regi. Att ta hand om fler äldre inom äldreomsorgen utan en ytterligare insats av arbetstid upplevs ofta av de äldre och personalen som en sänkning av kvaliteten i verksamheten. En lägre produktivitetstillväxt får till följd att priset på tjänster tenderar att stiga relativt den genomsnittliga prisnivån, om lönerelationerna skall vara oförändrade. Detta fenomen går under benämningen Baumols (kostnads-)sjuka, efter den ekonom som först analyserade fenomenet.³ För den offentliga sektorn innebär en snabbare kostnadsökning att skatteinkomsterna räcker till en mindre mängd

² Wanless, D. [2001].

³ Se Baumol J. W. [1967] och Baumol, J. W., Blackman, S. A. B & Wolff, N. E. [1985].

tjänster, än om produktivitetstillväxten varit snabbare och kostnadsutvecklingen därmed mer gynnsam.

Att mäta produktivitetstillväxten i tjänsteproducerande branscher på ett korrekt sätt är ingen lätt uppgift. I nationalräkenskaperna används schablonmässiga värden för produktivitetstillväxten för vissa tjänster. I den offentliga tjänsteproduktionen sätts produktivitetstillväxten lika med noll⁴. Detta antagande har även varit styrande för beräkningarna av kostnadsutveckling och personalbehov i basscenariot. Ett antagande om oförändrad produktivitet innebär att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn måste växa i samma takt som produktionen. Detta innebär att antalet personer som är sysselsatta i den offentliga sektorn kommer att fortsätta att öka, både i absoluta tal och som andel av den totala sysselsättningen.

De produktivetsmätningar som genomförts för den offentliga sektorn ger ett blandat resultat.⁵ Generellt pekar mätningarna på att produktivitetstillväxten var negativ eller nära noll under 1960-, 1970- och 1980-talen, men att den troligen varit högre under 1990-talet. Samtidigt förknippas den senare perioden av många med nedskärningar och en i längden ohållbar försämring av anställningsförhållandena som bidragit till dagens höga sjukfrånvaro i den offentliga sektorn.

Tabell 6.3 Demografiskt betingad efterfrågeökning

Genomsnittlig årlig tillväxttakt under tioårsperioden

	Kommuner	Landsting	Stat	Totalt
2000-2010	0,3	0,6	0,5	0,4
2010-2020	0,6	0,9	0,3	0,6
2020-2030	1,2	0,7	0,4	0,9
2030-2040	0,4	0,5	0,3	0,4
2040-2050	0,5	0,3	0,2	0,4

Källa: Egna beräkningar.

⁴ Detta är inte helt sant eftersom en produktivetsförändring registreras till följd av att olika delar av den offentliga produktionen med skilda produktivetsnivåer växer olika snabbt, samt till följd av att kapitalförslitningen förändras i en annan takt än lönekostnaderna. Dessa produktivetsförändringar är dock inte uttryck för en genuin effektivitetsförändring i den offentliga produktionen, utan mer av bokföringsmässig natur.

⁵ Ds 1994:24 samt Statskontoret[1998].

Möjligheten att öka produktiviteten även i den offentliga sektorn är dock av avgörande betydelse för i vilken utsträckning ett givet finansiellt underlag räcker till för att tillfredsställa framtidens växande behov. Även små produktivitetshöjningar är viktiga. Den tillväxttakt som är nödvändig för att erbjuda en oförändrad service-nivå varierar över tiden och mellan olika delar av den offentliga sektorn. I genomsnitt för hela offentliga sektorn uppgår den till 0,5 procent per år fram till 2050. Inom äldreomsorgen ökar efterfrågan med drygt 2,5 procent per år i slutet på 2020-talet. Om produktiviteten i den offentliga sektorn kunde fås att öka, om än i blygsam takt, så skulle förutsättningarna att hantera den framtida efterfråge-ökningen vara mer gynnsamma än om så inte är fallet. Sannolikt skiljer sig förutsättningarna åt i olika delar av verksamheterna. Inom områden som kännetecknas av intensiv kontakt mellan människor, som äldreomsorg och barnomsorg är möjligheterna förmodligen sämre, än inom mer teknikintensiva delar av sjukvården. Eftersom även en svag ökning av produktionen per arbetad timme är betydelsefull för kostnadsutvecklingen är det viktigt att alla möjligheter som finns att öka produktiviteten tas tillvara.

Avgifter är en viktig inkomstkälla

Uppdelningen i privat respektive offentlig konsumtion beror på finansieringssättet. Den del av t.ex. barnomsorg och hemtjänsten som finansieras genom avgifter är således en del av den privata konsumtionen. Under slutet av 1990-talet ökade avgiftsfinansieringen något inom det kommunala området. En fördel med att brukaren betalar en avgift för den erhållna tjänsten, utöver att det bidrar till finansieringen, är att det håller tillbaka efterfrågan. När brukaren själv betalar en del av kostnaderna för ytterligare en enhet av tjänsten kommer denna utgift att ställas mot nyttan av annan konsumtion, något som inte är fallet om tjänsten helt och hållet skattefinansieras. Nackdelar med avgiftsfinansiering är de fördelningseffekter som kan uppstå om priset blir för högt för vissa grupper, samt de marginaleffekter som uppstår om avgiften inkomstprövas. Dessa två skäl bidrog till att en maxtaxa har införts inom både barnomsorgen och äldreomsorgen, något som har inneburit att graden av skattefinansiering åter stigit.

I beräkningarna fram till 2020 har antagits att avgiftssatserna inom alla delar av den offentliga sektorn kan öka i takt med

produktionskostnaderna. Detta antagande strider mot ambitionerna att hålla tillbaka avgiftsuttaget. Det finns dock starka skäl för att finansiera en oförändrad andel av produktionskostnaderna med brukaravgifter. Eftersom kostnadsutvecklingen i den offentliga sektorn är snabb kommer avgifterna att öka i snabbare takt än genomsnittet för övriga priser i samhället. Avgiftsökningarna är dock inte snabbare än att dess andel av hushållens disponibla inkomster förväntas falla. Om avgiften skulle hållas nominellt oförändrad under den kommande tjugoårsperioden skulle dess värde successivt urholkas, och därmed skulle en viktig finansieringskälla bortfalla. Den utbyggnad av den offentliga tjänsteproduktionen som sker i basscenariot skulle då inte vara möjlig utan en ytterligare ökning av skattekvoten.

Personalförsörjningen blir en utmaning för den offentliga sektorn

Huruvida den fortsatta expansion av den offentliga sektorn som förutses i basscenariot är möjlig är inte bara en fråga om det finansiella utrymme som utvecklingen av skatter och andra inkomster erbjuder. En ytterligare begränsande faktor kan utgöras av möjligheterna att rekrytera personal med lämplig utbildning utan att lönekostnaderna blir för höga. I tabell 6.4 visas hur personalbehoven utvecklas i basscenariot inom ett antal kommunala verksamhetsområden.

Tabell 6.4 Antal sysselsatta i kommuner och landsting, 2000–2020

Tusentals personer

	2000		2020	
	<i>Totalt</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Totalt</i>	<i>Kvinnor</i>
Barnomsorg	110	103	+17	+16
Grundskola	170	131	+3	+2
Gymnasieskola ¹	52	31	+5	+3
Äldreomsorg	253	228	+38	+34
Kommuner totalt	808	644	+89	+71
Sjukvård	246	199	+40	+32
Landsting totalt	264	212	+42	+34

¹Inklusive Komvux.

Källa: Kommunförbundet [2002], Landstingsförbundet [2002] samt egna beräkningar.

Tabellen visar att antalet sysselsatta i kommuner och landsting behöver öka med drygt 130 000 personer fram till 2020 om en expansion i takt med den demografiskt beräknade efterfrågan skall vara möjlig. Antalet anställda i staten måste öka med cirka 20 000 personer under samma tidsperiod. Eftersom personalens medelålder inom många verksamheter är relativt hög idag kommer rekryteringsbehoven att vara mångdubbelt större. Det är rimligt att tänka sig att omkring hälften av de som idag är anställda i den offentliga sektorn kommer att lämna sin anställning under den närmaste tjugoårsperioden, antingen av åldersskäl eller för att jobba inom den privata sektorn. Sammantaget skulle då närmare 800 000 personer behöva rekryteras till den offentliga sektorn fram till 2020. Detta tal är ett nationellt genomsnitt. Regionalt kan situationen se väsentligt annorlunda ut. I många regioner i framförallt glesbygd kommer rekryteringssvårigheterna att bli mycket stora⁶.

Rekryteringsproblemen kan bli särskilt märkbara inom omsorgen av äldre och handikappade. Antalet ungdomar som väljer vård-/omsorgsutbildning i gymnasieskolan har minskat radikalt under de senaste 10–15 åren. År 1989 gick cirka 9 000 elever i årskurs 1 på den gren av vårdlinjen som motsvarar det nuvarande omvårdnadsprogrammet att jämföra med cirka 3 500 under de senaste åren. Det antalet skulle behöva fördubblas för att antalet i arbetskraften med denna utbildning skall ligga kvar på samma nivå som nu.⁷

Cirka tre fjärdedelar av de sysselsatta i den offentliga sektorn utgörs i dag av kvinnor. Inom barnomsorgen och äldre- och handikappomsorgen är kvinnornas andel över 90 procent. Om dessa könsmonster inte ändras så är det främst kvinnor som kommer att rekryteras till den offentliga sektorn. Om expansionen lyckas betyder det att en allt större andel av samtliga sysselsatta kvinnor kommer att vara verksamma inom den offentliga sektorn. Idag är cirka 46 procent av alla sysselsatta kvinnor anställda i den offentliga sektorn. Vid den expansionstakt som beskrivits ovan och med oförändrade könsmonster kommer denna andel att stiga till cirka 50 procent fram till 2020. Den riktigt snabba expansionen av den offentliga sektorn äger dock rum under perioden 2015 till 2035, när andelen äldre i befolkningen växer snabbt. Vid en fortsatt

⁶ I bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04 diskuteras den framtida regionala utvecklingen mer utförligt.

⁷ Kommunförbundet [2003].

expansion av den offentliga sysselsättningen i takt med att behoven ökar och med en fortsatt skev könsfördelning, skulle cirka 60 procent av alla sysselsatta kvinnor vara verksamma i den offentliga sektorn 2050.

Det stora rekryteringsbehovet och behovet av en jämnare könsfördelning bidrar sannolikt till att löneläget pressas upp relativt övriga delar av ekonomin. Under 1990-talet har lönerna för offentligt anställda försämrats relativt lönerna för anställda i den privata sektorn. Denna försämring är en fortsättning på en process som fortgått åtminstone sedan slutet av 1960-talet. En offentlig-anställd tjänade år 2000 i genomsnitt omkring 16 procent mindre än en privatanställd med samma utbildningslängd och arbetslivserfarenhet. År 1991 var denna skillnad 11 procent och 1968 var den mindre än 2 procent.⁸

I beräkningarna har antagits att löneutvecklingen i kommuner och landsting i genomsnitt kommer att vara 0,5 procentenheter snabbare än i övriga delar av ekonomin under perioden fram till 2020. Detta innebär att löneläget i kommunsektorn förbättras med cirka 10 procent relativt övriga sektorer. En snabbare löneutveckling i kommunsektorn är liktydigt med en fördyring av verksamheterna, vilket innebär att expansionstakten blir mer återhållsam vid en given finansiell ram.

6.4 Investeringar och realkapitalbildningen

Genom investeringar underhålls och utökas den realkapitalstock som är nödvändig för produktionen. Investeringarna kan delas in i bostäder samt de byggnader och maskiner som behövs för näringslivets och den offentliga sektorns produktion av varor och tjänster. En investering är att betrakta som ett reallt sparande, eftersom en del av ett möjligt konsumtionsutrymme i dag avsätts för att kunna öka produktionen i morgon.

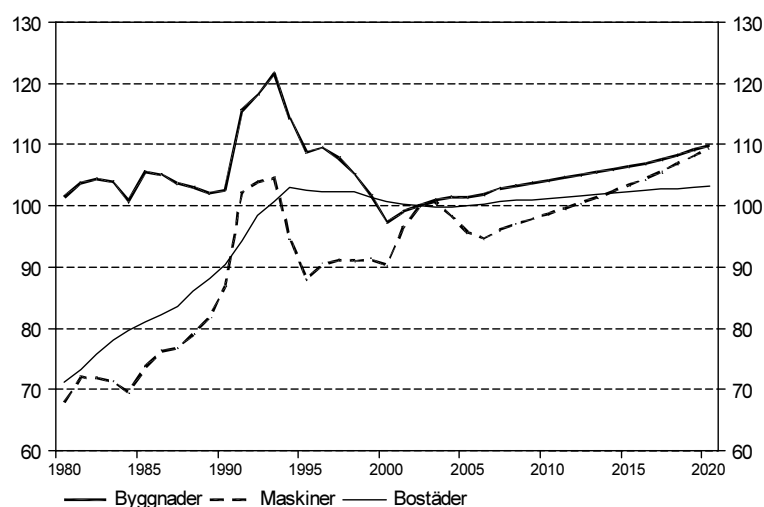
Investeringarnas utveckling i basscenariot är baserad på en bedömning av vilken kapitalstockstillväxt som krävs för att förhållandet mellan produktion och kapitalstock skall vara rimligt. Diagram 6.8 visar hur kapitalkvoten, förhållandet mellan kapitalstocken och produktionen, utvecklas i näringslivet 1980 till 2020. Bostadskapitalstocken har i diagrammet relaterats till antalet personer i totalbefolkningen.

⁸ SOU 2001:53.

Stocken av byggnader i näringslivet har varit relativt oförändrad i relation till produktionen. Den kraftiga uppgång som sker i början av 1990-talet och den därpå följande gradvisa nedgången är mindre ett uttryck för en variation i kapitalstockens storlek än det fall i produktionen som den kraftiga lågkonjunkturen under dessa år förde med sig. I framskrivningen har antagits att byggnadskapitalet skrivs av på i genomsnitt cirka 30 år, vilket baseras på historiska avskrivningstakter. Byggnadskapitalstocken växer i något snabbare takt än produktionen i bascenariot, kapitalkvoten stiger svagt.

Diagram 6.8 Kapitalkvot i näringslivet

Index 2002=100



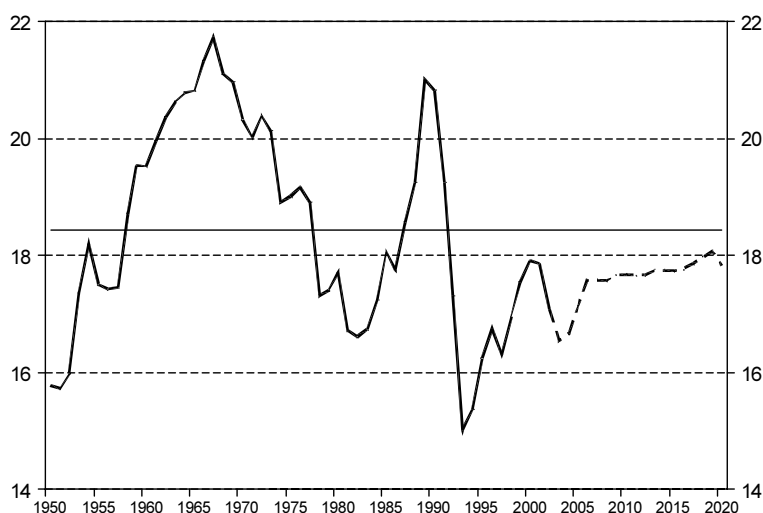
Anm: Bostadskapitalstocken har i diagrammet relaterats till befolkningen
Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

Ställer man stocken av maskiner i relation till produktionen i näringslivet erhålls en mer uppåtriktad kurva. Kapitalkvoten har ökat år från år. Avskrivningstakten är betydligt högre här än för byggnadsinvesteringar, i genomsnitt endast cirka 4 år. I framskrivningen har maskininvesteringarna anpassats så att kapitalintensiteten fortsätter att öka i en snabbare takt än för byggnadskapitalet.

Bostadsstocken växte i en betydligt snabbare takt än befolkningen under perioden fram till 1995, därefter har tillväxttakten mattats betydligt. En förklaring till detta är de tidigare generösa subventioner till bostadsbyggandet som avvecklades i början av 1990-talet. I framtiden antas stocken av bostäder växa endast svagt i relation till befolkningen. I genomsnitt faller cirka 2,5 procent av kapitalstocken för åldersstrecket varje år, vilket ger en genomsnittlig avskrivningstid på cirka 40 år. I den offentliga sektorn förväntas investeringsvolymen växa i samma takt som den offentliga konsumtionen.

