

Statens offentliga utredningar  
2000:7  
Finansdepartementet

# LÅNGTIDSUTREDNINGEN

## 1999/2000

Utarbetad inom Finansdepartementet  
Stockholm 2000

**SOU** och **Ds** kan – med undantag av 1999 års serie – köpas från Fritzes Kundservice. 1999 års serie kan köpas från Fakta Info Direkt, Kundservice. För remissutsändningar av SOU och Ds fr.o.m. 2000 års nummerserie svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

**Beställningsadresser:**

Fritzes Kundservice  
106 47 Stockholm  
Tel: 08-690 91 90  
Fax: 08-690 91 91  
E-post: fritzes.order@liber.se  
Internet: www.fritzes.se

Fakta Info Direkt, Kundservice  
Box 6430  
113 82 Stockholm  
Tel: 08-587 671 00  
Fax: 08-587 671 71  
E-post: order@faktainfo.se

**Svara på remiss. Hur och varför.** Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

**Broschyren kan beställas hos:**

Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Tel: 08-405 47 29  
Fax: 08-405 42 95

Grafisk utformning av omslag: Anders Körling

## Förord

Långtidsutredningen 1999/2000 har utarbetats inom Finansdepartementet.

Arbetet har utförts under ledning av kanslirådet Kerstin Krafft. I den grupp som utfört arbetet har deltagit departementssekreterarna Charlotte Bucht, Jessica Bylund, Cecilia Fegler, Gunnar Fors, Anette Granberg, Jonas Norlin, Lena Unemo, Arvid Wallgren och Fredrik Wiklund samt sakkunniga Therese Lebenberg och Annika Århammar. Ansvarig för administrativt arbete m m har varit Marita Rasmussen.

Konjunkturinstitutet har på uppdrag av Långtidsutredningen självständigt svarat för de långsiktiga, kvantitativa kalkyler som ingår i utredningen. Dessa redovisas i Konjunkturinstitutets två bilagor till Långtidsutredningen 1999/2000.

Under arbetet har seminarier ordnats med experter inom de områden som utredningen analyserar. Vidare har Ekonomiska Rådet följt arbetet och lämnat synpunkter.

Underlag för utredningen har utarbetats vid olika forskningsinstitutioner, utredningsinstitut och myndigheter. Merparten av detta material redovisas som bilagor till utredningens huvudbetänkande. Ansvar för de olika bilagorna och för de bedömningar de innehåller vilar på respektive författare.

Med detta förord vill jag rikta ett varmt tack till alla dem som har bidragit till Långtidsutredningen 1999/2000.

Stockholm i januari 2000

*Stefan Lundgren*  
Finansråd



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>9</b>
1.1	Långtidsutredningens syfte och ställning .....	9
1.2	Långtidsutredningens förändring .....	10
1.3	Långtidsutredningen 1999/2000 .....	12
1.3.1	Framtida utmaningar för svensk ekonomi och svenska välfärdssystem .....	12
<b>2</b>	<b>Eftersläpning, kris och återhämtning – tre händelserika decennier .....</b>	<b>17</b>
2.1	Hur mäts ekonomisk tillväxt? .....	17
2.2	Sveriges tillväxt .....	19
2.2.1	Sveriges BNP-utveckling i en internationell jämförelse .....	20
2.2.2	Svenska inkomster ökar långsammare än produktionen .....	22
2.3	Tillväxt: resursinsats och produktivitet .....	24
2.3.1	Arbetsutbudet: god utveckling fram till 1990 .....	26
2.3.2	Kapitalet: svag investeringsutveckling .....	28
2.3.3	Produktiviteten: god utveckling under 1990-talet .....	30
2.4	Flera förklaringar till den svaga tillväxten .....	33
2.4.1	Skattesystemet skapade inlåsnings effekter .....	34
2.4.2	Svagt konkurrens- och omvandlingstryck .....	35
2.4.3	Osäker investeringsmiljö .....	36
2.5	Ändrade förutsättningar för den ekonomiska politiken .....	37
2.5.1	Strukturpolitik allt mer i fokus .....	37
2.5.2	1990-talet: budgetkonsolidering och prisstabilitet .....	44
2.6	Slutsatser .....	47
<b>3</b>	<b>Den ekonomiska utvecklingen fram till år 2015 .....</b>	<b>49</b>
3.1	Antaganden är viktiga för resultaten .....	50
3.2	Utvecklingen fram till år 2015 – på sikt avtagande tillväxt .....	54

3.3	Alternativa scenarier .....	59
3.4	Klimatmålet kräver en förändrad politik .....	64
3.5	Slutsatser .....	66
<b>4</b>	<b>Välfärdssystemens framtida utmaningar .....</b>	<b>69</b>
4.1	Växande försörjningsbörda för dem som arbetar .....	69
4.2	Den offentliga sektorns framtida utgifter .....	76
4.2.1	Statliga utgifter för pensioner och transfereringar .....	77
4.2.2	Äldreomsorg och sjukvård svarar för en allt större del av kommunernas kostnader .....	82
4.3	Internationaliseringen innebär rörligare skattebaser ..	86
4.3.1	Rörliga skattebaser – en restriktion för skattesystemets utformande .....	86
4.3.2	Tillväxten avgörande för framtida skatteintäkter .....	88
4.3.3	Arbete främsta skattebasen .....	89
4.3.4	Skatt på arbete den största skattekällan .....	90
4.3.5	Kan konsumtionsskatterna behållas? .....	92
4.3.6	Kapitalskatter – skatt på ägande och investeringar ....	97
4.4	Kan ett fungerande offentligt välfärdssystem bibehållas?.....	99
4.4.1	År 2015 till 2030 – färre i arbetsför ålder .....	100
4.4.2	Välfärdssystemen i de alternativa scenarierna .....	104
4.4.3	Vägvalen är viktiga .....	105
4.5	Kan resurserna användas mer effektivt? .....	107
4.5.1	Begränsat utrymme för avgiftshöjningar .....	110
4.5.2	Kan kontolösningar utgöra ett komplement? .....	112
4.6	Slutsatser .....	115
<b>5</b>	<b>En hållbar tillväxt.....</b>	<b>117</b>
5.1	Kan hög tillväxt förenas med en god miljö? .....	119
5.1.1	Tillväxt och miljö – vad säger teorin? .....	119
5.1.2	Sambandet mellan tillväxt och miljö i Sverige .....	123
5.2	Effekter på ekonomi och miljö av Sveriges miljöåtaganden .....	128
5.2.1	Val av styrmedel påverkar kostnaderna för miljöåtaganden .....	128
5.2.2	Sveriges miljötillstånd år 2015 .....	137
5.3.	Vad är en hållbar utveckling? .....	139
5.3.1	Ett försök till definition .....	139
5.3.2	Går det att mäta om utvecklingen är hållbar? .....	141
5.3.3	Miljöjusterad nettonationalprodukt för Sverige .....	142
5.4	Slutsatser .....	145

<b>6</b>	<b>En arbetsmarknad för alla? .....</b>	<b>149</b>
6.1	Utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet .....	150
6.1.1	Många lämnade arbetskraften under 1990-talet .....	151
6.1.2	Många i rundgång mellan arbete och arbetslöshet .....	152
6.1.3	Vilka grupper riskerar arbetslöshet? .....	156
6.1.4	Särskilt svårt för utomnordiska invandrare .....	158
6.1.5	Tillfälliga anställningar allt vanligare .....	162
6.2	Har jämviktsarbetslösheten ökat under 1990-talet? ...	165
6.3	Minskad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft: orsaker och effekter .....	172
6.3.1	Teknisk utveckling – en huvudorsak till efterfrågeminuskningen .....	172
6.3.2	Internationell kapitalrörlighet – lågt förklaringsvärde .....	174
6.3.3	Ökad arbetslöshet eller ökad lönespridning? .....	175
6.4	En åldrande arbetskraft och fler utanför arbetskraften .....	178
6.4.1	Vilka blir konsekvenserna av arbetskraftens åldrande? .....	181
6.5	Konsekvenser av en arbetstidsförkortning .....	183
6.6	Slutsatser .....	186
<b>7</b>	<b>Utbildning för att möta framtida behov .....</b>	<b>189</b>
7.1	Utbildning bidrar till tillväxt .....	190
7.2	Humankapitalet i Sverige .....	191
7.2.1	Hög utbildningsnivå och goda färdigheter .....	191
7.2.2	Fler deltar i utbildning .....	195
7.2.3	Goda kunskaper hos svenska gymnasieelever .....	200
7.2.4	Ökad tillgång på spetskompetens .....	201
7.2.5	Högt deltagande i vidareutbildning .....	203
7.3	Ökade drivkrafter för högskoleutbildning under 1990-talet .....	205
7.3.1	Högskoleutbildning mer lönsam .....	206
7.3.2	Ökad arbetslöshet bland lågutbildade ungdomar .....	207
7.4	Vilken utbildning behövs i framtiden? .....	208
7.4.1	Strukturomvandling förändrar utbildningsbehovet ....	208
7.4.2	Är tillgången på utbildad arbetskraft tillräcklig? .....	213
7.4.3	Används utbildningen rätt? .....	215
7.5	Finns det en ökad risk för kompetensflykt? .....	217
7.5.1	Ökad nettoutvandring av högutbildade .....	217
7.5.2	Ökad rörlighet till och från Sverige .....	218

7.5.3	Ökat intresse för utlandsstudier .....	220
7.6	Slutsatser .....	221
<b>8</b>	<b>Näringslivets omvandling och förutsättningar .....</b>	<b>223</b>
8.1	Fyra trender påverkar strukturomvandlingen .....	223
8.1.1	Fortsatt internationalisering av näringslivet .....	224
8.1.2	Miljökraven ökar i betydelse .....	228
8.1.3	Produktionen alltmer kunskapsintensiv .....	232
8.1.4	Tjänstesektorn alltmer dominerande .....	236
8.1.5	Tillväxten i näringslivet fortsatt god .....	242
8.2	Sveriges internationella konkurrenskraft .....	243
8.3	Det svenska företagsklimatet .....	246
8.3.1	Tillgången på kapital olika för stora och små företag ..	249
8.3.2	Unga högutbildade – få men billiga .....	252
8.3.3	Sveriges regler på samma nivå som EU:s .....	256
8.3.4	Det svenska företagsklimatet kan förbättras .....	258
8.4	Slutsatser .....	259
<b>9</b>	<b>Avslutning – framtidens utmaningar och möjligheter ....</b>	<b>261</b>
	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>269</b>
	<b>Ordförklaringar .....</b>	<b>283</b>
	<b>Diagramförteckning .....</b>	<b>291</b>
	<b>Tabellförteckning .....</b>	<b>293</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>297</b>
	<b>Bilagor till Långtidsutredningen 1999/2000 .....</b>	<b>313</b>



# 1 Inledning

## 1.1 Långtidsutredningens syfte och ställning

Långtidsutredningen 1999/2000 har i likhet med sina föregångare till syfte att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken. En central uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter som den svenska ekonomin står inför på längre sikt och studera vad de betyder för den ekonomiska politiken. Långtidsutredningen skall också bidra till debatten om ekonomins utveckling och den ekonomiska politikens utformning.

Långtidsutredningen har dessutom till uppgift att ge en samlad bedömning av den makroekonomiska utvecklingen på längre sikt. Denna bedömning utgör ett komplement till de prognoser på kort och medellång sikt som utarbetas i Finansdepartementet. Långsiktiga bedömningar skall inte tjäna som prognoser utan skall snarare ses som illustrationer av tänkbara utvecklingar av den svenska ekonomin utifrån ett antal antaganden om exempelvis den internationella utvecklingen och politikens inriktning.

Långtidsutredningens huvudbetänkande har utarbetats av tjänstemän vid Finansdepartementet. Departementsledningen har inte tagit ställning till innehållet. Till skillnad från andra statliga utredningar har regeringen inte fastställt några direktiv för Långtidsutredningen. Utredningen väljer de ämnen och de metoder som den bedömer bäst svarar mot utredningens syfte; att tjäna som underlag för den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska debatten. För att uppnå syftet måste givetvis frågeställningarna som behandlas vara relevanta och knyta an till de alternativ som beslutsfattarna ställs inför. Efter tidigare långtidsutredningar har regeringen efter remissbehandling tagit ställning till den ekonomiska politiken på medellång sikt i särskilda propositioner.

## 1.2 Långtidsutredningens förändring

Den första långtidsutredningen presenterades 1948 och utfördes på uppdrag av den då nya ekonomiska samarbetsorganisationen OEEC (nuvarande OECD). Långtidsutredningen 1999/2000 är den artonde i ordningen.

I de första utredningarna dominerade frågor om den ekonomiska tillväxtens förutsättningar. Under 1960-talet koncentrerades uppmärksamheten i stället på försörjningsbalansen användningssida. Det fanns inslag av indikativ planering i beräkningarna under 1950- och 1960-talen. Med hjälp av detaljerad information om utvecklingen i olika delar av ekonomin sammanställdes en totalbild av ekonomins utveckling. Denna bild spreds genom utredningen till beslutsfattare i samhället. Syftet var att etablera en gemensam syn på den ekonomiska utvecklingen, vilket antogs kunna bidra till en mer stabil utveckling. Regering och riksdag förutsattes ta ställning till hur resurserna i ekonomin skulle användas, t ex fördelningen mellan offentlig och privat konsumtion. Även andra offentliga beslutsfattare förutsattes basera sin planering på långtidsutredningarna. Metodmässigt utvecklades långtidsutredningarna under 1970- och 1980-talet till följd av bättre statistiskt underlag och förbättrade möjligheter att skatta ekonomiska modeller. Långtidsutredningarna dominerades under denna period helt av detaljerade beskrivningar över den ekonomiska utvecklingen de närmast kommande åren. På 1970- och 1980-talen kom också sk kravkalkyler till användning i långtidsutredningen. Dessa var ett slags betingade prognoser, i vilka utredningen utifrån vissa antaganden försökte precisera de krav som behövde ställas på t ex lönebildningen för att en önskad utveckling skulle kunna uppnås.

Efterhand blev behovet av att kunna använda långtidsutredningen som ett redskap för indikativ planering allt mindre relevant. Vidare ifrågasattes möjligheterna att göra detaljerade prognoser för utvecklingen inom olika delar av ekonomin. Samtidigt ökade intresset för att analysera strukturella problem i ekonomin. Tyngdpunkten i långtidsutredningarna har sedan slutet av 1980-talet förskjutits från detaljerade beskrivningar av tänkbara utvecklingsbanor för ekonomin mot ett större utrymme för analyser av strukturella problem.

Långtidsutredningarna har under årens lopp varit föremål för debatt, vilken rört såväl utredningens roll som underlag för den ekonomiska politiken och vad den i så fall bör innehålla som det meningsfulla med att göra scenarier för utvecklingen på lång sikt. Vidare har det lämpliga i att utredningen utarbetas vid Finansdepartementet ifrågasatts. Skilda synsätt på långtidsutredningens ställning har framkommit, där två huvudinriktningar kan skönjas.

Enligt ett synsätt bör långtidsutredningens centrala tema vara beskrivningen av olika utvecklingsalternativ, där den ekonomiska politikens konsekvenser i form av olika tillväxt och framtida konsumtionsmöjligheter ställs mot varandra.<sup>1</sup> Långtidsutredningen bör enligt detta synsätt helt frikopplas från den politiska sektorn och i stället utföras av en fristående institution med nära koppling till den ekonomiska forskningen. Denna institution skall vara garanterad tilldelning av medel under en längre period, för att oberoendet skall vara garanterat.

Enligt ett annat synsätt kan det gagna den ekonomiska debatten om långtidsutredningen har en viss koppling till den politiska makten.<sup>2</sup> Långtidsutredningen kan då bidra till att de långsiktiga bedömningar som ändå alltid kommer att göras inom Regeringskansliet blir offentliga och därigenom möjliga att kritiskt granska i den allmänna debatten. Enligt detta synsätt bör också utredningarna koncentreras på analys av ekonomins funktionssätt och sårbarhet, snarare än på detaljerade utvecklingsbanor för ekonomin. Behovet av makroekonomiska bedömningar kvarstår dock, men dessa bör vara mer aggregerade. Svårigheterna att publicera rena prognoser i politikens absoluta närhet har framhållits, och då främst vad som skall antas om statsmakternas framtida agerande. Detta problem kan lösas genom att enbart publicera prognoser i ett längre perspektiv eller genom att låta exempelvis Konjunkturinstitutet göra prognoserna.

De långtidsutredningar som presenterats under 1990-talet har legat i linje med det sistnämnda synsättet vad gäller förhållandet mellan makroekonomiska bedömningar och analys av strukturella problem. Tyngdpunkten har sedan slutet av 1980-talet förskjutits från detaljerade beskrivningar av olika utvecklingsbanor för ekonomin, till betoning av strukturella problem i den svenska ekonomin. Utredningarna har dock fortsatt att utarbeta scenarier för den ekonomiska utvecklingen och dessa har fortfarande fått ett betydande utrymme i huvudbetänkandet.

---

<sup>1</sup> Exempel på detta synsätt är Åberg, C.-J. [1997].

<sup>2</sup> Exempel på detta synsätt finns i Heikensten, L. [1989].

## 1.3 Långtidsutredningen 1999/2000

Långtidsutredning 1999/2000 skall liksom tidigare långtidsutredningar utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken och bidra till den ekonomisk-politiska debatten. I utredningen ges en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen i framtiden och ett antal frågeställningar som bedöms vara viktiga för den svenska ekonomins utveckling de kommande åren analyseras.

Behovet av att i långtidsutredningarna redovisa prognoser för den kort- och medelfristiga utvecklingen har minskat genom att regeringen två gånger per år redovisar prognoser över den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt. Därför är det naturligt att Långtidsutredningens scenarier i stället är koncentrerade på den långsiktiga utvecklingen. I denna Långtidsutredning har de makroekonomiska bedömningarna av utvecklingen på längre sikt för första gången i sin helhet utarbetats av Konjunkturinstitutet. Det basscenario som presenteras grundas på Konjunkturinstitutets egna bedömningar och har utarbetats fristående från Finansdepartementet. Basscenarioet används sedan för att illustrera hur antaganden om den framtida arbetstiden, arbetsmarknadens funktionssätt och uppfyllandet av miljöpolitiska mål påverkar den ekonomiska utvecklingen. Scenarierna presenteras översiktligt i kapitel 3 i huvudbetänkandet, medan en mer detaljerad beskrivning finns i bilaga 1 och 2 till Långtidsutredningen.

Den förskjutning av tyngdpunkten mot analyser av ekonomins strukturer som skett i de senaste långtidsutredningarna fortsätter i denna utredning. Därtill koncentreras analysen till ett avgränsat antal områden för att därigenom åstadkomma en tydligare fokusering av utredningens problemanalys.

Som en motvikt till den koncentrerade form som valts för huvudbetänkandet, finns fördjupningar i olika frågor i bilagorna till Långtidsutredningen. I dessa görs fördjupningar om bland annat arbetsmarknaden, näringslivets utveckling, Sveriges internationella konkurrenskraft, hållbar utveckling och om demografi och välfärd.

### 1.3.1 Framtida utmaningar för svensk ekonomi och svenska välfärdssystem

Ytterst syftar den ekonomiska politiken till att skapa förutsättningar för en hög välfärd och en rättvis fördelning av denna. Välfärden beror av konsumtionen av varor och tjänster, men också av andra faktorer såsom fritidens omfattning och en god miljö. En individs välfärd beror därtill

inte bara av dagens möjligheter till konsumtion i vid bemärkelse, utan även av de framtida möjligheterna till konsumtion.

Det övergripande målet för den ekonomiska politiken – en hög välfärd – brukar formuleras mer operativt genom att ett antal delmål anges. Exempel på sådana delmål är hög ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, stabila priser, stabila offentliga finanser och en jämn fördelning av välfärden.

För att uppnå en rättvis fördelning av välfärden är ett väl fungerande välfärdssystem som omfattar alla medborgare av största vikt. Välfärdssystemen omfattar såväl system för vård och omsorg som olika socialförsäkringssystem. Ett centralt tema i denna Långtidsutredning är en diskussion om möjligheterna att i framtiden bibehålla ett väl utbyggt offentligt finansierat välfärdssystem.

Långtidsutredningen tar som utgångspunkt att utvecklingen inom tre områden kommer att vara av särskild stor betydelse vad gäller möjligheterna att upprätthålla välfärdssystemen och nå den tillväxt och sysselsättning som krävs för att göra detta möjligt. Det gäller för det första den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning, för det andra betydelsen av att uppnå högt ställda miljömål och för det tredje en fortsatt internationalisering av ekonomin.

### *Befolkningen åldras*

Den demografiska utvecklingen i Sverige, liksom i många andra OECD-länder, innebär att andelen äldre i befolkningen kommer att öka under de första decennierna på 2000-talet. Omkring år 2020 ökar också antalet äldre äldre, dvs personer över 80 år, kraftigt. Samtidigt minskar andelen av befolkningen som är i arbetsför ålder från 63 procent 1999 till drygt 61 procent år 2015 och drygt 58 procent år 2030. Inte bara andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar, utan den arbetsföra befolkningen minskar även i absoluta tal, dvs Sverige står inför en situation med en krympande arbetskraft. En lägre andel av befolkningen i förvärvsaktiv ålder innebär att försörjningsbördan för de arbetande ökar; färre skall försörja fler. Den ökande andelen äldre i befolkningen kommer att påverka såväl pensionsutbetalningar som efterfrågan på vård och omsorg. Konsekvenserna av en åldrande befolkning för den offentliga sektorns utgifter och inkomster, och möjligheterna att i framtiden finansiera en omfattande välfärdsomfördelning mellan generationerna diskuteras utförligt i kapitel 4.

Den demografiska förändringen kommer också att ha betydelse för arbetskraftens utveckling. Som redan nämnts kommer arbetskraften att minska och den kommer dessutom att åldras, dvs arbetskraftens genomsnittliga ålder kommer att öka. Genom dessa förändringar i

arbetskraften kommer också förutsättningarna för den ekonomiska tillväxten att påverkas, liksom arbetslösheten. I kapitel 6 studeras den demografiska utvecklingens betydelse för arbetsmarknadens funktions-sätt och för arbetsutbudet.

Den demografiska utvecklingen kommer att ställa krav på anpassning av ekonomin och välfärdssystemen. Dels måste välfärdssystemen anpassas till att försörjningsbördan ökar, dels måste arbetsmarknaden anpassas till att arbetskraften blir mindre och dessutom får en högre medelålder. Dessa anpassningskrav utgör en betydande utmaning för den svenska ekonomin i framtiden.

### *Miljöpolitiska mål ökar i betydelse*

Ekonomin har inte bara att anpassa sig till en förändrad demografi. En anpassning måste också ske till att en god miljö kommer att utgöra ett viktigt mål för politiken även i framtiden. En hållbar utveckling utgör ett allmänt formulerat mål för miljöpolitiken, och detta begrepp diskuteras närmare i kapitel 5. I kapitel 5 redovisas också beräkningar av en miljöjusterad nettonationalprodukt, som är ett försök att uppskatta om den svenska utvecklingen är hållbar. Därutöver finns ett antal mer preciserade mål för miljöpolitiken, bland annat för utsläppen av växthusgaser.

Miljöpolitikens betydelse för den ekonomiska tillväxten har diskuterats under många år och åsikterna om sambandet mellan tillväxt och miljöpåverkan går isär. I kapitel 5 diskuteras sambanden mellan miljö och tillväxt och vilka empiriska belägg som finns för de olika synsätten på sambandet mellan tillväxt och miljö. I kapitlet redovisas beräkningar av hur åtagandet om utsläpp av växthusgaser som Sverige förbundit sig till i det s k Kyotoprotokollet, påverkar tillväxten.

### *Internationaliseringen fortsätter*

Anpassningen till såväl den demografiska utvecklingen som ökad vikt för miljömål måste ske inom de ramar som ges av att Sverige är en mycket internationaliserad ekonomi.

Internationaliseringen kommer att fortgå även i framtiden, inte minst mot bakgrund av att allt fler länder deltar i det internationella ekonomiska utbytet. Företagen har blivit allt mer globala i sitt agerande, vilket diskuteras i kapitel 8. Det är också troligt att rörligheten hos arbetskraften kommer att öka. Ökade språkkunskaper, det faktum att allt fler unga tillbringar en del av sin studietid utomlands samt möjligheten till välavlönade arbeten utomlands stödjer en sådan utveckling. Den internationella rörligheten hos arbetskraften diskuteras i kapitel 7.

Den ökande internationaliseringen innebär att den internationella arbetsfördelningen ökar och att de samlade resurserna kan användas mer effektivt. Det bidrar till lägre priser och ett större urval av produkter, vilket ökar välfärden i Sverige liksom i andra länder. Internationaliseringen medför också att vissa skattebaser blir rörligare, vilket påverkar möjligheterna att via skatter finansiera offentliga välfärdssystem. Under senare år har det blivit klart att det på vissa områden är mycket svårt att ha en beskattning som alltför mycket avviker från beskattningen i andra länder. I framtiden kommer sannolikt denna utveckling att fortsätta, vilket för Sveriges del i många fall kommer att innebära en press nedåt på de skatter som berörs. Detta kan i sin tur också påverka möjligheterna att finansiera de gemensamma åtagandena inom de nuvarande välfärdssystemen. En fördjupad diskussion kring denna frågeställning finns i kapitel 4.

#### *Hur kan de framtida utmaningarna mötas?*

Av de utmaningar som beskrivs ovan framgår att den svenska ekonomin i framtiden har att anpassa sig till en ökad försörjningsbörda för de som arbetar. Efterfrågan på vård och omsorg kommer att öka, samtidigt som internationaliseringen innebär att finansieringen av offentliga välfärdssystem kan försvåras genom att vissa skattebaser urholkas. Till detta kommer de restriktioner som uppfyllandet av olika miljömål innebär. De spänningar och utmaningar som kan tänkas uppstå i ekonomin till följd av den demografiska utvecklingen, uppfyllandet av miljömål och internationaliseringen analyseras i kapitel 4 och 5.

I de därpå följande kapitlen diskuteras olika sätt att tackla dessa utmaningar. Av central betydelse är att finna åtgärder som främjar en god ekonomisk tillväxt och en låg arbetslöshet.

I kapitel 6 om arbetsmarknaden diskuteras därför vad som påverkar arbetsutbudet. Där förs också en diskussion om möjligheterna att förbättra resursutnyttjandet i ekonomin genom en minskad arbetslöshet. Effekterna av en arbetstidsförkortning berörs också.

I kapitel 7 analyseras vilken betydelse utbildning och kompetens har för tillväxten och i vad mån dessa faktorer kan bidra till att underlätta anpassningen till de framtida förändringarna.

En god tillväxt i näringslivet underlättar anpassningen till en ökad försörjningsbörda och finansieringen av välfärdssystemen. I kapitel 8 om näringslivets framtida villkor studeras därför utvecklingstrender inom näringslivet och betydelsen av ett gott företagsklimat för investeringar, produktivitet och tillväxt.

I kapitel 9 finns slutligen en sammanfattande diskussion kring möjligheterna att i framtiden möta de utmaningar som svensk ekonomi står inför och vad som krävs för att anpassningen till de nya förutsättningarnas skall underlättas.



## 2 Eftersläpning, kris och återhämtning – tre händelserika decennier

Sverige har halkat efter både andra länder i EU och USA i ekonomiskt hänseende under senare decennier. Sverige har sedan 1970, men främst under 1990-talet, förlorat placeringar i rankingen över köpkraftsjusterad BNP per person. I detta kapitlets första del finns beskrivning av tillväxtens utveckling i ett internationellt perspektiv och en genomgång av i vilken utsträckning tillväxten av produktionsfaktorerna kan förklara detta förlopp. Därefter diskuteras vilken betydelse förändringar i produktiviteten haft för utvecklingen. En kort diskussion kring orsakerna till utvecklingen under 1970- och 1980-talen finns också.

Under 1990-talet har stora förändringar i den ekonomiska politiken genomförts. I kapitlets andra del finns en diskussion kring de förändringar som skett i finans- och penningpolitiken och av de strukturreformer som genomförts.

### 2.1 Hur mäts ekonomisk tillväxt?

Ekonomisk tillväxt är basen för ett ökat materiellt välstånd. Tillväxt ger också mer resurser att omfördela bland medborgarna för att uppnå en jämnare levnadsstandard. Men tillväxt och fördelning har dock i grunden ett dualt förhållande: tillväxten gynnas av skattefinansierade offentliga insatser som syftar till allmänt hög hälsonivå i landet och en bred kompetensbas genom stora och breda utbildningsinsatser. Samtidigt påverkar varje skattekil de ekonomiska transaktionerna, och därigenom har skatter och transfereringar betydelse för effektiviteten i ekonomin. Att skapa förutsättningar för tillväxt blir därför en balansgång mellan att skapa incitament för arbete och företagande och att omfördela det materiella välståndet på ett för samhället godtagbart sätt.

Samtidigt har ekonomisk tillväxt sina uppenbara begränsningar som mått på allmän livskvalitet. I detta kapitel kommer tillväxten främst att betraktas som ett produktionsmått, även om en viss diskussion förs om i vad mån andra mått bättre kan spegla inkomstutvecklingen. Ekonomisk

tillväxt kan mätas på flera olika sätt och det är inte självklart vilket mått som är bäst. Valet är delvis beroende av vilka frågeställningar som skall belysas. Ofta används mått på förändringen av real bruttonationalprodukt, BNP, för att beräkna tillväxten. För att ta hänsyn till befolkningsförändringar och för att öka jämförbarheten mellan utvecklingen i olika länder används oftast måttet BNP per person.

BNP är ett produktionsmått som mäter den samlade, i nationalräkenskaperna redovisade, produktionen i ekonomin. Måttet omfattar därför inte produktion i hushållssektorn eller i föreningslivet. Följden av detta blir att den i BNP-måttet redovisade produktionen underskattar den totala produktionen i samhället. Inte heller produktionen i den s k svarta ekonomin kan mätas direkt, men i nationalräkenskaperna görs en uppskattning av denna produktion

### *Produktion eller inkomst?*

BNP mäter produktionen, vilket inte är detsamma som inkomsterna. Ett land med stora ränteinkomster eller räntebetalningar till/från utlandet, eller arbetsinkomster till/från utlandet, kan ha en inkomstnivå som skiljer sig från produktionen. När BNP justerats för att ta hänsyn till nettot av faktorinkomster från utlandet får man bruttonationalinkomsten, BNI.<sup>1</sup> Vid beräkningar av BNI uttryckt i fasta priser tas även hänsyn till effekterna av utvecklingen av *terms-of-trade*, dvs hur förhållandet mellan export- och importpriser utvecklas. I det fall där importpriserna ökar snabbare än exportpriserna faller *terms-of-trade* och effekten blir att landet för en given exportvolym kan köpa en mindre volym importvaror. För en given produktionsvolym innebär detta således att konsumtionsmöjligheterna för landet som helhet har minskat. Valet av mått blir således ett resultat av om det är inkomsten eller produktionen som är av intresse. Om syftet är att studera utvecklingen av ett lands konsumtionsmöjligheter är BNI per person ett bättre mått på materiellt välstånd. Om syftet däremot är att analysera produktionens utveckling i Sverige, eller dess effektivitet, är BNP per person i arbetsför ålder eller per sysselsatt ett bättre mått.

Utöver de problem som finns med att välja ett relevant tillväxtmått, tillkommer de statistiska mätproblem som finns för såväl BNP som BNI. Bland mätproblemen kan nämnas möjligheterna att skilja på pris- och

---

<sup>1</sup> I samband med omläggningen av nationalräkenskaperna har definitionen av faktorinkomster ändrats och benämns i det nya systemet primärinkomster. Förändringen rör bland annat behandlingen av direktinvesteringar, återinvesterade vinstmedel samt medlemsavgift och återflöde från EU. Ovan används den gamla definitionen på faktorinkomster då detta möjliggör jämförelser över tiden och med andra länder.

kvalitetsförändringar, behandlingen av offentlig sektors produktion och vad som skall hänföras till investeringar respektive insatsvaror i produktionsprocessen. Därtill har mätmetoderna ändrats under årens lopp, vilket försvårar jämförelser över tiden. Från och med år 1999 redovisas de svenska nationalräkenskaperna i ENA 1995.<sup>2</sup> Nationalräkenskaperna har räknats om från 1993 och framåt och BNP-nivån har då reviderats upp cirka 3 procent, medan tillväxten inte förändrats särskilt mycket. I detta kapitel kommer all statistik från de gamla nationalräkenskaperna för att kunna analysera utvecklingen över en längre tid och för att kunna göra jämförelser mellan länder.