Diagram 6.9 Investeringar som andel av BNP, fasta priser

Procent av BNP



Anm: Den heldragna linjen visar den genomsnittliga investeringskvoten 1950-2002
Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

För att den nödvändiga kapitalstockstillväxten skall komma till stånd behöver i genomsnitt nära 18 procent av produktionen investeras i realkapital. Detta är en något lägre andel än genomsnittet för perioden 1950–2002, som markerats genom en vågrätt linje i diagram 6.9. Ett skäl till att investeringskvoten blir något lägre i framtiden är att produktionen antas bli mer inriktad mot de mindre kapitalintensiva tjänstesektorerna, samtidigt som bostads-

kapitalstocken inte förväntas växa i samma takt som under perioden fram till 1990.

6.5 Sammanfattning

Tabell 6.5 sammanfattar försörjningsbalansens utveckling fram till 2020. BNP förväntas växa med i genomsnitt 1,8 procent per år mellan 2002 och 2020. Tillväxten är något högre än så fram till 2010, och något lägre under tioårsperioden därefter. Skälet till att tillväxten avtar något är att arbetskraftsutbudet ökar i en gradvis allt långsammare takt, se avsnitt 4.4 ovan.

Tabell 6.5 Försörjningsbalansen

Genomsnittlig procentuell förändring 1950–2020

	1950- 1960	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2002	2002- 2010	2010- 2020
Privat konsumtion	2,4	3,8	1,6	1,7	1,4	2,3	2,7
Offentlig konsumtion	4,4	5,7	3,2	1,7	0,7	0,5	0,5
Kommuner	4,6	7,1	3,9	2,2	1,0	0,5	0,6
Stat	4,2	3,7	1,8	0,6	0,2	0,5	0,3
Investeringar	5,6	5,1	0,6	3,8	0,2	2,4	1,8
Export	5,4	7,6	3,8	4,3	6,4	4,7	3,4
Import	6,9	7,2	2,4	3,8	4,0	4,8	4,0
BNP	3,4	4,6	2,0	2,2	1,9	1,9	1,7

Källa: SCB[c], egna beräkningar.

En årlig tillväxttakt på 1,8 procent ligger ungefär i linje med tillväxten under den senaste tjugofemårsperioden. Från 1975 till 2002 ökade BNP i genomsnitt med 1,9 procent per år. Under åren före 1975 var tillväxten betydligt högre. Mellan 1950 och 1975 växte BNP i genomsnitt med 3,7 procent per år. Endast två gånger under denna period registrerades en årlig tillväxttakt som var lägre än 2 procent.

I basscenariot växer den privata konsumtionen i god takt. Från en genomsnittlig årlig tillväxttakt på 1,6 procent mellan 1970 och 2002, förväntas den privata konsumtionen i genomsnitt öka med

2,5 procent per år från 2002 till 2020. Det finns flera skäl till denna ökning. Ett första skäl är att en stor del av konsumtionstillväxten under den andra hälften av 1900-talet ägde rum i den offentliga sektorn. Den offentliga konsumtionen växte i genomsnitt i snabbare takt än den privata konsumtionen under varje tioårsperiod från 1950 fram till 1990. Denna utbyggnad av den offentliga sektorn var möjlig eftersom skattekvoten gradvis kunde höjas från en inledningsvis låg nivå. Sedan 1990 har skattekvoten legat i stort sett oförändrad kring 50 procent av BNP, och den privata konsumtionen har då vuxit snabbare än den offentliga konsumtionen.

En sådan utveckling förväntas bli bestående även under perioden fram till 2020. En i stort sett oförändrad skattekvot ger ett utrymme för den offentliga konsumtionen att växa i takt med den demografiska efterfrågan, men omöjliggör en fortsatt utbyggnad i snabbare takt som under 1960- och 1970-talen. Oförändrade skattesatser innebär i stället att hushållens disponibla inkomster och konsumtionsutgifter växer i god takt. Den privata konsumtionstillväxten förstärks vidare av att hushållens sparande kan förväntas falla av demografiska skäl. Slutligen antas inte den tidigare relativprisförsämringen för exporten relativt importen fortsätta i basscenariot, vilket ytterligare förbättrar hushållens reala konsumtionsutrymme.

Ett lägre hushållssparande kommer sannolikt även att påverka den externa balansen. Den offentliga sektorns sparande styrs av ambitionen att ha ett överskott motsvarande 2 procent av BNP över en konjunkturcykel, och i basscenariot antas företagets sparande vara oförändrat på längre sikt. Av detta följer att dagens stora bytesbalansöverskott gradvis minskar, vilket i tabell 6.5 ger upphov till en snabbare utvecklingstakt för importen än för exporten. Utrikeshandeln förväntas fortsätta att växa i en snabbare takt än BNP, den svenska ekonomin blir allt mer integrerad med omvärlden. På sikt kan en viss nedgång i utrikeshandelns expansionstakt skönjas, vilket bland annat beror på att produktionen gradvis inriktas mer mot tjänster.

Investerings efterfrågan, slutligen, förväntas växa i något snabbare takt än BNP under perioden fram till 2020. Även denna efterfrågekomponent uppvisade en snabb tillväxt fram till 1975, då investeringarnas andel av BNP nådde maximum på närmare 22 procent. Under 1980-talets högkonjunkturår nådde investeringarna en ny höjdpunkt. I basscenariot förväntas investerings-

efterfrågan växa i en takt som gör att kapitalkvoten, kapitalstocken i förhållande till förädlingsvärdet, fortsätter att stiga något. Detta ger upphov till en investeringsefterfrågan som växer något snabbare än under perioden 1975–2002.

7 De offentliga finanserna

I början av 1990-talet genomgick de offentliga finanserna en krisartad utveckling. Ett överskott i slutet av 1980-talet förbyttes snabbt i stora underskott samtidigt som BNP minskade i volym tre år i rad. Underskotten var av en storlek som fick många bedömare att tvivla på att utvecklingen gick att vända. Det stora lånebehovet och den snabbt växande statsskulden ledde till att Sverige förlorade i kreditvärdighet och att räntorna steg. För att vända utvecklingen och återskapa ett förtroende för de offentliga finanserna genomfördes ett omfattande sparprogram som sänkte utgifterna och höjde inkomsterna.

Krisen i de offentliga finanserna fick till följd att ett antal regler och mål för de offentliga finansernas utveckling lades fast. Sedan 1997 tillämpas en ny och stramare budgetprocess där riksdagen fastställer nominella tak för stora delar av de offentliga utgifterna tre år i förväg. Taken har satts så att de takbegränsade utgifterna inledningsvis minskade och senare har varit en konstant andel av BNP. För kommunsektorn, som inte omfattas av utgiftstaket, gäller i stället ett lagstadgat balanskrav, som förhindrar varje enskild kommun och landsting att budgetera för underskott. Ett övergripande mål för hela den offentliga sektorns finanser är att de skall uppvisa ett överskott motsvarande 2 procent av BNP över en konjunkturcykel.

Grunden för målet om ett överskott motsvarande 2 procent av BNP var ursprungligen en önskan att vända skuldutvecklingen. Enligt stabilitets- och tillväxtpakten, som gäller för samtliga EU:s medlemsländer, skall den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld ligga under 60 procent av BNP, eller närma sig denna nivå på ett betryggande sätt. Stabilitetspakten förbjuder också underskott som är större än 3 procent av BNP om inte exceptionella omständigheter föreligger. Ett motiv för ett högt sparande är att skapa en säkerhetsmarginal till denna nedre gräns.

Skuldkvoten har nu sjunkit väl under den av EU uppställda nivån, samtidigt som det kommunala balanskravet och den reformerade budgetprocessen sannolikt minskat faran för snabba försämringar av de offentliga finanserna. Ett tungt vägande skäl till ett fortsatt högt sparande i den offentliga sektorn kvarstår dock. Det är de påfrestningar på de offentliga finanserna som förväntas under de närmaste decennierna när befolkningen åldras. När antalet personer som är äldre än 65 år respektive 80 år blir fler kommer de offentliga utgifterna att öka vid en oförändrad omfattning på de offentliga välfärdssystemen. För att finansiera denna utgiftsökning över en längre tidsperiod krävs ett högt sparande i den offentliga sektorn under de närmaste åren. Därigenom får de åldersklasser som i framtiden belastar de offentliga utgiftssystemen vara med och finansiera detta, genom högre skatter än vad som hade varit fallet utan ett tvåprocentmål. Ett högt sparande de närmaste åren sänker skuldkvoten och förbättrar det offentliga kapitalnettot, vilket ger ett utrymme för framtida kostnadsökningar utan att skuldutvecklingen blir ohållbar eller att en sänkning av ambitionsnivån tvingas fram.

Vid bedömningen av de offentliga finanserna i basscenariot förutsätts att en strategi i linje med den ovan beskrivna kommer att följas. Viljan att tillhandahålla väl utbyggda offentliga välfärdssystem även på längre sikt är oförändrad, vilket förutsätter en intertemporal utjämning av den demografiskt betingade kostnadsökningen. För att klara detta måste sparandet i den offentliga sektorn vara högt under överskådlig tid. I basscenariot har antagits att tvåprocentmålet upprätthålls fram till 2015. Utvecklingen av de offentliga finanserna under den period som basscenariot täcker blir därmed en del av en mer långsiktig strategi för offentligfinansiell hållbarhet.

7.1 De offentliga inkomsterna

De offentliga inkomsterna består till cirka 90 procent av skatter och avgifter. Resterande del utgörs till största delen av avkastning på den offentliga sektorns finansiella tillgångar. Skatteinkomsternas långsiktiga utveckling är i hög grad beroende av sysselsättningsutvecklingen eftersom huvuddelen av skatterna direkt eller indirekt är beskattning av arbete. Den största delen av hushållens inkomstskatter samt de sociala avgifterna belastar lönesumman.

Dessa skatter står för mer än hälften av de offentliga inkomsterna. Även skatter på konsumtion som moms och punktskatter är indirekt en beskattning av arbete.

Skatteuttagets storlek måste avvägas mot de effektivitetsförluster och snedvridningar som skatter skapar. Att finansiera ytterligare en krona av offentliga utgifter med skatter har en samhällsekonomisk kostnad som normalt överstiger en krona. Kostnaden uppstår eftersom skatten påverkar olika typer av beteenden. Vid beskattning av arbete innebär det i allmänhet att antalet sysselsatta och därmed produktionen blir mindre än vad som hade varit fallet utan någon skatt. Beskattning påverkar även andra typer av ekonomiska beslut, vilket leder till ytterligare samhällsekonomiska kostnader. Kostnaderna varierar med hur rörliga olika skattebaser är internationellt, attityder till försörjning via arbete eller socialförsäkringar, uppördssystemens utformning m.m. Mot dessa kostnader skall ställas den samhällsekonomiska nyttan av den utgift som den extra skattekronan skall finansiera. Ju högre skatteuttag desto högre är i allmänhet marginalkostnaden av ytterligare en skattekrona. I ett teoretiskt idealtillstånd är den samhällsekonomiska marginalkostnaden av den sista skattekronan lika med den samhällsekonomiska nyttan av den sista utgiftskronan.

Detta teoretiska resonemang ger ett begränsat stöd för att fastställa en optimal skattesats i praktiken. Medan den samhällsekonomiska kostnaden för ytterligare en skattekrona är svår att bestämma skiljer sig bedömningen av nyttan av ytterligare utgifter åt från individ till individ. Den optimala skattesatsen ges då av en genomsnittlig individs kostnader och nytta. I beräkningarna har antagits att en fortsatt expansion av den offentliga sektorn inte långsiktigt kan finansieras genom ytterligare höjda skattesatser. Detta antagande understöds av att en majoritet av riksdagspartierna uttalat sig för en oförändrad eller sänkt skattekvot.

Det har samtidigt antagits att dagens i internationell jämförelse höga skattesatser i stort sett kan bibehållas även i framtiden. Endast i undantagsfall kommer skatteunderlagen att bli så rörliga att skatteinkomsterna minskar vid dagens skattesatser. Exempel på detta är alkohol- och tobaksbeskattningen där ändrade införselregler sannolikt kommer att leda till skattesänkningar. Ett annat område där skatteuttaget kan komma att minska är förmögenhets-skatten. Samtidigt finns ett antal skatteavvikelser som skulle kunna avvecklas och därigenom bidra till att förstärka de offentliga

inkomsterna. Exempel på sådana är de lägre momssatserna på livsmedel och resor. En förteckning över samtliga skatteavvikelser publiceras varje år som en bilaga till den ekonomiska vårpropositionen.

Ett strukturellt problem som bör uppmärksammas i detta sammanhang är det faktum att kommunsektorns utgifter inte begränsas av utgiftstaket. Under högkonjunkturåren kring millennieskiftet ökade kommunsektorns inkomster snabbt. Detta ledde i sin tur till en snabb expansion av kommunsektorns utgifter och antalet anställda. Den kraftiga utgiftsökningen har fått till följd att kommunsektorns finanser försvagats när skatteinkomsterna vikit av konjunkturella skäl. Detta har lett till att utdebiteringen i kommuner och landsting nu höjts kraftigt. Det har tidigare även funnits en tendens att genom riksdagsbeslut gradvis öka kommunsektorns ansvarsområden, samtidigt som finansieringen enligt kommunföreträdare varit otillräcklig.

Även i framtiden finns det en risk att kommunerna väljer att finansiera högre utgifter med högre skattesatser. Problemet försvåras av att den enskilda kommunen eller landstinget inte själv bär den fulla kostnaden för en högre skattesats i form av ett lägre arbetskraftsutbud. I enlighet med det kommunala inkomstutjämningsystemet beräknas skatteinkomsterna på ett för samtliga kommuner genomsnittligt skatteunderlag. För den enskilda kommunen kan det vara rationellt att höja skatten eftersom eventuella negativa effekter av detta fördelas på samtliga kommuner. I förlängningen kan en situation uppstå där det kommunala skatteuttaget gradvis ökar utan att negativa effekter på skatteunderlaget beaktas. När de negativa effekterna väl slår igenom kan utvecklingen vara svår att vända, om beteendeförändringarna består även efter det att skattesatserna åter sänkts. Staten bör därför ta ett övergripande ansvar för att de samhällsekonomiska kostnaderna för skatterna inte blir för höga. Detta kan antingen som i Norge och Danmark göras i form av ett regelverk som begränsar kommunernas möjligheter att höja skatterna. Eller genom att staten kompenserar hushållen för de kommunala skattehöjningarna genom att sänka statliga skatter.

I beräkningarna har hänsyn tagits till de höjningar av kommunal- och landstingsskatten som har beslutats för 2003 och 2004. Skattesatserna har därefter generellt hållits oförändrade i förhållande till respektive skattebas. Utvecklingen av de olika skattebaserna har sedan beräknats. Oförändrade skattesatser i

kombination med en demografiskt beräknad utgiftsutveckling ger fram till 2015 upphov till ett sparande i den offentliga sektorn som ligger i linje med tvåprocentmålet. Det innebär att det fram till 2020 varken finns ett utrymme för ofinansierade utgiftsökningar, eller ett behov att höja skatterna för att klara överskottsmålet.

Tabell 7.1 Offentliga skatter och avgifter

Procent av BNP

	2002	2005	2010	2015	2020
Skatter och avgifter, procent av BNP	50,4	50,7	50,9	51,3	51,7
<i>Hushållens direkta skatter och avgifter</i>					
Andel av BNP	18,7	19,7	19,8	19,8	20,0
Implicit skattesats för direkta skatter	24,8	26,9	26,8	26,4	26,4
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	63,8	62,9	63,3	64,2	64,8
<i>Företagens direkta skatter</i>					
Andel av BNP	2,7	2,3	2,3	2,3	2,3
Implicit skattesats	10,7	8,7	8,8	8,8	8,8
Skattebasen som andel av BNP	25,1	26,4	26,5	26,2	25,8
<i>Indirekta skatter¹</i>					
Andel av BNP	14,3	14,4	14,5	14,8	15,0
Implicit skattesats	29,3	29,7	29,6	29,3	29,2
Skattebasen som andel av BNP	48,7	48,5	49,0	50,7	51,5
<i>Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter²</i>					
Andel av BNP	14,8	14,3	14,3	14,3	14,4
Implicit skattesats	34,6	34,3	34,2	34,1	34,1
Skattebasen som andel av BNP	42,6	41,8	41,8	41,9	42,2

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

I tabell 7.1 redovisas den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas, den implicita skattesatsen, samt skattebasens andel av BNP. Hushållens direkta skatter relateras i beräkningen till hushållens skattepliktiga inkomster som till cirka 65 procent består av lön. Resterande delar är beskattningsbara transfereringar, exempelvis pensioner, och egenföretagarinkomster. Hushållens avgifter utgörs av den

allmänna pensionsavgiften som betalas till pensionssystemet. Denna relateras till avgiftsbasen för pensioner som utgörs av löner, egenföretagarinkomster och skattepliktiga transfereringar exklusive pensioner. Företagens direkta skatter är i beräkningen relaterade till bruttodriftsöverskotten i företagssektorn, vilket gör att den implicita skattesatsen blir så låg som cirka 10 procent, se tabell 7.1. Bolagsskattesatsen uppgår annars till 28 procent av beskattningsbar vinst. Indirekta skatter, där mervärdesskatt utgör drygt hälften, följer privat konsumtion. Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter är kopplade till lönesumman.

I basscenariot ökar skattekvoten, skatter och avgifter som andel av BNP, med en dryg procentenhet under perioden 2005–2020. Uppgången förklaras i huvudsak av att skatteunderlagen för hushållens direkta skatter samt de indirekta skatterna växer snabbare än BNP. Runt en fjärdedel av de totala offentliga skatterna och avgifterna tas ut på privat konsumtion. Den privata konsumtionen ökar med närmare 3 procentenheter som andel av BNP fram till 2020, se avsnitt 6.2. Detta får till följd att inkomsterna från indirekta skatter ökar med en procentenhet som andel av BNP. Skatteunderlaget för hushållens direkta skatter växer i första hand på grund av att pensionsutbetalningarna ökar som andel av BNP. Även lönesumman ökar svagt som andel av BNP på grund av att efterfrågan riktas mer mot arbetskraftintensiv tjänsteproduktion som vård och omsorg. Detta gör att även inkomsterna från direkta skatter och arbetsgivaravgifter ökar något snabbare än BNP.

7.2 Offentliga konsumtionsutgifter

Beräkningen av den offentliga konsumtionen bygger på åldersfördelade styckkostnader för tolv olika verksamhetsområden. Sammantaget svarar dessa verksamheter för cirka 65 procent av de offentliga konsumtionsutgifterna i dagsläget. Samtliga dessa utgiftsområden skrivs volymmässigt fram med befolkningsförändringen i den relevanta åldersgruppen. Ett undantag är äldreomsorgen där en gradvis förbättrad hälsa bland de äldre antas hålla tillbaka behoven. Övriga konsumtionsutgifter som framför allt består av allmän förvaltning, rättsväsende och försvar, antas följa förändringen i totalbefolkningen.

Tabell 7.2 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2002	2005	2010	2015	2020
Summa konsumtion	28,0	28,0	27,9	28,1	29,0
Barnomsorg	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9
Ungdomsutbildning	4,3	4,4	4,2	4,0	4,3
Eftergymnasial utbildning	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5
Sjukvård	6,3	6,4	6,6	6,9	7,3
Äldreomsorg	4,0	4,1	4,1	4,1	4,4
Övrig verksamhet	10,1	9,9	9,8	9,7	9,7

Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

Prisutvecklingen på offentlig konsumtion är en sammanvägning av löne- och prisutvecklingen med vikter som avspeglar konsumtionens sammansättning inom respektive verksamhetsområde. I beräkningen antas att timlönen utvecklas 0,5 procent snabbare i primärkommuner och landsting än i övriga delar av ekonomin, och att produktivitetens utvecklingen i all offentlig verksamhet är noll. Detta innebär att kostnaderna för att producera de offentliga välfärdstjänsterna växer cirka 2 procentenheter snabbare än KPI per år.

Det har vidare antagits att de brukaravgifter som tas ut för att finansiera delar av verksamheterna kan höjas i samma takt som produktionskostnaderna ökar. Det innebär exempelvis att avgiftsuttaget inom barnomsorgen och äldreomsorgen höjs i takt med att produktionskostnaderna ökar i beräkningen, något som inte är i enlighet med gällande regler. Utan denna typ av avgiftshöjningar kan inte en produktionsökning i linje med den demografiska efterfrågan finansieras vid oförändrade skattesatser. En mer utförlig diskussion av den offentliga konsumtionens utveckling förs i avsnitt 6.3.

7.3 Offentliga transfereringsutgifter

Cirka 40 procent av de offentliga utgifterna består av överföringar till hushåll, företag och utlandet. I likhet med konsumtionsutgifterna har en bedömning gjorts för hushållstransfereringarna av vilka grupper som erhåller specifika transfereringar, och hur dessa grupper storlek kommer att utvecklas i framtiden. Arbets-

marknadsrelaterade transfereringar följer antalet arbetslösa, ohälsorelaterade transfereringar följer antalet frånvarande av hälsoskäl bland de sysselsatta, medan barn och studierelaterade transfereringar har en koppling till antalet barn och ungdomar. På så sätt skapas en bild av hur många personer som kommer att omfattas av de olika stödsystemen.

I ett andra steg beräknas den genomsnittliga ersättningsnivån per ersättningstagare i de olika systemen. För många transfereringssystem finns ett regelverk som reglerar hur utbetalningen per bidragsberättigad person utvecklas. Sjuk- och föräldraförsäkringen ersätter exempelvis förlorad arbetsinkomst, och den genomsnittliga ersättningen antas på lång sikt öka i takt med lönen per anställd. Detsamma gäller för arbetslöshetsersättningen per arbetslös person. Även för system som saknar regler för en automatisk justering, som t.ex. barnbidrag och studiebidrag, har en standardföljksamhet antagits som räknar upp ersättningen i takt med den nominella löneutvecklingen.

Tabell 7.3 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2002	2005	2010	2015	2020
Summa transfereringar	21,4	21,3	21,5	22,2	22,4
Transfereringar till hushåll	18,6	18,4	18,7	19,4	19,6
Ålderdom	8,6	8,9	9,3	10,0	10,2
Ohälsa	4,4	4,5	4,5	4,4	4,4
Barn/studier	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4
Arbetsmarknad	1,5	1,2	1,1	1,1	1,1
Övrigt	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5
Transfereringar till företag	1,8	1,4	1,3	1,3	1,3
Transfereringar till utlandet	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5

Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

Att förutsätta en standarduppräknings utöver den som sker vid ett oförändrat regelverk innebär att ett visst mått av politiska ”reformer” genomförs. Taken i sjukförsäkringen och arbetslöshetsersättningen höjs t.ex. i basscenariot i takt med den genomsnittliga lönetillväxten. Detta kräver i verkligheten ett politiskt beslut, och beskrivs ofta som att systemen görs mer generösa. Över en längre tidsperiod måste dock sådana beslut tas för att bibehålla

omfattningen på systemet. Utan en standarduppräknning av barnbidragen skulle dessa vara nominellt oförändrade under hela beräkningsperioden, vilket på sikt urholkar deras reala värde i förhållande till andra ersättningar. Genom att låta den genomsnittliga ersättningsnivån utvecklas i takt med den genomsnittliga löneutvecklingen i samtliga system, förändras inte de enskilda systemens inriktning och omfattning i framtiden. De offentliga transfereringarna till företag och utlandet utvecklas i beräkningen i takt med BNP.

7.4 Ålderspensionssystemet

Drygt hälften av den offentliga sektorns transfereringar till hushållen består av pensioner. För pensionssystemet har en speciell kalkyl gjorts med SESIM¹, en dynamisk mikrosimuleringsmodell som utvecklats på finansdepartementet. I tabell 7.4 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning. Huvuddelen av den offentliga sektorns finansiella sparande ligger för närvarande i ålderspensionssystemet. Sparandet i systemet försämras i framtiden i takt med att pensionsutgifterna ökar till följd av den åldrande befolkningen. Ännu 2010 uppgår dock sparandet till två procent av BNP. Under åren därefter måste sparandet i staten vara positivt för att det totala sparandet i offentlig sektor skall uppgå till 2 procent av BNP.

Tabell 7.4 Ålderspensionssystemet

<i>Procent av BNP</i>					
	2002	2005	2010	2015	2020
Inkomster	8,7	8,8	9,1	9,0	9,1
Avgifter	6,9	6,8	6,8	6,8	6,8
Premiepensionsmedel	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Räntor, utdelningar m.m.	0,9	1,0	1,3	1,3	1,3
Utgifter	6,6	6,6	7,1	7,8	8,0
Pensioner	6,5	6,4	7,0	7,7	7,9
Övrigt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	2,0	2,2	2,0	1,2	1,1
Finansiella tillgångar, netto	23,4	27,0	32,7	34,6	35,2

Källa: SCB[c], egna beräkningar.

¹ För en beskrivning av SESIM se bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003/04., SOU 2003:110.

Utgifterna för garantipension utgör ett undantag från den ovan beskrivna principen för standardsäkring av transfereringssystemen. Enligt gällande regler skall garantipension endast räknas upp i takt med inflationen, vilket också gjorts i beräkningen. Skälet till det är att denna form av pensionsersättning på sikt skall minska enligt pensionsöverenskommelsen.

Trots att systemets utgifter växer snabbare än inkomsterna från 2005 och framåt är sparandet positivt under hela beräkningsperioden. Det innebär att systemets finansiella ställning förbättras år från år efter den initiala nedgång som de senaste årens värdeförluster inneburit. Pensionssystemets finansiella utveckling är känslig för avkastningen på tillgodohavandena i AP-fonderna och PPM-systemet. Beräkningarna bygger på en årlig nominell avkastning om 5 procent på alla fondtillgångar. I beräkningen har ingen hänsyn tagits till en eventuell ytterligare överföring från pensionssystemet till staten under 2004, som en kompensation för de åtaganden som fördes till statsbudgeten som en del av pensionsreformen.

7.5 Kommunsektorn

De svenska kommunerna har i en internationell jämförelse mycket omfattande åtaganden. I primärkommuner och landsting ligger ansvaret för barnomsorg, grund- och gymnasieskola, sjukvård och äldreomsorg. Mer än 80 procent av alla anställda i den offentliga sektorn var sysselsatta i kommunerna eller landstingen 2002. Samma år stod kommunsektorn för drygt 70 procent av de offentliga konsumtionsutgifterna.

Det är i kommunerna och landstingen som den framtida efterfrågeökningen på sjukvård och omsorg ska hanteras. Dagens finansiella problem, som förorsakats av de senaste årens snabba ökning av konsumtionen och antalet sysselsatta, kan dock inte skyllas på den demografiska utvecklingen utan beror på en för snabb kostnadsutveckling under några år när inkomstutvecklingen varit god. Under perioden fram till 2015 är de demografiska förutsättningarna tvärtom så goda att den kommunala konsumtionen endast behöver öka i mycket långsam takt för att bibehålla en oförändrad standard per brukare. I primärkommunerna behöver verksamheterna endast öka med sammanlagt 0,6 procent fram till 2015, eller med mindre än 0,1 procent per år, för att bibehålla en

oförändrad insats av arbetstid per brukare. Inom landstingssektorn växer behoven i snabbare takt. Här måste konsumtionen öka med cirka 9 procent fram till 2015, eller med 0,7 procent per år, för att garantera en oförändrad standard per brukare. Dessa bedömningar bygger på oförändrade behov av de olika tjänsterna per invånare förutom inom äldreomsorgen, och att verksamheternas omfattning kan anpassas fullt ut till antalet brukare år från år².

Det är först efter 2015 som efterfrågan på de tjänster som produceras i kommunsektorn förväntas öka i en snabbare takt. Mellan 2015 och 2020 ökar de kommunala konsumtionsutgifterna med en dryg procentenhet av BNP. Under samma femårsperiod ökar antalet kommunalt anställda med drygt 60 000 personer, mer än under hela perioden 2002–2015. Detta är inledningen till en tid då de kommunala verksamheterna måste expandera kraftigt för att kunna bibehålla dagens standard. Utvecklingen under denna tidsperiod diskuteras i avsnitt 7.7.

Tabell 7.5 Kommunsektorn

Procent av BNP

	2002	2005	2010	2015	2020
Inkomster	23,5	23,6	23,6	23,8	24,8
Skatter	16,4	16,6	16,8	17,0	18,0
Statsbidrag	5,1	5,0	4,9	4,9	5,1
Övriga inkomster	2,0	2,0	1,9	1,8	1,7
Utgifter	23,8	23,6	23,7	23,9	24,9
Konsumtion	20,0	20,1	20,2	20,4	21,5
Investeringar	1,8	1,6	1,5	1,3	1,2
Övriga utgifter	2,1	1,9	2,0	2,1	2,2
Finansiellt sparande	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Tusentals sysselsatta	1 064	1 083	1 102	1 121	1 182
Kommunal utdebitering, kronor	30,52	31,32	31,09	30,82	31,96

Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

Verksamheten i kommunsektorn finansieras huvudsakligen med skatteinkomster och statsbidrag. I beräkningen har antagits att statsbidragen ökar i takt med att underlaget för de statliga direkta

² Ett undantag är att en förbättrad folkhälsa antas leda till att behovet av äldreomsorg per invånare gradvis minskar. Se avsnitt 6.3 för en mer utförlig diskussion av beräkningsmetodiken.

skatterna växer, och att kommunerna finansierar utgiftsbehov som inte kan täckas av dessa och egna skatteinkomster genom att ändra utdebiteringen. Detta innebär att det fram till 2015 finns rum för en sänkning av den genomsnittliga kommunalskattesatsen med 50 öre från den nivå som gäller 2005. Efter 2015 tvingas kommunerna åter höja utdebiteringen med en dryg krona för att täcka växande utgiftsbehov.

7.6 Sparande och skuldutveckling

Både utgifterna för den offentliga konsumtionen och för transfereringsutgifterna ökar med en procentenhet av BNP mellan 2002 och 2020. Under samma tidsperiod förväntas utgifterna för de offentliga investeringarna minska, också de med en procent av BNP. Det sistnämnda beror på att priset på investeringsvaror ökar i något långsammare takt än priser generellt i ekonomin, eller med endast 1,5 procent per år. Volyymmässigt växer de offentliga investeringarna i samma takt som den offentliga konsumtionen. Sammantaget innebär det att de primära offentliga utgifterna, dvs. alla utgifter förutom ränteutgifter, ökar med en procentenhet av BNP mellan 2002 och 2020.

De primära inkomsterna, dvs. alla inkomster förutom kapitalinkomster, minskar med 0,3 procentenheter som andel av BNP under samma tidsperiod. Skattekvoten sjunker marginellt. Nettot av de primära offentliga inkomsterna och utgifterna är lika med det primära finansiella sparandet. År 2020 är det primära överskottet uttryckt som andel av BNP på ungefär samma nivå som 2002, efter att ha varit något starkare än så under de mellanliggande åren.

I beräkningen har antagits att överskotts målet upprätthålls till och med 2015. Överskott om två procent av BNP i genomsnitt under en så lång tid gör att den offentliga sektorns finansiella ställning förbättras påtagligt. Kapitalinkomsterna netto slår om från ett underskott motsvarande en procent av BNP 2002 till ett något mindre överskott 2020 på 0,7 procent. Den förbättring av kapitalinkomstnettot som följer av den långa perioden med stabila överskott bidrar till att finansiera försämringen i det primära sparandet.

Tabell 7.6 Offentliga finanser

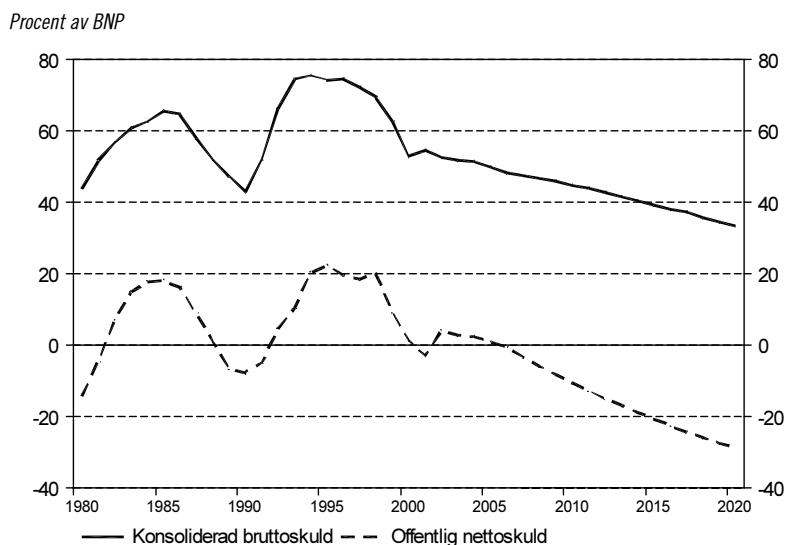
Procent av BNP

	2002	2005	2010	2015	2020
Primära inkomster	53,8	54,2	54,2	54,4	54,7
Skatter och avgifter	50,4	50,7	50,9	51,3	51,7
Övriga inkomster	3,3	3,4	3,3	3,2	3,1
Primära utgifter	52,6	52,3	52,2	52,7	53,6
Transfereringar	21,4	21,3	21,5	22,2	22,4
Konsumtion	28,0	28,0	27,9	28,1	29,0
Investeringar	3,1	3,0	2,7	2,4	2,2
Primärt finansiellt sparande	1,2	1,9	2,0	1,7	1,1
Kapitalinkomster netto	-1,0	-0,5	0,0	0,3	0,7
Finansiellt sparande	0,2	1,4	2,0	2,0	1,8
Finansiell ställning					
Konsoliderad bruttoskuld	52,7	50,0	44,8	38,8	32,4
Nettoskuld	4,0	1,0	-10,5	-20,6	-28,9

Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

Under de sista fem åren av beräkningen släpps sparmålet och överskottens storlek minskar då gradvis. Denna utveckling kommer att fortsätta under perioden efter 2020, då överskotten på sikt vänds till underskott, se avsnitt 7.6. På grund av det goda utgångsläget som byggts upp fram till 2015 kommer dock underskotten inte bli av en sådan storlek att skuldutvecklingen blir ohållbar.