## 2.2 Sveriges tillväxt

Under en stor del av 1990-talet fördes en intensiv debatt om huruvida Sverige hade halkat efter jämförbara länder i tillväxt eller inte.<sup>3</sup> Debatten visade tydligt hur val av tillväxtnått, tidsperiod och urval av jämförelseländer påverkar resultaten. Vid en jämförelse mellan Sveriges och omvärldens tillväxt är det viktigt att ha detta i åtanke. Nedan jämförs tillväxten i Sverige mellan 1970 och 1998 i första hand med utvecklingen i EU och i USA. Tidsperioden har valts utifrån möjligheterna att finna jämförbar OECD-statistik. För delar av den statistik som redovisas finns inte uppgifter för hela perioden, vilket förklarar de skillnader i tidsperiod som finns i de följande avsnitten. Valet av EU och USA som jämförelse baseras på att EU-området ökat i betydelse för Sverige genom medlemskapet i EU. Att även använda USA som jämförelseland grundar sig på landets betydelse för världsekonomin.<sup>4</sup> Valen är givetvis subjektiva, men bedöms inte ha någon avgörande betydelse för de slutsatser som presenteras i Långtidsutredningen.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Europeiska nationalräkenskapssystemet.

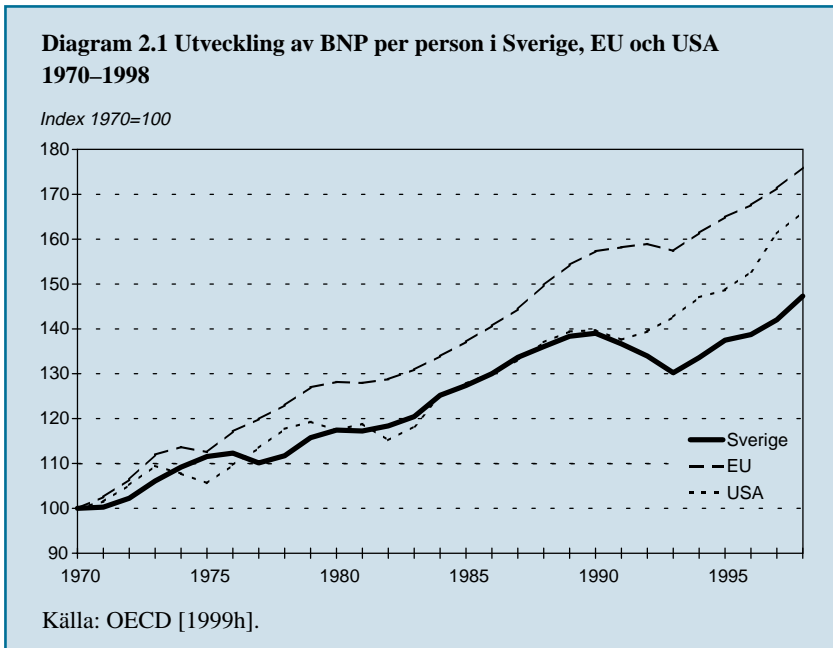
<sup>3</sup> Se text artiklar av Agell, J. [1996], Dowrick, S. [1996], Henreksson, M. [1996] och Korpi, W. [1996].

<sup>4</sup> Tillsammans står EU och USA för tre fjärdedelar av de 29 OECD-ländernas samlade produktion. OECD [1999h].

<sup>5</sup> Lindbeck gör liknande jämförelser, men där görs jämförelsen med OECD och de europeiska OECD-länderna. Resultaten är i stort sett desamma. Lindbeck, A. [1999].

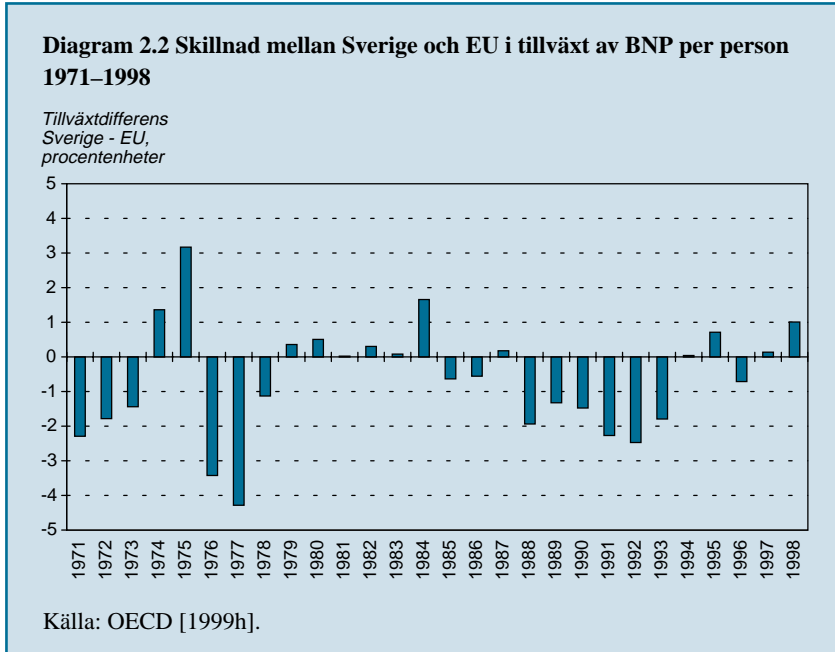
## 2.2.1 Sveriges BNP-utveckling i en internationell jämförelse

Den genomsnittliga årliga tillväxten mätt som real BNP per person uppgick i Sverige under 1950- och 1960-talen till cirka 3,5 procent per år. Därefter har den genomsnittliga tillväxten varit betydligt svagare; mellan 1970 och 1998 uppgick den till cirka 1,3 procent per år. Även i andra länder var tillväxten högre under 1950- och 1960-talen än efter 1970, men försvagningen av tillväxten har varit större i Sverige än i många andra länder. I EU var den genomsnittliga tillväxten 2 procent per år mellan 1970 och 1998 och i USA 1,8 procent per år. Sammantaget över hela perioden innebär det att real BNP per person i Sverige ökade med cirka 47 procent (se diagram 2.1). Under motsvarande period ökade BNP per person med 66 procent i USA och 76 procent i EU.



Bakom dessa genomsnittliga siffror döljer sig stora skillnader mellan enskilda år. Det är främst under två perioder som Sverige "halkat efter" övriga länder, dels under mitten av 1970-talet, dels under den mycket djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet då tillväxten till och med var negativ under tre år. Mellan dessa båda krisperioder har tillväxten i Sverige varit högre, men i många fall inte högre än i andra länder. Tillväxten var t ex lägre i Sverige än i EU under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet. Under de år som Sverige hade högre tillväxt än EU-länderna, var den positiva skillnaden mindre än den negativa skillnaden

under de år då Sverige hade en lägre tillväxt (se diagram 2.2). Detta innebär att perioder av lägre tillväxt *inte* kompenseras genom snabbare tillväxt under de år när tillväxten var högre i Sverige. Detta gäller främst i förhållande till EU-länderna. Skillnaden i tillväxt gentemot USA var fram till 1990 liten.



Den svagare tillväxten har självklart också haft effekter på nivån på BNP per person i Sverige jämfört med andra länder. Sverige hade 1970 en BNP per person som översteg genomsnittet i de nuvarande 15 EU-länderna med cirka 24 procent, vid en jämförelse baserad på sköpkraftspariteter.<sup>6</sup> Detta försprång hade helt försvunnit till 1998 då BNP per person i Sverige motsvarade genomsnittet för EU-länderna. Ett alternativt sätt att uttrycka detta, som ofta används i debatten, är att Sverige fallit från en fjärde plats i OECD:s "välfärdsliga" 1970 till en sextonde plats 1998, eller från andra till delad nionde plats bland EU-länderna.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Köpkraftspariteter tar hänsyn till att prisnivån är olika i olika länder. Så har t ex en US-dollar betydligt högre köpkraft i New Dehli än i New York.

<sup>7</sup> OECD [1999g] och OECD [1999h]. Den statistiska osäkerheten vid beräkningen av köpkraftsjusterad BNP per person är betydande. Detta i kombination med att skillnaderna i BNP per person är förhållandevis små mellan många av länderna, gör att förändringar i ett lands ranking kan ge en överdriven bild av utvecklingen för ett enskilt land.

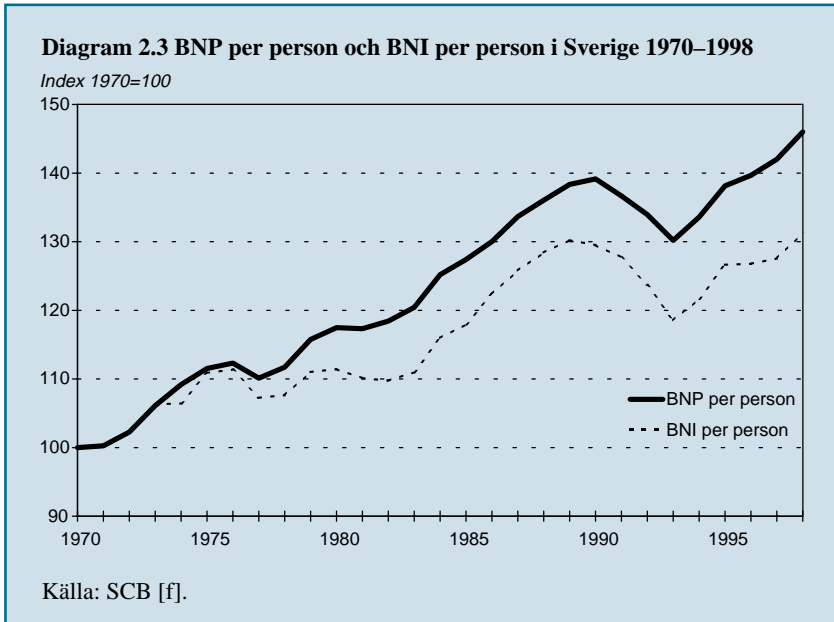
Nivåförsämringen på 24 procent gentemot EU innebär att tillväxten i köpkraftsjusterad BNP per person i Sverige har varit cirka 0,9 procentenheter lägre per år i Sverige. Uttryckt i fasta priser och växelkurser var skillnaden i tillväxt av BNP per person mellan Sverige och EU under samma period 0,7 procentenheter per år, medan skillnaden gentemot USA är mycket mindre. Sverige har således halkat efter mer vid en jämförelse baserad på köpkraftspariteter än baserad på enbart volymförändringar. Anledningen är att jämförelser av köpkraftspariteter inkluderar relativa prisförändringar för import- och exportpriser. Att Sverige halkat efter mer vid köpkraftsjämförelser förklaras av att Sverige mellan 1970 och 1998 haft en sämre utveckling av terms-of-trade än de flesta andra västländer. Svenska exportpriser har utvecklats svagare än priserna för svensk import, vilket gör att Sverige med en given exportvolym kunnat köpa allt mindre importvaror. Under 1970-talet drabbades alla OECD-länder av en försvagning av terms-of-trade till följd av de kraftiga oljeprishöjningarna. Försvagningen var dock större för Sverige än för USA och andra EU-länder. Devalveringarna i Sverige förbättrade den svenska konkurrenskraften på världsmarknaden under åren närmast efter nedskrivningarna av kronan, men bidrog till terms-of-trade-försvagningen genom att göra exporten billigare och importen dyrare. Under perioden med fast växelkurs 1982-1992 skedde en betydande förbättring av svensk terms-of-trade, en förbättring som var snabbare än i flera andra länder. Efter införandet av en flytande växelkurs 1992, har terms-of-trade återigen försvagats.<sup>8</sup> Att Sveriges terms-of-trade försämrats sedan 1970 innebär således att devalveringarna och frikopplingen från ecun 1992 försvagat bytesrelationen gentemot omvärlden mer än vad exportprisuppgångar under perioderna däremellan förstärkt den.

### 2.2.2 Svenska inkomster ökar långsammare än produktionen

Utvecklingen av BNP per person i Sverige efter 1970 ger ändå en något för ljus bild av utvecklingen av inkomsterna i Sverige till följd av de skillnader mellan BNI per person och BNP per person som nämndes ovan.

---

<sup>8</sup> För utveckling av terms-of-trade i enskilda länder, se European Commission [1998].



I diagram 2.3 visas utvecklingen av BNP per person och BNI per person (båda i fasta priser). Medan BNP per person hade ökat med 47 procent mellan 1970 och 1998, hade BNI per person bara ökat med 31 procent. Skillnaden förklaras främst av betydande räntebetalningar till utlandet till följd av den stora utlandsupplåningen, och av en kontinuerlig försvagning av terms-of-trade. Inkomsterna i Sverige har sedan 1970 således ökat betydligt långsammare än produktionen.

OECD publicerar enbart BNI i löpande priser för olika länder. Det innebär att de endast tar hänsyn till effekter av faktorinkomster. I de flesta länder är skillnaderna mellan BNP och BNI i löpande priser små eller mycket små. För många länder inom OECD är skillnaderna mindre än en procent. För några länder, däribland Sverige, är skillnaderna mellan BNP och BNI dock betydligt större. Bland EU-länderna har Luxemburg en BNI som är betydligt högre än BNP, vilket innebär att landet har ett betydande inflöde av faktorinkomster. För Finland och Danmark var BNI under 1990-talet cirka tre procent lägre än BNP. Den största skillnaden mellan BNI och BNP har dock Irland, där ett utflöde av faktorinkomster gör att BNI har varit 10-15 procent lägre än BNP under 1990-talet. En lägre inkomst än produktion kan vara ett uttryck för höga investeringar, och behöver därför, liksom ett bytesbalansunderskott, inte vara något problem eftersom investeringarna skapar förutsättningar för högre inkomster i framtiden. Men när det uppkommer en trendmässig divergens mellan BNI och BNP under årtionden, såsom i

Sveriges fall, är det ett tecken på att inkomsterna släpar efter produktionen.

Även om det inte finns någon jämförbar statistik över BNI-utvecklingen i fasta priser, är det troligt att Sverige även vid en sådan jämförelse skulle uppvisa något sämre resultat än andra länder. Orsaken är att Sverige, som redan nämnts, har haft en i jämförelse med andra länder svag utveckling av terms-of-trade, och att detta bidragit till en svagare utveckling av BNI i fasta priser.

### 2.3 Tillväxt: resursinsats och produktivitet

Ekonomisk tillväxt kan genereras antingen genom att mer resurser sätts in i produktionen eller genom att de befintliga resurserna används mer effektivt. Det är således insatsen av arbete och kapital, samt produktiviteten som avgör den ekonomiska tillväxten. Av tabell 2.1 framgår att under 1970-talet ökade den sammanlagda faktorinsatsen relativt långsamt i Sverige främst till följd av en minskning av antalet arbetade timmar. Detta bidrog till den relativt svaga ekonomiska tillväxten. Denna tendens förstärktes av en svag produktivitet-utveckling. Observera att i tabellen avses, till skillnad från tidigare avsnitt, den totala tillväxten, dvs inte uttryckt per person. Under 1980-talet ökade faktorinsatsen snabbare än under 1970-talet främst genom att antalet arbetade timmar ökade. Däremot gjorde en mycket svag produktivitet-utveckling att tillväxten trots den ökade faktorinsatsen blev relativt blygsam. Under 1990-talet är bilden delvis en annan. Den genomsnittliga tillväxten har varit svag, främst till följd av den negativa tillväxten i början av decenniet. Den svaga tillväxten förklaras främst av en betydande minskning av antalet arbetade timmar till följd av den minskande sysselsättningen. Den sammanvägda faktorinsatsen minskade under perioden. Däremot var produktivitet-utvecklingen god, vilket till betydande del kan förklaras av utslagning av lågproduktiv verksamhet.



**Tabell 2.1 Tillväxt, resursinsats och produktivitet***Årlig procentuell förändring*

	1970–1980	1980–1990	1990–1998
Kapitalintensitet	5,3	1,8	1,8
Arbetade timmar	-0,5	1,0	-0,8
Sammanvägd faktorinsats	1,2	1,6	-0,2
Totalfaktorproduktivitet	0,8	0,4	1,2
BNP	2,0	2,0	1,0

Anm: Kapitalintensitet mäts som realkapitalstock dividerat med antal arbetade timmar. Den sammanvägda faktorinsatsen mäts som en sammanvägning av tillväxten i realkapitalstock och tillväxten i arbetade timmar, där dessa är sammanvägda med lönekostnadernas respektive kapitalkostnadernas andel av BNP. Totalfaktorproduktivitet utgör skillnaden mellan BNP-tillväxt och tillväxt i den sammanvägda faktorinsatsen.

Källor: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000] och SCB [f].

Internationella jämförelser är besvärliga till följd av brist på statistik, främst över kapitalackumulation och därigenom även över totalfaktorproduktiviteten. Uppskattningar från OECD pekar på att av EU:s tillväxt på drygt 2 procent per år mellan 1971 och 1995, stod en ökad arbetsinsats för ungefär 0,1 procentenheter, medan ökningen av kapitalstocken och förbättrad totalfaktorproduktivitet vardera bidrog med cirka en procentenhet. I USA var tillväxten under samma period cirka 2,5 procent per år. Där bidrog ökningen av arbetsinsatsen till knappt en halv procentenhet av tillväxten, kapitalackumulation med knappt 1,5 procentenhet och ökad totalfaktorproduktivitet med cirka en halv procentenhet.<sup>9</sup> I USA bidrog således en ökad arbetsinsats i betydligt större utsträckning till tillväxten än i EU, medan utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten var betydligt svagare. I Sverige, liksom i övriga EU-länder, bidrog en ökad arbetsinsats till en mycket liten del av tillväxten, sett över hela perioden. I stället har totalfaktorproduktiviteten lämnat det största bidraget till tillväxten i både Sverige och EU. I de följande avsnitten jämförs mer i detalj hur insatsfaktorer och produktivitet utvecklats i Sverige jämfört med i EU och USA.

<sup>9</sup> OECD [1997d].

### 2.3.1 Arbetsutbudet: god utveckling fram till 1990

Det totala antalet arbetade timmar i ekonomin bestäms dels av hur många som arbetar, dels av hur många timmar var och en arbetar. Därtill beror andelen som arbetar av den totala befolkningen på hur stor del av befolkningen som är i arbetsför ålder, vanligen definierat som 16 till 64 år, och på hur många av personerna i denna ålder som faktiskt arbetar.<sup>10</sup>

Antalet arbetade timmar i Sverige var 1998 drygt en procent lägre än 1970, dvs den totala arbetsinsatsen hade minskat något.<sup>11</sup> Utvecklingen går att dela upp i delperioder: under 1970-talet minskade antalet arbetade timmar med 5 procent, under 1980-talet ökade antalet timmar med drygt 10 procent och under 1990-talet minskade antalet arbetade timmar, främst under de första åren. En betydande del av den nedgång som skett under första halvan av 1990-talet är av konjunkturrell karaktär, men konjunktreffekter kan knappast förklara varför antalet arbetade timmar inte steg mer när konjunkturen vände.

#### *Arbetstiden har ökat i Sverige*

Under 1960- och 1970-talen sjönk den genomsnittliga arbetstiden kontinuerligt i Sverige. Under 1970-talet förklaras det till en betydande del av att antalet deltidsarbetande ökade när kvinnorna i större utsträckning började delta i förvärvslivet. Arbetstiden minskade dock även för männen och till detta bidrog reformer såsom en femte semestervecka och generösare regler för föräldraledighet och sjukförsäkring. En minskad genomsnittlig arbetstid som följer av kortare arbetsdag, mer semester eller föräldraledighet sänker visserligen produktionen, men har samtidigt en positiv effekt på välfärden genom ökad fritid. Eftersom arbete är en av de skattebaser som ger störst intäkter kan dock individens och samhällets värdering av balansen mellan arbete och fritid skilja sig åt till följd av förekomsten av skatteklar. Även om den privata välfärdsökningen tack vare ökad fritid är lika stor som den privata förlusten av lägre inkomst efter skatt, kan det samhällsekonomiska nettot bli negativt.

Den genomsnittliga årsarbetstiden har ökat i Sverige sedan 1980, inte minst under 1990-talet. Semestern kortades i början av 1990-talet,

---

<sup>10</sup> Internationell statistik definierar arbetsför ålder som 15-64 år och för att kunna göra internationella jämförelser används denna definition här.

<sup>11</sup> Genom omläggningen av nationalräkenskaperna har antalet arbetade timmar i ekonomin justerats något. För att möjliggöra en jämförelse över tiden har antal arbetade timmar enligt de gamla nationalräkenskaperna använts.

sjukfrånvaron minskade, nativiteten sjönk, vilket gjorde att uttagen av föräldraledighet minskade, och slutligen ökade övertidsarbetet något. Dessutom har andelen yngre personer i arbetskraften minskat kraftigt under 1990-talet. Dessa hade en betydligt kortare medelarbetstid än genomsnittet av de förvärvsarbetande eftersom de oftast var studerande med ferie- eller helgarbete.

Internationella jämförelser av genomsnittlig årsarbetstid är behäftad med betydande osäkerhet. Jämförelserna indikerar dock att Sverige under lång tid varit ett av de länder med lägst genomsnittlig årsarbetstid.<sup>12</sup> Utvecklingen sedan 1970 har dock gjort att skillnaderna minskat. I Sverige har medelarbetstiden bara sjunkit med cirka 5 procent fram till 1998, medan den i flera länder har sjunkit med 15 till 20 procent under samma period. I USA liksom i Sverige har medelarbetstiden ökat sedan 1980. Utvecklingen av den genomsnittliga arbetstiden skulle således ha givit ett mer positivt bidrag till tillväxten i Sverige än i EU-länderna.

#### *Sysselsättningsgraden är fortfarande hög*

Den totala arbetsinsatsen i ekonomin beror av hur stor andel av dem som är i arbetsför ålder som arbetar. I Sverige ökade sysselsättningsgraden bland personer i arbetsför ålder från 73 procent 1970 till som högst 82 procent 1989 för att 1998 uppgå till 71 procent. I EU har sysselsättningsgraden bland personer i arbetsför ålder minskat från 65 procent 1970 till 61 procent 1998, medan den i USA har ökat från 63 till 74 procent.

Utvecklingen av sysselsättningen indikerar att Sverige har varit effektivare än de flesta andra länder när det gäller att utnyttja landets arbetskraftspotential. Full sysselsättning och bekämpning av arbetslöshet utgjorde också högt prioriterade mål och Sverige hade också fram till början av 1990-talet en betydligt lägre arbetslöshet och högre sysselsättning än övriga EU-länder. En skillnad jämfört med andra länder var att kvinnorna i Sverige redan i början av 1970-talet ökade sitt arbetskraftsdeltagande betydligt. Den kvinnliga förvärvsfrekvensen är fortfarande högre i Sverige än i de flesta andra länder. Den kraftiga nedgången i sysselsättningsgraden under 1990-talet är till en stor del ett konjunkturellt fenomen, och nedgången bidrog också till ökad arbetslöshet.

Sysselsättningsgraden har således bidragit till positivt till tillväxten (i förhållande till EU) fram till 1990, för att därefter ge ett lägre tillskott till

---

<sup>12</sup> OECD [1998d].

tillväxt än i övriga EU-länder. Anmärkningsvärt är också sysselsättningsgradens stora bidrag till tillväxten i USA.

### *Befolkningens åldrande påverkar tillväxten negativt*

Utvecklingen av det totala arbetsutbudet beror också på hur stor del av den totala befolkningen som befinner sig i arbetsför ålder. Andelen i arbetsför ålder har för Sveriges del sedan 1970 utvecklats på ett relativt ofördelaktigt sätt jämfört med andra länder, och andelen uppgick 1997 till knappt 63 procent. I EU-länderna ökade befolkningen i arbetsför ålder sin andel av den totala befolkningen förhållandevis kraftigt fram till mitten av 1980-talet för att sedan ligga kvar på den högre nivån. Därefter har skillnaden mellan Sverige och EU varit likartad, och andelen är drygt fyra procentenheter lägre i Sverige än i EU. I USA ökade andelen i arbetsför ålder fram till senare delen av 1980-talet och därefter har en viss nedgång skett. Andelen är fortfarande runt tre procentenheter högre än i Sverige. Slutsatsen är att befolkningens åldrande har motverkat det positiva bidrag till tillväxten i förhållande till EU, som såväl en högre genomsnittlig arbetstid som en högre sysselsättningsgrad givit.

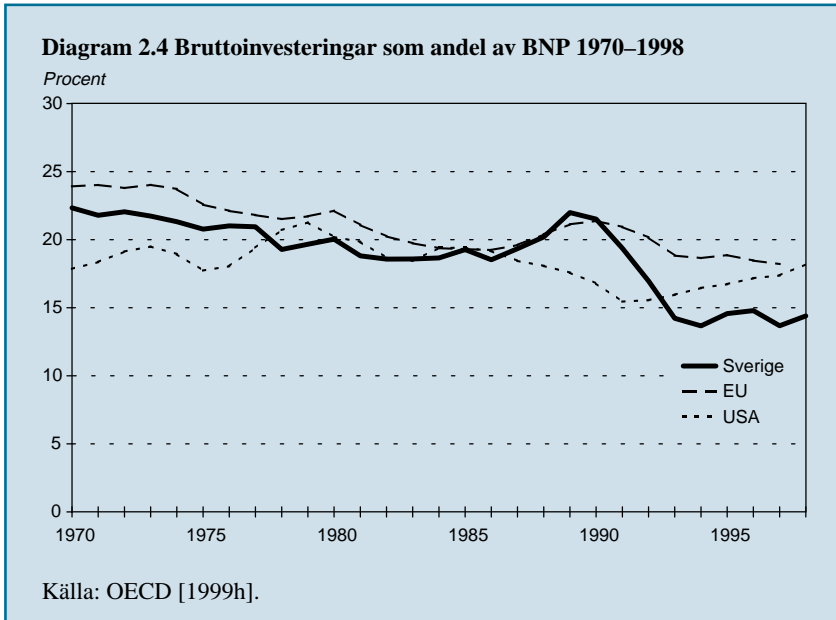
## 2.3.2 Kapitalet: svag investeringsutveckling

Utvecklingen av kapitalstocken i form av byggnader och maskiner har betydelse för den ekonomiska tillväxten genom att löpande investeringar möjliggör en modern, effektiv produktionsprocess med hög produktivitet. En ökad kapitalstock per sysselsatt ger därför normalt en högre produktionsnivå.

Statistiken över realkapitalstocken i form av maskiner och byggnader i olika länder är bristfällig, men jämförelser indikerar att Sverige i slutet av 1950-talet hade den femte största realkapitalstocken per sysselsatt i världen.<sup>13</sup> I slutet av 1980-talet hade positionen försämrats och realkapitalstocken per sysselsatt var nu den trettonde största. En orsak till den försämrade positionen var att investeringarna som andel av BNP minskat sedan mitten av 1960-talet. Även i andra OECD-länder har investeringarnas andel av BNP sjunkit sedan 1960-talet, men i Sverige har nedgången varit större.

---

<sup>13</sup> Se Hansson, P. & Lundberg, L. [1995] för en genomgång av genomförda studier.



Såväl måttet på realkapitalstocken som på bruttoinvesteringar omfattar samtliga investeringar, dvs såväl näringslivets investeringar i maskiner och byggnader som investeringar i bostäder och infrastruktur samt den offentliga sektorns övriga investeringar. Det är dock sannolikt att olika sorters kapital har olika tillväxteffekt. Under 1970-talet styrdes investeringarna i Sverige i betydande omfattning till bostadssektorn, bland annat genom placeringsregler för banker och försäkringsbolag samt AP-fondens tillgångar. Det minskade samtidigt utrymmet för andra typer av investeringar. Inom bostadspolitiken har betydande förändringar skett under 1990-talet, och nedgången av bostadsbyggandet kan därför till betydande del ses som en anpassning till nya regelverk.

Näringslivets investeringar exklusive bostadsinvesteringar har utvecklats något annorlunda än de totala investeringarna. Sett över en längre period förefaller Sverige inte ha någon trendmässig försämring av industrins investeringskvot, dvs bruttoinvesteringar som andel av förädlingsvärdet, jämfört med andra länder i OECD.<sup>14</sup> Kring en långsiktig investeringskvot på cirka 15 procent finns dock betydande variationer.

Slutsatsen är att realkapitalstocken per sysselsatt utvecklats sämre i Sverige än i många andra OECD-länder och att detta kan vara en bidragande orsak till den lägre tillväxten.

<sup>14</sup> Hansson, P. [1999].

### 2.3.3 Produktiviteten: god utveckling under 1990-talet

Förutom arbetskraftens och kapitalets utveckling beror tillväxten på om landet förmår öka effektiviteten i utnyttjandet av de resurser som används, dvs hur hög produktivitetstillväxten är. Ekonomer skiljer på arbetsproduktivitet, där produktionen sätts i relation till antalet sysselsatta eller antalet arbetade timmar, och totalfaktorproduktivitet, där produktionen sätts i relation till insatsen av såväl arbete som kapital. Produktiviteten kan öka genom ny teknik och nya tillverkningsprocesser. Dessa är i sin tur resultatet av inlärningsprocesser, utveckling och forskning, men även av utbildning och kompetens hos arbetskraften. Omfattningen av investeringar i forskning och utveckling (FoU) samt i utbildning är därför viktiga för produktivitetens utveckling. I många fall finns en stark koppling mellan realkapital och produktivitet, dvs den nya tekniken finns inbyggd i de investeringar i maskiner som görs, vilket kan göra det svårt att särskilja tillväxteffekter av realkapitalinvesteringar från ökad produktivitet till följd av ny teknik.

Att mäta produktiviteten är förenat med betydande problem och internationella jämförelser av produktivitetens utveckling är därför också behäftade med betydande osäkerhet. Mätproblemen gäller främst möjligheterna att på ett enhetligt sätt mäta antalet arbetade timmar och förändringen av kapitalstocken i olika länder. För att undvika problemet med att mäta antalet timmar används ofta antalet sysselsatta i stället. Detta medför dock att skillnader i redovisad produktivitet kan spegla skillnader i genomsnittlig arbetstid snarare än skillnader i effektivitet. Konsekvensen av mätproblemen är att ytterst få jämförelser görs av produktiviteten i ekonomin som helhet mellan länder.

För näringslivet som helhet finns jämförelser av såväl arbets- som totalfaktorproduktiviteten, där arbetsinsatsen mäts i form av antal sysselsatta. Av tabell 2.2 framgår att tillväxten i arbetsproduktivitet under 1970-talet var högre i Sverige än i USA, men lägre än i EU-länderna. Mönstret var detsamma under 1980-talet, men skillnaden gentemot EU hade minskat. Under 1990-talet utvecklades arbetsproduktiviteten betydligt starkare i Sverige än i de flesta andra länder.<sup>15</sup> Utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten uppvisar ett liknande mönster, dvs under 1970- och 1980-talen var utvecklingen svagare i Sverige än i EU-länderna, men något starkare än i USA. Under 1990-talet hade Sverige en tillväxt av totalfaktorproduktiviteten i

---

<sup>15</sup> OECD [1999c].

näringslivet som var högre än i de flesta andra länder. Studier av enbart tillverkningsindustrin ger samma slutsats.<sup>16</sup>

**Tabell 2.2 Arbets- och totalfaktorproduktivitet i näringslivet**

*Årlig procentuell tillväxt*

	Arbetsproduktivitet			Totalfaktorproduktivitet		
	1973–79	1979–89	1989–97	1973–79	1979–90	1979–97
Sverige	1,4	1,6	2,6	0,0	1,1	1,1
Tyskland	3,1	2,1	1,1	1,8	2,0	1,2
Frankrike	2,9	2,5	1,8	1,7	0,9	1,3
Italien	2,8	2,0	2,0	2,1	1,5	1,1
Storbritannien	1,6	2,3	1,5	0,6	1,3	1,1
Österrike	3,1	2,5	1,9	1,2	0,9	0,9
Belgien	2,9	2,3	1,4	1,4	1,5	1,0
Danmark	2,3	1,5	3,0	1,1	1,4	1,2
Finland	3,0	3,4	3,6	1,5	2,5	2,6
Nederländerna	2,6	1,5	1,4	1,5	0,9	1,0
USA	0,3	0,5	0,9	0,1	0,7	0,7

Anm: Skillnaderna i totalfaktorproduktivitet för Sverige mellan denna tabell och tabell 2.1 kan hänföras till att totalfaktorproduktiviteten beräknats på olika sätt och att tabell 2.1 omfattar hela ekonomin.

Källor: OECD [1992], OECD [1998a] och OECD [1999b].

Vid tolkningen av jämförelserna bör man beakta att drygt en fjärdedel av antalet arbetade timmar i Sverige utförs i den offentliga sektorn, som alltså inte omfattas av de jämförelser som redovisas ovan, och att denna andel är högre i Sverige än i de flesta andra länder. I den offentliga sektorn sätts produktivitetssökningen i nationalräkenskaperna per definition till noll.

En annan aspekt som bör beaktas är att den ökade arbetslösheten under 1990-talet haft en engångseffekt på produktiviteten genom att mindre produktiv produktion och arbetskraft slagits ut. Utslagning av lågproduktiv arbetskraft medför att den uppmätta produktiviteten per sysselsatt ökar. Det är dock inte självklart att detta är en önskvärd utveckling för samhället. Den uppmätta produktivitetssökningen per timme eller sysselsatt motverkas då av att en mindre andel av de tillgängliga resurserna utnyttjas. Det totala utnyttjandet av arbetskraften kan fångas bättre då BNP per person i arbetsför ålder beräknas. Därigenom undviks att utslagning av arbetskraft registreras som högre

<sup>16</sup> Lindbeck, A. [1999].

produktiviteten. Fram till och med 1980-talet släpade Sverige efter andra länder i mindre utsträckning enligt detta mått, än om BNP per person används. Däremot är eftersläpningen större under 1990-talet till följd av den kraftiga sysselsättningsnedgången i början av 1990-talet.<sup>17</sup>

#### *Investeringarna i FoU höga, men resultaten omsätts inte i Sverige*

Investeringar i forskning och utveckling (FoU) kan påverka tillväxten genom att öka produktiviteten i ekonomin.<sup>18</sup> Sverige investerar en internationellt sett hög andel av BNP i forskning och utveckling. I början på 1980-talet utgjorde FoU-investeringarna 2,3 procent av BNP i Sverige, vilket var över genomsnittet för såväl EU som OECD och marginellt under de tre länderna med högst andel (USA, Tyskland och Storbritannien). I mitten av 1990-talet hade andelen ökat till 3,9 procent i Sverige, vilket var högst av alla länder och klart över genomsnittet för såväl EU som USA, där motsvarande siffra var 2,6 procent.<sup>19</sup> Utvecklingen under 1980- och första halvan av 1990-talet innebar således att andelen FoU-investeringar ökat i Sverige och att ökningen varit större än i andra länder. Med tanke på den i internationell jämförelse stora satsningen på FoU kan bristande investeringar på detta område knappast förklara den svaga produktivets- och tillväxtutvecklingen i Sverige sedan 1970. Studier visar dock att inte bara den egna forskningen bidrar till tillväxten utan att också förmågan att tillgodogöra sig FoU som sker i andra företag och andra länder är av stor betydelse. Den höga koncentrationen av forskningen till ett fåtal företag kan ha bidragit till att förmågan att dra nytta av andras FoU-resultat är svagare i Sverige än i en del andra länder. Det finns vissa indikationer på att Sverige är mindre framgångsrikt än andra länder vad gäller att omsätta forskningsinsatserna i produktion inom landet.<sup>20</sup>

#### *Bristande utbildningsinvesteringar ingen orsak till eftersläpningen*

Att tillgången på utbildad arbetskraft har positiva effekter för tillväxten är ett av de få resultat där samstämmighet råder i litteraturen om tillväxt (se vidare kapitel 7). Ett land med en välutbildad arbetskraft kan förväntas ha en högre tillväxt än ett land med en mindre humankapitalstock. Att mäta humankapital är dock svårt, och vanligtvis brukar jämförelser begränsas till formell utbildning.

---

<sup>17</sup> Lindbeck, A. [1999].

<sup>18</sup> Se t ex Griliches, Z. [1979] eller för svenska företag, Fors, G. [1997].

<sup>19</sup> NUTEK [1999c].

<sup>20</sup> Bilaga 5 till Långtidsutredningen – Lundberg, L. [1999].



Andelen av befolkningen i åldern 20 till 64 år med högskoleutbildning växte relativt snabbt i Sverige under 1970-talet, och snabbare än i flera andra länder. Under 1980-talet fortsatte andelen att öka, men takten var lägre än tidigare och nu också lägre än i flera andra länder. Sett till hela ekonomin är arbetskraftens utbildningsnivå i dag i Sverige likartad med nivån i andra europeiska länder, men lägre än i USA. Detsamma gäller andelen tekniker och naturvetare. Andelen personer med någon form av eftergymnasial utbildning är hög i Sverige, men vad gäller andelen med lång högskoleutbildning, dvs tre år eller mer, blir den svenska positionen mer medelmåttig och Sverige kommer på delad åttonde plats bland 25 länder.<sup>21</sup>

En nedgång i andelen ungdomar i högre utbildning sammanföll med sjunkande lönepremier (individens avkastning på högre utbildning) och begränsningar i utbudet av högskoleplatser. Under 1990-talet har andelen högskolestuderande ökat kraftigt.

Slutsatsen är att humankapitalets storlek, utveckling och inriktning i förhållande till andra länder knappast kan bidra till att förklara Sveriges svaga ekonomiska tillväxt sedan 1970.<sup>22</sup>

## 2.4 Flera förklaringar till den svaga tillväxten

Även om en betydande del av Sveriges eftersläpning skedde under den djupa lågkonjunkturen under början av 1990-talet och därför delvis kan ses som ett konjunkturellt problem, har även den långsiktiga tillväxttenden i Sverige varit lägre än i många andra länder. En svag utveckling av produktiviteten, investeringarna, arbetade timmar och terms-of-trade bidrog till detta.

Det finns ingen enskild faktor som kan förklara Sveriges relativt svaga tillväxt sedan 1970. Även om en förhållandevis stor samsyn råder mellan ekonomer om vilka faktorer som haft betydelse, går meningarna delvis isär kring hur stor betydelse olika faktorer haft för utvecklingen.<sup>23</sup> Bland förklaringsfaktorerna finns såväl strukturella svagheter i den svenska ekonomin som misslyckanden i den makroekonomiska politiken.

---

<sup>21</sup> OECD [1998c].

<sup>22</sup> Samma slutsats drar Storesletten, K. & Zilibotti, F. [1999].

<sup>23</sup> För en diskussion av orsakerna till Sveriges svaga tillväxt, se t ex Lindbeck, A. [1997] och Jakobsson, U. (red.) [1999].

Utbyggnaden av den offentliga sektorn och av välfärdssystemen brukar i debatten ofta framhållas som en viktig förklaring till den svaga tillväxten i Sverige efter 1970.<sup>24</sup> En stor offentlig sektor, som också medför ett högt skattetryck, leder enligt detta synsätt till ineffektivitet och svagare incitament genom förekomsten av skattekilrar. Dessutom antas att produktionen i offentlig sektor är mindre effektiv och produktivitetens utvecklingen sämre. Detta synsätt är dock inte självklart. Det finns inga entydiga empiriska belägg för att det finns ett samband mellan den offentliga sektorns storlek och den ekonomiska tillväxten.<sup>25</sup> En förklaring till bristen på säkra samband är att en stor offentlig sektor visserligen kan skapa ineffektiviteter genom skattekilrar, men samtidigt kan den offentliga sektorns utgiftssida bidra till tillväxten. Så är det t ex rimligt att anta att offentliga investeringar i utbildning och infrastruktur samt subventioner till forskning och utveckling bidrar positivt till tillväxten. En mer relevant fråga är därför hur enskilda offentliga utgifter och skatter påverkat tillväxten.

#### 2.4.1 Skattesystemet skapade inlåsnings effekter

Skatter, inte minst marginalskafter, påverkar individens val mellan arbete och fritid. Valet mellan arbete och fritid styrs dock inte bara av skatter. I Sverige har bland annat semesterlagstiftningen och rätten till föräldraledighet, som båda kan ses som uttryck för valet mellan arbete och fritid, bidragit till en minskad genomsnittlig arbetstid, medan den väl utbyggda barnomsorgen ökat arbetskraftsdeltagandet bland småbarnsföräldrar. Vidare är reglerna inom arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkringen och för pensioner utformade på ett sådant sätt att de främjar högt deltagande i arbetskraften, eftersom ersättningen är knuten till inkomsten. Under senare år har ökad uppmärksamhet ägnats åt marginaleffekter, där studier visat att den samlade effekten av transfererings-, skatte- och avgiftssystem är sådana att för vissa grupper påverkas knappast den disponibla inkomsten av att gå från arbetslöshet till arbete eller från deltid till heltid.<sup>26</sup> Den sammantagna effekten av skatter och transfereringar på det totala arbetsutbudet är oklar, eftersom olika system verkar i olika riktning och påverkar olika grupper olika. Allmänt kan dock de svenska systemen anses ge starka incitament att förvärvsarbeta, men svagare incitament att öka arbetstiden.

---

<sup>26</sup> Se t ex Ds 1997:73.

<sup>24</sup> Se t ex Jakobsson, U. (red.) [1999].

<sup>25</sup> Se Agell, J. [1999].

Skatter påverkar inte bara individens val mellan arbete och fritid utan också avkastningen på utbildning. Höga marginalskatter bidrog under 1970- och 1980-talen till att avkastningen på utbildning minskade. Men även i detta fall kan knappast skattesystemet betraktas enskilt, utan hänsyn bör även tas till antagningsbegränsningar för vissa utbildningar, studiemedelssystemet och arbetslöshetsförsäkringen. Den sammantagna effekten av incitamenten till högre utbildning blir då oklar.

Skattesystemet har också haft betydelse för sparande och investeringar genom att kapitalskatt och företagsbeskattning påverkar avkastningen av investeringarna. Kapitalavkastningen inom näringslivet sjönk under 1980-talet och början av 1990-talet. Länderjämförelser tyder också på att avkastningen varit lägre än i flera andra OECD-länder fram till mitten av 1990-talet.<sup>27</sup> Investeringsvolymen och dess inriktning har dels påverkats av lågt inhemskt sparande under valuta- och kreditregleringarnas tid, men även av andra politiska ingrepp. Så styrdes tex en betydande del av investeringarna under 1970-talet till bostadssektorn. Det finns studier som indikerar att skattesystemet under 1970- och 1980-talen gynnade investeringar i befintliga, stora tillverkningsföretag, medan mindre och kunskapsintensiva företag hade problem att finna finansiering för expansion.<sup>28</sup> Förutom den totala investeringsvolymen kan därigenom investeringarnas sammansättning ha påverkats, något som också kan ha haft betydelse för produktivitetsutvecklingen.

## 2.4.2 Svagt konkurrens- och omvandlingstryck

En annan förklaring som brukar lyftas fram för att förklara den svaga produktivitetsutvecklingen är bristande konkurrens inom många delar av ekonomin. Det beror i sin tur delvis på att en betydande del av produktionen skett inom den offentliga sektorn, men också på att konkurrensen varit begränsad inom många delar av det privata näringslivet. Bristen på konkurrens har också speglats i att prisnivån i Sverige under lång tid legat betydligt över priserna i de flesta andra EU-länder. Dock har många andra EU-länder betydande konkurrensbegränsningar inom bland annat jordbruks- och transportsektorn. Bristande konkurrens kan bidra till att förnyelsetakten inom ekonomin bromsas och till att produktiviteten därigenom utvecklas sämre än vad som annars skulle ha varit fallet. Nära kopplat till detta är också att skatte- och regelsystem, bland annat på arbetsmarknaden, tidigare

---

<sup>27</sup> Lindbeck, A. [1999].

<sup>28</sup> Henrekson, M. [1999].

missgynnade nyföretagande och expansion av befintliga små- och medelstora företag, vilket kan ha påverkat konkurrensen.<sup>29</sup>

Som konstaterades ovan beror den svenska eftersläpningen i BNI och köpkraftsjusterad BNP per person inte bara på en svag produktionsutveckling, utan även på en försämring av terms-of-trade, dvs utvecklingen av exportpriser i förhållande till importpriser. En förklaring till försämringen av terms-of-trade kan vara att arbetskraft och kapital i Sverige fastnat i sektorer med förhållandevis svag exportprisutveckling på världsmarknaderna. De svenska lönerna har därför tvingats anpassa sig nedåt, och de svenska relativa arbetskraftskostnaderna (RULC) har sjunkit med 30 procent sedan 1970, vilket stödjer denna hypotes. En ytterligare förklaring som framförts är att kvaliteten på de svenska produkterna inte utvecklats lika snabbt som i andra länder och att relativpriserna för svenska produkter därigenom försämrats.

### 2.4.3 Osäker investeringsmiljö

Ytterligare en faktor som sannolikt haft betydelse för utvecklingen av tillväxten är den makroekonomiska utvecklingen i Sverige. Huruvida en fördelaktig makromiljö i meningen låg inflation och balanserade offentliga finanser leder till högre tillväxt är inte helt klart.<sup>30</sup> Teoretiskt är det rimligt att osäkerhet är skadligt för den långsiktiga tillväxten. För det första kan hög inflation och obalanser i stats- och utrikesaffärer påverka prissystemets funktionssätt genom att det är svårt att bedöma vad som är effekter av allmänna prisförändringar och vad som är relativprisförändringar. Resursallokeringen i ekonomin försämras därigenom, vilket i sin tur försämrar förutsättningarna för tillväxt. För det andra kan osäkerhet påverka hushållens och företagens fördelning av konsumtion, investeringar och produktion mellan olika år. Så påverkar exempelvis osäkerhet om den makroekonomiska utvecklingen företagens möjlighet att göra bedömningar av en investeringars framtida avkastning. Om investeringar delvis är irreversibla leder då osäkerhet till lägre investeringar och därmed också till lägre tillväxt.<sup>31</sup> Empiriska data indikerar att inflation är negativt för tillväxten, men att det krävs mycket höga inflationsnivåer för ett stabilt resultat. En mer robust iakttagelse är

---

<sup>29</sup> Henrekson, M. [1999].

<sup>30</sup> Aronsson, T. & Löfgren, K.G. [1999].

<sup>31</sup> Fischer, S. [1993].

ett negativt samband mellan kortsiktiga konjunkturvariationer och långsiktig tillväxt.<sup>32</sup>

De senaste decenniernas makroekonomiska svängningar i form av överhettningar, kostnadskriser och devalveringar kan således haft betydelse för tillväxten. Snabba kostnadsökningar till följd av höga löneökningar som följdes av nedskrivningar av kronan, ledde till stora svängningar i företagens vinster och bidrog därigenom till att öka osäkerheten vid investeringsbeslut. Utvecklingen kan också ha bidragit till den svaga utvecklingen av terms-of-trade som beskrevs ovan.

## 2.5 Ändrade förutsättningar för den ekonomiska politiken

### 2.5.1 Strukturpolitik allt mer i fokus

De senaste decennierna har strukturpolitik kommit allt mer i fokus för den ekonomiska politiken. EU:s, och på 1990-talet även Sveriges, långvarigt höga arbetslöshet indikerar att varken konjunkturer eller konjunkturpolitik har kunnat lösa arbetslöshetsproblemet i tillräcklig omfattning. Inom EU har förhållandevis rigida regler på produkt- och arbetsmarknaderna ansetts bidra till en sämre resursallokering och sämre effektivitet i flera länder jämfört med exempelvis USA. Parallellt med att den amerikanska ekonomin har genomfört avregleringar, vuxit snabbare och skapat betydligt fler jobb än de europeiska ekonomierna, har både behovet av strukturreformer, och trycket på att genomföra dem, ökat inom EU.

Samtidigt har det etablerats en allmän skepticism mot finanspolitisk "finjustering". I stället har man alltmer betonat stabilitet och förutsägbarhet som mål för den ekonomiska politiken för att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk aktivitet, inte minst för företagens investeringar. De negativa effekterna i form av stora budgetunderskott, hög inflation och höga räntor som finans- och penningpolitiken inte lyckades bemästra under 1970- och 1980-talen är uppenbara. Trots att politiken var mindre lyckosam på flera av dessa områden, uppnåddes ändå målet om en full sysselsättning under denna period.

Utvecklingen med stora budgetunderskott, inflation och höga räntor har föranlett ekonomer och statsvetare att betrakta den politiska

---

<sup>32</sup> Ramey, G. & Ramey, V. [1995].

processen som mindre benägen att ta hänsyn till det långsiktiga allmänintresset och mer styrt av ett mer kortsiktigt beteende. De har därför kommit att betona stramare regelverk och andra institutionella reformer för att stärka utfallen av den ekonomiska politiken i form av bland annat budgetsaldo och inflationstakt. Detta skulle dels skapa bättre förutsättningar för långsiktig tillväxt, dels gynna allmänintresset.

Traditionell keynesiansk finanspolitisk stimulans har blivit allt mindre effektiv allteftersom kapitalmarknaderna har avreglerats och blivit mer internationella, mer sofistikerade och mer framåtblickande. Det innebär i praktiken att förväntningar har kommit att spela en allt större roll på finansmarknaderna, vilket i sin tur har underminerat effekterna av finanspolitiken.

Konjunkturpolitiken har fått en förändrad karaktär i så måtto att penningpolitiken till stor del fortfarande baseras på "finjustering", men nu mot en delvis annan bakgrund än tidigare. Interaktionen mellan centralbanker och de finansiella marknaderna har blivit mer sofistikerad. Små korrigeringar av ränteläget syftar inte endast till att *de facto* påverka den reala ekonomin, utan även till att signalera centralbankens uppfattningar och intentioner. Inom finanspolitiken har ett striktare regelverk skapats med bättre kontroll över utfallen. Detta i syfte att understödja en långsiktigt bättre makroekonomisk utveckling.

Strukturreformer och strukturpolitikens ökade betydelse innebär dock inte att finanspolitisk konjunkturpolitik inte längre har betydelse. Tilltron till den har minskat, och den har blivit pålagd vissa restriktioner, men t ex automatiska stabilisatorer är fortfarande i allra högsta grad önskvärda.

### *Strukturpolitik som komplement till konjunkturpolitiken*

I takt med att den internationella integrationen fördjupas begränsas manöverutrymmet för den nationella ekonomiska politiken. Detta beror dels på restriktioner för politiken till följd av medlemskap i EU och andra internationella åtaganden, dels på produktionsfaktorernas ökade rörlighet. Såväl företag som deras investeringar och, om än i mindre utsträckning arbetskraften, har blivit allt mer rörliga. Detta leder till en ökande tendens för produktionsfaktorerna att etablera sig där förutsättningarna för en hög avkastning är bäst. På finansmarknaderna förstärks växelkurs- och ränteeffekterna som följer av att aktörerna reagerar på ekonomiska och politiska förändringar, av den snabbhet med vilken de finansiella flödena kan styras mellan olika marknader.

EU-länderna har därför de senaste åren alltmer betonat vikten av att främja flexibilitet i ekonomierna genom strukturella reformer. Detta dels för att förbättra marknadernas funktionssätt och därigenom främja den

långsiktiga tillväxten, dels som ett komplement till den traditionella, men nu mer begränsade, rollen för stabiliseringspolitiken. Flexibla marknader anpassar sig snabbare och lättare till olika typer av störningar i ekonomin. Genom att skapa förutsättningar för en smidigare anpassning utgör strukturreformer ett viktigt komplement till den traditionella konjunkturpolitiken.

### *Strukturreformer för en flexiblare svensk ekonomi*

De strukturella reformer som genomförts i den svenska ekonomin under senare tid har syftat till att öka effektiviteten genom ökad konkurrens och förbättrade incitament till arbete. Strukturella reformer ställer också krav på omställning och flexibilitet hos företag och anställda. Denna omställning har underlättats genom den omfattande satsning på utbildning som genomförts under 1990-talet genom bland annat utbyggnaden av högskolan.

Karaktären på strukturåtgärderna har ändrats över tiden. På 1980-talet avvecklades flera av de branschstöden som infördes under 1970-talet, och näringspolitiken blev mer neutral i förhållande till olika sektors tillväxtpotentialer. Politiken inriktades i stället allt mer mot produktionsfaktorerna genom att tyngdpunkten lades vid att främja utbildning och stimulera kapitalbildningen. Därigenom skapades bättre förutsättningar för företagen att konkurrera internationellt.

I mitten av 1980-talet avreglerades kreditmarknaden, varefter valutaregleringen togs bort. Avregleringen av olika produktmarknader fortsatte sedan under 1990-talet. Skattereformen 1991 innebar sänkta marginalskatter, förenklade regler och breddad skattebas. Bostadspolitiken lades om så att räntesubventionerna minskade och inriktningen på bostadspolitiken har över tiden skiftat från att ge stöd till produktionen till att ge ekonomiskt stöd till de boende. Bostadsbyggandet har också blivit mer efterfrågestyrt genom avreglering och förenkling av det statliga stödsystemet. Huvuddraget är att både producenter och konsumenterna nu får bära en större del av både kapital- och produktionskostnaderna.

År 1993 infördes en ny striktare konkurrenslag och under 1990-talet har flera varu- och tjänstemarknader avreglerats, t ex transport-, tele- och elmarknaderna. Sverige fick genom EES-avtalet fullt tillträde till den inre marknaden 1994 och blev ett år senare medlem i EU. Under 1990-talet har också arbetsrättslagstiftningen justerats för att möta kraven på högre flexibilitet. Bland annat har det blivit lättare att anställa temporärt, så kallad överenskommen visstidsanställning.

En bred överenskommelse har träffats om ett nytt pensionssystem där det finns en närmare koppling mellan inbetalda avgifter och framtida

utbetalningar. Inom socialförsäkringarna ledde krisen i början av 1990-talet och den efterföljande budgetsaneringen till att en karensdag infördes, liksom att arbetsgivaren står för sjukersättningen under de två första veckorna, den s k sjuklöneperioden. Samtidigt har ersättningsnivåerna sänkts från 90 till 80 procent i arbetslöshets- och sjukförsäkringen.

Många strukturella reformer har således genomförts som bör ha förbättrat effektiviteten i resursutnyttjandet och ökat flexibiliteten i den svenska ekonomin. På några områden har det också skett förändringar som försämrat ekonomins funktionssätt. Så har exempelvis medlemskapet i EU innebar också vissa försämringar vad gäller handelspolitiken och jordbrukspolitiken, genom att Sverige fick anpassa sig till EU:s mer reglerade marknader.

### *Strukturreformerna i omvärlden*

Även i omvärlden har många länder genomfört reformer, i vissa fall mer, i andra fall mindre långtgående än de svenska. Reformerna inom EU-länderna är dels en följd av nya, skärpta EU-regler inom områden som konkurrenspolitik och offentlig upphandling, dels en följd av nationella initiativ.

Strukturreformerna inom EU har därtill kommit att betonas allt mer mot bakgrund av den gemensamma valutan. Anledningen är att även om integrationen mellan EMU-länderna är långt gånge kommer enskilda länder oundvikligen även i framtiden att drabbas av land- eller regionspecifika störningar. Ju mer flexibla arbets- och produktmarknaderna är, desto snabbare kommer EMU-länderna att kunna anpassa sig till störningar och desto mindre kommer effekten på sysselsättning och produktion att bli.

Vikten av fungerande konkurrens har också betonats allt mer, och mer än hälften av EU-länderna har nu lagar som uttryckligen förbjuder konkurrenshämmande beteende hos företagen. Det finns dock mycket kvar att göra på området, vilket också EU-kommissionen har påpekat.<sup>33</sup>

På arbetsmarknaden har färre reformer genomförts i EU-länderna än på produktmarknaderna. Att arbetsmarknaderna fungerar mindre tillfredsställande i flera EU-länder framgår tydligt av den bestående höga arbetslösheten. De senaste 15 åren har arbetslösheten inom EU legat under 10 procent endast under fyra enskilda år under 1980-talets högkonjunktur. I USA har arbetslösheten inte någon gång under perioden legat över 8 procent. Att en bred ansats med flera olika åtgärder

---

<sup>33</sup> European Commission [1999c].



snarare än en enskild åtgärd är nödvändig för att bekämpa arbetslösheten, betonas i allt större utsträckning.<sup>34</sup> Irland, Danmark, Holland och Storbritannien har genom att genomföra ett brett spann av åtgärder lyckats bäst bland EU-länderna med att minska arbetslösheten. Länderna har minskat den strukturella arbetslösheten det senaste decenniet. Bland annat har de sänkt nivåerna i arbetslöshetsersättningen och/eller ersättningstiden samt skärpt kraven för att få ersättning. Länderna har även det gemensamt att de sänkt skatter och avgifter på arbete. Vidare bedrivs löneförhandlingarna i dessa länder inte på sektornivå (såsom sker i Sverige) utan antingen på centraliserad nivå eller på mer decentraliserade nivå.

Liksom Sverige har flera av EU-länderna det senaste decenniet genomfört skattereformer. Syftet är att göra skattesystemen mer tillväxtorienterade och mer sysselsättningsskapande genom att öka neutraliteten i beskattningen och göra den mer effektiv, vilket kan uppnås genom att snedvridande effekter och incitamenten till skatteplanering minskar.<sup>35</sup> Vissa länder, såsom Danmark och Tyskland, har skiftat skattebördan från arbetskraft till miljö- och energiskatter för att på så sätt stimulera sysselsättningen och minska utsläppen.<sup>36</sup> Parallellt med skattereformer har många länder också reformerat sina pensionssystem om än i mindre utsträckning än Sverige, mot bakgrund av den allt större börda som väntar dessa system i framtiden. Pensionsåldern har höjts, den årliga uppräkningsbeloppen har reducerats och kraven för förtids- och sjukpensionering har skärpts.

---

<sup>34</sup> OECD [1998g].

<sup>35</sup> Neutralitet i beskattning innebär att olika skattebaser beskattas lika. Därmed försvinner incitamenten att skifta inkomster mellan olika skattebaser.

<sup>36</sup> European Commission [1999c].

## Faktaruta 2.1

### Strukturåtgärder i Sverige sedan mitten av 1980-talet

#### • Den makroekonomiska politiken

Ny budgetprocess med utgiftstak, rambeslut och medelfristiga prognoser har förbättrat det offentliga budgetsaldot. Penningpolitiken har förändrats genom en ny Riksbankslag som stärker Riksbankens självständighet. Ett prisstabilitetsmål baserat på konsumentprisindex har introducerats.

#### • Kredit- och valutaavreglering

Reformerna började på det makroekonomiska planet med kredit- och valutaavreglering under andra halvan av 1980-talet. Parallellt öppnades det finansiella tjänsteområdet för utländska etableringar. Därefter har bank- och värdepappersmarknaden fått en mer konkurrensfrämjande reglering för en effektivare allokering av kapital. I stort sett all finansiell lagstiftning har reformerats i syfte att öka konkurrensen samtidigt som den finansiella stabiliteten bibehålls.

#### • Skattereformen

Skattereformen 1991 syftade till att öka incitamenten till arbete och sparande genom att sänka marginalsatserna och göra kapitalbeskattningen mer enhetlig, liksom att särbeskatta inkomst av lön respektive inkomst av tjänst.

#### • Reform av socialförsäkringarna

En karensdag har införts, liksom att arbetsgivaren står för sjukersättningen under de två första veckorna, den s k sjuklöneperiod. Samtidigt har ersättningsnivåerna sänkts från 90 procent till 80 procent i arbetslöshetsersättningen och sjukförsäkringen, efter att ha varit nere på 75 procent i krisens kölvatten. En pensionsreform har genomförts där inbetalda avgifter har en koppling till framtida utbetalningar, vilket ger ökade incitament till arbete.

#### • Ny konkurrenslag

År 1993 infördes en ny konkurrenslag som dels innehåller ett uttryckligt förbud om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, dels förbud mot missbruk av dominerande ställning. Den tidigare lagen förbjöd samarbete mellan företag endast om skadliga effekter kunde bevisas.

#### • Ökad konkurrens i den offentliga sektorn

Flera betydelsefulla åtgärder har under senare år genomförts för att höja effektiviteten i den offentliga sektorn, bland annat genom att tillåta mer konkurrens. Statsbidragen till kommunerna har lagts om för att effektivisera resursutnyttjandet, och en ny lag om offentlig upphandling har tillkommit. "Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor" har inrättats.

#### • Sänkta bostadssubventioner

Räntesubventionerna har sedan 1993 minskat kraftigt och bostadspolitiken har skiftat från produktionsstöd till att fokusera på efterfrågesidan, dvs att ge stöd till de boende. Det statliga stödsystemet har även avreglerats och förenklats. Huvuddraget är dock att både producenter och konsumenter nu får bära en större del av både kapital- och produktionskostnaderna.

**forts. Faktaruta 2.1****Strukturåtgärder i Sverige sedan mitten av 1980-talet****• Avregleringar av produktmarknader**

Betydande förändringar har skett under 1990-talet vad gäller transporter, kommunikation och energi. Statliga monopol har avskaffats, etableringsfrihet har införts och reformer och omregleringar har genomförts. På det hela taget har förändringarna lett till ökad konkurrens och högre effektivitet. En viktig del i reformarbetet har varit att skilja tillhandahållandet av transporttjänster från driften av själva infrastrukturen.

År 1996 genomfördes en *elmarknadsreform* i Sverige. Det nya regelverket på elmarknaden har inneburit att produktionen och försäljningen av el omvandlats till konkurrensmarknader. Däremot bedrivs nätverksamheten (drift, underhåll och upplåtelse av ledningarna) alltjämt som monopol och är föremål för specialreglering och kontroll av såväl nätens tillgänglighet för aktörer som prisutvecklingen för nättjänster. Konkurrenten på elmarknaden har dessutom ökat genom de förbättrade möjligheterna till handel med utlandet, etableringen av nya aktörer, slopat mätarkrav och ökad rörlighet bland vissa kundkategorier.

En *ny telelag* trädde i kraft 1993, och den har sedan dess ändrats ett antal gånger. Som en följd av detta har Sverige en av Europas mest avreglerade *telemarknader*, vilket har lett till att branschen är internationellt konkurrenskraftig vilket i sin tur har gynnat konsumenterna genom lägre priser. *Postens* ensamrätt till brevbefordran avskaffades 1993, och Posten har sedan dess bolagiserats. *Inrikesflygets* avreglering inleddes 1992. Från och med 1997 får även utländska flygbolag konkurrera om inrikesflyget. Avregleringen av *järnvägstransporter* har lett till att Sverige har bland de högsta nivåerna på arbets- och totalfaktorproduktiviteten inom järnvägssektorn, enligt OECD. *Taxinärings* avreglerades 1990.

**Effektivitetsindex i några sektorer i Sverige under 1990-talet**

OECD=100

Sektor	Arbets- produktivitet	Totalfaktor- produktivitet	Prisnivå
Telekommunikation	108	120	59
El-distribution	154	131	42
Järnvägstransporter	150	366	142
Passagerarflyg	61	67	161

Källa: OECD [1998i].

EU-medlemskapet har inneburit en mer konkurrensutsatt marknad, bland annat inom livsmedelsproduktion. Sverige har internationellt sett lite reglering vad gäller öppethållande, men sektorn domineras dock fortfarande av tre aktörer som svarar för drygt 2/3 av dagligvaruhandeln för livsmedel.

## 2.5.2 1990-talet: budgetkonsolidering och prisstabilitet

Krisen under början av 1990-talet innebar att det blev nödvändigt att vidta åtgärder för att vända den statsfinansiella utvecklingen med ökande budgetunderskott. Krisen bidrog också till att öka insikten om att den ekonomiska politiken och dess ramverk hade brister och detta medförde problem för den svenska ekonomin. En samsyn växte fram avseende behovet av att förbättra regelverken och se över den ekonomiska politikens mål. Resultatet blev ett antal reformer avseende den ekonomiska politiken som syftade till större stabilitet och ökad förutsägbarhet. Reformerna har inneburit att både penning- och finanspolitiken har fått tydliga mål i form av mål för inflation och offentliga finanser. Nedan diskuteras de viktigare förändringarna som har genomförts för att nå dessa mål.

### *Prisstabilitet blir norm*

I finansplanen i januari 1991 lanserades låg inflation som ett nytt mål för penningpolitiken. Efter att den ensidiga ECU-kopplingen hösten 1992 övergavs, beslutade Riksbanksfullmäktige att penningpolitiken skulle syfta till en inflation, mätt som en årlig ökning i konsumentprisindex (KPI), på 2 (+/-1) procent. Det är väsentligt lägre än 1980-talets genomsnitt på knappt 8 procent (se tabell 2.3). Målet för penningpolitiken verkar nu vara väl förankrat i svensk ekonomi, något som också visas av att inflationsförväntningarna är låga.

**Tabell 2.3 Genomsnittlig årlig inflationstakt i konsumentpriser**

	1970–79	1980–89	1990–98
Sverige	8,7	7,9	3,4
EU	10,1	7,0	3,0
OECD	9,2	8,7	4,7

Anm: Geometriskt genomsnitt.