Den förbättrade finansiella ställningen under perioden fram till 2020 framgår av tabell 7.6 och diagram 7.1. Den konsoliderade bruttoskulden, som är den skullddefinition som används i Tillväxt och stabilitetspakten, sjunker stadigt från drygt 50 procent av BNP 2000 till drygt 30 procent 2020. Om man till den konsoliderade bruttoskulden lägger till övriga finansiella tillgångar som finns i staten och pensionssystemet får man den offentliga sektorns nettoskuld. Inkluderas dessa tillgångar förbättras den finansiella ställningen så mycket att skulder och tillgångar i stort sett var i balans 2000. Under perioden fram till 2020 innebär de stora sparandeöverskotten att en finansiell nettofordran motsvarande nära 30 procent av BNP byggs upp.

Diagram 7.1 Den offentliga sektorns finansiella ställning 1980-2020

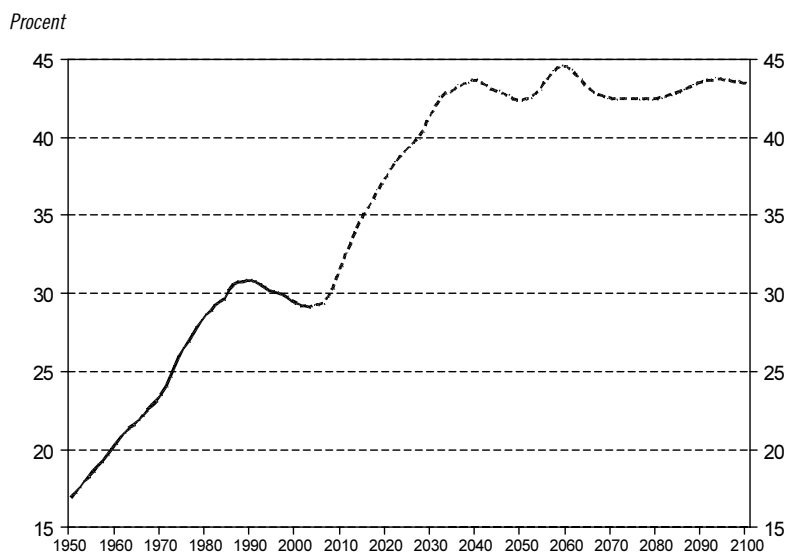
Källa: SCB [e] och egna beräkningar.

7.7 En strategi för långsiktigt hållbara offentliga finanser

Befolkningens åldrande fortsätter även efter 2020

Den utmaning för de offentliga finanserna som befolkningsutvecklingen ger upphov till upphör inte 2020. Tvärtom förutser aktuella befolkningsprognoser att antalet äldre fortsätter att öka snabbare än befolkningen i yrkesverksam ålder under ytterligare cirka 15–20 år, se diagram 7.2. Därefter planar den så kallade äldrekvoten ut på en ny och högre nivå. Det är med andra ord inte en temporär topp i andelen äldre som skall hanteras, utan en permanent uppgång till en högre nivå. Utvecklingen är likartad i de flesta mer utvecklade länder, och beror på en kombination av fallande födelsetal och stigande medellivslängd.

Diagram 7.2 Antal personer över 64 år som andel av befolkningen mellan 20 och 64 år, 1950–2100



Källa: SCB [2003a].

Mot denna bakgrund infinner sig frågan om dagens offentliga välfärdssystem är långsiktigt hållbara. Kommer det att vara möjligt att bibehålla en oförändrad standard i de skattefinansierade välfärdssystemen när antalet personer som yrkesarbetar i bästa fall växer svagt, medan antalet ålderspensionärer ökar med 50–60 procent? Visserligen ökade andelen äldre i befolkningen relativt snabbt redan under perioden före 1990. Under denna tid var det dock möjligt att bygga ut pensionssystem, äldreomsorg och sjukvård genom att höja skatterna och anställa framför allt kvinnor som kom ut på arbetsmarknaden. Morgondagens expansion kan inte mötas på samma sätt. Utrymmet att ytterligare höja skatterna är begränsat, samtidigt som rekryteringsproblemen inom stora delar av den offentliga sektorn ser ut att bli betydande.

Den demografiska utvecklingen är svår att ändra

Långa befolkningsframskrivningar är naturligtvis osäkra. Framtiden innehåller många olika utvecklingsmöjligheter, och väldigt få i

befolkningen 2100 är födda redan idag. Den övergripande utvecklingen med allt fler äldre och relativt sett färre i yngre åldrar kommer dock med stor sannolikhet att förverkligas. För att inte den uppgång i äldrekvoten som visas i diagram 7.2 skall realiseras, måste det antingen till en mycket kraftig uppgång i födelsetalen eller en närmast katastrofal dödlighetsutveckling. I det förstnämnda fallet handlar det under lång tid om födelsetal långt över de 2,1 barn i genomsnitt per kvinna som krävs för att befolkningen skall reproducera sig själv. I det senare fallet måste överlevnadsfrekvensen i höga åldrar åter falla till de nivåer som rådde under första hälften av 1900-talet.

Ett tredje sätt att förändra befolkningens åldersstruktur är en större invandring. För att invandringen på allvar skall förändra befolkningens ålderssammansättning behövs det dock mycket stora inflöden av unga människor³. Problemet med detta, förutom de sociala problem som kan tänkas uppstå, är att även invandrarna på sikt blir äldre. Om invandrarnas ålder inte kan styras helt till unga åldersgrupper, och om de stannar kvar i landet även när de blir äldre, är det i praktiken omöjligt att i någon större utsträckning påverka förändringsmönstret i diagram 7.2 genom ökad invandring.

Kan den offentliga sektorn hantera den framtida befolkningsutvecklingen?

Offentligfinansiell hållbarhet kan definieras som en intertemporal budgetrestriktion. De offentliga utgifterna och inkomsterna måste över en längre tidsperiod utvecklas på ett sätt som gör att skuldkvoten är stabil. För att bedöma hållbarheten beräknas nuvärdet av alla framtida primära inkomster och utgifter. Om nuvärdet är noll kommer den offentliga sektorns finansiella ställning att vara densamma i slutåret som i startåret, vilket betyder att inga förändringar i skatte- och transfereringssystemen behöver göras om skuldsituationen i startåret är tillfredställande. De offentliga inkomst- och utgiftssystemen är då hållbara i betydelsen att de inte behöver ändras för att klara den demografiska och ekonomiska utveckling som ligger till grund för kalkylen. Om det inte är fallet kommer på sikt antingen en stor skuld- eller tillgångsstock att byggas upp. Det förra fallet innebär att

³ Se t.ex. SCB [2002] för en beräkning av de invandringsflöden som behövs för att påverka demografin.

utgiftssänkningar eller inkomstförstärkningar är nödvändiga, i det senare finns ett utrymme för ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar.

Till detta rent finansiella hållbarhetskriterium kan ett mer socialt/politiskt hållbarhetskriterium läggas. En offentligfinansiell hållbarhet kan alltid uppnås genom att utgifterna sänks eller skatterna höjs. I extremfallet kan utgifterna bli så låga att ambitionen att upprätthålla dagens välfärdsstat måste överges, eller skatterna bli oacceptabelt höga. Syftet med beräkningarna i detta avsnitt är att undersöka om välfärdssystemen kan bibehållas på dagens nivå med ett oförändrat skatteuttag, eller om stora förändringar tvingas fram när det demografiska efterfrågetrycket ökar.

En framskrivning för perioden efter 2020

Som tidigare nämnts är det demografiska utgiftstrycket svagt fram till 2015, medan det förväntas öka kraftigt mellan 2015 och 2035. En bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet måste därför baseras på en framskrivning av inkomster och utgifter över en längre tidsperiod än till 2020. Framskrivningen bör göras så lång att det diskonterade nuvärdet av olika transaktioner i slutet av perioden går mot noll, dvs. de har då inte längre någon betydelse för dagens beslut. För denna beräkning har en framskrivning gjorts till 2100. En sådan kalkyl skall naturligtvis inte betraktas som en prognos över vad som kommer att hända. I stället skall den ses som en indikator på om dagens system är hållbara eller ej, givet den information om framtiden som finns tillgänglig. Beräkningen undersöker om dagens regelsystem kan hantera den befolkningsutveckling som nuvarande prognoser förutser.

Beräkningarna i detta avsnitt bygger på samma principer som redovisats tidigare i detta kapitel. En BNP-utveckling beräknas som en funktion av ett demografiskt bestämt arbetskraftsutbud och en antagen produktivitetstillväxt. Andelen kvinnor och män som är sysselsatta respektive i arbete antas vara oförändrad för varje åldersklass och ursprung efter 2020. Den genomsnittliga veckoarbetstiden per sysselsatt antas fortsätta att minska i långsam takt. En genomsnittlig arbetsvecka är cirka 3,5 timmar kortare 2050 än idag.

Tabell 7.7 Makroekonomisk utveckling efter 2020

<i>Genomsnittlig procentuell förändring efter 2020</i>	
Befolkning, 20–64 år	0,2
Sysselsatta	0,2
Arbetade timmar	0,0
Produktivitet i näringslivet	2,2
BNP-produktivitet	1,9
BNP	1,9
Hushållens konsumtionsutgifter	2,1
BNP per capita	1,6
BNP-deflator	2,2
KPI	2,0
Real timlön	2,2
<i>Genomsnittlig nivå efter 2020</i>	
Realränta	3,0
Sysselsättningsgrad, 20–64 år	76,4
Öppen arbetslöshet	4,2

Källa: Egna beräkningar.

Den makroekonomiska utvecklingen efter 2020 avviker inte påtagligt från den under perioden fram till 2020. Både befolkningen i åldersgruppen 20–64 år och antalet sysselsatta växer i genomsnitt med 0,2 procent per år. Antagandet om en gradvis fallande medelarbetstid gör att antalet arbetade timmar i stort sett är oförändrat. Även produktivitetstillväxten i näringslivet och den offentliga sektorn antas vara de samma som i tidigare beräkningar, 2,2 respektive 0,0 procent per år. Dessa antaganden ger upphov till en genomsnittlig BNP-tillväxt på 1,9 procent per år. Hushållens konsumtionsutgifter förväntas kunna växa i något snabbare takt. Med dessa tillväxttakter kommer BNP per capita att vara dubbelt så hög 2054 som 2002, och tre gånger så hög 2076, medan motsvarande årtal för hushållens konsumtionsutgifter per capita är 2039 och 2063. År 2100 är BNP per capita närmare 3,75 gånger så stor som 2002. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga tillväxten mellan 1950 och 2002 var 2,8 procent per år, och att BNP per capita var cirka 2,4 gånger större 2002 än 1950.

Det makroekonomiska scenariet ger ett underlag för de offentliga inkomsterna i form av viktiga skatteunderlag som hushållens konsumtionsutgifter och lönesumma. Med hjälp av dessa kan de offentliga primära inkomsterna beräknas vid oförändrade skattesatser. Till följd av att viktiga skattebaser som

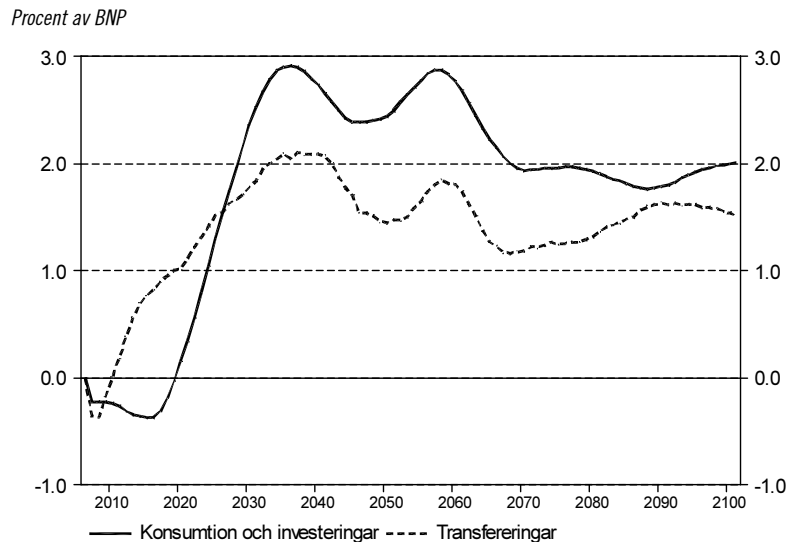
hushållens konsumtionsutgifter och pensionsutbetalningarna växer något snabbare än BNP, ökar de primära inkomsterna med cirka 2 procent av BNP mellan 2005 och 2035, se diagram 7.4. Att inkomstkvoten faller något efter 2035 beror på att hushållens sparkvot, som sjunker under de närmaste decennierna, så småningom åter stiger. Hushållens konsumtionsutgifter kommer då att växa i en långsammare takt än BNP.

De offentliga konsumtionsutgifterna ökar i en takt som gör att servicenivån per brukare är oförändrad. Oförändrad servicenivå innebär i detta sammanhang en oförändrad personalintensitet, dvs. att antalet arbetstimmar per barn i barnomsorgen eller äldreomsorgsberättigad är oförändrat över tiden. Lönerna i den offentliga sektorn antas, till skillnad mot perioden fram till 2020, öka i samma takt som i näringslivet. Även transfereringsutgifterna skrivs fram enligt ovan beskrivna principer. Antalet ersättningsberättigade bestäms av den demografiska utvecklingen och utvecklingen på arbetsmarknaden, medan den genomsnittliga ersättningsnivån per brukare räknas upp i takt med genomsnittslönen.

Som framgår av diagram 7.3 finns det fram till 2015 ett utrymme att sänka kostnaderna för den offentliga konsumtionen och investeringarna något som andel av BNP. Under denna tidsperiod är det demografiska utgiftstrycket svagt jämfört med åren 2015 till 2035. Den offentliga konsumtionen behöver i genomsnitt endast öka med 0,4 procent per år för att bibehålla en oförändrad standard per brukare. Detta är något långsammare än befolkningsökningen. Efter 2015 ökar den nödvändiga volymtillväxten för en oförändrad standard och uppgår under ett antal år till 0,9 procent. Fram till 2035 ökar den offentliga konsumtionen sammanlagt med drygt 20 procent jämfört med 2002. Eftersom medelarbetstiden sjunker även i den offentliga sektorn innebär det att antalet sysselsatta i den offentliga sektorn ökar med drygt 25 procent under samma tidsperiod. År 2035 är cirka 1,6 miljoner personer, eller cirka 37 procent av samtliga sysselsatta, anställda i den offentliga sektorn. Totalt sett ökar utgifterna för konsumtion och investeringar som andel av BNP med cirka 3 procentenheter fram till 2035, för att sedan ligga kvar på denna nivå eller sjunka något. Transfereringsutgifterna som andel av BNP ökar med cirka två procentenheter från 2005 till 2035. Pensionsutbetalningar står för den absoluta merparten av denna ökning, medan övriga transfereringar endast ökar marginellt i förhållande till BNP. Efter 2035

minskar de offentliga utgifterna för konsumtion, investeringar och transfereringar något som andel av BNP.

Diagram 7.3 Offentliga utgifter som andel av BNP, förändring i procentenheter jämfört med 2005



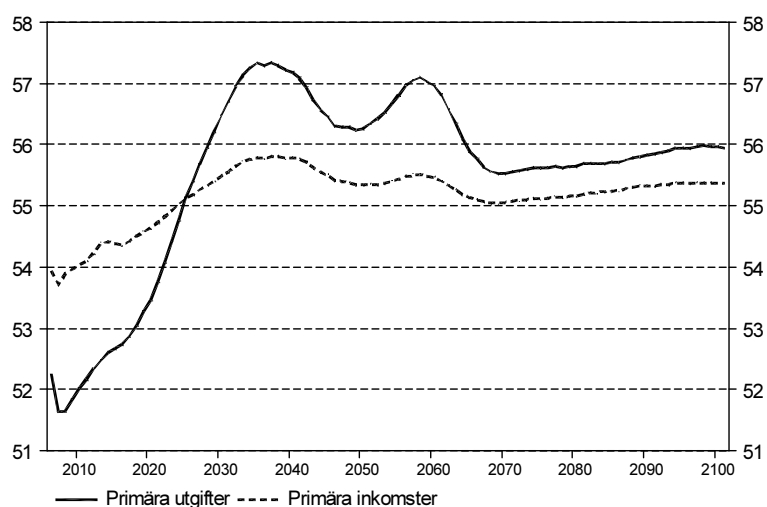
Källa: Egna beräkningar.