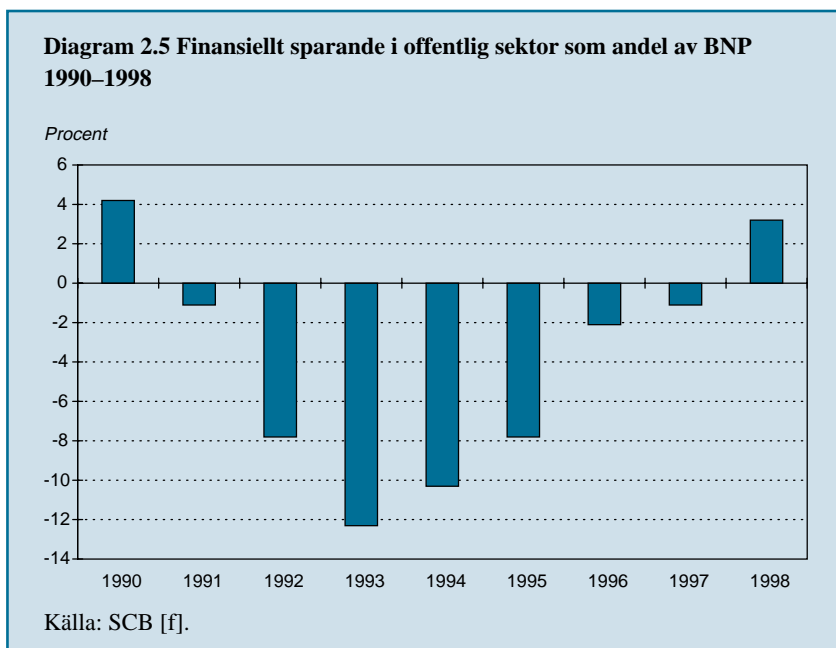
Källa: OECD [1999b].

### *Offentliga finanser i balans, men fortsatt konjunktur känsliga*

Den djupa lågkonjunkturen under början av 1990-talet bidrog till att de offentliga finanserna försvagades kraftigt. År 1993 motsvarade

underskottet i de offentliga finanserna drygt 12 procent av BNP.<sup>37</sup> Det innebar en kraftig ökning av statsskulden, vilket fick finansmarknaderna att reagera med höjda obligationsräntor och ökad räntedifferens mot omvärlden till följd av bristande förtroende. De högre räntorna bidrog samtidigt till att ytterligare förvärra den offentliga sektorns finanser. Utvecklingen av de offentliga finanserna blev ohållbar och ett sanering av de offentliga finanserna blev nödvändig.

Ett sparprogram på sammanlagt 118 miljarder kronor presenterades 1995, vilket utökades året därpå till att omfatta budgetförstärkningar på sammanlagt 126 miljarder kronor fram till och med 1998. Utgiftsminskningarna stod för 66 miljarder. Det svenska sparprogrammet var ambitiöst i ett internationellt perspektiv.



Resultatet av sparprogrammet blev en markant förstärkning av budgetutfallen (se diagram 2.5). Som en följd därav har även skuldkvoten, dvs den offentliga sektorns bruttoskuld som andel av BNP minskat.

Liksom penningpolitikens nya mål har budgetbalans idag fått en stark förankring i politiken. Riksdagens mål att den offentliga sektorns finansiella sparande skall visa ett överskott på två procent över konjunkturcykeln syftar också till att uppnå en fallande skuld. Detta

<sup>37</sup> Enligt de nya nationalräkenskaperna uppgick underskottet 1993 till 11,8 procent av BNP.

motiveras bland annat av de förväntade belastningarna som en allt äldre befolkning kommer att innebära på den offentliga budgeten. Dessutom gör den stora svenska offentliga sektorn att budgetsaldot är mycket konjunkturkänsligt. Ett genomsnittligt överskott på två procent medger större manöverutrymme innan stabilitetspaktens treprocentsgräns nås, dvs att EU-ländernas budgetunderskott inte får överstiga tre procent av BNP. För att förbättra utfallen i den offentliga budgeten har medelfristiga prognoser på upp till tre år fått ökad vikt i budgetarbetet.

### *En ny budgetprocess införs*

En ny budgetprocess infördes 1996 där en s k rambeslutsmodell delar in den statliga budgeten i 27 utgiftsområden. Modellen innebär att riksdagen sätter en ram både för de totala utgifterna och för varje utgiftsområde. Inom ramen beslutar sedan det relevanta riksdagsutskottet om fördelningen av resurserna. Eftersom anslaget inte får överskridas innebär det att utskotten endast kan omfördela utgifterna, och att varje ny utgift måste motsvaras av en besparing inom samma område.

För att få kontroll över utvecklingen över tiden har dessutom utgiftstak för hela den offentliga sektorn införts, dvs staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn. Taken är nominella och sträcker sig tre år framåt. Eftersom regering och riksdag inte direkt kan styra utgiftsnivån i kommunerna är kommunernas ramar givna av restriktioner för inkomsterna, främst för kommunalskatter och statsbidrag. Från och med år 2000 gäller dessutom ett lagstadgat krav på balans i kommunernas och landstingens finanser.<sup>38</sup> Slutsatsen är att det finns anledning att tro att budgetförstärkningen de senaste åren kan vara av mer permanent karaktär tack vare det nya regelverket.

### *Allt fler kvantitativa mål*

Den ekonomiska politiken har för närvarande tre kvantifierade mål utöver inflationsmålet: (1) den offentliga sektorns finansiella sparande skall visa ett överskott på två procentenheter över konjunkturcykeln, (2) den öppna arbetslösheten skall ner till fyra procent år 2000, (3) sysselsättningsgraden skall nå 80 procent år 2004 bland dem som är

---

<sup>38</sup> Drygt en fjärdedel av kommunerna (78 stycken) kommer inte att kunna balansera sina budgetar år 2000, enligt kommunernas egna bedömningar. Det är framför allt en åldersbetingad stigande efterfrågan på kommunala tjänster som driver utvecklingen. Svenska kommunförbundet [1999a].

20-64 år. De två sista målens inbördes konsistens är beroende på arbetskraftsdeltagandet, som i sin tur styrs av ett antal faktorer såsom inkomstskatter och socialförsäkringssystem.

De kvantitativa målen har delvis förts in i den ekonomiska politiken med argumentet att på medellång och lång sikt styra politiken mot en sundare utveckling, vilket är av fundamental betydelse för framtida välstånd. Mot den bakgrunden fyller kvantitativa mål även en pedagogisk funktion. Alltför många normer eller mål leder dock till målkonflikter i den ekonomiska politiken.

## 2.6 Slutsatser

Tillväxten i Sverige har sedan 1970 varit lägre än i såväl EU-länderna som i USA. Det beror delvis på den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet, men även bortsett från denna har den långsiktiga tillväxttrenden i Sverige varit lägre än i omvärlden. En svag utveckling av produktiviteten, investeringarna, arbetade timmar och *terms-of-trade* har alla bidragit till eftersläpningen. De olika faktorernas betydelse för tillväxteftersläpningen har dock varierat mellan olika tidsperioder.

Det finns tecken som talar för att förutsättningarna för en långsiktig högre tillväxt har förbättrats det senaste decenniet. Den ekonomiska integrationen med omvärlden har ökat genom EU-inträdet 1995 och genom etableringen av närmast globala kapital- och varumarknader. Dessutom har både finans- och penningpolitiken fått tydliga mål att uppnå och ramar att verka inom. Resultatet är ett betydligt stabilare nationellt makroekonomiskt klimat. Det har även skett stora förändringar av strukturpolitiken, bland annat avregleringar inom ett antal varu- och tjänstemarknader och en ny konkurrenslagstiftning. Konkurrensen har därigenom ökat, vilket bidragit till att etablera den prisstabilitet som uppnåtts de senaste åren.

Den ökade internationaliseringen innebär nya förutsättningar för den ekonomiska politiken. Dels ställer EU:s stabilitetspakt formella krav på bland annat budgetunderskott och skuldkvoter. Dels innebär kapitalets och arbetskraftens ökade rörlighet praktiska begränsningar på hur mycket den ekonomiska politiken – framför allt skattepolitiken – kan avvika från den ekonomiska politik som förs i andra länder. Utrymmet för diskretionär finanspolitik är således betydligt mindre än för tio år sedan. I stället har den ekonomiska politiken alltmer kommit att inriktas på strukturåtgärder som ett komplement till stabiliseringspolitiken. Genom avregleringar skall företag, branscher och ekonomin i sin helhet

bli mer effektiva och mer flexibla än tidigare, och därmed stå bättre rustade att möta ekonomiska störningar.

Svensk ekonomi vid millennieskiftet fungerar på många punkter väsentligt bättre än tidigare. Förutsättningarna för att investera i realkapital, utbildning och kompetensutveckling är bättre än på länge. Även om den svenska ekonomin hösten 1999 fungerar bättre än tidigare och befinner sig i en högkonjunktur med god tillväxt och fallande arbetslöshet, finns det fortfarande en potential för strukturella reformer som skulle bidra till högre resursutnyttjande och till en högre tillväxt i framtiden.



### 3 Den ekonomiska utvecklingen fram till år 2015

En av långtidsutredningens traditionella uppgifter är att redovisa alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen i ett medel- och långsiktigt perspektiv. Dessa scenarier har tidigare utarbetats av tjänstemän inom Finansdepartementet, som en del av det övriga utredningsarbetet. Denna gång har i stället Konjunkturinstitutet fått i uppdrag att utarbeta scenarier och redovisa dem i en särskild bilaga till Långtidsutredningen. I bilaga 1 till Långtidsutredningen analyseras utvecklingen fram till år 2015 i ett basscenario och två alternativa scenarier med högre respektive lägre tillväxt. I bilaga 2 till Långtidsutredningen gör Konjunkturinstitutet en analys av hur den ekonomiska utvecklingen påverkas av olika miljökrav. Mot bakgrund av den utveckling som skisseras i basscenarioet, diskuteras främst den restriktion för tillväxten som en begränsning av koldioxidutsläppen utgör.

Vanligen förses scenarierna inledningsvis med någon form av brasklapp eller förbehåll. De är inte att betrakta som prognoser, åtminstone inte vad gäller det längre tidsperspektivet. I stället skall de ses som en möjlig utveckling utifrån de antaganden som görs om ett antal centrala nyckelvariabler såsom produktivitetens tillväxt, arbetskraftsutbud och världsmarknadstillväxt. Ofta belyses också någon form av ekonomiskt-politiskt vägval som Sverige ställs inför under den studerade perioden.

Detta kapitel innehåller en sammanfattning av de scenarier som Konjunkturinstitutet utarbetat för perioden 1999-2015. För en mer detaljerad genomgång hänvisas till bilagorna.

## 3.1 Antaganden är viktiga för resultaten

### *Modeller av den svenska ekonomin är verktyg i scenariearbetet*

Tre olika modeller har använts för att konstruera scenarierna för den svenska ekonomins utveckling. Modellerna, som beskrivs översiktligt i faktaruta 3.1, är baserade på de bokföringssystem som nationalräkenskaperna utgör. De är försök att i starkt förenklad form fånga viktiga samband och anpassningsmekanismer i ekonomin utifrån tidigare erfarenheter av hur ekonomin fungerar. Komplexa samband måste med nödvändighet förenklas och beräkningarna bygger på att sambanden är något så när stabila över tiden. Över de långa tidsperioder som det här är frågan om, 15-20 år, är risken stor att många bedömningar och modellsamband visar sig vara felaktiga. Resultaten styrs också i stor utsträckning av de antaganden som görs om en uppsättning exogena variabler, dvs värden som bestäms utanför modellerna och vilka sedan ligger till grund för beräkningarna. Modellerna skall i första hand ses som beräkningstekniska hjälpmedel. De ger inte i sig någon entydig bild av framtiden, utan används i en iterativ process i kombination med användarnas kunskaper om hur ekonomin fungerar för att skapa en konsistent bild av utvecklingen, där resultatet från en modell är grunden för att framställa ingående data till en annan modell.

### **Faktaruta 3.1**

#### **Konjunkturinstitutets prognosmodeller**

Den långsiktiga utvecklingen bygger på simuleringar med en så kallad allmän jämviktsmodell, EMEC.<sup>1</sup> Modellen är utbudsstyrd, dvs en möjlig produktion av olika varor och tjänster bestäms av tillgången på arbetskraft och kapital och av produktivitetstillväxten i olika sektorer. På lång sikt antas priserna anpassa sig så att tillgängliga resurser kan användas fullt ut. Den arbetslöshet som trots allt kvarstår är då av strukturell karaktär. Modellen genererar på så sätt en jämviktslösning i slutåret, i det här fallet 2015, då efterfrågan är lika med utbudet på alla marknader.

Med EMEC-modellen analyseras strukturella förändringar snarare än utvecklingsförlopp.

<sup>1</sup> Environmental medium term economic model. I ett appendix till Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000], finns en mer grundläggande genomgång av Konjunkturinstitutets modeller.

**forts. Faktaruta 3.1****Konjunkturinstitutets prognosmodeller**

För att studera utvecklingen på kort till medellång sikt, och för att skapa ett konsistent förlopp till läget i slutåret, används en traditionell konjunkturmodell, KOSMOS.<sup>2</sup> Här spelar det rådande konjunkturläget och utvecklingen av den aggregerade efterfrågan en stor roll under de första åren, medan mer långsiktiga och allmängiltiga samband styr utvecklingen under den senare delen av perioden.

Varken KOSMOS eller EMEC har en finansiell sektor, dvs det finns inga modellkopplingar mellan sparande och räntebildning och utvecklingen i den reala delen av ekonomin. För beräkningar av sparbalanser och finansiella flöden mellan olika delar av ekonomin används en finansiell modell, FIMO.<sup>3</sup> Resultat från denna modell stäms sedan av mot andra modellresultat och nödvändiga justeringar görs.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

*Arbetskraften blir äldre och på sikt mindre, men bättre utbildad*

Utbudet av arbetskraft bestäms av demografiska faktorer och av läget på arbetsmarknaden, dvs antalet personer i arbetsför ålder och i vilken utsträckning dessa personer kommer att vilja och kunna arbeta. Antaganden om befolkningsutvecklingen bygger på en prognos som Statistiska centralbyrån, SCB, utarbetat. Av denna framgår att antalet personer i åldrarna 16-64 år förväntas öka med knappt 185 000 personer fram till år 2008, för att sedan minska med cirka 160 000 personer fram till år 2015. Det är vidare så att de åldersmässiga sammansättningsförändringar som sker i arbetskraften troligen bidrar till att hålla tillbaka arbetskraftsutbudet. Under perioden fram till år 2015 förväntas arbetskraftens genomsnittsålder öka. Det är framför allt antalet äldre i arbetskraften, personer mellan 55 och 64 år, som ökar och denna grupp har ett relativt lågt arbetskraftsutbud i termer av arbetade timmar. Arbetskraftens kärngrupp med det högsta arbetskraftsutbudet per individ, personer mellan 25 och 54 år, krymper däremot. Arbetskraftens utbildningsnivå kommer att fortsätta att stiga under perioden.

<sup>2</sup> Kortsiktsmodell för Sverige.

<sup>3</sup> Finansiell modell.

De demografiska förändringarna motverkas till viss del av ett antagande om att en gradvis större andel personer i arbetsför ålder kommer att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande än den jämförelsevis låga andelen 1998. Arbetskraftsdeltagandet antas öka från 76,5 procent för personer i åldrarna 16-64 år 1998 till 79 procent år 2015. Detta antagande i kombination med den demografiska utvecklingen medför att antalet personer i arbetskraften ökar med i genomsnitt 0,6 procent per år fram till år 2008, för att sedan minska med 0,3 procent per år fram till år 2015.

I huvudscenariot antar Konjunkturinstitutet att medelarbetstiden kommer att uppvisa en långsam trendmässig nedgång om 0,2 procent per år. Antalet arbetade timmar per sysselsatt förväntas utjämnas mellan könen, kvinnornas medelarbetstid ökar med 0,2 procent per år i kalkylen medan männens minskar med 0,6 procent per år. Nedgången i arbetstid förklaras inte av någon avtalad eller lagstiftad arbetstidsförkortning, utan är följden av individuella beslut att arbeta mindre i takt med att den reala timlönen ökar. Medelarbetstiden minskar från 36,8 timmar per vecka 1998 till 35,5 timmar år 2015.

Utvecklingen av antalet personer i arbetskraften i kombination med förändringen i medelarbetstid innebär att arbetskraftsutbudet i termer av totalt antal arbetade timmar i ekonomin ökar med 0,4 procent per år 1998-2008, för att sedan minska med i genomsnitt 0,6 procent per år fram till 2015. Som framgår av tabell 3.1 blir nettoeffekten att antalet arbetade timmar förväntas vara något färre år 2015 än 1998.

Utvecklingen efter år 2008 innehåller nya inslag i jämförelse med tidigare perioder. Antalet arbetade timmar har visserligen minskat tidigare men då på grund av att medelarbetstiden gradvis kortats. Efter år 2008 beror minskningen i stället på en underliggande förändring i den arbetsföra befolkningens storlek, som förväntas fortsätta även efter år 2015. Se kapitel 4 och bilaga 9 till Långtidsutredningen för en mer utförlig diskussion av konsekvenserna av detta.

### *Stark kapitalbildning*

Den genomsnittliga ökningen i investeringsefterfrågan år 1998-2015 beräknas bli cirka 2,6 procent per år, vilket är betydligt snabbare än BNP-tillväxten. Investeringarna ökar snabbast i början av perioden när BNP växer snabbt av konjunkturella skäl, och avtar sedan i takt med att arbetskrafts- och BNP-tillväxten minskar. Utvecklingen förstärks av att en kraftig ökning i bostadsinvesteringarna förväntas under de närmaste åren, en ökning som mattas av på sikt. Sammantaget ger detta upphov till en i ett historiskt perspektiv relativt stark investeringsutveckling. Skillnaden i tillväxt mellan BNP och investeringarna är något större än

under perioden 1960-1990. Även realkapitalstocken förväntas växa i något snabbare takt än BNP.

### *1990-talets produktivitetstillväxt står sig*

Utvecklingen av arbetskraften och kapitalstocken som beskrivits, gör att kapitalintensiteten i produktionen ökar något, dvs kapitalstocken växer snabbare än antalet arbetade timmar. Ökningstakten är något snabbare än under 1980- och 1990-talen, men betydligt långsammare än under 1960- och 1970-talen. En sammanvägning av produktionsfaktorernas tillväxt med löne- respektive kapitalkostnader ger vid handen att faktorinsatsen ökar med cirka 0,8 procent per år. Den totala produktionen ökar sedan med i genomsnitt 1,9 procent per år, vilket innebär att totalfaktorproduktiviteten räknat på detta sätt växer med cirka 1,1 procent per år. Detta ligger i linje med utvecklingen under 1990-talet men över 1970- och 1980-talens tillväxt.

Även arbetsproduktiviteten, förädlingsvärdet i relation till antalet arbetade timmar, förväntas fortsätta att växa i ungefär samma takt som under 1990-talet. En årlig ökningstakt om 2,3 procent i näringslivet och 1,8 i hela ekonomin är dock klart bättre än under perioden 1975-1990. Produktivitetstillväxten är snabbast i de kapital- och kunskapsintensiva delarna av industrin, medan tjänstesektorerna kännetecknas av en något lägre produktivitetstillväxt. I den offentliga sektorn sätts produktivitetstillväxten schablonmässigt till noll.

Produktivitetsutvecklingen, den takt som produktionen kan fås att öka utöver tillväxten av tillgänglig arbetskraft och kapital, är den variabel som är av störst betydelse för de långsiktiga tillväxtmöjligheterna. Antaganden om denna variabel blir följaktligen mycket viktiga för utvecklingen i scenarierna, speciellt i ett längre perspektiv då de närmaste årens möjligheter till ökat resursutnyttjande är uttömda. Konjunkturinstitutet antar, utan att närmare redogöra för grunderna till detta, att den i jämförelse med 1970- och 1980-talen tämligen höga tillväxten under 1990-talet blir bestående även under de närmaste 15 åren. Detta skulle kunna motiveras med att möjligheterna till kommunikation och informationshantering förbättras genom globaliseringen och ökat datoranvändande, eller med att ett antal avregleringar och strukturella reformer genomförts, vilket skulle tala för att ekonomins funktionssätt förbättrats. Mot detta kan man invända att det är troligt att efterfrågan i framtiden i ökad utsträckning kommer att inriktas mot tjänstesektorn där produktivitetstillväxten är lägre. Om uppgången i produktivitetens tillväxt under 1990-talet visar sig vara temporär så kommer tillväxten i BNP att överskattas i motsvarande grad.

*Den internationella utvecklingen – goda tillväxtförutsättningar*

Även under den närmaste femtonårsperioden förväntas marknaderna i norra och västra Europa samt i USA att vara av störst betydelse för svensk export. Geografiskt mer avlägsna områden med snabbare tillväxt i Asien och Latinamerika kommer dock att öka i betydelse. Konjunkturinstitutet räknar med att OECD-ländernas ekonomier växer med strax under 2 procent per år under perioden fram till år 2015. Detta baseras på historiska trender för produktivitetstillväxten och aktuella prognoser för den arbetsföra befolkningens utveckling i dessa länder. Tillväxten kommer att bli något högre i Europa, 1,9 procent per år, än i Japan och USA, 1,8 respektive 1,6 procent per år. För länderna utanför OECD förväntas en snabbare tillväxt, drygt 4 procent per år.

Världshandeln har alltsedan andra världskrigets slut ökat betydligt snabbare än den samlade BNP-tillväxten. Denna trend förväntas hålla i sig. Det är dock troligt att tillväxten i handeln mellan OECD-länderna blir lägre än för handeln mellan länderna utanför OECD samt för handeln mellan OECD och länderna utanför OECD. Efterfrågan på svensk export kommer därmed att växa något långsammare än världshandeln globalt. Totalt bedöms den svenska exporten kunna öka med 3,6 procent per år, med variation mellan olika branscher. Världsmarknadspriserna ökar med i snitt 1,5 procent per år. Prisutvecklingen är snabbare på importsidan vilket medför en för Sveriges del oförmånlig terms-of-trade-utveckling. Sett över hela tidsperioden förväntas importen trots detta växa snabbare än exporten, så att dagens stora överskott i bytesbalansen försvinner till år 2015.

### 3.2 Utvecklingen fram till år 2015 – på sikt avtagande tillväxt

Tillväxtförutsättningarna under de närmaste fem åren är enligt basscenariot mycket goda. Perioden fram till år 2004 kan ses som en fortsatt återhämtning från den djupa krisen i 1990-talets början. Inflationen är under kontroll och räntorna låga. Hushållens disponibla inkomster och den privata konsumtionen växer snabbt, likaså investeringarna. Efterfrågeutvecklingen leder till att antalet sysselsatta stiger snabbt och att arbetskraftsutbudet ökar. Arbetslösheten sjunker. Tillväxten under denna period är i genomsnitt 2,5 procent per år.

År 2004 befinner sig ekonomin vid sitt kapacitetstak. Arbetskraftsutbudets och sysselsättningens tillväxt avtar vilket får till följd att

arbetslösheten inte längre sjunker. Medelarbetstiden fortsätter att minska något och antalet arbetade timmar uppvisar en svag nedgång. Tillväxten i BNP och privat konsumtion är dock fortsatt god, cirka 1,8 respektive 2,2 procent årligen.

Efter år 2008 minskar tillgången på arbetskraft när den arbetsföra befolkningens storlek krymper samtidigt som den trendmässiga nedgången i medelarbetstid fortgår. Även om arbetslösheten går ned ytterligare något under denna period leder detta till att antalet arbetade timmar minskar med 0,5 procent per år. Trots en god produktivitetsutveckling medför det att tillväxten i ekonomin sjunker till endast 1,3 procent per år.

**Tabell 3.1 Ackumulerad tillväxt i basscenariot från 1998**

*Procentuell förändring*

	2004	2008	2015
Antal sysselsatta per person	5,4	5,4	2,9
Arbetade timmar per person	4,7	3,6	-0,9
BNP per person	15,6	23,2	33,2
Privat konsumtion per person	18,0	28,2	44,5
Offentlig konsumtion per person	4,9	8,4	15,3
Kommunal konsumtion per person	6,3	10,2	17,2
Statlig konsumtion per person	1,9	4,4	11,0

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

Den privata konsumtionen växer starkt under hela perioden 1998-2015, klart snabbare än BNP, vilket framgår av tabell 3.1. Särskilt under de närmaste fem åren är tillväxten i privat konsumtion stark, driven av en snabb ökning av hushållens disponibla inkomster. År 2004 väntas BNP per person vara 15,6 procent högre i volym än 1998, medan volymen privat konsumtion per person ökar med 18 procent. Den offentliga konsumtionen växer betydligt långsammare än BNP i volym, men kommer trots detta att öka sin andel av BNP i löpande priser och av sysselsättningen. Orsaken är antagandena om att produktivitets-tillväxten är noll i denna sektor och att löneutvecklingen är likvärdig med den i övriga sektorer. Detta får till följd att priset på offentlig konsumtion stiger snabbare än prisutvecklingen för hela BNP.

Bedömningen av den offentliga konsumtionens tillväxt baseras i första hand på det finansiella utrymme som de offentliga inkomsternas tillväxt medger. En god inkomstutveckling gör att en så pass hög tillväxt av den offentliga konsumtionen som drygt 1 procent per år i genomsnitt är möjlig utan att de kommunala finanserna ansträngs. I scenariot antas ingen överflyttning till privat sektor av produktion eller finansiering av

dessa tjänster. I den mån en sådan finansiering kommer till stånd sker även en överflyttning av sysselsättning respektive konsumtion.

**Tabell 3.2. Offentlig sektor som andel av BNP respektive antal sysselsatta**

*Procent*

	1998	2004	2008	2015
Kommunal konsumtion	18,0	18,5	19,0	20,6
Statlig konsumtion	7,9	7,5	7,5	7,9
Kommunal sysselsättning	25,1	25,4	26,6	29,6
Statlig sysselsättning	6,1	5,9	6,1	6,8

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

Inflationstakten stiger gradvis från dagens nivå till i genomsnitt 2 procent per år under slutet av perioden, dvs Riksbankens mål för inflationsutvecklingen hålls. En tendens till stigande löneökningar när sjunkande arbetslöshet och minskat arbetskraftsutbud leder till bristsituationer på vissa delar av arbetsmarknaden gör att ränteläget anpassas något uppåt, men räntedifferensen gentemot omvärlden förväntas trots det inte öka.

Branschvisa skillnader i antagandena om produktiviteten och antaganden om världsmarknadsefterfrågan ger upphov till tillväxtskillnader och därmed till en strukturomvandling. Omvandlingen innehåller dock inga dramatiska avvikelser från tidigare trender. Verkstadsindustrin växer snabbt i termer av förädlingsvärde, medan sysselsättningen är mer eller mindre oförändrad. I övriga delar av industrin är tillväxten långsammare och en nedgång i sysselsättningen är att förvänta. Även tjänstesektorerna ökar sitt förädlingsvärde i god takt och här är också en viss uppgång i sysselsättningen trolig. Totalt sett väntas näringslivets andel av sysselsättningen minska med drygt 5 procentenheter från 1998 års nivå om knappt 69 procent. Detta motsvaras av en sysselsättningsökning i den offentliga sektorn, som i första hand kommer kommunerna till del. Speciellt under den senare delen av perioden är sysselsättningstillväxten stark i kommunerna.

De offentliga finansernas utveckling kommer enligt Konjunkturinstitutet att styras av de överskottsmål som riksdagen ställt upp. Detta innebär att stat och kommun anpassar sina utgifter till inkomstutvecklingen så att kommunsektorn uppvisar finansiell balans och den konsoliderade offentliga sektorn ett överskott om 2 procent av BNP. Överskotten leder till att den offentliga förmögenhetsställningen förbättras, nettoskuldkvoten sjunker så att den några år in på det nya seklet går under noll. Den goda sparandeutvecklingen och skuld-



amorteringen gör att det enligt Konjunkturinstitutet är rimligt att tänka sig att överskottsmålet sätts ned till 1 procent av BNP från och med år 2008. Trots detta är den konsoliderade bruttoskulden som andel av BNP år 2015 nere i samma nivåer som under mitten av 1970-talet.

Den snabba tillväxten under de första åren av 2000-talet gör att skattebaserna utvecklas mycket starkt samtidigt som kostnaderna för arbetslösheten sjunker. Detta innebär att det utöver överskottsmålet och en relativt god tillväxt av den offentliga konsumtionen finns utrymme att sänka skatterna. Skattekvoten, de totala skatteintäkterna som andel av BNP, beräknas sjunka med 3,4 procentenheter, från 56,1 procent 1998 till 52,7 procent år 2004. De sammanlagda inkomsterna och utgifterna i offentlig sektor faller också som andel av BNP.

När tillväxten i ekonomin sjunker efter år 2004 vänds denna utveckling i sin motsats. Den offentliga konsumtionen och transfereringarna växer nu snabbare än BNP, vilket gör att utgiftskvoten åter stiger. För att garantera överskottsmålet måste även skattekvoten höjas. År 2015 har utgifterna åter nått samma andelsnivå av BNP som 1998. Eftersom överskottskravet minskats med en procentenhet betyder det att inkomster och skattetryck kan vara något lägre än 1998. En viktig förändring är dock att ränteutgifterna år 2015 har minskat betydligt till följd av den kontinuerliga skuldammorteringen medan konsumtionsutgifterna ökat sin andel av de totala utgifterna. I avsnitt 4.4 analyseras hur de demografiska påfrestningar som förväntas under 15-årsperioden efter år 2015 påverkar den offentliga sektorns utvecklingsmöjligheter.

**Tabell 3.3 Nyckeltal basscenariot***Årlig procentuell utveckling i genomsnitt för perioderna*

	1998–2004	2005–2008	2009–2015
BNP	2,5	1,8	1,3
Privat konsumtion	2,9	2,3	1,9
Offentlig konsumtion	0,9	1,0	1,1
Stat	0,4	0,8	1,1
Kommun	1,1	1,1	1,1
Investeringar	5,0	2,3	0,7
Export	5,1	3,0	2,4
Import	5,9	3,5	2,8
Arbetskraft	0,7	0,2	-0,3
Sysselsatta	1,0	0,2	-0,1
Arbetade timmar	0,9	-0,1	-0,4
Arbetslöshet, genomsnittsnivå för perioden	5,5	5,0	4,6
Åtgärder, genomsnittsnivå för perioden	3,4	3,1	2,7
Timlön	3,4	3,7	4,2
Reallön, KPI	2,4	1,9	2,3
Real disponibel inkomst	3,7	2,2	1,8
Lönesumma	4,3	3,7	3,8
Sparkvot, genomsnittsnivå för perioden	2,8	5,7	5,2
<i>Näringslivet</i>			
Produktivitet	1,9	2,2	2,3
ULC	1,4	1,5	1,8
Vinstandel, genomsnittsnivå för perioden	36,4	35,9	37,4
KPI	0,9	1,8	1,9
Basbelopp, i slutåret ( <i>tusen kronor</i> )	37,9	40,5	46,1
Lång ränta, genomsnittsnivå för perioden	4,2	4,3	4,6
Kort ränta, genomsnittsnivå för perioden	3,6	4,0	4,2
TCW-index	-0,4	0,0	0,0
<i>Finansiellt sparande som andel av BNP</i>			
<i>i genomsnitt för perioden</i>			
Stat	2,0	1,3	0,4
Kommun	0,5	0,7	0,6
Offentlig sektor	2,5	2,0	1,0
Bytesbalans	2,1	2,2	1,5
Statsskuld, nivå i slutåret	56,6	54,3	49,3
Maastrichtskuld, nivå i slutåret	50,3	44,7	38,7

Anm:

ULC = Unit Labour Cost, dvs enhetsarbetskostnad.

TCW-index = Trade Currency Weighted dvs handelsvägt växelkursindex.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

### 3.3 Alternativa scenarier

Konjunkturinstitutet har även analyserat två alternativa utvecklings-scenarier med en lägre respektive högre tillväxt. I alla tre alternativen är utvecklingen fram till år 2004 densamma.

#### *Kortare arbetstid ger lägre tillväxt*

I det första alternativscenariot analyserar Konjunkturinstitutet effekterna av att medelarbetstiden gradvis sjunker, så att den år 2015 är knappt 30 timmar per vecka i stället för 35,5 timmar som i basscenariot. Den minskade arbetstiden kompenseras i viss mån av att sysselsättningen och produktiviteten antas öka till följd av den sjunkande arbetstiden. Reallönstillväxten är också något bättre till följd av en högre produktivitet, vilket leder till en viss substitution av arbetskraft mot kapital. Kapitalintensiteten är 4 procent högre i slutåret, men den totala kapitalstocken är mindre till följd av den långsammare tillväxten. Antalet arbetade timmar totalt i ekonomin minskar i särskilt snabb takt åren efter 2008, då arbetstidsförkortningen kombineras med ett av demografiska skäl krympande arbetskraftsutbud. BNP växer under denna period med mindre än 0,5 procent per år. Även om timlönen reallt sett utvecklas starkare än i basscenariot, växer lönesumman betydligt långsammare, eftersom antalet arbetade timmar minskar drastiskt. Detta har också en klar effekt på den offentliga konsumtionens utveckling. Under tioårsperioden efter år 2004 är den offentliga konsumtionen mer eller mindre oförändrad i reala termer. Trots detta ökar de offentligt anställda med mer än 310 000 personer så att de år 2015 utgör knappt 38 procent av samtliga sysselsatta. Att antalet anställda ökar kraftigt trots att verksamheternas omfattning är oförändrad har att göra med det ovan nämnda antagandet om att produktiviteten är oförändrad i offentlig sektor. Det innebär att produktionen kan hållas konstant endast om också antalet arbetstimmar är oförändrat. När medelarbetstiden sjunker måste de förlorade arbetstimmarerna ersättas av nyanställda.

De offentliga finanserna uppvisar en mer ogynnsam utveckling i detta alternativ, vilket diskuteras vidare i anslutning till tabell 3.6.

**Tabell 3.4 Ackumulerad tillväxt i lågtillväxtscenariot från 1998***Procentuell förändring*

	2004	2008	2015
Antal sysselsatta per person	5,4	6,3	5,3
Arbetade timmar per person	4,7	-2,0	-14,8
BNP per person	15,6	17,5	18,8
Privat konsumtion per person	18,0	23,6	30,5
Offentlig konsumtion per person	4,9	4,3	3,1
Kommunal konsumtion per person	6,3	5,7	4,5
Statlig konsumtion per person	1,9	1,3	0,1

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

*Lägre arbetslöshet och högre tillväxt*

I det andra alternativscenariot antas arbetsmarknaden fungera mer effektivt än i basscenariot. Arbetskraftsutbudet är större och matchningen fungerar bättre vilket gör att arbetslöshetsnivån sjunker ytterligare jämfört med basscenariot. Antalet arbetade timmar växer med 0,5 procent per år i genomsnitt och ökningen fortgår även efter år 2008, när den arbetsföra befolkningens storlek börjar krympa. Tillväxten och konsumtionsmöjligheterna utvecklas starkare än i basscenariot. Tillväxten är i genomsnitt 0,9 procentenheter högre under åren efter 2004, 2,4 procent per år jämfört 1,5 procent per år i basscenariot. Skillnaden i investeringarnas tillväxt är ytterligare något större, medan den för privat konsumtion är något lägre. Den offentliga konsumtionen utvecklas också starkare än i basscenariot.

**Tabell 3.5 Ackumulerad tillväxt i högtillväxtscenariot från 1998***Procentuell förändring*

	2004	2008	2015
Antal sysselsatta per person	5,4	7,7	9,1
Arbetade timmar per person	4,7	5,8	5,1
BNP per person	15,6	27,6	46,7
Privat konsumtion per person	18,0	32,3	59,6
Offentlig konsumtion per person	4,9	11,1	23,9
Kommunal konsumtion per person	6,3	13,3	26,4
Statlig konsumtion per person	1,9	6,2	18,2

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

*Den offentliga sektorn och tillväxten*

Av de alternativa scenarierna framgår tydligt hur beroende den offentliga sektorn är av sysselsättning och tillväxt. I alla tre scenarierna tas de offentliga spardemålen som givna, vilket i tabell 3.6 visas genom att den sista raden är densamma i alla alternativ. Det betyder att skillnader i skattebasernas tillväxt i de olika scenarierna direkt slår igenom i form av variationer i offentliga inkomster och utgifter. Trots att konsumtion och transfereringar i alternativet med en kortare medelarbetstid växer i betydligt långsammare takt realt sett än i bas- och högtillväxtscenariot, så växer de offentliga utgifterna som andel av BNP snabbast i detta alternativ. När utgifterna inte kan finansieras genom växande skattebaser eller underskott tvingas skattesatserna upp, vilket resulterar i en högre skattekvot. Konjunkturinstitutet diskuterar inte om det är möjligt att en bit in på 2000-talet åter höja skattetrycket, vilket även sker i basscenariot. I den utsträckning en ökande internationalisering och mer rörliga skattebaser försvårar en sådan höjning kommer trycket nedåt på de offentliga utgifterna att bli i motsvarande grad större.

I scenariot med en väl fungerande arbetsmarknad och stigande sysselsättningsgrad är utvecklingen mer positiv. Trots att den offentliga konsumtionen växer med 1,8 procent per år i volym i detta alternativ så sjunker utgifts- och skattekvoterna. Scenarierna visar på risken för onda och goda spiraler. I det fall arbetskraftsutbud och skatteunderlag minskar är det svårt att anpassa omfattningen på den offentliga sektorn nedåt i motsvarande utsträckning, i stället tenderar skattekvoten att öka. Detta leder i sin tur till att intresset för arbete minskar ytterligare. I det omvända fallet med ett ökat arbetsutbud kan en större volym välfärdstjänster produceras samtidigt som finansieringsbördan på den enskilda blir mindre, vilket ytterligare bör stimulera till ökade arbetsinsatser.

**Tabell 3.6 Den offentliga sektorns finanser i de tre scenarierna***Andel av BNP i procent*

	1998		2004			2008			2015		
			Låg	Bas	Hög	Låg	Bas	Hög	Låg	Bas	Hög
<i>Inkomster</i>	64,6	59,8	61,8	60,5	59,2	64,7	62,4	59,1			
Skatter	56,1	52,7	54,4	53,2	51,9	56,7	55,0	51,9			
<i>Utgifter</i>	61,4	57,8	59,9	58,5	57,2	63,7	61,4	58,1			
Konsumtion	25,9	25,9	26,9	26,5	26,2	29,1	28,5	27,9			
Transfereringar											
till hushållen	22,3	20,6	21,5	21,0	20,2	22,7	21,9	19,9			
<i>Sparande</i>	3,2	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0			

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

**Tabell 3.7 Nyckeltal lågtillväxtscenariot***Årlig procentuell utveckling i genomsnitt för perioderna*

	2005–2008	2009–2015
BNP	0,6	0,4
Privat konsumtion	1,4	1,0
Offentlig konsumtion	0,1	0,1
Stat	0,1	0,1
Kommun	0,1	0,1
Investeringar	0,5	-0,5
Export	1,7	1,7
Import	2,5	2,0
Arbetskraftsutbud	0,5	-0,1
Antal sysselsatta	0,4	0,1
Arbetade timmar	-1,5	-1,8
Arbetslöshet, nivå i slutåret	4,9	4,7
Åtgärder, nivå i slutåret	3,0	2,6
Timlön	4,2	4,5
Reallön, KPI	2,3	2,6
Real disponibel inkomst	0,9	0,7
Lönesumma	2,8	2,7
Sparkvot, genomsnittsnivå för perioden	5,0	3,0
<i>Näringslivet</i>		
Produktivitet	2,6	2,9
ULC	1,5	1,5
Vinstandel, genomsnittsnivå för perioden	35,7	38,1
KPI	1,9	1,9
Basbelopp, i slutåret ( <i>tusen kronor</i> )	40,6	46,3
Lång ränta, genomsnittsnivå för perioden	4,3	4,6
Kort ränta, genomsnittsnivå för perioden	4,0	4,2
<i>Finansiellt sparande som andel av BNP i genomsnitt för perioden</i>		
Stat	1,3	0,7
Kommun	0,7	0,3
Offentlig sektor	2,0	1,0
Bytesbalans	1,9	1,6
Statsskuld, nivå i slutåret	56,8	56,1
Maastrichtskuld, nivå i slutåret	47,5	47,0

Anm:

ULC = Unit Labour Cost, dvs enhetsarbetskostnad.

TCW-index = Trade Currency Weighted dvs handelsvägt växelkursindex.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

**Tabell 3.8 Nyckeltal högtillväxtscenariot***Årlig procentuell utveckling i genomsnitt för perioderna*

	2005–2008	2009–2015
BNP	2,7	2,4
Privat konsumtion	3,1	2,9
Offentlig konsumtion	1,6	1,8
Stat	1,3	1,8
Kommun	1,8	1,8
Investeringar	3,7	2,1
Export	3,7	3,2
Import	4,2	3,8
Arbetskraftsutbud	0,6	0,2
Antal sysselsatta	0,7	0,4
Arbetade timmar	0,5	0,1
Arbetslöshet, nivå i slutåret	4,7	3,8
Åtgärder, nivå i slutåret	3,0	2,4
Timlön	3,5	3,8
Reallön, KPI	1,8	2,4
Real disponibel inkomst	3,1	2,7
Lönesumma	4,0	4,0
Sparkvot, genomsnittsnivå för perioden	5,8	5,3
<i>Näringslivet</i>		
Produktivitet	2,6	2,7
ULC	0,8	1,1
Vinstandel, genomsnittsnivå för perioden	36,5	39,3
KPI	1,7	1,7
Basbelopp, i slutåret ( <i>tusen kronor</i> )	40,3	45,3
Lång ränta, genomsnittsnivå för perioden	4,0	4,2
Kort ränta, genomsnittsnivå för perioden	3,8	4,0
<i>Finansiellt sparande som andel av BNP i genomsnitt för perioden</i>		
Stat	1,3	0,5
Kommun	0,7	0,5
Offentlig sektor	2,0	1,0
Bytesbalans	2,1	0,6
Statsskuld, nivå i slutåret	52,6	46,9
Maastrichtskuld, nivå i slutåret	43,4	37,1

Anm:

ULC = Unit Labour Cost, dvs enhetsarbetskostnad.

TCW-index = Trade Currency Weighted dvs handelsvägt växelkursindex.

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

### 3.4 Klimatmålet kräver en förändrad politik

I en separat bilaga till Långtidsutredningen analyserar Konjunkturinstitutet sambanden mellan ekonomisk aktivitet och miljö mot bakgrund av utvecklingen i basscenariot. Modellsambanden har då utvidgats till att även inbegripa olika typer av miljöpåverkande utsläpp, i första hand utsläpp till luft av koldioxid, svaveldioxid och kväveoxider. Den första gasen är klimatpåverkande och bidrar därmed till växthuseffekten. De två senare gaserna leder till ökad försurning. Kväveoxider leder dessutom till övergödning.

En rad miljöpåverkande ämnen har utelämnats från modellen i dess nuvarande form. Anledningen till det är främst brist på data, men också att vissa utsläpp förorsakar miljöproblem av mer lokal karaktär, medan modellen behandlar nationella aspekter.

Konjunkturinstitutets modellanalys fokuserar i stor utsträckning på koldioxidutsläppen, eftersom en begränsning av dessa och andra klimatpåverkande gaser kan bedömas som den största framtida utmaningen på miljöområdet. Sverige ställs, liksom andra industriländer, i en nära framtid inför krav på att begränsa utsläppen av just koldioxid och andra klimatpåverkande gaser.

#### *Utsläppen ökar*

I basscenariot antas att näringslivets energianvändning effektiviseras med 1 procent per år och att energianvändningen således inte växer i takt med BNP. Trots detta växer näringslivets och hushållens energianvändning med nära 1 procent per år under 1997-2015. Energiproduktionen sker delvis med hjälp av fossila bränslen, främst olja, som vid förbränning ger utsläpp av koldioxid, svaveldioxid och kväveoxider.<sup>4</sup> Analysen bygger på att en kärnkraftsreaktor stängs fram till år 2015.

Koldioxidutsläppen ökar enligt modellen med knappt 1 procent per år fram till år 2015. De framtida utsläppen skall ställas i relation till Sveriges ambition i anslutning till det s k Kyotoprotokollet, se vidare avsnitt 5.2.1. Inom ramen för denna överenskommelse har Sverige sagt sig vara berett att inte öka utsläppen med mer än 4 procent fram till år 2008-2012 jämfört med 1990 års nivå. I basscenariot, vars slutår skiljer sig något från Kyotoprotokollets slutår, uppskattas koldioxidutsläppen år 2015 överstiga 1990 års nivå med knappt 20 procent. Konjunktur-

---

<sup>4</sup> På grund av brister i tillgänglig statistik används den relation som rådde år 1993 mellan utsläpp och ett visst energislag, medan de ekonomiska värdena är från 1997.



institutets scenario ger en liknande utveckling som den i Sveriges officiella prognos över koldioxidutsläppen, där utsläppen beräknas öka med cirka 15 procent under perioden om inga åtgärder vidtas.<sup>5</sup>

Trots att Kyotoåtagandet innebär en ökning av de svenska koldioxidutsläppen kan de därför betraktas som en *begränsning* av utsläppen. Om Sverige skall kunna uppfylla sitt åtagande inom ramen för Kyotoöverenskommelsen krävs därför en förändrad politik som leder till en kraftigare reduktion av utsläppen än vad dagens politik kommer att resultera i.

Den årliga ökningstakten av svaveldioxidutsläpp är 0,7 procent medan utsläppen av kväveoxider ökar snabbare, med 1,8 procent per år under perioden. Åtaganden för begränsning av dessa utsläpp har nyligen färdigförhandlats inom ramen för FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Enligt detta protokoll skall Sverige minska sina svaveldioxidutsläpp med 44 procent och kväveoxidutsläpp med 56 procent mellan åren 1990 och 2010. Miljömålskommittén överväger för närvarande också att föreslå nationella mål för svaveldioxid- och kväveoxidutsläpp.<sup>6</sup>

Konjunkturinstitutets scenario med *ökningar* av dessa utsläpp betyder att målen inte uppnås under basscenariot. Modellresultaten bör dock tolkas med stor försiktighet. För hela perioden antas att 1993 års reningsteknik för svavel- och kväveutsläpp används, vilket troligen gör att utsläppen överdrivs. Andra bedömningar tyder i stället på att kväveoxid- och svaveldioxidutsläppen borde minska till år 2010. I dessa prognoser antas bland annat en viss utbytestakt av bilparken samt att nya, redan beslutade, EU-krav införs.

### *Modellen säger inget om miljö tillståndet*

Modellresultaten skall inte ses som förutsägelser om utsläppen år 2015. Syftet med modellen är främst att illustrera *en* möjlig utveckling. Modellen ger också intressant information genom att alternativa policyval kan analyseras. I avsnitt 5.2.1 återges resultaten från de analyser Konjunkturinstitutet har gjort av olika styrmedel för att begränsa koldioxidutsläppen.

Det bör noteras att modellen endast illustrerar de *miljöpåverkande* utsläppens utveckling och inte förändringar i det faktiska *miljö-tillståndet*, dvs växthuseffekten, försurningen och övergödningen. För att kunna fånga in själva miljö tillståndet skulle också sambanden mellan

---

<sup>5</sup> Ds 1997:26.

<sup>6</sup> Dir. 1998:07.

miljöpåverkan och miljötillstånd behöva fastställas. Sådana samband är svåra att etablera och kan variera betydligt lokalt och regionalt samt uppstå med tidsförskjutning. Dessutom är miljötillståndet i Sverige beroende av påverkan från omvärlden. Det är ändå möjligt att föra ett resonemang om de troliga effekterna på miljötillståndet utifrån de resultat som modellen ger. I avsnitt 5.2.2 förs en sådan diskussion.

### 3.5 Slutsatser

I basscenariot tecknas en tämligen god utveckling för de närmaste 15 åren. I genomsnitt växer BNP med 1,9 procent per år. Under den inledande perioden är dock tillväxten högre driven av en snabb ökning av resursutnyttjandet, då arbetskraftsutbud och sysselsättning ökar medan arbetslösheten sjunker. År 2004 befinner sig ekonomin vid kapacitetstaket och under de följande åren bestäms tillväxtmöjligheterna i större utsträckning av den underliggande utvecklingen av produktiviteten och arbetskraftsutbudet. Tillväxten sjunker gradvis under denna period.

Den demografiska utvecklingen är av avgörande betydelse för dämpningen av tillväxten. Befolkningen i arbetsför ålder förväntas växa i långsammare takt än tidigare, samtidigt som arbetskraftens medelålder stiger. Från och med år 2008 krymper den arbetsföra befolkningens storlek. Denna utveckling i kombination med en gradvis sjunkande medelarbetstid får till följd att arbetskraftens bidrag till tillväxten blir negativ under den senare delen av den analyserade perioden. Tack vare det förbättrade sysselsättningsläget under den inledande perioden är det totala antalet arbetade timmar, och därmed en viktig del av den offentliga sektorns skatteunderlag, ungefär oförändrat år 2015 i jämförelse med 1998. Produktivitetstillväxten i basscenariot antas ligga på 1,8 procent per år i hela ekonomin och 2,3 procent per år i näringslivet, vilket är i linje med utvecklingen under 1990-talet men något högre än under tidigare decennier.

Två alternativa scenarier beräknas och dessa tar sin utgångspunkt i olika utvecklingar på arbetsmarknaden. I ett alternativscenario sjunker medelarbetstiden snabbare än i basscenariot, vilket leder till en långsammare tillväxt trots att både antalet sysselsatta och produktiviteten utvecklas mer positivt. Färre arbetade timmar medför att den offentliga sektorn får det svårare att finansiera sin verksamhet. Den offentliga konsumtionen ökar endast med 0,1 procent per år under perioden 1998-2015 i detta alternativ.

Konjunkturinstitutet visar också att det finns utrymme för en långsiktigt högre tillväxt om arbetsmarknaden fungerar på ett bättre sätt än i basscenariot. I detta alternativscenario lyckas Sverige trots den på sikt oförmånliga demografiska utvecklingen upprätthålla ett växande arbetskraftsutbud under hela perioden fram till år 2015. Detta resulterar i att tillväxten endast går ned marginellt under den senare delen av perioden och att utrymmet för offentlig verksamhet blir betydligt större.

I basscenariot sker inte den begränsning av koldioxidutsläppen som Sverige åtagit sig inom ramen för Kyotoprotokollet. För att åtagandet skall uppnås krävs ytterligare miljöstyrmedel. Valet av styrmedel påverkar också den ekonomiska utvecklingen och detta diskuteras närmare i kapitel 5.



## 4 Välfärdssystemens framtida utmaningar

Mycket tyder på att den framtida ekonomiska politiken kommer att tvingas hantera spänningar mellan ett krympande utbud av arbetskraft, ökande behov av vård och omsorg samt växande svårigheter att till fullo kunna finansiera välfärdssystemen via skattesystemet. I detta kapitel diskuteras hur de demografiska förändringarna och internationaliseringens inverkan på det svenska skattesystemet kan komma att påverka de offentliga välfärdssystemen och deras framtida finansiering.

I avsnitt 4.1 och 4.2 presenteras ett antal demografiska framskrivningar av arbetsutbud och efterfrågan på offentligt tillhandahållna välfärdstjänster, bland annat äldreomsorg och sjukvård. I avsnitt 4.3 diskuteras hur ekonomins ökade internationalisering kan komma att påverka skattesystemet och därmed förutsättningarna för finansieringen av välfärdssystemen. I det avslutande avsnittet 4.4 görs en utblick fram till år 2030 för att försöka se i vilken utsträckning utvecklingen ger upphov till problem med att finansiera den offentliga sektorn. Olika vägar att underlätta utvecklingen, bland annat ökad avgiftsfinansiering och alternativa finansieringsformer för delar av välfärdssystemen diskuteras avslutningsvis i avsnitt 4.5.

### 4.1 Växande försörjningsbörda för dem som arbetar

I SCB:s prognos över befolkningsutvecklingen under den första halvan av nästa sekel kan två trender utläsas. För det första förväntas befolkningstillväxten gradvis avta för att på sikt vändas i en krympande totalbefolkning. För det andra ökar medellivslängden.<sup>1</sup> Denna prognos över befolkningsutvecklingen ligger till grund för beskrivningarna av de konsekvenser för den svenska ekonomin som görs nedan. Den framtida

---

<sup>1</sup> SCB [c].

tillgången på arbetskraft belyses med hjälp av demografiska framskrivningar baserade på de beteenden som befolkningen uppvisar i slutet av 1990-talet. Framskrivningarna avser att ge en bild av den underliggande demografiska utvecklingen, eftersom de ytterst baseras på förändringarna i befolkningen och dess sammansättning.

Det bör poängteras att befolkningsprognoser innehåller en stor portion av osäkerhet. Fruktsamhet och invandring kan ändras kraftigt på relativt kort tid. Medellivslängdens utveckling har underskattats i SCB:s tidigare prognoser, men i den senaste prognosen görs ett djärvare antagande än tidigare vad gäller denna variabel. Medellivslängden förutspås öka, om än i avtagande takt, ända fram till år 2050.

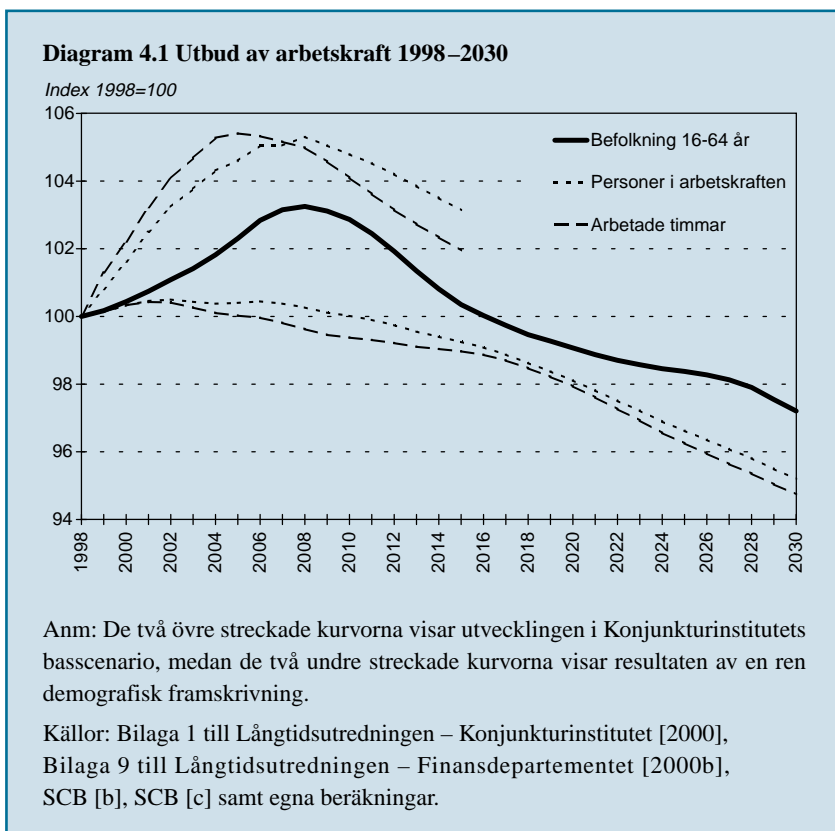
### *Arbetskraften minskar – men antalet arbetade timmar minskar mer*

Befolkningen i arbetsför ålder, dvs antalet individer mellan 16 och 64 år, förväntas växa fram till år 2008, för att därefter gradvis minska. Trendframskrivningen i diagram 4.1 visar hur denna utveckling kan komma att påverka arbetskraftsutbudet uttryckt som antalet personer som står till arbetsmarknadens förfogande och antalet arbetade timmar.<sup>2</sup> I framskrivningen antas att framtidens 16-64-åringar inte kommer att ändra sitt arbetskraftsdeltagande eller sin medelarbetstid jämfört med år 1998. Detta kommer med all sannolikhet inte att vara fallet utan kurvorna i diagram 4.1 illustrerar enbart den arbetsmarknadsutveckling som styrs av befolkningsutvecklingen. En statisk framskrivning kan likväl fylla en funktion genom att denna gör det möjligt att peka på underliggande demografiska trender och få en uppfattning om storleken och inriktningen på de anpassningar som behövs för att bemöta dessa trender.

Befolkningen mellan 16 och 64 år förväntas växa med drygt 3 procent eller 180 000 personer fram till år 2008. Samtidigt kommer den grupp som är mest aktiv på arbetsmarknaden, personer mellan 25 och 54 år, att minska med knappt 230 000 personer. Den grupp som ökar mest, 55-64-åringarna, deltar i arbetskraften i mindre utsträckning och arbetar dessutom färre timmar än genomsnittet för befolkningen. Även 16-24-åringarna kommer att öka i antal men många av dem studerar och står således inte till arbetsmarknadens förfogande. Den förhållandevis kraftiga ökningen av den sammanlagda arbetsföra befolkningen fram till år 2010 leder därför inte till en motsvarande ökning av utbudet av arbetskraft.

---

<sup>2</sup> Detta avsnitt bygger på Bilaga 9 till Långtidsutredningen – Finansdepartementet [2000].



Som framgår av diagram 4.1 börjar både antalet personer i arbetskraften och antalet arbetade timmar att minska redan något år in på det nya seklet, om dagens arbetskraftsdeltagande blir bestående. Denna utveckling förvärras ytterligare efter år 2015. År 2030 kommer antalet personer i arbetskraften att ha minskat med cirka 205 000 personer jämfört med 1998, vilket med oförändrad medelarbetstid motsvarar drygt 330 miljoner arbetade timmar. Detta motsvarar en nedgång med cirka 5 procent vad gäller antal arbetade timmar och personer i arbetskraften, medan antalet personer i åldrarna 16–64 år endast minskar med knappt 3 procent. Skillnaden mellan befolkningsutvecklingen och utvecklingen av utbudet av arbetskraft förklaras till stor del av att en större andel av 55–64-åringarna står utanför arbetskraften än vad personer i åldersgruppen 25–54 år gör. Det är till exempel vanligare att 55–64-åringar är långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade.

Arbetskraftsdeltagandet har fallit kraftigt sedan 1990-talets början. En intressant fråga är i vilken utsträckning som den framtida demografiskt betingade nedgången i arbetskraftsdeltagande och medelarbetstid kan motverkas av att arbetskraftsutbudet åter ökar. Om antalet arbetade

timmar skall hållas konstant på 1998 års nivå fram till år 2030 måste arbetskraftsdeltagandet öka med cirka 2,5 procentenheter, från 76,4 procent 1998 till 78,9 procent år 2030. Denna ökning motsvarar cirka en tredjedel av den minskning av arbetskraftsdeltagandet som ägde rum från högkonjunkturåret 1990 till år 1998. Detta betyder att det är möjligt att kompensera för den demografiska utvecklingen genom ett högre arbetskraftsdeltagande.<sup>3</sup> Beräkningarna bygger dock på att medelarbetstiden hålls konstant under hela perioden, dvs att inte någon arbetstidsförkortning genomförs.

#### *Konjunkturinstitutet räknar med ökat arbetskraftsutbud de närmaste åren*

Diskussionen ovan bygger på enkla, statiska framskrivningar. Om hänsyn tas till att arbetskraften kan ändra sitt arbetskraftsdeltagande och sin medelarbetstid kan utvecklingen gestalta sig annorlunda. I Konjunkturinstitutets scenarier växer arbetskraftsutbudet betydligt snabbare än den underliggande befolkningsutvecklingen under de närmaste åren. Ekonomin utvecklas mycket starkt under perioden fram till år 2004, vilket leder till att utbudet av arbetskraft ökar kraftigt, vilket framgår av de båda övre kurvorna i diagram 4.1. Efter en inledande period med ett stigande resursutnyttjande i ekonomin domineras arbetskraftsutvecklingen emellertid av den underliggande demografiska trenden, vilket illustreras med att Konjunkturinstitutets kurvor får samma lutning som kurvan för befolkningsutvecklingen kring år 2010. I Konjunkturinstitutets scenarier understryks således det faktum att en positiv utveckling på arbetsmarknaden, åtminstone på kort sikt, kan motverka de demografiska trenderna.

Konjunkturinstitutet räknar i sitt basscenario med att medelarbetstiden minskar med 0,2 procent per år under perioden fram till år 2015. Skulle denna utveckling fortsätta under hela perioden fram till år 2030 måste arbetskraftsdeltagandet öka med nästan 8,4 procentenheter jämfört med 1998 års nivå för att kompensera för det minskande antalet 16-64-åringar. Detta motsvarar en ökning till 84,8 procent av befolkningen mellan 16 och 64 år, vilket är över den nivå som rådde 1990 då arbetsmarknaden var överhettad.

Slutsatsen blir att den demografiska utvecklingen kan mötas med ett ökat arbetskraftsdeltagande. Detta kräver dock att arbetsmarknaden

---

<sup>3</sup> I sammanhanget skall noteras att det inte är möjligt att återföra redan förtidspensionerade personer till arbetskraften. I avsnitt 6.1.1 konstateras att 30 procent av samtliga personer utanför arbetskraften var förtidspensionerade år 1998.



fungerar bättre än den gjorde i början av 1990-talet. Om en större andel av befolkningen mellan 16 och 64 år deltar i arbetskraften och medelarbetstiden inte sjunker så kan det totala antalet arbetade timmar ligga kvar på 1998 års nivå eller högre även år 2030, trots att antalet personer i den arbetsföra befolkningen blir färre och äldre. Den demografiska utvecklingen innebär dock att även en relativt blygsam förkortning av arbetstiden på sikt leder till ett minskat antal arbetade timmar, även om sysselsättningsgraden ökar.

### *Försörjningsbördan ökar*

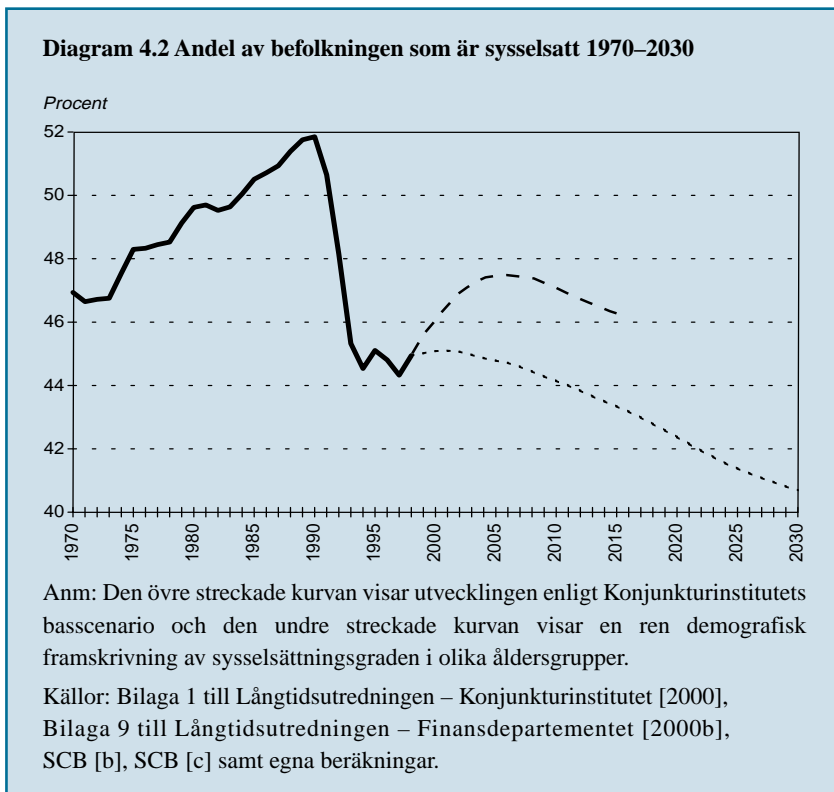
I ett försörjningsbördemått sätts den del av befolkningen som finns tillgänglig för produktionen i relation till dem som produktionen skall räckta till. Som tidigare påpekats visar SCB:s befolkningsprognos att individer i arbetsför ålder som andel av totalbefolkningen kommer att minska i framtiden. Inledningsvis är dock utvecklingen relativt god, då andelen 16-64-åringar ökar något för att omkring år 2008 nå en topp på drygt 64 procent av totalbefolkningen. Därefter vänder utvecklingen och andelen sjunker till cirka 58 procent år 2030.

Försörjningsbördemåttet kan göras mer sofistikerat genom att väga befolkningsdata med sysselsättningsstatistik. I diagram 4.2 visas utvecklingen av försörjningsbördan definierad som andelen sysselsatta av totalbefolkningen. Fram till 1990 ökade denna andel mer eller mindre kontinuerligt till stor del som en följd av att allt fler kvinnor sökte sig ut på arbetsmarknaden. Under början av 1990-talet skedde ett hastigt fall i samband med den kraftiga konjunkturedgången. Om utvecklingen i framtiden enbart skulle styras av den demografiska utvecklingen skulle en långsam trendmässig nedgång i kvoten *andelen sysselsatta av totalbefolkningen* ske, vilket framgår av den streckade kurvan i diagram 4.2. Fram till år 2030 minskar andelen sysselsatta med cirka 4 procentenheter jämfört med 1998. Med samma sysselsättningsgrad som 1998 kommer ungefär fyra av tio i totalbefolkningen att vara sysselsatta år 2030 jämfört med drygt hälften under slutet av 1980-talet, då andelen sysselsatta var betydligt högre än 1998. Förblir medelarbetstiden konstant på 1998 års nivå innebär det att antalet arbetade timmar per person i totalbefolkningen och år minskar med cirka 70 timmar, eller med cirka 10 procent fram till år 2030.