Det bör uppmärksammas att den offentliga konsumtionens tillväxt i beräkningen är mycket återhållsam i historisk jämförelse, se diagram 6.7. Beräkningen bygger på att dagens offentliga utgiftssystem bibehålls genom den standardsäkring som beskrivits ovan. Standardsäkringen innebär att de som är beroende av olika typer av sociala ersättningar för sin försörjning, arbetslöshetsförsäkring, sjukförsäkring, förtidspension, barn- och studiebidrag, etc., kommer att ha samma inkomstutveckling som en genomsnittlig löntagare. För de offentligt producerade tjänsterna innebär en oförändrad standard att antalet arbetstimmar per barn inom barnomsorgen, per person med äldreomsorg, etc. är oförändrat på dagens nivå. En ofinansierad ambitionshöjning i form av en ytterligare utbyggnader av transfereringssystem eller den offentliga tjänsteproduktionen är inte möjlig. Sannolikt kommer en oförändrad standard per brukare i den

skattefinansierade verksamheten att ses som otillräcklig på sikt, när hushållens privata konsumtionsutgifter per capita fördubblas till 2040 och tredubblas omkring 2060 jämfört med 2002. Morgondagens kommun- och landstingspolitiker kommer att i ökad utsträckning vara tvungna att prioritera vilka tjänster som skall finansieras med skattemedel, och vem som skall få tillgång till dessa tjänster. Samtidigt kommer efterfrågan på olika typer av välfärdstjänster sannolikt att öka i betydligt snabbare takt än vad en rent demografiskt framskrivning antyder.

Diagram 7.4 Den offentliga sektorns primära inkomster och utgifter

Procent av BNP

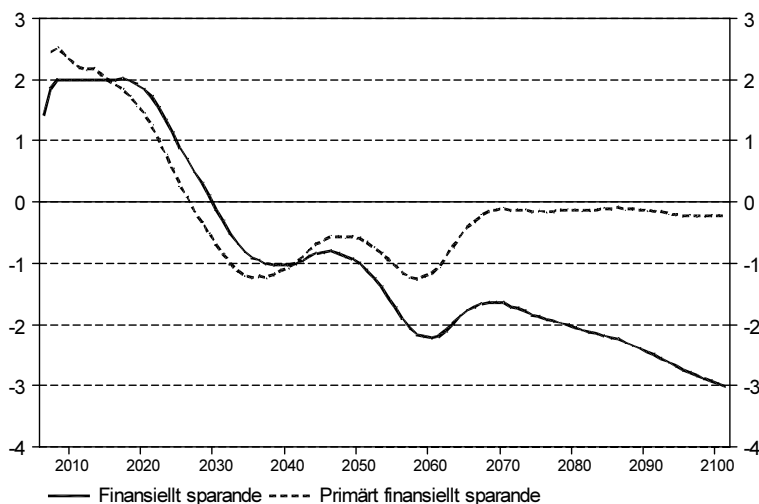


Källa: Egna beräkningar.

Den försiktiga utgiftsframskrivningen till trots ökar de primära utgifterna som andel av BNP med mer än 5 procentenheter mellan 2005 och 2035, se diagram 7.4. De primära inkomsternas och utgifternas utveckling ger upphov till ett primärt finansiellt sparande som gradvis försämras fram till 2035, eftersom utgiftskvoten ökar betydligt snabbare än inkomstkvoten, se diagram 7.4 och 7.5.

Diagram 7.5 Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP

Procent av BNP

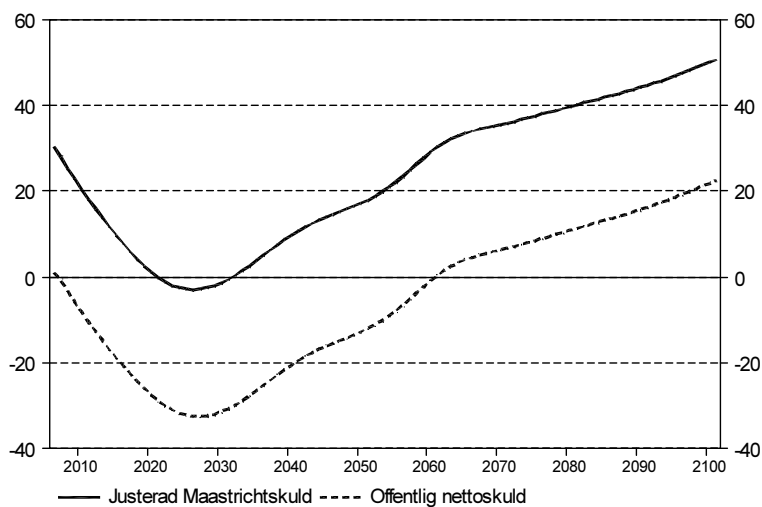


Källa: Egna beräkningar.

När försörjningsbördan planar ut på en högre nivå efter 2035 stabiliseras inkomst- och utgiftskvoternas utveckling. Omkring 2060 uppstår en andra puckel i den primära utgiftskvoten när de stora åldersklasser som föddes i slutet av 1980-talet når den ålder då de har som störst behov av sjukvård och äldreomsorg, jämför försörjningsbördans utveckling i diagram 7.2. Även om de primära inkomsterna och utgifterna i det närmaste återgår till balans efter 2065, så kommer ett gradvis försämrat räntenetto att leda till allt större underskott i det finansiella sparandet. Hur snabbt detta sker beror på realräntan, som i beräkningen antas vara 3 procent. Beräkningarna indikerar att ytterligare förstärkningar av det offentliga sparandet kan bli nödvändiga under perioden efter 2050 för att motverka en sådan utveckling.

Diagram 7.6 Den offentliga sektorns skuldutveckling

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

Det höga sparandet under de närmaste åren får till följd att den offentliga sektorns finansiella ställning förbättras påtagligt. Skuldkvoten som andel av BNP sjunker med drygt 30 procentenheter fram till omkring 2025. Därefter leder den gradvisa försämringen i sparandet till att den offentliga skulden åter börjar växa som andel av BNP. Det faktum att oförändrade skatteregler inte riktigt förmår vända det finansiella sparandet till överskott gör att skuldkvoten ökar stadigt efter 2030. I slutet av perioden uppgår den justerade maastrichtskulden till cirka 50 procent av BNP, jämfört med knappt 40 procent 2002.

Det är i kommunsektorn verksamheterna ligger

Den kraftiga utgiftsökningen från omkring 2015 som visas i diagram 7.4 kommer att till stor del ligga i kommunsektorn. Bortsett från pensionssystemet är det i kommuner och landsting den absoluta merparten av alla demografiskt känsliga verksamheterna finns. Kommuner och landsting har ansvar för äldreomsorg och sjukvård, medan det demografiska utgiftstrycket

är betydligt mer begränsat i staten. I beräkningen ökar kommunsektorns primära utgifter som andel av BNP med närmare 4 procentenheter mellan 2015 och 2035, medan statens primära utgifter justerat för statsbidragen till kommunerna är oförändrade som andel av BNP.

Denna kraftiga utgiftsökning i kommunsektorn kan finansieras på två sätt. En möjlighet är att kommunerna själva får stå för finansieringen genom höjda kommunalskatter. Vid en sådan utveckling förutsätts staten öka statsbidragen till kommuner och landsting i samma takt som skatteunderlagen växer utan att nya krav på en motprestation ställs. Denna tillväxt i statsbidragen är dock inte tillräckligt för att fullt ut finansiera den utgiftsökning som den demografiska utvecklingen medför. Kommuner och landsting kommer då att själva tvingas göra en avvägning mellan krav på högre utgifter och höjda skattesatser. I beräkningen stiger den genomsnittliga kommunala utdebiteringen med drygt 4 kronor mellan 2015 och 2035, från 30,82 kronor till 34,98 kronor. För att inte skattekvoten skall stiga totalt sett förutsätter en sådan utveckling att staten kompenserar hushållen genom sänkta skatter i samma utsträckning som kommunerna höjer dem.

En annan möjlighet är att den demografiska efterfrågeökningen finansieras genom ökade statsbidrag. Det betyder att den kommunala utdebiteringen kan vara oförändrad medan statsbidragen måste öka i en betydligt snabbare takt än den skatteunderlagen växer i. För att finansiera de demografiskt betingade utgiftsökningarna i kommunsektorn vid oförändrade kommunalskattesatser måste statsbidragen öka med sammanlagt 2,7 procent av BNP mellan 2015 och 2035. Eftersom statsbidragen till kommunerna ligger under det statliga utgiftstaket innebär en sådan utveckling att de takbegränsade utgifterna ökar snabbare än BNP.

I båda finansieringsalternativen förväntas enskilda kommuner och landsting efterleva det lagstadgade balanskravet. Kommunsektorn finansiella sparande är därmed stabilt under hela perioden och den kommunala skuldställningen kommer inte att försämrats. Det betyder att det grundläggande finansieringsansvaret för den demografiska utvecklingen är statligt. I det första fallet genom att staten avstår en del av sitt skatteutrymme till kommunerna, i det andra genom en mer direkt utgiftsökning. Det är i staten som de på sikt betydande underskotten i den offentliga sektorns finansiella

sparande kommer att ligga, och det är statsskulden som då åter kommer att öka som andel av BNP.

Båda strategierna kommer sannolikt att leda till problem vad gäller ansvarsfördelningen för utgiftsutvecklingen, eftersom det finns ett starkt tryck att öka utgifterna utöver det vad demografin kräver. I de fall kommunerna höjer utdebiteringen kommer det att vara svårt att matcha de kommunala skattehöjningarna med lika stora statliga skattesänkningar. Eftersom endast en mindre del av löntagarna betalar statlig inkomstskatt kan det bli svårt att sänka de statliga skatterna på ett sätt som neutraliserar de kommunala skattehöjningarnas negativa effekter på effektivitet och fördelning.

Om staten åtar sig att höja statsbidragen i takt med den demografiska efterfrågan kommer kommunernas incitament att hålla tillbaka utgiftsutvecklingen att vara svagare. Sannolikt kommer meningarna att vara delade om huruvida statsbidragsökningen är tillräcklig för att finansiera en oförändrad standard i verksamheterna eller inte. Risken finns att kommuner och landsting väljer att höja skatterna trots de högre statsbidragen. En sådan utveckling är synlig redan i dag trots att det demografiska utgiftstrycket är svagt. Ett sätt att åtgärda en sådan situation är att som i Danmark och Norge införa någon typ av restriktion för kommunernas möjligheter att själva höja skatterna. Detta var fallet även i Sverige några år under 1990-talet, men ansågs stå i konflikt med den kommunala självbestämmanderätten.

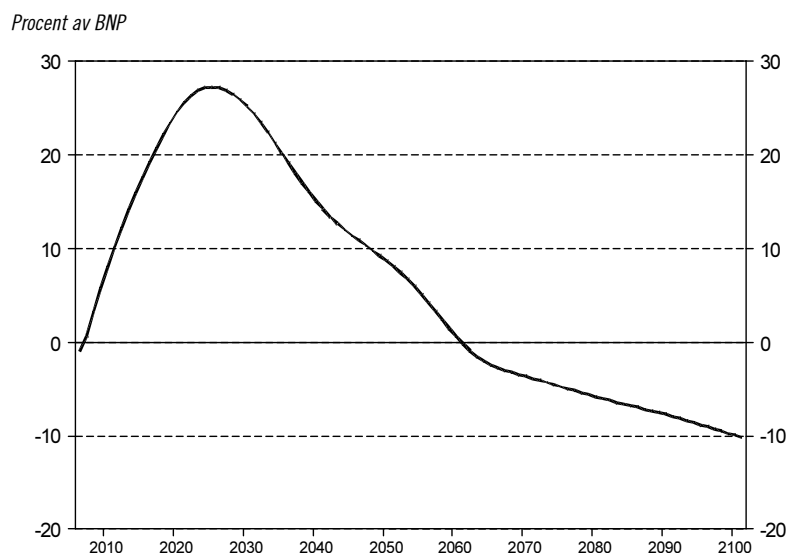
Oavsett hur finansieringsfrågan löses så uppstår en svår situation med ett delat finansieringsansvar där två olika parter står för kravspecificering respektive utförande. Sannolikt kommer konflikter att uppstå där båda parter menar att den andra inte bidrar med sin del. Utvecklingen kommer också att skärpa de motsättningar som de kommunala omfördelningssystemen skapar. Hur ansvaret för utförande och finansiering skall organiseras för att minimera denna typ av konflikter är en fråga som kommer att behandlas av den sittande Ansvarsutredningen⁴. Sannolikt är alternativet där kommunerna själva får finansieringsansvaret för sin verksamhet, och tvingas avväga olika utgifter mot varandra och mot skattehöjningar att föredra. Staten får i detta fall ansvaret att hålla det sammanlagda skattetrycket och marginaleffekterna på en acceptabel nivå.

⁴ Dir. 2003:10.

Ett högt sparande de närmaste åren är en förutsättning för offentligfinansiell hållbarhet

Utvecklingen av skuldkvoten efter 2050 i diagram 7.6 indikerar att de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara i strikt mening. Med oförändrade inkomst- och utgiftssystem uppkommer på mycket lång sikt gradvis allt större underskott i de offentliga finanserna. Det diskonterade nuvärdet av alla framtida primära sparsaldon i den offentliga sektorn blir negativt efter 2060, se diagram 7.7. Fram till omkring 2030 är de primära sparsaldona positiva, de primära inkomsterna är större än utgifterna, vilket leder till en gradvis krympande offentlig skuld. När förhållandet på sikt blir det omvända minskar nuvärdet, och den offentliga skuldställningen försämras åter. För att åtgärda detta kommer det i framtiden att bli nödvändigt att sänka utgifterna eller höja skattesatserna.

Diagram 7.7 Ackumulerat nuvärde av framtida primära finansiella sparandesaldon



Källa: Egna beräkningar.

Eftersom beräkningen på sikt resulterar i bestående primära underskott kommer skuldkvoten aldrig att stabiliseras. Nuvärdet av de framtida primära underskotten fram till 2100 uppgår till cirka 10 procent av BNP, vilket kan ses som en ”kostnadsuppskattning” i dagens penningvärde för att bibehålla oförändrade välfärdssystem i det scenario som beskrivits. För att åstadkomma en långsiktig hållbarhet krävs endast en marginell justering av utgifts- eller inkomstknoten. En permanent förstärkning av det offentliga sparandet motsvarande 0,15 procent av BNP från och med 2005 skulle leda till att nuvärdet av alla framtida primära sparsaldon i den offentliga sektorn blir noll. Ju senare saldoförstärkningen genomförs, desto större måste den vara. Med den stora osäkerhet som finns i den framtida befolkningsutvecklingen och de antaganden som gjorts i beräkningen framstår denna budgetförstärkning som marginell.

Slutsatsen av hållbarhetsberäkningen är att de offentliga finanserna är svagt ohållbara i ett långsiktigt demografiskt perspektiv. Den förstärkning av sparandet i den offentliga sektorn som krävs för att åstadkomma en strikt hållbarhet är dock marginell i jämförelse med de osäkerheter som finns i beräkningen. Scenariot bekräftar att strategin med ett högt sparande i den offentliga sektorn under de närmaste 15 åren är nödvändigt för att åstadkomma långsiktigt stabila offentliga finanser. Om överskotts målet kan uppnås under de närmaste 15 åren när det demografiska utgiftstrycket är lågt sjunker skuldkvoten till en nivå som ger ett gott utgångsläge för att möta framtida utmaningar. Skulle sparandet bli väsentligt lägre kommer betydligt större justeringar av inkomster och utgifter att behöva göras framöver för att uppnå stabilitet. Det skulle betyda att skattesatserna behöver höjas avsevärt när utgiftstrycket ökar efter 2015, eller att ambitionsnivån i välfärdssystemen måste sänkas.

7.8 Sammanfattning

I detta kapitel har ett scenario redovisats som är förenligt med en långsiktig finansiell balans i den offentliga sektorn. Scenariot visar att det är möjligt att bibehålla offentliga välfärdssystem av dagens omfattning även när de demografiska förutsättningarna försämras i mitten av nästa decennium. För att klara denna utmaning utan att sänka ambitionsnivån ställs krav på utformningen av finans-

politiken redan i dag. De framtida utgiftsökningarna bör inte finansieras genom skattehöjningar. I stället bör finanspolitiken inriktas på ett högt sparande i den offentliga sektorn under de närmaste 15 åren, när utgiftstrycket av demografiska skäl är begränsat. På så sätt förbättras den offentliga sektorns finansiella ställning, vilket leder till lägre ränteutgifter och därmed bättre förutsättningar att hantera högre utgifter när det demografiska utgiftstrycket växer. För att klara sparmålet utan skattehöjningar krävs en i ett historiskt perspektiv mycket återhållsam utgiftsutveckling. En tydlig strategi för utgiftsutvecklingen och det offentliga sparandet bör läggas fast och få bred politisk acceptans, så att den kan upprätthållas över flera mandatperioder oberoende av regeringens sammansättning.