Eftersom totalbefolkningen förväntas växa med drygt 450 000 personer fram till år 2030 innebär även ett bibehållande av arbetskraftsutbudet på dagens nivå enligt resonemangen i avsnittet ovan att försörjningsbördan ökar. För att hålla antalet arbetade timmar per person konstant på dagens nivå måste andelen sysselsatta bland dem mellan 16 och 64 år öka med 6,1 procentenheter fram till år 2030 jämfört med år

1998. Det motsvarar en sysselsättningsgrad på 77,6 procent för 16-64-åringarna, vilket kan jämföras med 71,5 och 82,9 procent för 1998 respektive 1990.

Den övre streckade kurvan i diagram 4.2 visar utvecklingen i Konjunkturinstitutets basscenario. På samma sätt som i diagram 4.1 sker ett inledande skift uppåt av kurvan när sysselsättningsläget förbättras. När denna utveckling avstannar får kurvan samma lutning som den kurva som är baserad på ett oförändrat beteende. Om antalet arbetade timmar per person i stället ritats ut skulle Konjunkturinstitutets kurva efter det inledande lyftet ha en brantare lutning nedåt eftersom de räknar med en kontinuerlig avkortning av arbetstiden.



### *En växande försörjningsbörda frestar på välfärdssystemen*

Ett minskande utbud av arbetskraft får flera konsekvenser för ekonomin. För det första innebär ett minskande arbetskraftsdeltagande och ett färre antal arbetade timmar per person att produktionen blir mindre, allt annat lika. Emellertid kommer produktiviteten med all sannolikhet att öka i en

snabbare takt än vad arbetskraften minskar och därmed kan produktionen ändå öka.

För det andra innebär färre antal arbetade timmar att lönesumman i ekonomin, och därmed skatteinkomsterna, blir mindre. Lönesumman är den viktigaste skattebasen och har avgörande betydelse för de totala skatteintäkterna. Det långsiktiga utrymmet för en stor del av de offentliga verksamheterna är vidare nära förknippat med utvecklingen av antalet arbetade timmar. Det beror på att kostnaderna för offentlig verksamhet på längre sikt ökar ungefär i takt med den genomsnittliga timlöneökningen i ekonomin även om verksamhetens volym inte ökar. Orsakerna till detta är att lönekostnaderna utgör en stor del av de offentliga utgifterna, framför allt för kommunerna, och att produktivitetstillväxten är väsentligt lägre än i övriga delar av ekonomin.<sup>4</sup> Om timlönerna ökar i samma takt i offentlig och privat sektor kommer lönekostnaderna i den offentliga sektorn att öka ungefär i takt med timlöneökningarna, även om volymen offentligt producerade tjänster är oförändrad. En annan viktig del av de offentliga utgifterna är transfereringar till hushållen, av vilka många har en direkt koppling till löneutvecklingen. Även de transfereringar som inte är direkt inkomstrelaterade kan på sikt tänkas växa snabbare än den allmänna prisutvecklingen om det finns en politisk vilja att öka ambitionsnivån i takt med tillväxten och att behålla en jämn inkomstfördelning.

Möjligheterna att bibehålla eller till och med förbättra den offentliga sektorns verksamhet är därmed direkt beroende av sysselsättningsläget och antalet arbetade timmar i den privata sektorn. Färre sysselsatta och arbetade timmar innebär därför med stor sannolikhet ökade påfrestningar för de skattefinansierade välfärdssystemen. Om utbudet och kvaliteten på välfärdstjänster skall öka i takt med den övriga ekonomin krävs att sysselsättningen ökar i den privata sektorn eller att skattesatserna höjs. Det sistnämnda kan bli problematiskt eftersom den ökade internationaliseringen av ekonomin sätter gränser för hur höga skatterna kan vara. Ett ökat skatteuttag leder dessutom till ökade snedvridningar i ekonomin, inte minst om skatteuttaget i utgångsläget är högt, och därmed till en försämrad allokering av resurser. Höga skatter på arbete kan t ex leda till ökade marginaleffekter, vilket i sin tur har en negativ effekt på arbetskraftsdeltagande och antal arbetade timmar.

I ett internationellt perspektiv är en sysselsättningsgrad på cirka 40 procent år 2030 ingen extremt låg nivå. I många EU-länder har

---

<sup>4</sup> Se vidare Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000] samt avsnitt 4.4 för en diskussion om produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn.

sysselsättningen legat kring 40 procent under en längre tid. Även om arbetskraftsdeltagandet och antalet arbetade timmar minskar, kommer produktionen av varor och tjänster med all säkerhet att växa även under de första decennierna av nästa sekel. Sverige kommer således inte att bli fattigare i absoluta termer. Detta indikerar att den demografiska utvecklingen i första hand inte är ett försörjningsproblem utan snarare ett omfördelningsproblem. Det gäller att konstruera fungerande inkomstfördelningssystem som är anpassade efter det faktum att en allt mindre del av befolkningen kommer att ha löneinkomster utan att skatte- och avgiftssatserna blir så höga att de upplevs som oskäligen och leder till att skattebaserna eroderas.

De svenska omfördelningssystemen har byggts upp under en tid då förhållandena på arbetsmarknaden varit gynnsamma, med en relativt stor andel av befolkningen i arbetsför ålder och en hög sysselsättningsgrad. Omfördelningen via den offentliga sektorn är mycket stor och Sverige har också en mycket jämn inkomstspridning.<sup>5</sup> Omfördelningen via den offentliga sektorn bygger i hög grad på beskattning av arbetsinkomster. Den framtida kombinationen av fallande sysselsättning och en allt mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder kan följaktligen komma att ändra förutsättningarna för dagens omfördelningssystem och därmed framtinga regelförändringar. Denna utveckling diskuteras vidare i avsnitt 4.4.1.

## 4.2 Den offentliga sektorns framtida utgifter

En av den offentliga sektorns huvudåtaganden under den närmaste framtiden kommer liksom idag med all sannolikhet att vara att tillhandahålla olika tjänster och transfereringar. Dessa åtaganden, pensioner, äldreomsorg, skola, barnomsorg osv, är till den allra största delen skattefinansierade och därmed beroende av skatteintäkternas tillväxt. Omfattningen på offentligt tillhandahållna tjänster och transfereringar är i stor utsträckning beroende av hur befolkningens storlek och sammansättning förändras. I det följande diskuteras och analyseras den framtida efterfrågeutvecklingen på offentligt finansierade tjänster och transfereringar mot bakgrund av de befolkningsförändringar som förväntas i framtiden.

---

<sup>5</sup> OECD [1999k].

## 4.2.1 Statliga utgifter för pensioner och transfereringar

### *Ett nytt pensionssystem skall hantera befolkningsförändringar*

De samlade utbetalningarna från de allmänna pensionssystemet, inklusive förtids- och efterlevandepensioner, uppgick 1998 till cirka 205 miljarder kronor. Det är drygt hälften av de offentliga transfereringarna till hushållen och drygt 11 procent av BNP. Pensionssystemet befinner sig för närvarande i en omställningsfas. Det gamla ATP-systemet skall gradvis fasas ut och ersättas av ett nytt system som är mindre känsligt för förändringar i den demografiska utvecklingen och tillväxten i ekonomin.

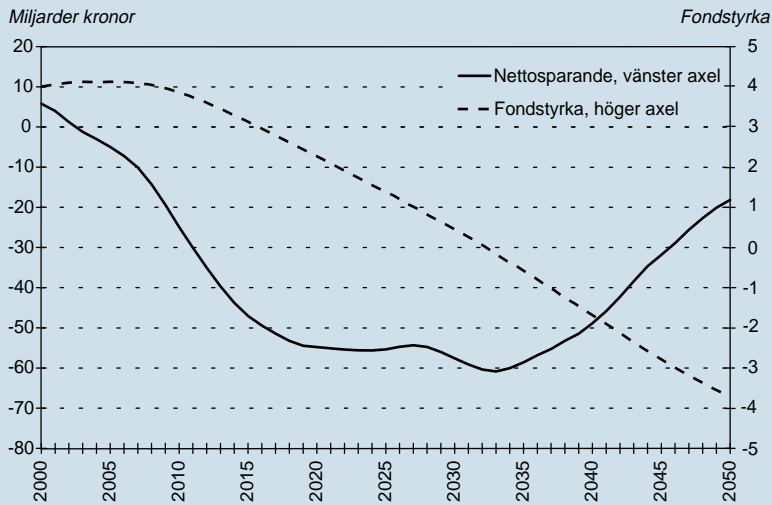
Pensionssystem kan konstrueras på olika sätt. En grundläggande skillnad görs mellan fonderade system och fördelningssystem. Pensionens storlek kan också vara antingen förmånsbestämd eller avgiftsbestämd. Ett fonderat system baseras på ett sparande, dvs pensionens storlek bestäms av de pensionsavgifter som sparats under yrkeslivet och den avkastning dessa givit. I ett fördelningssystem sker inget sparande utan pensionerna betalas löpande med de avgiftsintäkter som kommer in från de yrkesverksamma. Inbetalade avgifter ger i sin tur en rättighet till en framtida pension som skall betalas av morgondagens yrkesverksamma. Till skillnad från ett system som baseras på sparande är ett sådant system känsligt för förändringar i tillväxten och antalet sysselsatta i förhållande till antalet pensionärer. Om pensionärerna ökar i antal medan antalet sysselsatta minskar på grund av arbetsmarknads- eller demografiska skäl eller om tillväxten blir låg, betyder det att den genomsnittliga pensionen antingen måste sänkas eller att avgiften till systemet måste höjas för att en obalans inte skall uppstå. I ett förmånsbestämt system sker det sistnämnda, medan pensionens storlek justeras i ett avgiftsbestämt system.

ATP-systemet var ett förmånsbestämt fördelningssystem, som skapades under en tid med hög tillväxt och en gynnsam demografi. Vid konstruktionen av detta system togs en god tillväxt och demografisk stabilitet för givet, vilket gjorde att systemets egenskaper vid låg tillväxt och ett växande antal äldre tillmättes en liten betydelse. Det nya pensionssystemet, som konstruerats för att vara stabilt vid olika samhällsekonomiska och demografiska utvecklingsförlopp, är avgiftsbestämt och delvis fonderat. Utbetalda pensioner justeras så att de över en längre tid utvecklas i samma takt som avgiftsunderlaget, som utgörs av lönesumman och ett antal beskattade transfereringar. Dessutom finns en buffertfond för att hantera temporära obalanser mellan inkomster och utgifter.

En viktig skillnad mot ATP-systemet, där pensionens storlek bestämdes av de pensionsgrundande inkomsternas storlek under de bästa 15 åren av en persons yrkesliv, är att varje år med pensionsgrundande inkomst är av betydelse för pensionens storlek i det nya systemet. Detta förbättrar incitamenten att arbeta även under slutet av den yrkesverksamma perioden och gör svartarbete mindre lönsamt. Inbetalda pensionsavgifter räknas sedan årligen upp med något som kan liknas vid en ränteavkastning. För att ge det nya systemet en koppling till tillväxten i ekonomin och garantera även pensionärer en del av framtida standardhöjningar, är tanken i det nya systemet att denna avkastning bestäms av ett index som baseras på utvecklingen av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten. Eftersom avgiftsintäkterna växer med den samlade inkomstutvecklingen, och inte den genomsnittliga, finns en risk att detta leder till instabilitet. Bland annat av detta skäl har systemet försetts med ett balanseringssystem som håller igen indexuppräknningen i de fall då tillgångarna i form av framtida avgiftsinbetalningar och behållningen i buffertfonden understiger den samlade pensionsskulden. Fördelningssystemet kompletteras också med ett individuellt fonderat system där 2,5 av avgiftsatsens 18,5 procentenheter sätts av i ett individuellt sparande, den så kallade premiepensionsdelen.

Ett system som garanterar att avgiftsintäkter och pensionsutgifter på sikt blir lika minskar risken för framtida underskott i pensionssystemet som måste finansieras via upplåning eller höjda skatter. Pensionsreformen innebär därmed att ett potentiellt hot mot de offentliga finanserna har avvärjts och att de risker en låg tillväxt och få sysselsatta medför flyttas direkt till pensionärskollektivet. En mindre gynnsam samhällsekonomisk utveckling kommer således inte att drabba de offentliga finanserna, men däremot framtida pensionärer direkt i form av lägre pensioner. Ett möjligt problem är härvidlag de pensionsrättigheter som baseras på tidigare ATP-regler. Dessa är reellt fastlagda och påverkas med andra ord inte i samma utsträckning om befolkningsutvecklingen eller samhällsekonomi utvecklas oförmånligt. Utgående ATP-pensioner kommer dock att indexeras med ett inkomstindex. Ju lägre tillväxten blir desto större andel av de sammanlagda pensionsutbetalningarna kommer det så kallade ATP-arvet att utgöra, eftersom även värdet av inestående pensionsrättigheter från det nya systemet automatiskt justeras ned.

**Diagram 4.3 Primärt sparande i pensionssystemet samt fondutveckling 2000–2050**



Anm: Den heldragna kurvan visar pensionssystemets primära finansiella sparande i 1998 års priser. Strax före år 2005 blir nettosparandet negativt. Den streckade kurvan visar den fondutveckling som är en följd av sparandet i pensionssystemet, givet en fondavkastning på 3 procent. Observera att diagrammet visar en utveckling utan ett aktiverat balanseringssystem.

Källa: RFV.

I diagram 4.3 visas pensionssystemets primära finansiella sparande, dvs skillnaden mellan löpande avgiftsintäkter och pensionsutgifter i fördelningssystemet, under första halvan av nästa sekel. Beräkningarna förutsätter en genomsnittlig tillväxt i inkomstindex på 1,5 procent. Den fondutveckling som följer av detta sparande liksom en real fondavkastning om 3 procent per år har också beräknats. Tillväxten i inkomstindex under de senaste decennierna visas i tabell 4.1.

**Tabell 4.1 Genomsnittlig årlig förändring av inkomstindex 1960–1998**

Procent

1960-talet	1970-talet	1980-talet	1990-talet	Hela perioden
2,70	1,20	0,07	0,72	1,14

Källa: RFV.

Som framgår av diagram 4.3 förväntas pensionsutbetalningarnas storlek redan om några år överstiga avgiftsintäkterna. Nettosparandet kommer därefter aldrig att bli positivt igen under perioden. De underskott som uppstår måste täckas av den avkastning som buffertfonden ger och genom att ta av fondens tillgångar. Det skall poängteras att diagrammet visar utvecklingen under förutsättning att balanseringssystemet inte aktiveras. När detta träder i kraft kommer pensionsutbetalningarna att justeras ned så att en mer balanserad utveckling erhålls. Det är i skrivande stund inte helt klart hur balanseringen kommer att utformas, vilket gör att den verkliga sparandeutvecklingen inte kan beräknas. De underskott som uppstår är dock så stora att det är troligt att balanseringsmekanismen måste aktiveras snabbt och att den får ett betydande genomslag.

I frånvaro av en nedjustering av pensionernas storlek sker en snabb avveckling av buffertfonden. Om fonden vid årsskiftet 2000-2001 innehåller 520 miljarder och den årliga reala avkastningen på placeringarna är 3 procent per år töms fonden utan balansering redan till år 2030. Denna storlek på buffertfonden bygger på att en slutlig överföring från AP-fonden till statskassan om 155 miljarder genomförs den 1 januari 2001. Ett flertal remissvar till den utredning som ligger till grund för balanseringsmekanismens konstruktion menar dock att överföringen inte bör genomföras.<sup>6</sup> Detta för att öka sannolikheten för att balanseringen inte skall behöva tillgripas. Om överföringen inte genomförs får fonden ett bättre utgångsläge och förloppet blir mer gynnsamt.

Den streckade kurvan i diagram 4.3 är uttryckt som buffertfondens "fondstyrka", dvs hur många års pensionsutbetalningar som helt kan finansieras av fondens tillgångar. Inledningsvis motsvarar fonden cirka 4 års pensionsutbetalningar, men fondvärdet sjunker snabbt och skär nollinjen år 2030. Om fondtillgångarna placeras så att de ger en högre avkastning kommer fondstyrkan inte att sjunka så snabbt utan kan till och med öka. Om avkastningen blir lägre sker det omvända. I den balansering av pensionsutbetalningarna som planeras tas hänsyn till hur fondvärdet utvecklas.

Som en del i pensionsreformen har staten tagit på sig att finansiera utgifterna för bland annat förtids-, efterlevande- och garantipensioner, utgifter som ligger utanför inkomstpensionssystemet. Garantipensionen är ett grundläggande inkomstskydd som ger personer med en låg inkomstbaserad pension ett tillskott så att en viss minimipension uppnås. Staten skall också betala pensionsavgifter för pensionsgrundande

---

<sup>6</sup> Ds 1999:43.



transfereringar och vissa andra verksamheter som är pensionsberättigande i det nya systemet; som studier, värnplikt och föräldraskap för barn under 4 år. Tillsammans uppgår dessa kostnader till mellan 3 och 5 procent av de pensionsgrundande inkomsterna. Statens utgifter för dessa åtaganden är känsliga för hur sysselsättningen och tillväxten utvecklas, de påverkas av antalet förtidspensionärer, arbetslöshetsnivån m m. Om andelen sysselsatta sjunker i framtiden och ett stort antal individer erhåller denna typ av ersättningar, är det möjligt att avgiftsintäkterna som andel av lönesumman ökar snabbare än som andel av de sammanlagda pensionsgrundande inkomsterna. Resultatet bli då att pensionssystemet är i balans medan statens finanser utsätts för påfrestningar.

#### *Litet demografiskt kostnadstryck för övriga statliga transfereringar*

Förutom pensionerna finns det ett antal statliga transfereringssystem som påverkas av förändringar i befolkningens sammansättning. Dessa är barnbidrag, studiebidrag, föräldraförsäkring och bidragsförskott. Även bostadsbidraget kan räknas till denna grupp. Tillsammans uppgick de statliga transfereringarna till knappt 60 miljarder 1998, eller cirka 3 procent av BNP.

Även om antalet födselar förväntas öka något de närmaste åren kommer det totala antalet barn och ungdomar yngre än 20 år att fortsätta att minska ända fram till omkring år 2015. År 2015 kommer det att finnas knappt 20 000 färre barn och ungdomar under 20 år jämfört med i dag, vilket är en minskning med nästan 9 procent. Även antalet personer i åldrarna mellan 20 och 25 år kommer att minska de närmaste åren, men börjar sedan åter öka efter år 2003. Det finns med andra ord inga demografiska skäl till att kostnaderna för denna typ av transfereringar skulle öka under de närmaste 15 åren. Om kostnaderna skall minska måste dock ytterligare två villkor vara uppfyllda. Det första är att utnyttjandegraden inte stiger. Det andra är att transfereringssystemen inte görs mer generösa per bidragsberättigad individ.

Över en längre tidsperiod är det rimligt att anta att ambitionsnivån för dessa transfereringssystem utvecklas i takt med ekonomin i övrigt. I takt med att den offentliga sektorns inkomster ökar kommer även graden av generositet i transfereringssystemen att kunna öka. I vissa system sker detta mer eller mindre automatiskt. Sjuk- och föräldraförsäkringen ökar t ex med löneinkomsterna, bortsett från vissa takregler. I andra system som t ex barnbidrag sker ingen automatisk anpassning utan förändringar kräver diskretionära beslut, vilket i sin tur ger ett större utrymme för omprioriteringar. I de kalkyler som presenteras längre fram i detta kapitel antas att utbetalningens storlek per bidragsberättigad individ

anpassas till statens inkomstutveckling på samma sätt som den statliga konsumtionen. Detta innebär att det inte görs några omprioriteringar mellan transfereringar och konsumtion eller mellan olika transfereringssystem. Istället anpassas de sammanlagda verksamheternas omfattning till inkomstutrymmet.

#### 4.2.2 Äldreomsorg och sjukvård svarar för en allt större del av kommunernas kostnader

##### *Många åldersberoende utgifter för kommunerna*

Även kommunerna har ett antal åtaganden som styrs av den demografiska utvecklingen. Det som skiljer kommunerna från staten är att det i första hand inte är transfereringar, utan tjänster som påverkas av förändringar i befolkningens sammansättning. I tabell 4.2 presenteras resultaten av framskrivningar av de demografiskt betingade kostnaderna för barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg. Framskrivningarna utgår från antaganden om ett oförändrat resursbehov per person i respektive åldersgrupp, oförändrad servicenivå och oförändrad struktur i de olika verksamheterna. I framskrivningarna beaktas därmed inte förändringar i attityder, familjesammansättning, hälsa eller eventuella produktivitets- och kvalitetsförändringar som kan komma förändra dagens ålders- och könsspecifika kostnader (se även bilaga 9 till Långtidsutredningen).

**Tabell 4.2 Demografiskt betingad efterfrågeutveckling för vissa kommunala verksamheter baserad på 1997 års kostnader**

*Index 1998=100*

	Barn- omsorg	Skola	Sjukvård	Äldre- omsorg	<i>Totalt</i>
1998	100	100	100	100	100
2005	82	104	104	109	101
2010	87	95	107	114	102
2015	90	89	111	118	102
2020	92	93	115	127	107
2025	93	96	118	141	112
2030	89	97	121	160	116

Anm: Skola omfattar grundskola, gymnasium och kommunal vuxenutbildning medan sjukvården omfattar både slutna och öppna vård samt tandvård och läkemedelskostnader.

Källor: Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1999 – Finansdepartementet [2000b] och SCB [c].

Av tabell 4.2 framgår att det demografiskt betingade resursbehovet för barnomsorgen och skolan minskar medan behoven inom äldreomsorgen och sjukvården ökar under samma period. För att kostnaderna för verksamheterna skall utvecklas i enlighet med tabellen krävs vidare att produktionen i framtiden sker på samma sätt som i dag, således beaktas inte möjliga effektiviseringar. Någon löneutveckling är inte heller inräknad. Värdet för t ex år 2030 skall med andra ord inte tolkas som en prognos för kostnaderna detta år, utan anger snarare hur mycket högre kostnaderna skulle vara i dag förutsatt att det finns lika många användare som det förväntas finnas år 2030 och att verksamheten i övrigt bedrivs på exakt samma sätt som idag.

År 1997 var kostnaderna för ovanstående verksamheter i runda tal 36 miljarder för barnomsorgen, 79 miljarder för skolan, 82 miljarder för sjukvården och cirka 48 miljarder för äldreomsorgen. Tillsammans utgör det knappt 245 miljarder eller cirka 74 procent av den kommunala konsumtionen. Sammanvägt på detta sätt ökar den totala efterfrågan med cirka 16 procent till år 2030. Ökningen är relativt långsam under de första 15 åren, då fler äldre inom sjukvård och äldreomsorg kompenseras genom ett mindre antal barn inom barnomsorg och skola. Efter år 2015 är efterfrågan på de senare verksamheterna mer eller mindre konstant medan efterfrågan från de äldre fortsätter att öka. Det bör påpekas att om den totala efterfrågan skall utvecklas som i exemplet krävs det att barnomsorg och skola kan anpassas nedåt i takt med att antalet barn blir färre, något som inte är förenligt med den ambitionshöjning som en maxtaxa inom barnomsorgen och en allmän förskola för 4- och 5-åringar innebär.

### *Bättre hälsa kan minska kostnaderna*

Det är rimligt att anta att en stigande medellivslängd också innebär att personer i hög ålder blir friskare. Det är rimligt att morgondagens 75-åring, som kan förväntas leva ett antal år längre än dagens, inte kommer att vara i behov av lika mycket omsorgstjänster som dagens 75-åring. Om omsorgsbehovet därför kommer att minska, överskattar en enkel demografisk framskrivning, baserad på dagens efterfrågemönster, den verkliga efterfrågeutvecklingen. I bilaga 8 till Långtidsutredningen görs en mer grundläggande genomgång av hur effekterna av förbättrad hälsa kan påverka efterfrågan på vård- och omsorgstjänster. I bilagan antas att kostnaderna för äldreomsorgen minskar i takt med att andelen personer som lider av svår ohälsa sjunker i olika åldersklasser. För sjukvården görs en alternativ kalkyl där kostnaderna, i stället för att kopplas till antalet år som gått sedan individens födelse, kopplas till antalet år som återstår till individens dödstilltidpunkt och den ålder vid

vilken han eller hon avlider. Genom att använda genomsnittliga sjukvårdskostnader för olika åldersgrupper och kön under det år personen avlider, året före dödsfallet, två år före dödsfallet osv erhålls sannolikt en mer rättvisande bild av sjukvårdskostnadernas utveckling. När främst de yngre äldre blir mindre vårdkrävande kommer kostnaderna inte att stiga i samma snabba takt.

Av tabell 4.3 framgår att det sammanlagda resursbehovet till och med minskar något fram till år 2015 när de alternativa framskrivningarna för sjukvård och äldreomsorg används samt att efterfrågan endast ökar i mindre utsträckning mellan åren 2015 och 2030.

**Tabell 4.3 Efterfrågeutvecklingen inom äldreomsorg och sjukvård baserad på ett antagande om gradvis förbättrad hälsa**

*Index 1998=100*

	Sjukvård	Äldreomsorg	Totalt
1998	100	100	100
2005	102	103	100
2010	103	103	98
2015	106	102	98
2020	109	105	101
2025	111	112	104
2030	112	123	106

Anm: Den totala efterfrågeutvecklingen baseras på utvecklingen i tabell 4.2 förutom vad avser sjukvård och äldreomsorg.

Källor: Bilaga 9 till Långtidsutredningen – Finansdepartementet [2000b], SCB [c] samt egna beräkningar.

Det bör poängteras att det är många fler faktorer än demografi, hälsa och dödlighet som bestämmer de framtida kostnaderna för vården. När det gäller äldreomsorgen påverkas efterfrågan även av faktorer som tillgång till anhörigomsorg, frivilliginsatser eller privatfinansierad omsorg. Utbudet av kommunala tjänster har också viss betydelse. Inom hälso- och sjukvården är de medicinska framstegen av stor betydelse. Dessa har medfört att allt fler patienter numera överlever akuta sjukdomstillstånd och att patienter med kroniska sjukdomar kan leva längre med ökad livskvalitet och funktionsförmåga. Nya behandlingsmetoder och läkemedel sätts också in allt högre upp i åldrarna. Även om kostnaderna för behandlingen är höga kan det vara svårt att ransonera behandlingar som visat sig vara effektiva. Samtidigt riskerar dock många patienter att insjukna i samma eller någon annan kronisk sjukdom som kräver vård och omsorg. Hälso- och sjukvården och äldreomsorgen utsätts därför för en ständig kostnadspress som är kopplad till den medicin-tekniska

utvecklingen. Betalningsviljan är stor för förbättrad livskvalitet. Jämförelser mellan andra länder visar också att de ekonomiska resurserna har mycket stor betydelse för vilken kostnadsutveckling som kan accepteras för hälso- och sjukvården. Detta talar för att sjukvårdskostnaderna kan öka även om hälsoläget förbättras.

### *Låg produktivitetstillväxt ger ökade kostnader*

En avgörande skillnad mellan ett åtagande i form av en transferering och i form av en offentligt finansierad tjänst är att kostnaderna för att behålla verksamheten på oförändrad ambitionsnivå tenderar att stiga snabbare för den senare. För att transfereringarnas reala köpkraft skall kunna bibehållas behöver de endast öka i takt med inflationsutvecklingen. När det gäller välfärdstjänster är det i stället timlöneutvecklingen som är av betydelse. Löner utgör merparten av kostnaderna vid produktion av de flesta välfärdstjänster, vilket betyder att dessa kostnader normalt stiger i en snabbare takt än inflationen även vid ett oförändrat antal arbetstimmar. Till skillnad mot i tex industrin är det svårt att regelmässigt öka produktionen utan att resurserna ökar i motsvarande grad. Den låga ökningstakten i produktiviteten gör att priset på denna typ av tjänster stiger snabbare än för andra varor och tjänster. Detta torde gälla oavsett om produktionen sker i privat eller offentlig sektor, men för den offentliga sektorn görs i nationalräkenskapssammanhang ett explicit antagande att produktivitetsokningstakten är lika med noll.

Den produktionsökning som krävs för att tillfredsställa den demografiskt betingade efterfrågeökningen i tabell 4.2 är inte särskilt stor i jämförelse med hur den totala konsumtionen och produktionen i ekonomin förväntas växa. Redan år 2015 räknar Konjunkturinstitutet med att BNP har vuxit med drygt 30 procent från dagens nivå och den privata konsumtionen växer under denna period ännu snabbare (se tabell 3.1 i föregående kapitel). Problemet med de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är dock svårigheten att öka produktionen utan att antalet arbetade timmar behöver växa i motsvarande takt. Skillnaden i potential för produktivitetstillväxt för denna typ av tjänster i jämförelse med den övriga ekonomin och svårigheter att skattefinansiera en ökad produktion diskuteras vidare i avsnitt 4.4 nedan.

### 4.3 Internationaliseringen innebär rörligare skattebaser

Den fortgående internationaliseringen medför konsekvenser för finansieringen av välfärdssystemen. De allt mer rörliga skattebaserna, dvs den storhet på vilken skatten beräknas, innebär att varje land inte längre har samma möjligheter som tidigare att välja ett specifikt skattesystem eller skattesatser, vilket sätter vissa restriktioner på välfärdssystemens finansieringsmöjligheter genom skatter. Möjligheten för Sverige att behålla ett internationellt relativt högt skatteuttag beror på, vid sidan av kvaliteten på de tjänster som den offentliga sektorn erbjuder, rörligheten hos olika skattebaser. Med den ökande internationaliseringen följer att det blir allt svårare att beskatta skattebaser som är lätt rörliga, eftersom skattebaserna tenderar att flytta om de beskattas högre i Sverige än i omvärlden. Hur pass känsliga de olika skattebaserna är för en från omvärlden avvikande skattesats hänger samman med hur stor rörligheten är hos respektive skattebas samt hur rörligheten kan komma att utvecklas i framtiden. I princip gäller att ju rörligare en skattebas är desto mindre kan beskattningen avvika från omvärlden utan att skattebasen tenderar att krympa. En krympande skattebas innebär lägre skatteintäkter vid oförändrade förhållanden i övrigt. En låg rörlighet hos en skattebas innebär det motsatta förhållandet, dvs ju mindre rörlig skattebasen är desto större kan avvikelser i skatteuttag vara i jämförelse med omvärlden. Det är bland annat mot denna bakgrund som finansieringen av välfärdssystemen genom skatter i framtiden skall betraktas.

#### 4.3.1 Rörliga skattebaser – en restriktion för skattesystemets utformande

Det övergripande syftet med skatter är att finansiera offentliga åtaganden.<sup>7</sup> Skatteinkomsterna kan öka genom högre skattesatser, vidgade skattebaser eller tillväxt i de befintliga skattebaserna. På sikt måste den offentliga sektorns inkomster och utgifter utvecklas i samma takt. På grund av tidigare underskott och den skulduppbyggnad som dessa inneburit har riksdagen satt som mål att de offentliga finanserna skall uppvisa ett överskott om 2 procent av BNP över en konjunkturcykel. Den offentliga sektorns inkomster är i stor utsträckning beroende av nationalinkomstens utveckling. Ökad syssel-

---

<sup>7</sup> Det finns även andra syften med skatter, t ex korrigerande av marknadsmisslyckanden och omfördelning av inkomster och förmögenheter.

sättning, höjda löner och företagsvinster innebär att skatteunderlaget växer och ger ökade inkomster till staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn. På utgiftssidan leder pris- och löneökningar eller nya åtaganden till ökade kostnader för offentlig konsumtion, transfereringar och investeringar.

Ett givet skatteuttag kan åsamka samhällsekonomin olika kostnader beroende på vilken skattestruktur som väljs. Skatter kan konstrueras så att de ger större eller mindre effekter på skattebetalarnas beteende. Avgörande är också hur skatterna används, dvs vad den enskilde individen får ut av sina skatteinbetalningar. Det är svårt att på vetenskaplig grund fastställa vilket skatteuttag som är samhälls-ekonomiskt optimalt. Enligt skattens optimala beskattningsteori kan ett givet skatteuttag ske till minsta samhälls-ekonomiska kostnad om skatten är högst på de objekt som påverkas minst av prispförändringar.<sup>8</sup> Snedvridningarna minimeras med andra ord genom att skattesatsen anpassas till de olika skattebasernas elasticiteter, dvs deras känslighet för skatteuttages nivå. Om möjligheten att undvika skatt genom att flytta den beskattade verksamheten utomlands förbättras ökar också skattebasens elasticitet med avseende på skattesatsen. Det betyder att den optimala skattesatsen som minimerar snedvridningarna blir lägre, och att det blir svårare att upprätthålla skatteintäkternas nivå vid en given skattesats.

En annan utgångspunkt för beskattningen är att istället sträva efter en likformig beskattning. Likformigheten gör det mindre intressant att skatteplanera genom att flytta resurser mellan olika användningsområden. Båda dessa utgångspunkter för ett skattebeslut kan ibland komma i konflikt med att skatterna skall vara "rättvisa", dvs ha rimliga fördelningspolitiska egenskaper.

I en sluten ekonomi behöver hänsyn inte tas till omvärlden när det gäller valet av nivån på skatteuttag eller valet av skattestruktur. I en öppen ekonomi som den svenska försvårar den fortgående internationaliseringen däremot tillämpningen av likformighetsprincipen. Detta beror på att en konsekvent likformighet förutsätter att andra länder är likformiga på samma nivå. I annat fall tenderar de mest rörliga skattebaserna att flytta och skatteintäkterna därmed att minska vid oförändrade förhållanden i övrigt. Förändringar i riktning mot den optimala beskattningens principer kan således bli nödvändiga, särskilt för rörliga skattebaser som exempelvis kapital. Därtill blir det svårt att höja skatten på mindre rörliga skattebaser i alltför stor utsträckning för att på så vis kompensera för ett skattebortfall. Högre skatter på

---

<sup>8</sup> Hansson, I. & Norrman, E. [1996].

exempelvis arbete kan leda till högre marginaleffekter som i sin tur har negativ effekt på arbetsutbudet.

Arbete med att inom EU harmonisera skatterna har pågått en lång tid och omfattar flertalet skatteområden. Det är i första hand för de indirekta skatterna som mer långtgående resultat uppnåtts. EU:s medlemsstater har bl a kommit överens om en i huvudsak harmoniserad mervärdeskattebas och att normalskattesatsen för mervärdesskatt måste utgöra minst 15 procent. När det gäller punktskatterna har en harmonisering skett beträffande framförallt skattestrukturen för mineraloljeprodukter, alkohol och tobak. Inom andra områden, som beskattning av individer och företag, går dock harmoniseringsarbetet långsammare. Detta arbete har i stor utsträckning koncentrerats till att åstadkomma gemensamma bestämmelser avsedda att minska skadlig skattekonkurrens mellan stater. Några konkreta resultat i form av antagna direktiv har emellertid ännu inte uppnåtts.

Internationaliseringen och de alltmer rörliga skattebaserna innebär sammanfattningsvis att varje enskilt land inte längre har samma möjlighet som tidigare att behålla ett avvikande skattesystem.

### 4.3.2 Tillväxten avgörande för framtida skatteintäkter

I jämförelse med andra länder har Sverige ett högt skattetryck. Redan i slutet av 1970-talet uppgick det svenska skattetrycket till 50 procent av BNP (inklusive sociala avgifter) och har därefter legat över eller omkring denna nivå. Enligt OECD är Danmark och Sverige de enda länder i världen med ett skattetryck över 50 procent.<sup>9</sup> I en alltmer internationaliserad ekonomi kommer det därför sannolikt att vara svårt för Sverige att i någon större utsträckning öka skatteinkomsterna genom att höja skattesatserna eller bredda baserna. Högre skattesatser kan leda till ökade problem med skatteflykt eller skatteplanering. Dessutom får skattebaserna betraktas som breda redan idag. Växande skattebaser och skatteintäkter till följd av tillväxt i ekonomin blir därför av mycket stor vikt för möjligheterna att finansiera välfärdssystemen i framtiden.

---

<sup>9</sup> Sverige, liksom Holland och Danmark, tillhör den grupp länder inom OECD som har en hög andel skattepliktiga transfereringar. De skattepliktiga transfereringarnas inverkan på skattekvoten beräknas till mellan 5,0 och 6,0 procent av BNP. Om skatten på de offentliga transfereringarna exkluderas minskar den uppmätta skattekvoten. Regeringens proposition [1999/2000:1].



### 4.3.3 Arbete främsta skattebasen

Tabell 4.4 visar de största och de viktigaste skattebaserna med tillhörande intäkter och skattesatser år 1999. Av tabellen framgår att kommunalskatten är den största skattekällan. Därefter följer intäkter från socialavgifter och mervärdesskatt. Tillsammans svarar dessa tre skattekällor för närmare 75 procent av de sammanlagda prognostiserade skatteintäkterna år 1999. Resterande skatter utgörs huvudsakligen av kapitalsskatter och övrig skatt på konsumtion.

**Tabell 4.4 Skattebaser och skatteintäkter**  
*Prognos för år 1999*

Skatt	Skattesats	Bas	Intäkt mdkr	Skatt på
Kommunalskatt	31,48 %	1 020 mdkr	321	Arbete
Sociala avgifter	33,06 %	840 mdkr <sup>1</sup>	290	Arbete
Mervärdesskatt	6-25 %	1 120 mdkr	142	Konsumtion
Alkohol- & tobaksskatt	– <sup>2</sup>	– <sup>2</sup>	17	Konsumtion
Statlig inkomstskatt	20-25 %	125 mdkr	29	Arbete
Bolagsskatt	28 %	184 mdkr	51	Kapital
Fastighetsskatt	0,5-1,5 %	2 040 mdkr	23	Kapital
Övriga kapitalsskatter	– <sup>2</sup>	– <sup>2</sup>	36	Kapital
Allm. pensionsavgifter	6,95 %	870 mdkr	61	Arbete
Energiskatt				
- bensin, miljöklass 2	4,43 kr/l	5 400 000 kbm	24	Konsumtion
- el, övrig användning	15,1 öre/kWh	72 TWh		
- el, fjärrvärme	12,8 öre/kWh	8 TWh		
- el, industri m m	0 öre/KWh	60 TWh	11	Konsumtion
- olja, lågbeskattad	1 785 kr/kbm	8 700 000 kbm		
- olja, högbeskattad	2 649-3 168 kr/kbm	5 000 000 kbm	15	Konsumtion

Anm: Den offentliga sektorns skatteintäkter 1999 beräknas till 1 039 miljarder kronor, exklusive kommunmoms.

<sup>1</sup> Inklusivt egenföretagare.

<sup>2</sup> Flertalet skattesatser och skattebaser.

Källa: Finansdepartementet.

I tabellen redovisas även på vilken produktionsfaktor skatten tas ut. När det gäller skatter och deras belastning på produktionsfaktorerna (arbete och kapital) är det viktigt att ha i åtanke att den som formellt är skyldig att betala skatten i realiteten inte behöver vara den som slutligen drabbas

av den.<sup>10</sup> En skatt påverkar priser, löner och kapitalavkastning, vilket ger en rad indirekta effekter på samhällsekonomin som kan förskjuta kostnaderna för skatten. Som exempel kan nämnas arbetsgivaravgifterna, som betalas av arbetsgivarna, men som regel resulterar i ett lägre löneutrymme för arbetstagarna. Med detta synsätt blir även skatt på konsumtion ytterst en skatt på arbete.

#### 4.3.4 Skatt på arbete den största skattekillan

Olika former av skatt på arbete är den i särklass största källan till skatteintäkter och därmed för finansieringen av välfärden. Av tradition brukar arbetskraften betraktas som en resurs som är möjlig att beskatta hårdare än i andra länder eftersom arbetstagarnas rörlighet anses vara låg. Arbetskraften brukar med andra ord inte vara särskilt benägen att utnyttja löne- och skatteskillnader mellan olika länder. Arbetskraftens mobilitet inom EU är låg i dag även om det finns en långsiktig trend som visar på att rörligheten mellan länderna ökar. Utvandringen av arbetskraft från Sverige har ökat under 1990-talet. Detta beror både på situationen på den svenska arbetsmarknaden och på att de praktiska och juridiska möjligheterna att arbetskraftsutvandra har ökat väsentligt i och med Sveriges inträde i EU (se vidare kapitel 7 om arbetskraftens mobilitet och utbildningsnivå).

I ett internationellt perspektiv är skattenivån på arbete i Sverige hög. OECD genomför årligen en undersökning av skatteuttaget på en genomsnittlig industriarbetarlön i olika länder.<sup>11</sup> Vid jämförelser av det totala skatteuttaget, dvs både inkomstskatt och sociala avgifter i relation till den totala lönekostnaden tillhör Sverige den grupp av länder som har det högsta skatteuttaget. Både medel- och marginalskatteuttaget uppgår till cirka 50 procent. Även i länder som Belgien, Tyskland och Italien ligger medelskatteuttaget på över 50 procent medan länder som USA, Kanada och Storbritannien har en betydligt lägre nivå, cirka 30 procent. Vid en jämförelse av marginalskatteuttagen är det däremot betydligt fler länder som har ett högre uttag än Sverige. En viktig skillnad mellan Sverige och andra länder är dock att i Sverige träder marginalskatteskärpningen i kraft vid förhållandevis låga inkomster. Vid en jämförelse av skatteuttagen i högre lönelägen än det genomsnittliga framgår att Sverige är i topp, både vad gäller medel- och marginalskatteuttag.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Den slutliga bördan av skatten brukar kallas incidens.

<sup>11</sup> OECD [1999m].

<sup>12</sup> Vid en jämförelse av medel- och marginalskatteuttaget för en lön som uppgår till 167 procent av medellönen är skatteuttaget i Sverige bland de högsta bland OECD-länderna.

De ekonomiska incitamenten för rörlighet bland arbetskraften beror inte enbart på det generella skattetrycket utan också på hur skattesystemen är konstruerade. I Sverige är skatte- och bidragssystemets utjämningsseffekt betydande vid en internationell jämförelse. Detta torde dämpa det ekonomiska utbytet för individer och hushåll i låg- och mellaninkomstskikten av att flytta utomlands, och på så vis motverka mobiliteten för de grupperna. För höginkomsttagare/välutbildade är bilden däremot annorlunda. För dessa är incitamenten att flytta stora till följd av en hög genomsnittlig skattesats i kombination med ett lågt löneläge i förhållande till andra länder. Rörligheten kan därför bli stor för denna typ av arbetskraft. En viktig aspekt är således att olika grupper på arbetsmarknaden kan reagera väsentligt olika.

Det är givetvis inte enbart skattetrycket som har betydelse för de ekonomiska incitamenten att flytta. Även lönerna och priserna på det som konsumeras relativt omvärlden är av stor betydelse. Hur stor skillnaden är mellan nettolönens köpkraft avgör styrkan i flyttbenägenheten. En individ väger också in vad han eller hon får ut för den skatt som betalas. Toleransen för ett högt skattetryck är större om man upplever att pengarna används väl. Den rationelle individen söker sig till det land som bäst tillgodoser preferenserna vad gäller avvägningen mellan skattebörd och offentlig service, men tar också hänsyn till sociala faktorer och transaktionskostnader. Yngre och välutbildade personer har vanligen lägre transaktionskostnader samtidigt som de får en mycket hög avkastning genom att flytta till ett annat land. Det skall poängteras att rörlighet i sig inte är av ondo, eftersom arbetskraftsmobilitet och utbyte mellan olika länder generellt sett är bra för ekonomin. Ökad rörlighet för med sig värdefulla kunskaper och erfarenheter från andra länder. Ett problem föreligger dock om nettoflödet av utbildad arbetskraft till landet långsiktigt är negativt, eller om den kompetens som invandrarna för med sig inte tas tillvara (se vidare kapitel 7).

Individens utbildningsnivå är viktig för rörligheten, vilket dels beror på att utbildning liksom arbetslivserfarenheter i allt större utsträckning blivit internationellt gångbara. Utbildningsnivån samvarierar i sin tur med inkomstnivån, vilket tyder på att individer med större rörlighet har högre inkomster och därmed betalar mer i skatt. När det gäller finansieringen av välfärdssystemen är det dock viktigast att bedöma vilken nettoeffekt flyttningarna har på skatteintäkterna. Under lång tid har invandringen till Sverige genomsnittligt varit större än utvandringen, och för att kunna bedöma nettoeffekten är det även nödvändigt att studera om de inflyttade får arbete och därigenom kan bidra till finansieringen av välfärdssystemen.

Slutsatsen blir att arbetskraftens ökade rörlighet ännu inte påverkar finansieringen av välfärdssystemen i någon större utsträckning. Detta förklaras med att den del av arbetskraften som är internationellt rörlig fortfarande utgör en liten andel av den totala arbetskraften. Den långsiktiga trenden mot ökad rörlighet kan i framtiden i viss utsträckning också komma att motverkas av det faktum att befolkningen blir allt äldre, eftersom det är de yngre som flyttar mest.<sup>13</sup> Denna utveckling gäller såväl för personer födda i Sverige som för personer födda utomlands. Även om den totala lönesumman och därmed skatteintäkterna inte påverkas i någon större utsträckning av dagens nivå på migrationen så bör utvecklingen av denna ändå följas. Det finns en risk att positiva tillväxteffekter uteblir om personer med viktig kompetens systematiskt lämnar landet eller avstår från att komma hit av skatteskal, vilket på sikt kan ge viss påverkan på finansieringen av välfärdssystemen. Det problematiska för finansieringen av välfärdssystemen är om det är nettoskattebetalare som lämnar landet eller avstår från att komma hit.<sup>14</sup> Trots den ökade rörligheten mellan länder är den viktigaste förutsättningen för stabila skatteinkomster att inga stora avgörande förskjutningar sker i befolkningens sammansättning eller förvärvsintensitet.

### 4.3.5 Kan konsumtionsskattesatserna behållas?

Den näst största skattekällan är skatt på konsumtion av varor och tjänster, vilket framgår av tabell 4.4.<sup>15</sup> Konsumtionen har varit och kommer förmodligen också fortsättningsvis att vara en stabil bas för beskattning. Det är framförallt vid gränserna mellan länder som skillnader i skattesats kan medföra att skattebasen krymper. De som bor långt ifrån en landgräns kommer rimligtvis inte att resa långt för att handla t ex livsmedel eller kapitalvaror till en något lägre moms. Den förhållandevis nya företeelsen med handel via Internet kan genom att den sänker rese- och andra transaktionskostnader på sikt medföra minskade skatteintäkter.

---

<sup>13</sup> Industriförbundet m.fl. [1999].

<sup>14</sup> Personer vars skatteinbetalningar överstiger erhållna bidrag, pensionsrättigheter m m.

<sup>15</sup> Skatt på konsumtion kan betraktas som en skatt på produktionsfaktorn arbete, eftersom löntagarna inte kan vältra över skatten på någon annan. Konsumtionsskatten kan därmed även påverka arbetskraftens rörlighet.

### *Även momsen är en viktig skatteälla*

Mervärdesskatten (momsen) utgör den största delen av konsumtions-skatterna och bidrog 1999 med cirka 14 procent av de totala skatteintäkterna. Sverige har tre mervärdesskattesatser där normalskattesatsen är 25 procent samt två stycken reducerade skattesatser på 12 procent för livsmedel, inrikes transporter och hotelltjänster, respektive 6 procent för dagstidningar. Vid en jämförelse av EU-ländernas normalskattesatser framgår att Sverige och Danmark har den högsta normalskattesatsen med 25 procent medan Luxemburg har den lägsta med 15 procent. Tysklands normalskattesats är 16 procent, Storbritanniens 17,5 och Frankrikes 20,6 procent. Det är rimligt att tro att Sveriges relativt höga normalskattesats på sikt kan behöva anpassas till en något lägre nivå med anledning av den ökade internationaliseringen som bland annat innebär ökad handel över gränserna.

#### **Faktaruta 4.1**

##### **Principer för momssystem**

Ett momssystem kan konstrueras utifrån två olika grundprinciper. Den ena är *destinationsprincipen* där skattebasen utgörs av den konsumtion som sker inom landet. Eftersom konsumtionen kan beräknas som inhemsk produktion plus import minus export och investeringar, innebär detta att moms läggs på import men ej på export och investeringsvaror. Den andra principen är *ursprungsprincipen* som innebär att en vara beläggs med produktionslandets moms vid försäljning i andra länder. Principen innebär att importerade varor beläggs med en annan momssats än hemmaproducerade. Destinationsprincipen är den i dag mest tillämpade ordningen.

Källa: Hansson, I. & Norrman, E. [1996].

Ytterligare en faktor som talar för en press nedåt på momsskattesatsen är EU-kommissionens förslag från 1996 om ett gemensamt momssystem. Enligt detta förslag skall ursprungsprincipen tillämpas till skillnad mot den i dag vanligtvis tillämpade destinationsprincipen (se faktaruta 4.1). Bakgrunden är att destinationsprincipen kräver gränskontroller, vilka har avvecklats mellan länderna. En övergång till ursprungsprincipen får konsekvenser för svenska företag, vilka i ökad utsträckning kommer att konkurrera med utländska varor som belastas med lägre momssatser. Vid en övergång till ursprungsprincipen kan länder med en högre momsskattesats, såsom Sverige, tvingas sänka skattesatsen för att inte företagen skall tappa marknadsandelar.

*Gräns- och internethandel kan minska skatteintäkterna*

Gränshandel är det traditionella hotet mot skatteintäkter från moms. I takt med att andra hinder för handeln försvinner, som t ex nationella krav på en varas beskaffenhet, kan denna handel antas få en större omfattning. I Öresundsregionen kommer den nya broförbindelsen till Danmark att underlätta handeln över gränserna. Enligt gällande regler betalar personer moms i det land där inköpet sker. Varorna kan sedan föras in i Sverige utan att svensk moms betalas. Om scenariet hade varit att varan i stället skulle ha inköpts i Sverige kan man påstå att detta innebär minskade skatteintäkter för Sverige. Ett exempel på sådan handel är t ex den ökande bilimporten, företrädesvis från Tyskland. Betydelsen av gränshandel skiljer sig dock åt mellan olika varor och är störst för homogena varor som är dyra och lätta att frakta.

En förhållandevis ny företeelse som också kan tänkas påverka skatteintäkterna från moms är den ökande internethandeln. Avgörande för betydelsen av denna handel är naturligtvis både handelns omfattning och regler om beskattningsland, men framför allt om handeln i praktiken kan kontrolleras och beskattas. Genom tillgången till Internet kan konsumenterna i allt större utsträckning handla i andra länder och därmed tillgodogöra sig lägre priser, vilka kan bero på skillnader i skatteuttag eller andra faktorer. De varor som främst handlas över Internet i dag är böcker, tidningar, tidskrifter, CD-skivor och resor. Med tiden blir det sannolikt alltmer naturligt att handla via Internet eftersom användandet av tekniken till stor del är en generationsfråga. Detta talar för att handeln i framtiden sannolikt kommer att öka. Det är svårt att beräkna internethandelns inverkan på skatteintäkterna, men en undersökning bedömde att handeln via Internet uppgick till 5,8 miljarder kronor 1998, vilket kan jämföras med den totala importen på 698 miljarder kronor.<sup>16</sup>

Under senare år har internethandeln ökat mycket kraftigt och OECD bedömer att handeln fortsätter att växa i en mycket snabb takt de närmaste åren.<sup>17</sup> Storleken på de förlorade skatteintäkterna till följd av internethandeln har beräknats uppgå till mellan tre och fyra miljarder kronor om internethandeln får det uppsving som många förväntar sig.<sup>18</sup> Utvecklingen av internethandeln kommer med stor sannolikhet att vara av betydelse för momsintäkterna i framtiden.

---

<sup>16</sup> Stigberg, D. [1998].

<sup>17</sup> OECD [1999a].

<sup>18</sup> Eklund, K. [1998].

*Mervärdesskatten på väg att harmoniseras?*

Det är givetvis svårt att förutse till vilken nivå en anpassning av momssatsen på sikt kan komma att ske. Små skillnader i momssatsen mellan Sverige och andra länder torde inte innebära alltför drastiska minskningar av skatteintäkterna. En viss avvikelse gentemot andra länder med lägre skattesatser torde därför vara möjlig.<sup>19</sup> Det är inte orimligt att anta att skattesatsen hamnar någonstans mellan nivån i Sverige och Danmark (25 procent) och nivån i Luxemburg (15 procent). Det finns i och för sig länder utanför EU som har en betydligt lägre skattesats än 15 procent. En sänkning av mervärdesskatten med en procentenhet innebär 4,5-5,0 miljarder i minskade skatteintäkter.<sup>20</sup> En enkel överslagsberäkning resulterar således i ett statligt skattebortfall på cirka 32-35 miljarder kronor 1998 om momssatsen skulle sänkas till 18 procent.<sup>21</sup>

*Hur påverkas punktskatterna av internationaliseringen?*

Punktskatterna utgör tillsammans den fjärde största skattekällan, men står totalt sett för en relativt liten andel av skatteintäkterna. Punktskatterna omfattar skatt på en rad olika varor bland annat alkohol, bränslen, elkraft, lotterier, fordon och tobak. Bland de varor som punktskattebeläggs i Sverige finns både varor vars efterfrågan inte är särskilt priskänsliga, t ex bensin, och varor som visat sig vara mycket känsliga för ett pris som avviker alltför mycket från omvärlden, t ex tobak. Om priset på varan avviker alltför mycket från omvärlden, oberoende av om det beror på skattesatsens storlek eller inte, kan det leda till minskade skatteintäkter. När det gäller energi och miljörelaterade skatter kommer merparten av skatteintäkterna från bränsleprodukter, vilka är varor som är svåra att frakta på ett säkert sätt. Denna skattebas kan därför anses som förhållandevis stabil.

När det gäller olika energiskatter eftersträvas inom EU en harmonisering av regelverken. En sådan påverkar troligen inte de svenska skattenivåerna i någon större utsträckning. Harmoniseringen innebär snarare att de länder vars energibeskattnings är lägre kommer att

---

<sup>19</sup> Till exempel överväger transportkostnaderna ofta skillnader i prisnivåer eller mervärdesskattesatser. Prisskillnader mellan varor och tjänster är ofta större än vad enbart beskattningen föranleder, men olikheter i skattesatser kan förstärka eller dämpa incitamenten till gräns- och internethandel.

<sup>20</sup> Finansdepartementet.

<sup>21</sup> Beloppet är beräknat utifrån antagandet att övriga mervärdesskattesatser är oförändrade.

närma sig de länder som i dag har en högre energibesättning. Sverige och andra industriländer har undertecknat det s k Kyotoprotokollet, vilket ställer substantiella krav på minskning av bland annat koldioxidutsläppen. Styreffekten hos de befintliga styrmedlen är troligen inte tillräckliga, vilket ställer energi- och miljöskatternas nivåer och utformning under fortsatt diskussion. Konjunkturinstitutet har funnit att koldioxidskatten måste öka med en faktor 2,5 för att Sverige skall uppfylla Kyotoåtagandet. (Se vidare kapitel 3 och 5 samt bilaga 2 till Långtidsutredningen.)

Slutsatsen av ovanstående är att harmoniseringen av energi- och miljörelaterade skatter knappast kommer att innebära att några krav ställs på en sänkning av de svenska skatterna. De eventuella hoten mot skatteintäkterna i framtiden kommer snarare från om miljöskatterna styr bort från den användning och produktion som ger upphov till miljöskador. Om skatterna medverkar till att miljöskadorna minskar, minskar samtidigt skattebasen. På kort och medellång sikt är dock varor som bränsle relativt okänsliga för prisförändringar. Energiskatten har i dag två syften, dels att internalisera vissa miljökostnader, dels att vara finansieringskälla. Om energiskattens syfte skulle ändras till att vara helt fiskal, är den att betrakta som en stabil skattebas. Även om skattestyrmedlet i miljöpolitiken hittills har visat sig vara effektivt för att uppnå högt ställda miljömål diskuteras även andra styrmedel, exempelvis handel med utsläppsrätter och frivilliga avtal med industrin. Detta kan möjligen komma att påverka skatteintäkterna på längre sikt.

När det gäller alkohol och tobak är varorna däremot mycket priskänsliga. Sverige och de nordiska länderna har sedan länge haft kraftigt avvikande punktskatter på alkohol och tobak. Liksom momsen är punktskatterna särskilt känsliga för gränshandel och även för smuggling. Gränshandeln kommer troligen att öka när nuvarande begränsningar i införselreglerna upphör. Eftersom gränskontrollerna mellan EU-länderna avvecklas, har EU-kommissionen dragit slutsatsen att punktskatterna bör harmoniseras. De kontrollproblem som uppstår med internethandel och postorderhandel talar också för en harmonisering av punktskatterna på sikt. Det går heller inte att bortse från den olagliga konkurrens som smuggling och hemmaproduktion utgör.



### 4.3.6 Kapitalskatter – skatt på ägande och investeringar

Skatt på kapital bidrar, i jämförelse med skatt på arbete och konsumtion, i förhållandevis liten utsträckning till finansieringen av välfärdssystemen. Denna skattebas är ändå intressant att beskriva i sammanhanget eftersom den i hög grad påverkas av internationaliseringen. Det finansiella kapitalet brukar betecknas som den allra mest rörliga skattebasen. Skatt på kapital, realkapital och finansiellt kapital, omfattar bland annat företagsskatt, fastighetsskatt, skatt på kapitalinkomster, samt förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt. Realt kapital är fasta tillgångar som maskiner och fastigheter. Finansiellt kapital är tillgångar som köps och säljs, t ex obligationer. Aktier utgör en speciell sorts kapital, eftersom de är en real kapitaltillgång, men de utgör även en finansiell placering som ger avkastning och ingår i den meningen också i det finansiella kapitalet.

Det finns i princip två olika kapitalskatter: skatt på fysiska personers kapitalinkomster och skatt på juridiska personers inkomster. Det är i sammanhanget viktigt att skilja mellan kapital som *används* i landet och kapital som *ägs* av boende i landet. Den personliga kapitalskatten, skatt på kapitalinkomster, förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt tas i huvudsak ut i det land där ägaren bor oavsett var i världen kapitalavkastningen uppstår. På så vis kan personliga kapitalskatter betraktas som skatt på sparande. Företagsskatterna däremot tas i huvudsak ut i det land där kapitalet används och kan därför betraktas som skatt på investeringar.

I Sverige beräknas kapitalbeskattningen 1999 stå för sammanlagt cirka 10 procent av de totala skatteintäkterna. Intäkterna kommer i första hand från företagsskatter medan personliga kapitalskatter beräknas svara för cirka 3,5 procent av skatteintäkterna.

#### *Företagsbeskattningen mindre avvikande*

Den svenska bolagsskatten, dvs skattesatsen för aktiebolag och andra juridiska personer, är 28 procent, vilket i ett internationellt perspektiv betraktas som lågt. Genom olika typer av formella och informella undantagsmöjligheter kan dock den effektiva skattesatsen, dvs vad företagen slutligen betalar i bolagsskatt, avvika från den officiella skattesatsen. Eftersom bolagsskatten påverkar avkastningen på reala investeringar, maskiner, fastigheter etc innebär den svenska bolagsbeskattningen i jämförelse med andra länder i sig inte något hinder för investeringar i Sverige. En viktigare aspekt än nivån på enskilda skattesatser är dock det totala skattetrycket för företagen. Se vidare

kapitel 8 om företagsskatter och det svenska företagsklimatet i ett internationellt perspektiv.

### *Personlig kapitalskatt – en rörlig skattebas*

En fysisk person bosatt i Sverige är skattskyldig här för kapitalinkomster oavsett var i världen dessa uppstår. Den s.k. residensprincipen vid beskattning ställer krav på att staterna erhåller uppgifter om sina medborgares tillgångar och att möjligheter till kontroller finns. Svårigheterna med att kontrollera att de regler som finns efterföljs gör det möjligt att inneha finansiella tillgångar i länder med lägre kapitalbeskattning. En hög nationell skatt på innehav av eller avkastning på finansiellt kapital medför därför risken att skattebaserna flyttar till länder med lägre skatt. Valet för en svensk placerare står i princip mellan att spara i Sverige och betala 30 procent i skatt eller att förlägga sina placeringar utomlands och, genom skattefusk, helt undgå kapitalskatt. Med andra ord är det inte skattebasens rörlighet i sig som är problemet utan att möjligheterna till fusk har ökat genom internationaliseringen. Dessa ökade möjligheter till fusk innebär dock att skattebasen *de facto* blivit mer rörlig, vilket leder till lägre skatteintäkter under oförändrade förhållanden i övrigt.

Ett mycket grovt mått på hur mycket kapital som placerats utomlands ges av skillnaden mellan det sparande som redovisas i Nationalräkenskaperna (NR) och sparandet enligt Finansräkenskaperna (FiR).<sup>22</sup> Differensen mellan dessa två mått, som har förekommit länge men tenderat att växa under senare år, indikerar ett stort och ökande utlandssparande som inte deklarerats. Mellan 1990 och 1997 mer än fördubblades det ackumulerade utlandssparandet, från cirka 135 miljarder kronor till 332 miljarder kronor. Om dessa 332 miljarder kronor är placerade i aktier utomlands kan skattebortfallet på utdelningar och reavinster uppskattas till cirka 6,7 miljarder kronor. Till detta skall även läggas den förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt som eventuellt uteblir. Statskassan skulle tillföras ytterligare 2 miljarder kronor vid antagande om att åtminstone hälften av de 332 miljarderna är förmögenhetsskattepliktiga. Osäkerheten om den framtida kapitalutflyttningen är stor. Om tidigare trender består kan det ackumulerade icke redovisade utlandssparandet öka till närmare 380 miljarder kronor

---

<sup>22</sup> Differensen mellan NR och FiRs mått på sparande kan bero på flera felkällor. NR kan överskatta sparandet eller det kan finnas ett sparande som inte fångas upp av FiR. I FiR samlas statistik in från bland annat Finansinspektionen och andra myndigheter. Om det sker ett sparande utomlands för att t ex undgå beskattning fångas det inte upp av FiR.

år 2002. Samtidigt är det värt att notera att den genomsnittliga årliga ökningen av utlandssparandet mellan åren 1990-1997 var cirka 25 miljarder kronor, vilket skall sättas i relation till det deklarerade finansiella sparandet som grovt räknat uppgick till 1 250 miljarder kronor 1997. I sammanhanget skall nämnas att kapitalbeskattningens storlek även påverkas av det samlade skatetrycket från förmögenhets-, arvs- och gåvoskatten i Sverige.

Ytterligare en konsekvens av kapitalets ökade rörlighet är att skuldernas rörlighet inte ökar i samma utsträckning. Detta som en följd av skattereduktionen på utgiftsräntor. På lite längre sikt finns en risk att statens nettoskatteintäkter på så vis minskar. En eventuell sänkning av kapitalbeskattningen skulle, vid en konsekvent tillämpning, innebära att skattereduktionen på utgiftsräntor begränsades i motsvarande grad. På sikt kan en sådan åtgärd få effekter på fastighetspriser och hushållens förmögenheter men troligen även få fördelningspolitiska konsekvenser.

Om det arbete som pågår inom EU för att harmonisera skatterna fortskrider, och som för Sverige generellt innebär sänkningar till lägre nivåer, kvarstår likväl en risk att det finansiella kapitalet flyttar till andra länder med lägre skatt utanför EU. Problematiken med en lägre skatt på kapital skall även betraktas ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. En sannolik utveckling är att det i framtiden blir allt svårare att finansiera offentlig verksamhet via dessa skatter.

#### 4.4 Kan ett fungerande offentligt välfärdssystem bibehållas?

I tidigare avsnitt har tre trender identifierats som kommer att ha betydelse för framtida tillväxtmöjligheter och för finansieringen av den offentliga sektorn. Färre personer i åldrarna 16-64 år gör att utbudet av arbetskraft på sikt kommer att minska. En åldrande befolkning ökar efterfrågan på offentligt producerade välfärdstjänster, främst sjukvård och äldreomsorg. Samtidigt är det troligt att en alltmer internationaliserad ekonomi skapar ett tryck nedåt på skattesatserna, vilket innebär svårigheter att behålla dagens skattekvot.

Dessa trender har diskuterats var och en för sig och försök har gjorts att bedöma storleken och allvaret i utvecklingen, bland annat genom att sätta dem i relation till utvecklingen i Konjunkturinstitutets basscenario. Detta scenario sträcker sig dock bara fram till år 2015, en tidpunkt då de demografiska förändringarnas effekter på samhällsekonomin ännu inte

slagit igenom fullt ut. Mellan år 2015 och år 2030 förväntas antalet personer som är 80 år eller äldre att öka med cirka 255 000 eller drygt 50 procent, medan antalet personer i arbetsför ålder minskar med cirka 225 000 personer. Mot denna bakgrund är det intressant att försöka förlänga Konjunkturinstitutets scenario ytterligare 15 år för att få en bild av i vilken utsträckning utvecklingen ger upphov till problem med att finansiera de välfärdstjänster som i dag tillhandahålls av den offentliga sektorn.

#### 4.4.1 År 2015 till 2030 – färre i arbetsför ålder

De beräkningar som beskrivs nedan baseras på utvecklingen i Konjunkturinstitutets basscenario fram till år 2015. För många variabler antas att utvecklingen fortsätter i samma takt som under perioden 1998-2015 även under de följande 15 åren, dvs fram till år 2030. För ett antal variabler finns det dock anledning att göra alternativa antaganden under denna period.