8 Alternativa utvecklingar

Traditionellt har Långtidsutredningens scenarier försetts med två alternativa utvecklingsscenarier med en högre respektive lägre tillväxttakt. Skälen till att beskriva scenarier med alternativa utvecklingar har varit olika. Ett skäl har varit att belysa betydelsen av en nyckelvariabel. Genom att variera denna har ett intervall angetts inom vilket utvecklingen bör komma att ligga. Ofta har mer generella låg- och högtillväxtalternativ skapats där ett antal faktorer utvecklas mindre eller mer gynnsamt på ett inbördes konsistent sätt. På så sätt skapas en typ av konfidensintervall för de framtida tillväxtmöjligheterna. Ofta har då mindre tonvikt lagts vid vilken typ av ekonomiskt-politiska vägval som leder fram till den ena eller den andra utvecklingen. En sämre eller bättre utveckling har kommit till stånd mer eller mindre av sig själv.

Ett annat syfte med alternativa scenarier är att mer explicit belysa betydelsen av ett ekonomiskt-politiskt vägval. Analysen inriktas då på konsekvenserna av olika möjliga handlingsalternativ. Valet av alternativscenarier i denna långtidsutredning har gjorts med en sådan ambition. Den övergripande fråga som analyseras är hur en högre tillväxt påverkar den offentliga sektorn. Valet av frågeställning har bland annat lett till att tillväxten i båda alternativscenarierna är snabbare än i basscenariot. Detta skall inte tolkas som att basscenariot är ett lågtillväxtscenario, utan följer endast av den frågeställning som analyseras i alternativscenarierna.

8.1 Hur tillväxten skapas har betydelse för den offentliga sektorn

I tidigare kapitel har produktivitetstillväxtens avgörande betydelse för den allmänna välfärdsutvecklingen beskrivits. Enligt nationalräkenskaperna var antalet arbetade timmar något fler 1970 än 2002. Trots detta var BNP närmare 90 procent högre det senare året.

Genom effektivare produktionsmetoder kan fler varor och tjänster produceras vid en oförändrad insats av arbetstid. Effektivare produktionsmetoder inom ett område leder till fallande priser och frigör resurser för användning inom andra områden. På lång sikt är det produktivitetens utvecklingen som bestämmer i vilken takt som reallönerna kan växa.

Produktionen kan även växa genom att antalet arbetstimmar ökar vid en oförändrad produktivitet. Eftersom fler arbetstimmar betyder att fritiden minskar är välfärdsökningen i allmänhet mindre än om samma tillväxt uppnås genom en högre produktivitet. Det är endast om fritiden är önskad, om arbetstiden ökar på grund av att arbetslösheten minskar eller om personer utanför arbetskraften som vill arbeta blir sysselsatta, som välfärdsvinsten är entydig.

Från den offentliga sektorns perspektiv gäller paradoxalt nog det motsatta förhållandet. Fler sysselsatta och fler arbetade timmar ökar de offentliga intäkterna och skapar ett utrymme för nya reformer, ökad personaltäthet eller sänkta skatter. Fler i arbete ger en större lönesumma, en av de viktigaste skattebaserna, samtidigt som det offentliga försörjningsansvaret i form av arbetslöshetsersättning, förtidspensioner, socialbidrag, etc. minskar. Denna utveckling är entydigt positiv för de offentliga finanserna.

En högre produktivitetstillväxttakt i näringslivet har inte samma gynnsamma effekt på det offentliga resursutrymmet. Visserligen leder även denna typ av tillväxt till högre skatteinkomster när reallönerna ökar. Samtidigt har dock största delen av de offentliga utgifterna en koppling till den genomsnittliga reala inkomstutvecklingen i samhället. Offentligt anställda, ålderspensionärer och andra personer som får hela eller delar av sin inkomst från sociala ersättningar kommer att kräva en del av välfärdsökningen. Detta gör att de offentliga utgifterna för löner och transfereringar tenderar att öka i ungefär samma utsträckning som skatteinkomsterna. De två alternativa scenarierna har konstruerats för att belysa betydelsen för den offentliga sektorns reala resursutrymme av hur tillväxten kommer till stånd.

Beräkningsprinciper för de alternativa scenarierna

Alternativscenarierna har konstruerats med ambitionen att utvecklingen skall vara så lika som möjligt i de två scenarierna. I båda alternativscenarierna är tillväxten lika mycket snabbare än i

basscenariot. I det ena fallet ökar tillväxten till följd av ett starkare arbetskraftsutbud, i det andra till följd av en starkare produktivitetstillväxt. BNP kommer därmed att ligga på samma nivå 2020 i båda alternativscenarierna, medan BNP per arbetad timme är olika.

Vidare styr den offentliga sektorns utveckling av samma principer såväl i basscenariot som i de två alternativscenarierna. De offentliga utgifternas storlek bestäms av befolkningsutvecklingen och utvecklingen på arbetsmarknaden. Den offentliga konsumtionen bestäms av demografin, som är densamma i alla tre scenarierna. Det innebär att mängden producerade tjänster i den offentliga sektorn är lika i de tre scenarierna. Därmed är även antalet sysselsatta och arbetstimmar lika, eftersom produktiviteten i den offentliga sektorn är oförändrad. De regelverk som styr pensionssystemet och andra transfereringssystem är också samma i samtliga alternativ. Även skattesystemets utformning är oförändrad. Det är med andra ord samma offentliga sektor som avbildas i de tre scenarierna.

Trots detta kommer den offentliga sektorns inkomster och utgifter att skilja sig åt i de tre fallen. Vid oförändrade skattesatser beror de offentliga inkomsternas storlek på hur skattebaserna utvecklas. Utgifterna styrs av löner och andra kostnader, samt av utnyttjandet av arbetsmarknadsrelaterade ersättningsystem som varierar med sysselsättningen och arbetslöshetens nivå.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn styrs av överskottsmålet. Sparandet uppgår i samtliga fall till 2 procent av BNP fram till 2015. Även för perioden därefter är sparandet som andel av BNP lika i de tre scenarierna. Bedömningen av hur den offentliga sektorn påverkas görs genom att ett potentiellt reformutrymme beräknas. Reformutrymmet är det sparande utöver två procent av BNP som uppstår vid ett oförändrat regelverk. Att reformutrymmets storlek skiljer sig åt i de tre scenarierna visar att finansieringen av de offentliga välfärdssystemen inte bara beror på den ekonomiska tillväxten, utan i hög grad på hur denna tillväxt kommer till stånd.

Faktaruta 8.1 Vad innebär begreppen "oförändrad ambitionsnivå" och "reformutrymme" i beräkningen?

I alla tre scenarier har en "oförändrad ambitionsnivå" för de offentliga välfärdssystemen förutsatts. Det innebär att de regelverk som styr systemen inte kan vara oförändrade i strikt mening under scenarioperioden. För transfereringssystemen skulle strikt oförändrade regler i många fall innebära att utbetalningarnas reala värde faller kraftigt över en längre tidsperiod. Det gäller inte för pensionssystemet. Här finns explicita regler som anpassar ålderspensionens storlek till den reala tillväxten. Detta sker genom att ett inkomstindex beräknas, baserat på den genomsnittliga inkomstutvecklingen i ekonomin, och att pensionsutbetalningarna justeras upp med detta. På så sätt sker en standardsäkring av pensionerna utan att några politiska beslut behöver fattas. För barnbidragen finns inget liknande regelverk som garanterar en långsiktig standardsäkring. Här sker i stället höjningen av ersättningen per barn genom politiska beslut med ojämna intervall. Vid oförändrade regler i strikt mening skulle bidraget per barn vara oförändrat i kronor räknat under hela beräkningsperioden. I andra system finns regler som räknar upp utbetalningens storlek under ett visst tak, eller kopplar den till den allmänna prisutvecklingen. Även i dessa fall innebär oförändrade regler att utbetalningens reala värde minskar kraftigt i förhållande till inkomstutvecklingen i övrigt när beräkningsperioden förlängs.

I scenarierna har standardutvecklingen i olika transfereringssystem kopplats till inkomstutvecklingen på ett enhetligt sätt. Det innebär att utbetalningen per ersättningsberättigad ökar i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen i samhället, oavsett om detta är följderna av det regelverk som styr utbetalningarna eller ej. Antagandet innebär att personer som får delar av sin försörjning från olika ersättningssystem behandlas på ett fördelningsmässigt likformigt sätt. Det förutsätter att beslut om höjda ersättningsnivåer fattas i de system där en automatisk standardsäkring saknas. Barnbidragen kommer att höjas och taken i A-kassan, sjukförsäkringen, etc, justeras upp i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen, något som med vanligt språkbruk skulle kunna betecknas som "reformer". I beräkningarna är en sådan utveckling nödvändig för att ambitionsnivån i de befintliga systemen skall vara oförändrad.

Faktaruta 8.1 forts.

Inom den offentliga tjänsteproduktionen är en oförändrad ambitionsnivå detsamma som oförändrad personalintensitet. Det innebär att antalet arbetade timmar per barn inom barnomsorg och skola, eller per patient inom sjukvården är oförändrat på dagens nivå. Ett undantag från denna princip är äldreomsorgen där en gradvis neddragning av antalet timmar per omsorgsberättigad görs över tiden. Denna neddragning antas kunna ske utan att ambitionsnivån sänks, eftersom neddragningen sker i takt med att hälsoläget bland de äldre förbättras

I de alternativa scenarierna uppstår ett finansiellt sparande i den offentliga sektorn utöver de målsatta 2 procenten av BNP, vid oförändrade skattesatser och en utgiftsutveckling som ligger i linje med demografin. Detta sparande har benämnts ”reformutrymme” i texten. Detta reformutrymme ger en möjlighet att antingen finansiera ett offentligt åtagande på oförändrad ambitionsnivå med lägre skattesatser, eller att höja ambitionsnivån utöver en oförändrad standard per brukare utan att skatterna behöver höjas.

Eftersom den genomsnittliga inkomstillväxten skiljer sig åt i de olika scenarierna, kommer också kostnaderna för att bibehålla en oförändrad ambitionsnivå att bli olika. Ju snabbare genomsnittlig inkomstillväxt i samhället desto snabbare ökar också kostnaderna för att upprätthålla ambitionsnivån i de offentliga utgiftssystemen. I scenariot med en snabb produktivitetutveckling ökar kostnaderna för pensioner och andra sociala ersättningar. I scenariot med en starkare utveckling på arbetsmarknaden kommer fler personer att vara sysselsatta, vilket minskar kostnaderna för alternativa försörjningssystem trots att den genomsnittliga ersättningsnivån är oförändrad.

När ett reformutrymme uppstår i scenarierna med en högre tillväxt innebär det att det är möjligt att sänka skatterna vid en oförändrad ambitionsnivå, eller att ambitionsnivån kan höjas vid oförändrade skattesatser. Det senare innebär att nya försörjningssystem kan inrättas, att befintligt transfereringssystem kan utvidgas till att omfatta nya grupper eller att ersättningsnivån kan göras mer generös. I samtliga fall kommer hushållens disponibla inkomster och konsumtionsutgifter att öka.

Alternativt kan den skattefinansierade tjänsteproduktionen utökas. Fler lärartimmar kan t.ex. ägnas per barn, eller så kan

tjänsteutbudet utsträckas till nya grupper. Det innebär att den offentliga konsumtionen och antalet sysselsatta i den offentliga sektorn ökar vid oförändrade skattesatser. I beskrivningen av de alternativa scenarierna redovisas båda dessa möjligheter. Beskrivningen av alternativscenarierna är starkt förenklad i den meningen att inga ekonomiska återverkningar diskuteras av hur ett potentiellt reformutrymme används. I verkligheten skulle skattesänkningar eller en offentlig sysselsättningsökning troligen påverka olika aktörers beteenden i ekonomin. En skattesänkning skulle exempelvis kunna få effekter på arbetskraftutbudet. I beräkningarna bortses från sådan effekter eftersom syftet endast är att diskutera hur de offentliga finanserna påverkas av två stilerade tillväxtförlopp.

8.2 Högre tillväxt genom fler sysselsatta

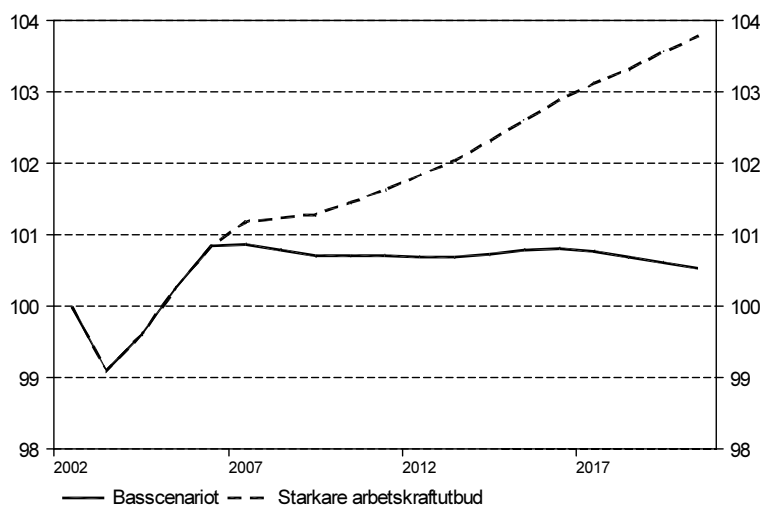
I det första alternativscenariot ökar arbetskraftsutbudet och sysselsättningen snabbare än i basscenariot. Andelen personer mellan 20 och 64 år som är sysselsatta ökar gradvis från 2007 till drygt 80 procent 2020. Till skillnad mot basscenariot, där sysselsättningsgraden endast uppgår till 77,4 procent 2020, uppfylls därmed regeringens sysselsättningsmål. Samtidigt antas jämviktsarbetslösheten minska med 0,4 procentenheter till 3,6 procent. Det innebär att cirka 135 000 fler personer är sysselsatta 2020 i detta alternativ jämfört med basscenariot. Denna utveckling får till följd att antalet arbetade timmar ökar med i genomsnitt 0,2 procent per år, se diagram 8.1.

En mer gynnsam utveckling på arbetsmarknaden kan komma till stånd på flera sätt. Beräkningen är gjord så att sysselsättningen utvecklas mer fördelaktigt för framförallt två grupper. Den första gruppen är invandrare, där personer som är födda utanför Sveriges gränser i dag uppvisar betydligt lägre förvärvsfrekvenser än de som är födda i landet. Eftersom de utlandsfödda ökar som andel av befolkningen i yrkesverksam ålder innebär det på sikt att andelen sysselsatta kommer att minska. Ambitionen att upprätthålla en hög sysselsättningsgrad och en låg arbetslöshet är därför i stor utsträckning en integrationsfråga. I detta alternativscenariot ökar sysselsättningen bland de utlandsfödda snabbare än i basscenariot. I slutet av perioden kvarstår endast en tredjedel av dagens skillnader i

sysselsättningsgrad mellan personer med svensk och utländsk bakgrund på arbetsmarknaden.

Diagram 8.1 Arbetade timmar

Index 2002=100



Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

En sådan utveckling bygger inte nödvändigtvis på att invandringspolitiken ändras i riktning mot en mer arbetskraftsorienterad invandring, utan på att de personer med utländskt ursprung som kommer till Sverige eller redan finns i landet kan stärka sin ställning på arbetsmarknaden. En person som redan finns i landet och ges en möjlighet att försörja sig själv ger en större ekonomisk vinst för det allmänna, eftersom en person som inte arbetar vanligen innebär ett försörjningsansvar för den offentliga sektorn. En person som kommer ny till landet och omedelbart blir sysselsatt innebär visserligen att de offentliga intäkterna ökar, men det gör också utgifterna. Nettovinsten blir mindre än om en person som redan finns i landet utan att bidra till de offentliga inkomsterna ges en möjlighet att göra detta.

Tabell 8.1 Effekter på de offentliga finanserna av ökad sysselsättning – ett räkneexempel

	IN	UT	NETTO
A	1,5	1	0,5
B	0	1,5	-1,5

Källa: Egna beräkningar.

Detta illustreras i ett enkelt räkneexempel i tabell 8.1. Person A är sysselsatt och bidrar därmed med skatteinkomster motsvarande 1,5 enheter, samtidigt som de offentliga utgifterna för honom eller henne motsvarar 1 enhet. Nettobidraget till den offentliga sektorn från denna person är 0,5 enheter. Person B saknar sysselsättning och försörjs helt och hållet med sociala ersättningar. De offentliga utgifterna för denna person är därför större än för person A, medan intäkter saknas. Nettobidraget för person B är därmed -1,5. Ytterligare en person som kommer till landet och ett arbete kommer att bidra på samma sätt som person A. Vinsten för den offentliga sektorn är 0,5 enheter. Om däremot person B kan få att bidra på samma sätt som A blir nettovinsten 2 enheter. En nettokostnad motsvarande 1,5 enheter vänds till ett bidrag på 0,5 enheter. I räkneexemplet behöver fyra personer komma utifrån till ett arbete för att motsvara en person i landet som blir sysselsatt.

Den andra gruppen som ökar sitt arbetskraftsutbud i detta scenario är de äldre i yrkesverksam ålder, personer mellan 55 och 65 år. Här antas sysselsättningsgraden öka för både kvinnor och män, samtidigt som frånvaron minskar och antalet arbetstimmar per person i arbete ökar. Sammantaget leder detta till att arbetskraftutbudet från denna grupp mätt som antalet arbetstimmar per person ökar med cirka 15 procent mellan 2002 och 2020. Det innebär en återgång till de arbetskraftsutbudsnivåer som gällde för denna grupp i början 1970-talet. Utvecklingen av de äldres arbetskraftsutbud diskuteras mer utförligt i bilaga 5 till denna långtidsutredning.

Ett starkare arbetskraftsutbud får till följd att BNP växer snabbare än i basscenariot. Hur BNP utvecklas beror på i vilken sektor de personer som kommer in på arbetsmarknaden blir sysselsatta. Om sysselsättningsökningen endast sker i näringslivet, och detta inte får någon effekt på produktivitetsutvecklingen där, så ökar den genomsnittliga tillväxttakten med 0,2 procentenheter

till 2,0 procent per år. BNP per capita växer i genomsnitt med 1,6 procent per år. Även hushållens konsumtionsutgifter ökar 0,2 procentenheter snabbare i detta scenario jämfört med basscenariot.

Tabell 8.2 Nyckeltal för ett scenario med högre arbetskraftutbud i jämförelse med basscenariot

	2002	2002–2020	
		<i>Bas</i>	<i>Alt. 1</i>
		<i>Procentuell förändring</i>	
Tusentals sysselsatta	4 244	0,2	0,4
Arbetslöshet, procent	4,0	0,0 ¹	-0,4 ¹
Miljoner arbetade timmar	6 885	0,0	0,2
Produktivitet i näringslivet, kronor per timme	326	2,2	2,2
BNP, miljarder kronor	2 340	1,8	2,0
BNP per capita, tusentals kronor	262	1,4	1,6
Hushållens konsumtion, miljarder kronor	1 139	2,5	2,7
Timlön, kronor	153	4,1	4,1
Real disponibel inkomst, miljarder kronor	1 172	2,2	2,5
Inkomstindex	106,2	4,0	4,0
<i>Offentliga finanser, procent av BNP</i>		<i>Förändring i procentenheter</i>	
Primära inkomster	53,8	1,0	-1,1
Primära utgifter	52,6	1,0	-1,1
Kapitalnetto	-1,0	1,7	1,7
Finansiellt sparande	0,2	1,7	1,7
Möjligt reformutrymme			1,9

¹ Förändring i procentenheter.

Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

En sysselsättningsledd tillväxt gynnar den offentliga sektorn och skapar ett utrymme för lägre skatter eller utgiftsreformer. Ett större arbetsutbud leder både till en snabbare tillväxt, när antalet arbetade timmar ökar jämfört med basscenariot, och till att den offentliga sektorns finanser förbättras påtagligt. Det senare beror både på högre intäkter när viktiga skattebaser växer snabbare, och på lägre utgifter när antalet personer som försörjs med sociala ersättningar minskar. Med samma produktivitetstillväxttakt som i basscenariot kommer även timlönen att utvecklas på samma sätt. Det innebär i sin tur att inkomstindex, som bestämmer storleken på pensionsutbetalningarna, och i beräkningen även andra trans-

fereringsutgifter per ersättningsberättigad, ökar i samma takt som i basscenariot.

Ett potentiellt reformutrymme motsvarande närmare 2 procent av BNP skapas i alternativscenariot. Det betyder att ofinansierade skattesänkningar eller utgiftsökningar av denna storlek är möjliga att genomföra fram till 2020, förutsatt att sparandet i den offentliga sektorn är detsamma som i basscenariot. Om regeringens sysselsättningsmål uppnås är det med andra ord möjligt att klara en utgiftsökning i linje med den demografiska efterfrågeutvecklingen, och därutöver öka utgifterna eller sänka skatterna motsvarande nära 2 procent av BNP.

I beskrivningen av de offentliga finanserna i tabell 8.2 har antagits att detta reformutrymme tillförs hushållen i form av sänkta skatter. Tabellen visar att de offentliga utgifterna och inkomsterna då minskar som andel av BNP, i stället för att öka som i basscenariot. Fler sysselsatta ger möjlighet att upprätthålla samma ambitionsnivå för den offentliga sektorn trots att skatte- och utgiftskvoten sjunker. Eftersom sparandet i den offentliga sektorn är detsamma i både bas- och alternativscenariot, kommer också utvecklingen av kapitalnettot att bli densamma. Sänkta skattesatser innebär att hushållens disponibla inkomster, och därmed även deras konsumtionsutgifter, utvecklas snabbare än i basscenariot. Den välfärdsökning som ett större antal arbetstimmar ger kommer då hushållen till del i form av högre privata konsumtionsutgifter.

Alternativt skulle de högre skatteinkomsterna kunna användas för att öka antalet anställda i den offentliga sektorn. Mängden producerade tjänster inom vård, skola och omsorg skulle då kunna öka snabbare än vad den demografiska efterfrågeberäkningen kräver. Om hela reformutrymmet används till fler offentligt sysselsatta ökar den offentliga konsumtionen i genomsnitt med 0,8 procent per år mellan 2002 och 2020, i stället för med 0,5 procent per år som i basscenariot. Mellan 2002 och 2020 ökar den offentliga konsumtionen med 9,3 procent i basscenariot och med 15,6 procent i det alternativa scenariot. Antalet anställda i den offentliga sektorn är 2020 drygt 90 000 fler än i basscenariot. Det innebär att cirka två tredjedelar av sysselsättningsökningen i alternativscenariot utgörs av offentligt anställda om hela det finansiella utrymmet utnyttjas för att öka den offentliga konsumtionen. Eftersom produktivitetens nivå och tillväxttakt är lägre i den offentliga sektorn än i näringslivet, kommer BNP att växa något långsammare i detta fall.

8.3 Högre tillväxt genom effektivare produktionsmetoder

En vanligt förekommande uppfattning är att den offentliga sektorns finansieringsproblem kan lösas genom högre produktivitetstillväxt i näringslivet. I det andra alternativscenariot antas tillväxten bli starkare än i basscenariot till följd av en snabbare produktivitetstillväxt i näringslivet. Produktivitetstillväxten har avvägts så att BNP växer i samma takt som i det första alternativscenariot. Även hushållens konsumtionsutgifter ökar i samma takt som i det första alternativscenariot. Genom effektivare produktionsmetoder i näringslivet kan denna tillväxt uppnås trots att antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar är detsamma som i basscenariot.

Trots den högre tillväxten så ökar den offentliga sektorns reala resursutrymme endast i mycket begränsad omfattning i detta scenario. En högre tillväxt innebär visserligen att den offentliga sektorns inkomster stärks. Samtidigt ökar även utgifterna eftersom de till övervägande del har en långsiktig koppling till reallöne-tillväxten. En snabbare produktivitetstillväxt i näringslivet skapar utrymme för högre löneökningstakt utan att lönsamheten sjunker. Eftersom den offentliga sektorn på sikt måste kunna erbjuda samma löneökningar för att kunna rekrytera personal, ökar lönekostnaderna även där. Även den genomsnittliga transfereringsutbetalningen ökar när inkomstutvecklingen blir starkare. Om så inte är fallet skulle personer som är beroende av transfereringar för hela eller delar av sin inkomst inte få del i den välfärdsökning som en snabbare produktivitetstillväxt ger. Eftersom antalet sysselsatta är detsamma som i basscenariot minskar inte antalet personer som försörjs genom skattefinansierade stödssystem.

Till skillnad mot det första alternativscenariot leder de snabbare kostnadsökningarna till att de offentliga utgifts- och inkomstkvoterna ökar, om än i långsammare takt än i basscenariot. Trots detta uppstår ett mindre utrymme för ofinansierade reformer även i detta alternativ. Utrymmet uppstår bland annat genom att även den offentliga sektorn gynnas av den snabbare produktivitetstillväxten i näringslivet i form av lägre priser på insatsvaror. Det mindre reformutrymme möjliggör endast en marginellt större offentlig sysselsättning än i basscenariot. Om reformutrymme används fullt ut till att öka den offentliga konsumtionen så kan den

i genomsnitt öka med 0,6 procent per år fram till 2020. Det innebär att det detta år finns närmare 30 000 fler offentligt anställda än i basscenariot. Den offentliga konsumtionen är då 11,3 procent högre än 2002.

Tabell 8.3 Nyckeltal för ett scenario med snabbare produktivitet-utveckling i jämförelse med basscenariot

	2002	2002 – 2020	
		<i>Bas</i>	<i>Alt. 2</i>
		<i>Procentuell förändring</i>	
Tusentals sysselsatta	4 244	0,2	0,2
Arbetslöshet, procent	4,0	0,0 ¹	0,0 ¹
Miljoner arbetade timmar	6 885	0,0	0,0
Produktivitet i näringslivet, kronor per timme	326	2,2	2,4
BNP, miljarder kronor	2 340	1,8	2,0
BNP per capita, tusentals kronor	262	1,4	1,6
Hushållens konsumtion, miljarder kronor	1 139	2,5	2,7
Timplön, kronor	153	4,1	4,3
Real disponibel inkomst, miljarder kronor	1 172	2,2	2,5
Inkomstindex	106,2	4,0	4,2
<i>Offentliga finanser, procent av BNP</i>		<i>Förändring i procentenheter</i>	
Primära inkomster	53,8	1,0	0,5
Primära utgifter	52,6	1,0	0,5
Kapitalnetto	-1,0	1,7	1,7
Finansiellt sparande	0,2	1,7	1,7
Möjligt reformutrymme			0,6

¹ Förändring i procentenheter.

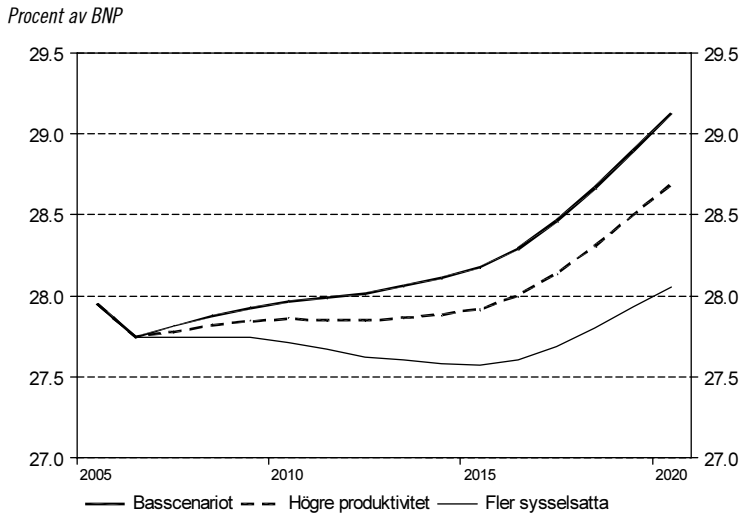
Källa: SCB [c] och egna beräkningar.

8.4 De offentliga finanserna i scenarierna

I nedanstående diagram illustreras hur de offentliga inkomsterna och utgifterna som andel av BNP utvecklas i de tre scenarierna. Diagram 8.2 visar de offentliga konsumtionsutgifterna som andel av BNP i löpande priser. Diagrammet visar utvecklingen i det fall reformutrymme används för att öka hushållens disponibla inkomster och konsumtionsutgifter genom skattesänkningar. Mängden producerade tjänster och antalet offentligt sysselsatta är med andra ord lika i alla tre kurvorna. I basscenariot ökar de offentliga konsumtionsutgifterna som andel av BNP under hela

scenarioperioden. Ökningstakten tilltar efter 2015 när det demografiska efterfrågetrycket blir större. I slutet av perioden uppgår de offentliga konsumtionsutgifterna till drygt 29 procent av BNP.

Diagram 8.2 Offentlig konsumtion som andel av BNP



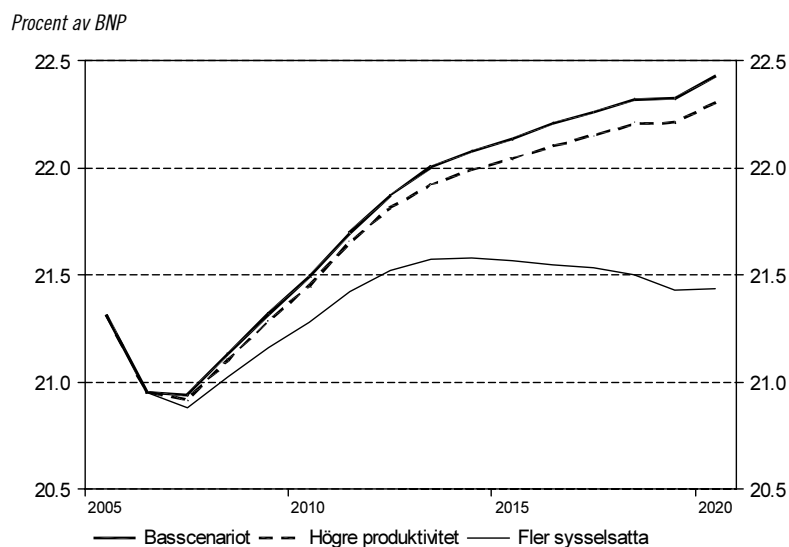
Källa: Egna beräkningar.

I alternativet med en stark sysselsättningstillväxt växer BNP snabbare, medan kostnaderna för att tillhandhålla en konsumtions-tillväxt i linje med den demografiska utvecklingen är densamma som i basscenariot. Detta ger de lägsta konsumtionsutgifterna som andel av BNP. I alternativet med en produktivitetsledd tillväxt tvingas den offentliga sektorn att betala högre löner för att kunna rekrytera arbetskraft när timlönerna stiger snabbare i näringslivet. Detta gör att kostnaderna stiger för att producera en given mängd välfärdstjänster. Samtidigt är BNP högre än i basscenariot. Detta gör att konsumtionsutgifterna som andel av BNP ökar i något långsammare takt än i basscenariot.

På samma sätt skiljer sig de offentliga transfereringsutgifterna som andel av BNP åt i de tre scenarierna. I fallet med en sysselsättningsledd tillväxt förstärks effekten av en högre BNP av att utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och andra sociala

ersättningar minskar. Detta ger den lägsta utgiftskvoten. En produktivetsledd tillväxt leder endast till marginellt lägre transfereringsutgifter som andel av BNP. Även här växer visserligen BNP men det motverkas av högre utgifter för pensioner och andra transfereringar, se diagram 8.3.

Diagram 8.3 Offentliga transfereringsutgifter som andel av BNP

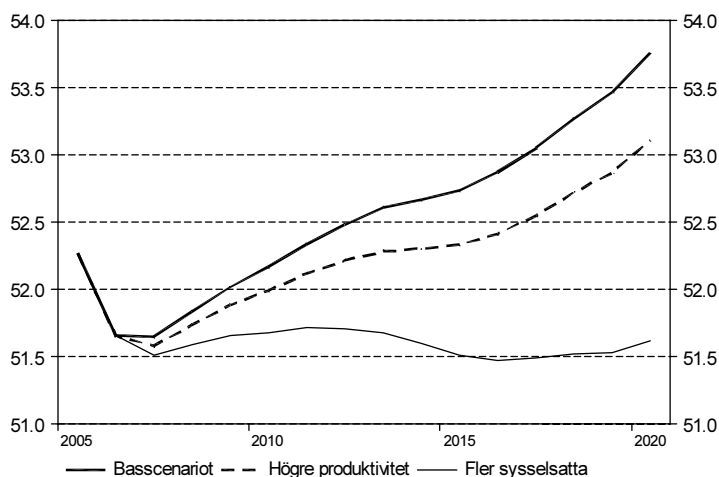


Källa: Egna beräkningar.

Sammantaget innebär detta att utgiftskvoten är mer eller mindre stabil i fallet med fler sysselsatta, medan den ökar med mer än två procentenheter av BNP mellan 2007 och 2020 i basscenariot. I scenariot med en snabbare produktivitetstillväxt ökar utgiftskvoten något mindre, se diagram 8.4. I alla tre fallen är ambitionsnivån i den offentliga sektorn oförändrad jämfört med i dag, medan omfattningen på tjänsteutbudet och transfereringarna anpassas till befolkningsutvecklingen och situationen på arbetsmarknaden.

Diagram 8.4 Primära utgifter som andel av BNP

Procent av BNP

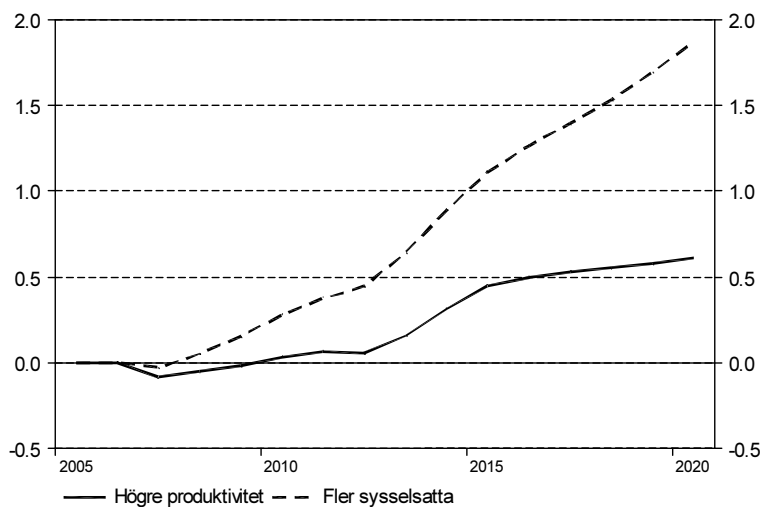


Källa: Egna beräkningar.

En lägre utgiftskvot innebär att sparandet i den offentliga sektorn blir högre. Det sparande i den offentliga sektorn som krävs för att klara den långsiktiga demografiska utvecklingen förändras inte om tillväxten blir starkare. Däremot uppnås det lättare, det uppstår ett reformutrymme för en permanent ofinansierad skattesänkning eller utgiftsökning av en viss storlek. I de två alternativa beräkningarna leder oförändrade skattesatser till ett finansiellt sparande i den offentliga sektorn som ligger över det målsatta två procenten av BNP. I diagram 8.5 visas det reformutrymme som uppkommer i de två alternativa scenarierna med en starkare tillväxt. Reformutrymmet uppgår till närmare två procent av BNP i alternativet med en sysselsättningsledd tillväxt, och drygt en halv procent av BNP i alternativet med en starkare produktivitetstillväxt. Det motsvarar cirka 95 respektive 31 miljarder kronor 2020. Som jämförelse kan nämnas att utgifterna för samtliga arbetsmarknadsrelaterade transfereringar, arbetslöshetsersättning, AMU-bidrag och lönegaranti, beräknas uppgå till cirka 55 miljarder kronor samma år.

Diagram 8.5 Reformutrymme som andel av BNP

Procent av BNP

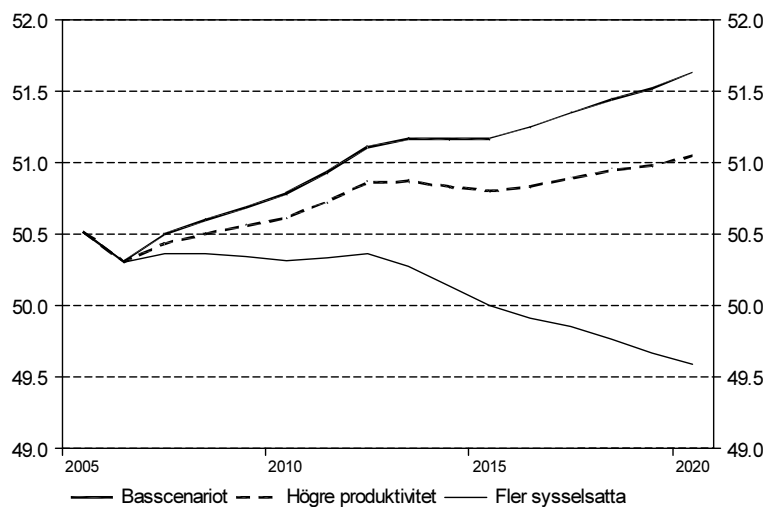


Källa: Egna beräkningar.

Reformutrymmet kan antingen användas till ofinansierade skattesänkningar eller utgiftshöjningar. I diagram 8.6 har reformutrymmet används för att sänka skatterna. Diagrammet visar den skattekvot som är nödvändig för att finansiera den ovan beskrivna utvecklingen av de offentliga utgifterna och ett sparande i den offentliga sektorn som är linje med tvåprocentmålet. I bas-scenariot är reformutrymmet obefintligt och skattekvoten stiger även om skattesatserna är oförändrade. Skattekvotens uppgång beror på att viktiga skattebaser växer snabbare än BNP i basscenariot. I de båda alternativa scenarierna behöver inte skattekvoten öka i samma takt eftersom utgifterna i dessa fall blir lägre som andel av BNP. I fallet med fler sysselsatta sjunker skattekvoten med närmare en procentenhet av BNP. I det andra alternativscenariot stiger den svagt.

Diagram 8.6 Skatteinkomster som andel av BNP

Procent av BNP

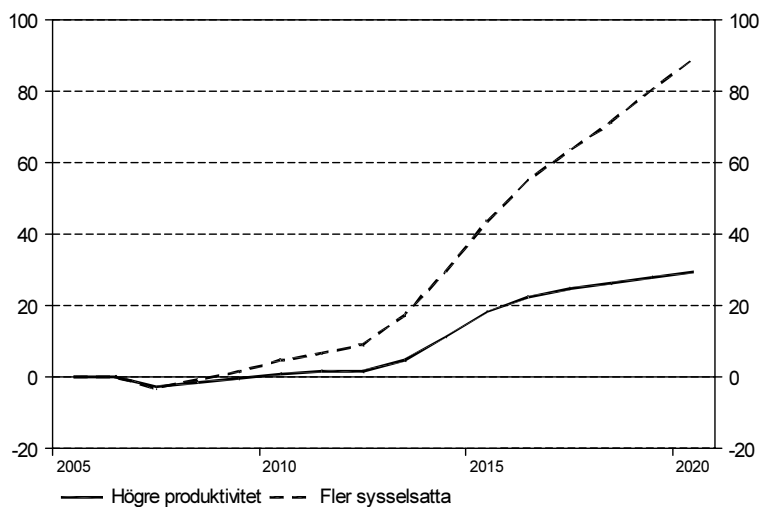


Källa: Egna beräkningar.

I diagram 8.7 har i stället reformutrymmet använts till att öka den offentliga konsumtionen och antalet anställda i offentlig sektor. I detta fall förblir den offentliga utgiftskvoten och skattekvoten på samma nivå som i basscenariot. I det första alternativscenariot ökar antalet offentligt sysselsatta med cirka 90 000 personer, eller med drygt 6 procent, jämfört med basscenariot. I det andra alternativscenariot är motsvarande ökning knappt 30 000 personer eller cirka 2 procent. En högre tillväxt ger därmed förutsättningar för att öka den offentliga konsumtionen utöver vad en oförändrad standard per brukare kräver. I fallet med en sysselsättningsledd tillväxt kan den offentliga konsumtionen i genomsnitt öka med 0,4 procent per år utöver vad demografien kräver. I alternativet med en produktivetsledd tillväxt är det ytterligare expansionsutrymmet marginellt, endast 0,1 procent per år. Som jämförelse kan nämnas att den offentliga konsumtionen under 1960-talet i genomsnitt ökade med 4,8 procent per år, och under 1990-talet endast med 0,1 procent per år utöver oförändrad standard.

Diagram 8.7 Möjlig sysselsättningsökning i offentlig sektor

Tusentals personer



Källa: Egna beräkningar.

8.5 Slutsatser

De båda alternativa scenarierna understryker den offentliga sektorns beroende av antalet arbetade timmar. Den offentliga sektorns finansieringsproblem löses inte enbart genom högre tillväxt. Det offentliga resursutrymmet är starkt beroende av hur tillväxten kommer till stånd. I särskilt hög grad har detta gällt sedan mitten av 1980-talet då möjligheterna att ytterligare öka skatetrycket varit begränsade. Ur detta perspektiv är det bekymmersamt att antalet arbetade timmar inte ökade under perioden 1970 till 2002. Hela utbyggnaden av den offentliga sektorn under 1970-talet och första hälften av 1980-talet baserades på höjda skattesatser, en finansieringsväg som är betydligt mer svårframkomlig när skatteinkomsterna uppgår till mer än 50 procent av BNP.

En hög sysselsättningsgrad är en förutsättning för en omfattande offentlig välfärdssektor. Fler sysselsatta underlättar finansieringen och skapar ett utrymme för skattesänkningar eller utgiftsökningar. Därför är regeringens sysselsättningsmål viktigt. Ju fler sysselsatta, desto högre skatteinkomster och desto lägre utgifter. Fler arbetade timmar gör den gemensamma försörjningsbördan lättare att bära

och tillåter högre ambitioner för välfärdssystemen. Antalet personer som står utan sysselsättning är dock begränsat och fler arbetstimmar minskar den välfärd som fritiden ger. Det finns därför en långsiktig begränsning för möjligheterna att utvidga den offentliga sektorn genom fler sysselsatta.

Högre produktivitet är i grunden en mer kraftfull drivkraft bakom den generella välfärdökningen i samhället, men bidrar inte på samma sätt till att öka utrymmet för de skattefinansierade verksamheterna. Volymen skattefinansierade tjänster kan inte öka på samma sätt som vid arbetskraftsledd tillväxt. Ju snabbare produktivitetstillväxt i näringslivet, desto svårare kan paradoxalt nog det offentliga finansieringsproblemet bli. En snabb tillväxt av konsumtionsmöjligheterna i övrigt kommer att leda till en ökad efterfrågan även på de tjänster som idag till övervägande delen skattefinansieras. Om inte konsumtionsmöjligheterna kan öka i samma takt i den skattefinansierade delen kan ett missnöje skapas som i förlängningen kan minska viljan att betala skatt.

Referenser

- Arai, M., Regnér, H. & Schröder, L [1999], *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes förlag.
- Bassanini, A., Scarpetta, S. & Visco, I. [2000], "Knowledge, Technology and Economic Growth: Recent Evidence from OECD Countries", Working Papers No. 259, Economic Department, OECD.
- Baumol, J. W. [1967], "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises", *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 3.
- Baumol, J. W., Blackman, S. A. B. & Wolff, E. N. [1985] "Unbalanced Growth Revisited: Asymptotic Stagnancy and New Evidence", *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 4.
- Dir. 2003:10, *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*, Finansdepartementet.
- Ds 1994:24, *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.
- Ds 2000:69, *Alla är lika olika – mångfald i arbetslivet*, slutrapport från projektet Mångfald i arbetslivet, Näringsdepartementet.
- Ds 2002:47, *Kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden – Strategiska utvecklingstendenser*, Näringsdepartementet.
- European Commission [2002], *European Economy*, No. 6.
- Feldstein, M. [2003], "Why is Productivity Growing Faster?", NBER Working Paper 9530.
- Gordon, R. [2003], "Exploding Productivity Growth: Context, Causes and Implications", *Brooking Papers on Economic Activity*, 2:2003.
- Integrationsverket [2003], "Integration 2002", Integrationsverkets rapport.

- Jorgenson, D. W. & Stiroh, K. J. [2000] "Raising the Speed Limit: US Economic Growth in the Information Age", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:2000.
- Kommunförbundet [2002] *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.
- Kommunförbundet [2003], *Kommunernas humankapital*, Två underlagsrapporter till Svenska Kommunförbundets långtidsutredning 2002.
- Landstingsförbundet [2002], *Den medicinska utvecklingens konsekvenser för sjukvårdens resursbehov*.
- Lind, D. [2003], "Svensk industriproduktivitet i ett internationellt perspektiv under fyra decennier – vad kan vi lära av 1990-talet?", *Ekonomisk Debatt*, nr 5, 2003.
- Lindström, T. [2003], "The Role of High-Tech Capital Formation for Swedish Productivity Growth", Working Paper Nr. 83, Konjunkturinstitutet.
- Långtidsutredningen [1992], *Metoder, modeller och beräkningar*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 1992, Allmänna förlaget.
- Långtidsutredningen (under utarbetande), *Regional utveckling – utsikter fram till 2020*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04, Fritzes förslag.
- Långtidsutredningen (under utarbetande), *Kan vi räkna med de äldre?*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04 av Bornefalk, A. och Yndeheim, O., Fritzes förlag.
- OECD [2000], *Economic Outlook*, No. 67.
- OECD [2001], *Environmental Outlook*.
- OECD [2002a], *Education at a Glance*, ECD Publications, Paris.
- OECD [2002b], *Economic Outlook* No. 71.
- OECD [2003a], *Economic Surveys – Denmark*, Volume 10, July.
- OECD [2003b], *Education at a Glance*.
- OECD [2003c], *Employment Outlook, Towards more and better jobs*.
- OECD [2003d] *The Source of Economic Growth in OECD-Countries*.
- OECD [2003e], *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*.
- Oliner, S. & Sichel, D. E. [2002], "Information Technology and Productivity: Where Are We Now and Where are We Going?" *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, Vol. 87, No 3.

- Oliner, S. & Sichel, D. E. [2000], "The Resurgence of Growth in the Late 1990s: Is Information Technology the Story?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 4.
- Oulton, N. [1999], *Must Growth Rate Decline? – Baumol's Unbalanced Growth Revisited*, Bank of England.
- Regeringens proposition 2001/02:55, *Sveriges klimatstrategi*.
- SCB [a], *Arbetskraftsundersökningen*, olika årgångar.
- SCB [b], *Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik*, olika årgångar.
- SCB [c], *Nationalräkenskaper*, olika årgångar.
- SCB [d], *Inkomstfördelningsundersökningen*, beställt datamaterial.
- SCB [e], *Finansräkenskaperna*, olika årgångar.
- SCB [2002], "Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbördan?", Demografisk rapport 2002:6.
- SCB [2003a], "Sveriges framtida befolkning – Befolkningsframskrivning för åren 2003–2050", Demografisk rapport 2003:4.
- SCB [2003b], "Sveriges framtida befolkning 2003–2020 – svensk och utländsk bakgrund", Demografisk rapport 2003:5.
- SCB [2003c], "Forskning och utveckling i Sverige 2001: En översikt", Statistiska Meddelanden, UF 16 SM 0301.
- Scarpetta, S. m.fl. [2000], "Economic Growth in the OECD Area: Recent Trends at the Aggregate and Sectoral Level", Working Papers No. 248, Economics Department, OECD.
- SOU 2001:53, *Lönestrukturens förändring i Sverige*, sid. 169–170, Fritzes Förlag.
- SOU 2002:118, *Kan och bör produktiviteten i statens verksamhet mätas?*, Bilaga 6 till Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken, Fritzes förlag.
- SOU 2003:110, *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003/04, av Pettersson, T och Pettersson, T., Fritzes förlag.
- SOU 2003:45, *Sveriges konkurrensfördelar för export och multinationell produktion*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2003/04 av Gustavsson, P. och Kokko, A., Fritzes förlag.
- Statskontoret [1998], "Produktivitetens utveckling i statsförvaltningen 1990–1997", Rapport nr 1998:23.
- Statens energimyndighet [2003], *Energiläget i siffror 2003*.
- Wanless, D. [2001], "Securing our Future Health: Taking a Long-Term View – Interim report", November, www.hm-treasury.gov.uk/wanless.
- Östblom, G. [1999], "An Environmental Medium Term Economic Modell – EMEC", Working Paper No. 69, Konjunkturinstitutet.

Bilagor till Långtidsutredningen 2003/04

Bilagorna kommer att publiceras under 2003/04. För närmare information, se: www.finans.regeringen.se/lu2003

Nr	Namn	Författare
1-2	Sveriges ekonomi – utsikter till 2020	Martin Hill och Jonas Norlin, Finansdepartementet
3	Regional utveckling – utsikter till 2020	NUTEK och INREGIA
4	Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad	Annika Århammar, Finansdepartementet
5	Kan vi räkna med de äldre?	Anders Bornefalk och Ola Yndeheim, Finansdepartementet
6	Sveriges konkurrensfördelar för export och multinationell produktion	Patrik Gustavsson, FIEF och Ari Kokko, Handelshögskolan
7	Alternativ finansiering av offentliga tjänster	Statskontoret
8	Fördelningspolitikens mål och medel	Jan Bröms, f.d. chefsekonom och Thomas Pettersson, Finansdepartementet
9	Fördelning ur ett livscykelperspektiv	Thomas Pettersson, Finansdepartementet och Tomas Pettersson, Statisticon AB
10	Utbildningens fördelning – en fråga om klass?	Anneli Josefsson och Lena Unemo, Finansdepartementet

Nr	Namn	Författare
11	Fördelningseffekter av miljöpolitik	Bengt Kriström m.fl., Sveriges Lantbruksuniversitet
12	En jämställd föräldraförsäkring?	Fredrik Jansson, Elina Pylkkänen, Lizbeth Valck, Finansdepartementet
13	Tid och pengar – dela lika?	Frida Widmalm, Finansdepartementet
14	Vem tjänar på att arbeta?	Bengt Eklind, Socialdepartementet, Mårten Hultin, Bettina Kashafi, Lars Erik Lindholm, Eva Löfbom och Kjell Nyman, Finansdepartementet