- Utbudet av arbetskraft styrs efter år 2015 av den arbetsföra befolkningens utveckling, dvs antalet personer mellan 16-64 år. En andel av dessa, samma andel som Konjunkturinstitutet använder år 2015, står till arbetsmarknadens förfogande. Andelen förändras sedan något, baserat på åldersmässiga förändringar i sammansättningen och på åldersspecifika arbetskraftstal.
- Andelen av arbetskraften som är arbetslös eller sysselsatt i arbetsmarknadspolitiska åtgärder hålls konstant på 2015 års nivå.
- Medelarbetstiden fortsätter att sjunka under hela perioden i samma takt som under åren 1998-2015, dvs med -0,2 procent per år. Samma förändringstakt gäller för både privat och offentlig sektor.

Som framgår av tabell 4.5 innebär denna framskrivning av Konjunkturinstitutets scenario att antalet sysselsatta år 2030 kommer att vara fler än i dag, trots att den arbetsföra befolkningen är mindre. Antalet arbetade timmar kommer dock att vara betydligt färre. Veckoarbetstiden beräknas sjunka från i genomsnitt 36,8 timmar år 1998 till 35,5 timmar år 2015 och 34,5 timmar år 2030.

**Tabell 4.5 Utvecklingen på arbetsmarknaden fram till år 2030**

		1998	2015	2030
Befolkning i åldrarna 16–64 år	<i>tusental</i>	5 559	5 582	5 414
Antal reguljärt sysselsatta	<i>tusental</i>	3 943	4 184	4 018
Medelarbetstid	<i>timmar per år</i>			
	<i>och sysselsatt</i>	1 596	1 537	1 492
Arbetade timmar	<i>miljoner timmar</i>	6 314	6 437	5 998

Källor: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000] samt egna beräkningar.

En nyckelvariabel vid bedömningen av framtida tillväxtmöjligheter är antagandet om produktivitetsutvecklingen. Vid ett givet utbud av arbetskraft bestämmer produktiviteten BNP:s storlek. I Konjunkturinstitutets basscenario antas produktiviteten i näringslivet öka med 2,3 procent per år under perioden 2010-2015, vilket är en historiskt sett hög nivå i jämförelse med de senaste trettio åren. Under de därpå följande fem åren antas förändringstakten gradvis sjunka till genomsnittet för perioden 1980-1998, 2,0 procent per år. Denna tillväxt antas sedan vara konstant under de resterande tio åren. I den offentliga sektorn antas produktiviteten, som tidigare nämnts, vara konstant. Det kan ifrågasättas om antagandet att produktivitetstillväxten är noll inom offentlig sektor är giltigt för en så lång period som drygt trettio år. Denna fråga diskuteras mer utförligt i avsnitt 4.5.1.

Allokeringen av resurser mellan privat och offentlig sektor under perioden 2015-2030 bestäms av hur den offentliga sektorns inkomster utvecklas, vilket i sin tur beror på hur skattebaser och skattesatser utvecklas, samt av ett finansiellt balanskrav. Som framgår av avsnitt 4.3 ovan finns det anledning att tro att skattebaserna blir mer lättrorliga i framtiden på grund av en tilltagande internationalisering. Denna utveckling gör det osannolikt att skattekvoten, de sammanlagda skatteinkomsterna som andel av BNP, kan fortsätta att växa. I kalkylen antas därför att skatteinkomsterna växer i proportion till BNP i löpande priser under perioden 2015-2030. Det antas sedan att samtliga dessa inkomster kan användas för att finansiera de offentliga utgifterna, dvs kravet på överskott i de offentliga finanserna ersätts efter år 2015 i kalkylen av ett krav på finansiell balans.

Med dessa antaganden skapas därmed ett utbudsstyrt utrymme för den offentliga konsumtionen mot vilket de demografiskt framräknade behoven kan ställas. Inkomstutvecklingen i den offentliga sektorn sätter ett tak för konsumtionsutrymmet då tillgängliga medel skall täcka pris- och löneökningar, samt en eventuell expansion av verksamheternas

omfattning. På lång sikt är det därigenom den generella tillväxten i ekonomin som avgör i vilken utsträckning det är möjligt att behålla dagens välfärdssystem på nuvarande ambitionsnivå, om det finns utrymme att höja ambitionsnivån eller om en anpassning nedåt måste ske.

**Tabell 4.6 Genomsnittlig procentuell utveckling för vissa nyckelvariabler 1998 till 2015 och 2015 till 2030**

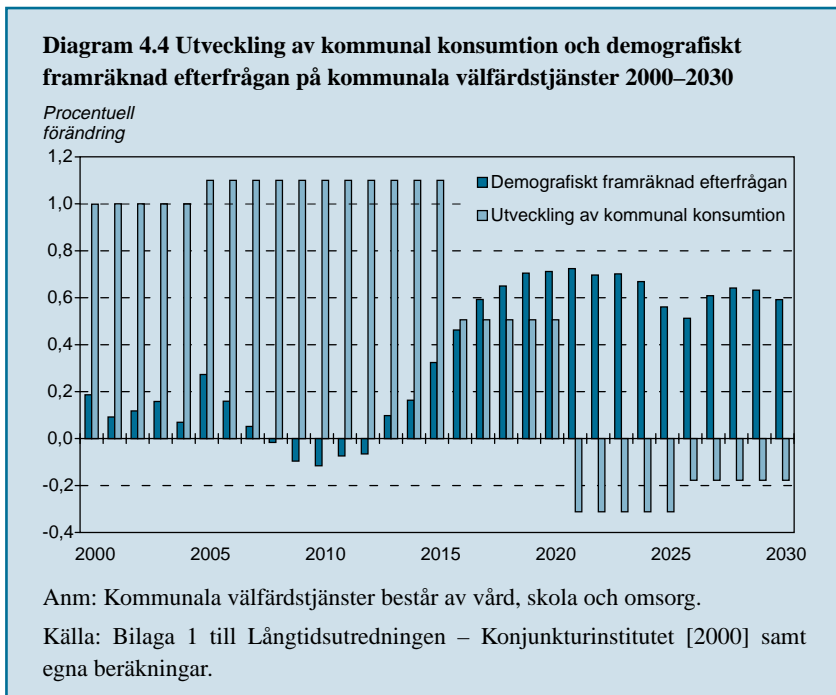
	1998-2015	2015-2030
Arbetade timmar	0,1	-0,5
Produktivitet i näringslivet	2,1	2,0
BNP-tillväxt	1,9	1,2
Nominell timlöneökning	3,8	4,0
Kommunal konsumtion <i>volymutveckling</i>	1,1	0,0
Kommunal konsumtion <i>löpande priser</i>	4,6	3,8
Kommunala inkomster	4,2	3,6
Kommunala utgifter	4,0	3,7
Transfereringar till hushåll	4,0	3,5

Källor: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000] samt egna beräkningar.

Som en följd av den arbetsmarknads- och produktivitetsutveckling som redogjorts för ovan sjunker tillväxten under åren efter 2015 ytterligare jämfört med den föregående tioårsperioden. I genomsnitt växer BNP i volym med endast cirka 1,2 procent per år. Följderna för den offentliga sektorn blir mer dramatiska. Om skatteinkomsterna inte växer snabbare än BNP i löpande priser, cirka 3,5 procent per år, blir utrymmet för en offentlig konsumtionsökning negativ. Lönerna i offentlig sektor antas öka i samma takt som i näringslivet, cirka 4 procent per år, och i avsaknad av en positiv produktivitetsutveckling innebär det att tillväxten i de offentliga inkomsterna inte räcker för att täcka pris- och löneökningar, utan omfattningen på verksamheterna måste dras ned. Trots detta fortsätter den offentliga sektorn att växa i termer av andel sysselsatta och andel av BNP. År 2030 utgör den offentliga konsumtionen 29,5 procent av BNP och 39,2 av de sysselsatta är anställda där jämfört med 28,5 respektive 36,4 procent år 2015 och 25,9 respektive 31,2 procent 1998. Denna utveckling kan tyckas förvånande, men hänger samman med skillnaderna i produktivitetstillväxt mellan den offentliga sektorn och den övriga ekonomin. I näringslivet, framför allt i industrin, växer produktionen utan att antalet arbetade timmar eller sysselsatta ökar. I den offentliga sektorn kan produktionen endast öka om antalet arbetade timmar växer i samma utsträckning. Om sedan

medelarbetstiden sjunker kommer antalet sysselsatta att växa ännu snabbare.

De offentliga inkomsterna skall också räcka till ett antal transfereringssystem. För dessa har antagits att barnrelaterade transfereringar (barnbidrag, föräldraförsäkring etc) har en koppling till antalet barn i respektive åldersgrupp, medan arbetsmarknadsrelaterade transfereringar (såsom arbetslöshetsersättningen men även socialbidragen) har en koppling till antalet arbetslösa. Transfereringsutgifterna per person har sedan tillåtits växa i den takt inkomst- och konsumtionsutvecklingen tillåter. På så sätt har inga omprioriteringar mellan transfereringar och konsumtion eller mellan olika transfereringsprogram gjorts. Ett undantag från denna princip är pensionssystemet där inkomster och utgifter baseras på ett underlag från Riksförsäkringsverket.



I diagram 4.4 jämförs den årliga förändringen i den demografiskt betingade efterfrågan på kommunalt finansierade tjänster, barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg (som också presenterades i tabell 4.2) med de möjligheter till ökad produktion av dessa tjänster som erhålls kalkylen, den kommunala konsumtionen. Det framgår av diagrammet att

produktionsmöjligheterna överstiger efterfrågeökningen fram till runt år 2017, förutsatt att omfattningen av tjänsterna bibehålls på dagens nivå. Detta kan tolkas som att ambitionsnivån höjs under denna period. Under åren därefter gäller det omvända. En låg tillväxt vad gäller BNP och skatteinkomster i kombination med antagandet om oförändrad produktivitet i den offentliga sektorn gör att inkomsterna inte räcker till för att behålla verksamheten på oförändrad nivå efter år 2015. Samtidigt förväntas efterfrågan på offentligt producerade tjänster stiga kraftigt av demografiska skäl. Slutsatsen blir att kvalitetsambitionerna gradvis måste sänkas under denna period om tjänsterna skall kunna fördelas till alla som efterfrågar dem.

Det trendbrott i konsumtionsutvecklingen som sker efter år 2015 kan synas dramatiskt, men beror på två olika synsätt på kommunernas förmåga att upprätthålla konsumtionsutvecklingen genom höjda skatter. I Konjunkturinstitutets basscenario växer den kommunala konsumtionen i jämn takt ända fram till år 2015, men till priset av en stigande skattekvot (se tabell 3.6). Efter år 2015 antas fortsatta höjningar av skattekvoten vara omöjliga och i stället görs en anpassning av konsumtionsutgifterna till inkomstutvecklingen vid ett konstant skattetryck. Om konsumtionen i stället tillåts utvecklas i takt med den framräknade efterfrågeutvecklingen skulle skattekvoten behöva höjas med ytterligare cirka 2,5 procentenheter av BNP fram till år 2030.

#### 4.4.2 Välfärdssystemen i de alternativa scenarierna

Utvecklingen under perioden *efter* år 2015 kan jämföras med den som Konjunkturinstitutet beskriver i sina alternativa scenarier (dessa scenarier beskrivs närmare i kapitel 3 och bilaga 1 till Långtidsutredningen). I lågtillväxtscenariet antas medelarbetstiden sjunka i snabbare takt än i basscenarioet, vilket leder till en lägre tillväxt. Utvecklingen av konsumtionsutrymmet blir då likartad den som målats upp ovan, redan under perioden *fram till* år 2015. Färre arbetade timmar gör att den offentliga sektorns inkomster växer i långsammare takt än den som redovisades i avsnitt 4.4.1, vilket leder till ett mindre offentligt konsumtionsutrymme. Till skillnad mot den ovan beskrivna utvecklingen beror detta dock i första hand inte på att antalet personer mellan 16 och 64 år minskar, utan på den snabbare nedgången i medelarbetstid. Av tabell 3.6 i kapitel 3 framgår att en höjning av skattekvoten är nödvändig redan under de första decennierna av nästa sekel i det fall antalet arbetade timmar utvecklas som i lågtillväxtscenariet. Detta gäller även om den offentliga konsumtionen utvecklas på ett betydligt mindre expansivt sätt än i basscenarioet.



Skulle utvecklingen i lågtillväxtscenariet bli bestående även efter år 2015 kommer skillnaden mellan den demografiskt betingade efterfrågan och konsumtionsutvecklingen att bli än mer slående. Nedgången i medelarbetstid i kombination med att antalet individer i arbetsför ålder kontinuerligt minskar gör att skatteunderlaget utvecklas mycket oförmånligt (jämför diagram 4.1). Fram till år 2015 har ett fall i den offentliga konsumtionen kunnat undvikas genom en successiv höjning av skattekvoten. Huruvida detta verkligen är möjligt i en allt mer internationaliserad värld kan diskuteras. Att finansiera en växande efterfrågan på vård och omsorg genom höjda skattesatser torde dock vara problematiskt på längre sikt.

Det andra alternativscenariot visar att en mer gynnsam utveckling på arbetsmarknaden och en högre tillväxt möjliggör en betydligt snabbare expansion av den offentliga sektorn utan att finansieringsproblem uppstår. Den goda utvecklingen förklaras till en del av att andelen sysselsatta av dem mellan 16 och 64 år växer kontinuerligt under hela perioden fram till år 2015. I slutåret är cirka 80 procent av den arbetsföra befolkningen sysselsatt, något som inte har varit fallet sedan början av 1990-talet.<sup>23</sup> Det är emellertid inte troligt att antalet arbetade timmar kan fortsätta att växa efter år 2015 genom att sysselsättningsgraden ökar ytterligare. En viss andel av personerna mellan 16 och 64 år kommer alltid att stå utanför arbetsmarknaden på grund av studier, sjukdom eller av arbetsmarknadsskäl. När arbetskraftsreserverna är uttömda så kommer den demografiska utvecklingen att bli bestämmande för utvecklingen, både vad gäller arbetskraftsutbud och tillväxtmöjligheter generellt och vad gäller den offentliga sektorns resursutrymme.

#### 4.4.3 Vägvalen är viktiga

Två policyval framstår som betydelsefulla mot bakgrund av ovanstående resonemang. Ett första sådant är hur en rimlig konsumtionsutveckling över tiden bör se ut. I Konjunkturinstitutets basscenario sker en relativt snabb konsumtionstillväxt initialt, då ambitionen för den offentliga konsumtionen höjs utöver vad som är demografiskt motiverat. I förlängningen av utvecklingen sker sedan ett omslag, då ambitionsnivån

---

<sup>23</sup> Denna andel skall inte förväxlas med Regeringens målvariabel för sysselsättningen som räknas på befolkningen mellan 20 och 64 år. Om 80 procent av de mellan 16 och 64 år är sysselsatta är sysselsättningsandelen med all sannolikhet ännu högre bland de mellan 20 och 64 år, eftersom andelen sysselsatta normalt är betydligt lägre än genomsnittet bland gymnasieungdomar.

måste sänkas. Sett över hela perioden växer konsumtionsutrymmet snabbare än den demografiskt betingade efterfrågan, varför ambitionsnivån år 2030 är högre än 1998 trots neddragningarna under den senare delen av tidsperioden. Anpassas konsumtionsutvecklingen istället mer till den demografiska utvecklingen skulle sparandet kunna vara högre inledningsvis, vilket leder till en minskad skuldbörda och därmed lägre ränteutgifter. En snabbare amortering av statsskulden skulle då prioriteras och statsbidragen till kommunsektorn anpassas nedåt i motsvarande utsträckning. Detta skulle förbättra förmågan att hantera de efterfrågeökningar som kan förutses efter år 2015 utan att ambitionsnivån för välfärdssystemen måste sänkas.

Ett annat viktigt policyval måste göras mot bakgrund av den offentliga sektorns beroende av sysselsättningsutvecklingen i näringslivet. Ju fler som är sysselsatta i näringslivet och ju fler timmar dessa arbetar, desto snabbare växer skattebaserna och desto enklare blir finansieringen av offentlig sektor utan att ett tryck uppåt uppstår på skattekvoten. Den välfärdsvinst som en kortare arbetstid ger måste därför ställas mot de konsekvenser denna får för den offentliga sektorns resursutrymme. Det är vidare troligt att reallönen efter skatt är av betydelse när den enskilde fördelar sin tid mellan arbete och fritid. Om ett mindre antal arbetade timmar leder till krympande skatteintäkter och behov av att höja skattesatserna, kan en sådan höjning få till följd att arbete förlorar ytterligare i värde relativt den obeskattade fritiden. Det finns således en risk för att hamna i en ond spiral, där höjda skattesatser får en negativ effekt på sysselsättningen och därmed på skatteinkomsterna. Om den enskilde inte heller bär hela kostnaden för sin fritid riskerar de offentliga utgifterna för olika arbetsinkomstersättande transfereringssystem att öka, vilket ytterligare försvårar att klara de offentliga åtagandena.

Försörjningsbördan blir visserligen lättare om de möjligheter att minska kostnaderna för äldreomsorg och sjukvård, som en friskare äldrebefolkning innebär, kan tas till vara. Det grundläggande problemet är dock att kostnaderna för att producera välfärdstjänster som sjukvård, undervisning och omsorg tenderar att öka snabbare än den genomsnittliga prisutvecklingen i ekonomin. Detta gäller eftersom löner utgör en så stor del av produktionskostnaderna och möjligheterna att höja produktiviteten är begränsade, vilket gör att det krävs en god tillväxt i skatteinkomsterna enbart för att bibehålla omfattningen på verksamheterna. Skall en sådan inkomstutveckling komma till stånd utan att skattetrycket höjs krävs det att antalet arbetade timmar i näringslivet ökar.

Eftersom den enskilde individen endast betalar en liten del av kostnaderna för välfärdstjänsterna själv, medan resten slås ut på alla skattebetalare, sker inte den avvägning mot annan konsumtion som görs

om individen står för hela kostnaden, vilket tenderar att ytterligare öka efterfrågan. Det finns starka skäl att skattefinansiera vissa av de offentliga tjänsterna, inte minst de som har att göra med fördelning och externa effekter. Det skulle t ex av många upplevas som orättvist om endast de mest välbeställda hade råd med dyrbara sjukvårdsinsatser. Vidare har många av tjänsterna inom t ex utbildningsväsendet en högre samhällsekonomisk avkastning än individuell avkastning, vilket talar för att de bör subventioneras. Skattefinansiering är dock inte problemfri. Sverige har redan idag en i internationell jämförelse stor offentlig sektor och ett högt skattetryck. Om framtiden kommer att innebära att allt fler blir sysselsatta i den offentliga sektorn, där förmågan att sänka kostnaderna genom effektivare produktionsmetoder är liten, växer behovet av skatteinkomster än mer. Allmänhetens förtroendet för skattesystemet och viljan att betala skatt är beroende av att systemet uppfattas som rättvist och effektivt, att man får något i utbyte för sina skattebetalningar. Om graden av omfördelning mellan individer ökar genom att beskattningen av arbetsinkomster skärps för att finansiera andra gruppers vård- och omsorgsbehov, kan det leda till att acceptansen för skattesystemet minskar.

Utmaningen för den ekonomiska politiken består således i att skapa en god cirkel där tillväxt och en växande sysselsättning ger förutsättningar för att finansiera välfärdstjänster utan att skattetrycket upplevs som oskäligt eller leder till ineffektivt resursutnyttjande. Samtidigt finns det skäl att redan i dag beakta den demografiskt betingade efterfrågeökningen som är att vänta efter år 2015 vid beslut som rör den offentliga sektorns storlek och finansiering.

## 4.5 Kan resurserna användas mer effektivt?

### *Produktiviteten kan öka i offentlig sektor*

En viktig fråga mot bakgrund av framtidens finansiering av välfärdssystemen är om verksamheterna kan bedrivas mer effektivt, dvs om det finns möjligheter att få ut mer av de resurser som används. Som en följd av att de offentliga finanserna blev sämre under 1990-talets första hälft höjdes kraven på produktivitetstillväxt och effektivisering av den offentliga sektorn. De sämre finanserna har lett till omprövningar av olika åtaganden; ökad marknadsorientering och konkurrens har accepterats som ett medel för att effektivisera verksamheterna. Detta har i sin tur gjort det möjligt att pröva efterfrågestyrning via avgifts-

finansiering, nya verksamhetsformer och entreprenadupphandling i stället för produktion i egen regi.

Den ökade andelen alternativa driftsformer har i de flesta kommuner medverkat till en effektivare resursanvändning. Detta har dels resulterat i minskade kostnader, dels i tydligare och mera preciserade krav på verksamheten.<sup>24</sup> Inom tex äldreomsorgen har studier visat att entreprenader inom hemtjänst och särskilt boende kan vara kostnadseffektivt för kommunen på kort sikt utan att kvaliteten försämras för den enskilde. När det gäller effekter på lång sikt går det ännu inte att dra några generella och säkra slutsatser.<sup>25</sup> Erfarenheter från konkurrensutsättning visar vidare att betydande produktivitetsförbättringar kan uppnås oberoende av driftsform. Att tävla om uppdrag stimulerar till att förändra arbetsformer och organiseringen av arbetet, vilket i sin tur inspirerar till effektiviseringar i kommunens egen verksamhet. Flera studier av konkurrensutsättning inom äldreomsorgen tyder på att konkurrensutsättningen har sänkt kostnaderna och höjt kvaliteten.<sup>26</sup> Socialstyrelsens genomgång av erfarenheter fram till år 1996 visar att flera kommuner har sänkt sina kostnader med 5-10 procent samtidigt som kvaliteten på tjänsterna inte har försämrats. Under de senaste åren har ersättningarna vid konkurrensupphandling i flera fall sjunkit ytterligare. Vid en jämförelse av ersättning per boende vid början av 1990-talet och år 1998 har nivån på ersättningarna ofta sjunkit i storleksordningen 30-40 procent i fasta priser.<sup>27</sup>

I en undersökning som genomförts av Svenska Kommunförbundet om konkurrensutsättning av ”mjuka verksamheter” konstateras dock att för att konkurrensutsättningen skall bli lyckad krävs att kommunerna etablerar kompetenta upphandlingsorganisationer samt att vårdtagare, personal och fackliga organisationer involveras i arbetet.<sup>28</sup> Vidare krävs ett omfattande politiskt förarbete och att ett konkurrensprogram antas. Med andra ord kräver även effektiviseringsarbetet investeringar i form av tid och pengar. Bortsett från omsorgstagarnas resursanspråk och personalens löner, kan priset för arbetsinsatser i framtiden även komma att öka som en följd av anpassningen av andra förmåner och förbättrade arbetsvillkor för personalen. Detta för att underlätta för den omfattande personalrekrytering som kommer att behövas.

Det saknas tyvärr bra underlag för göra en samlad bedömning av hur stort utrymmet kan vara för effektiviseringar i framtiden. Produktiviteten

---

<sup>24</sup> Svenska Kommunförbundet [1999b].

<sup>25</sup> Socialstyrelsen [1996].

<sup>26</sup> Fölster, S. [1998].

<sup>27</sup> Svenska Kommunförbundet [1999c].

<sup>28</sup> Svenska Kommunförbundet [1999b].

inom enskilda verksamheter kan troligen öka ytterligare med hjälp av bland annat konkurrensutsättning eller hot om konkurrensutsättning. För detta talar bland annat de relativt stora kostnadsskillnader för likartade verksamheter som fortfarande kvarstår mellan olika kommuner. Under hösten 1997 genomförde Svenska Kommunförbundet en enkätundersökning där utvecklingen av alternativa driftsformer under de kommande fem åren studerades. Nära hälften av kommunerna och kommunalnämnderna svarade att de trodde att en överföring till alternativ drift inom äldreomsorgen kommer att ske under den närmaste femårsperioden. Skolan är ett annat område där tillväxten av den alternativa driften sannolikt kommer att fortsätta. Däremot var kommunerna tveksamma till att utvecklingen kommer att vara densamma inom barnomsorgen som inom äldreomsorgen och skolan. En anledning till att många kommuner inte tror på ökad alternativ drift inom barnomsorgen är att antalet barn i förskoleålder minskar.<sup>29</sup> Undersökningen tyder alltså på att antalet alternativa driftsformer sammantaget kommer att öka inom kommunernas "mjuka verksamheter". Detta torde innebära en ökad konkurrensutsättning jämfört med i dag, något som på sikt kan leda till en mer effektiv verksamhet. Kommunförbundet gör bedömningen att det är rimligt att utgå från att kommunerna åtminstone kan öka effektiviteten med några procentenheter fram till år 2010.<sup>30</sup>

Som tidigare påpekats är det komplicerat att mäta produktiviteten i offentlig sektor, eftersom produktionen inte prissätts på en marknad och förändringen i tjänsternas kvalitet är svår att bedöma. Tjänsteproduktion inom vård, skola och omsorg är i högsta grad personalkrävande, vilket gör att möjligheterna till produktivitetshöjningar sannolikt är betydligt mindre i dessa verksamheter än i andra delar av ekonomin. Detta gäller oavsett om produktionen sker inom offentlig sektor eller i näringslivet.

Slutsatsen blir att även om möjligheterna att löpande öka produktionen av välfärdstjänster utan att nya resurser tillförs är begränsade, är tillvaratagandet av de möjligheter till ökad effektivitet och bättre resursutnyttjande viktigt för att motverka effekten av den utveckling som diskuterats ovan.

---

<sup>29</sup> Svenska Kommunförbundet [1998a].

<sup>30</sup> Svenska Kommunförbundet [1998c].

### 4.5.1 Begränsat utrymme för avgiftshöjningar

Om det i framtiden visar sig vara svårt att finansiera välfärdssystemen med skatter kan ökade avgifter utgöra ett komplement. Frågan är i vilken utsträckning avgifterna kan höjas och bidra till att finansiera välfärdssystemen i framtiden.

Avgifternas roll för finansieringen avspeglas i deras betydelse för kommunernas intäkter. När kommunernas ekonomi blev sämre under 1990-talet höjdes avgifterna inom flera områden. Föräldraavgifterna inom exempelvis barnomsorgen ökade kontinuerligt under 1990-talet. Avgiftsfinansieringsgraden, dvs andelen av den totala kostnaden för verksamheten som finansieras av föräldraavgifter, ökade från cirka 10 procent 1990 till knappt 17 procent 1998.<sup>31</sup> Så gott som samtliga kommuner har numera olika former av tidsrelaterade och inkomstrelaterade avgifter. Dessutom finns det ett fåtal kommuner med enhetstaxor. Även inom äldreomsorgen har såväl avgifter som konstruktionerna förändrats. Allt fler kommuner går över till taxor som tar hänsyn till både inkomst och omfattning av insatserna. I dag har åtta av tio kommuner en taxa som innebär att avgiften ökar i takt med inkomsten. Vissa kommuner har infört taxor där åtskillnad görs mellan personliga omvårdnadsinsatser och serviceinsatser. Exempel på en sådan modell är att omvårdnadsinsatser debiteras enligt en inkomst-differentierad taxa och att serviceinsatser debiteras enligt en timtaxa.<sup>32</sup> Det är t ex inte ovanligt att taxan är högre för hemservice än för omvårdnad.<sup>33</sup> Genom att konstruera avgiftssystem där avgifterna är olika stora för olika tjänster kan kommunerna styra efterfrågan mot vissa typer av tjänster.

Avgiftsnivåer och taxekonstruktioner har således fungerat som en viktig finansieringskälla för kommunerna i tider med ansträngd ekonomi, både för att täcka kostnaderna och som ett verktyg att påverka omfattningen av och inriktningen på efterfrågan. Avgifternas nivåer och konstruktioner påverkar beteendet hos dem som tillhandahåller tjänsterna och hos dem som nyttjar verksamheten. En ökad avgiftsfinansiering håller tillbaka den efterfrågade volymen. En annan effekt av en ökad avgiftsfinansiering är att efterfrågan på kommunalt finansierade tjänster i högre utsträckning avvägs mot annan privat konsumtion. En ökad avgiftsfinansiering kan därmed även få effekter utanför den kommunala sektorn. Ökade avgifter i den offentligt finansierade verksamheten påverkar vidare konkurrensvillkoren genom att utrymmet

---

<sup>31</sup> Skolverket [1999a].

<sup>32</sup> Svenska Kommunförbundet [1997].

<sup>33</sup> Lundén, B. & Sundström, G. [1999].

för den verksamhet som privata entreprenörer bedriver utökas. På så sätt kan en ökad avgiftsfinansiering indirekt bidra till att öka både utbudet och konkurrensen.

Avgifternas storlek beror inte enbart på kommunalpolitiska överväganden utan även på begränsningar i lagstiftningen. Inom utbildningsområdet är t ex möjligheterna att ta ut avgifter begränsade, eftersom undervisningen skall vara avgiftsfri inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Inom barnomsorgen får sk skäliga avgifter tas ut, men avgifterna får inte bli så betungande att föräldrarna av ekonomiska skäl avstår från att låta barnen delta i verksamheten. Inom äldreomsorgen får avgifter tas ut förutsatt att de är skäliga och att den enskilde får tillräckligt med pengar kvar för att täcka sina personliga behov (det så kallade förbehållsbeloppet).

Frågan är om avgifterna kan öka ytterligare för att på så sätt bidra till välfärdssystemens finansiering i framtiden. Det är möjligt att avgifterna kan komma att höjas på enskilda tjänster, men utrymmet för stora avgiftshöjningar inom flera verksamheter får i dag bedömas som begränsade. Inom barnomsorgen höjdes avgifterna successivt under 1990-talet och taxekonstruktionerna utvecklades på ett sådant sätt att marginaleffekterna uppmärksammades. Höga marginaleffekter, dvs när en ökad arbetsinkomst till stor del försvinner i högre skatt, minskade bidrag och högre barnomsorgsavgifter, är främst ett problem i ett arbetsutbudsperspektiv. För kommunerna har valet av avgiftsnivåer och konstruktioner inneburit en avvägning mellan kostnader för barnomsorg och skatteintäkter. I ett samhällsekonomiskt perspektiv kan alltför höga taxor leda till oönskade effekter, som exempelvis att föräldrar arbetar mindre eller anlitar ”svarta” dagmammor. Om regeringens förslag om en sk maxtaxa inom barnomsorgen genomförs kommer kommunernas möjligheter att påverka efterfrågan på barnomsorg på samma sätt som tidigare att begränsas, samtidigt som belastningen på skattesystemet ökar. Maxtaxa inom barnomsorgen kan också tänkas leda till att liknade krav framförs för andra verksamheter och att det totala utrymmet för avgiftsfinansiering därmed minskar.

Kommunerna kan i viss mån påverka efterfrågan på andra sätt, till exempel genom information om kommunens tjänster och genom att styra efterfrågan med hjälp av utbudet av tjänster. Det har visat sig att när det finns goda möjligheter att få tillgång till en viss tjänst ökar efterfrågan. Det kan således sägas att utbudet av tjänster i viss utsträckning styr befolkningens beteendemönster.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Svenska Kommunförbundet [1999c].

Mycket talar för att den allt vanligare inkomstdifferentieringen av avgifterna inom äldreomsorgen också kan komma att minska i framtiden.<sup>35</sup> Skälen till detta är bland annat den starka kritik som riktats mot denna utformning av avgiftssystemet från pensionärernas intresseorganisationer och att inkomstdifferentierade taxor för med sig betydande administrativa kostnader för kommunerna. Ytterligare skäl är att avgifterna i kombination med det statliga pensionssystemets konstruktion ger upphov till stora marginaleffekter för pensionärerna. Resultaten kan bli att motiven till att spara för ålderdomen uppfattas som mycket begränsade. Starkt inkomstrelaterade avgifter kan också uppmuntra till avgiftsplanering. Höga avgifter kan även innebära negativa fördelningspolitiska konsekvenser. Till exempel kan höga avgifter inom äldreomsorgen leda till att pensionärer utan goda ekonomiska resurser avstår från hjälp som de behöver.

Sammantaget är utrymmet för att i någon större utsträckning höja avgifterna inom olika verksamheter och för att på så sätt bidra till finansieringen av välfärdstjänsterna förhållandevis begränsat. Svenska Kommunförbundet gör bedömningen att kommunernas avgifts-inkomster i dag inte skulle kunna öka med mer än några miljarder kronor bortsett från sådana förslag som kräver förändrad lagstiftning.<sup>36</sup> Vid en bedömning av möjligheten att ta ut avgifter i framtiden är det dock viktigt att ta med i beräkningen att utrymmet för att ta ut avgifter kommer att öka i takt med att invånarnas levnadsstandard stiger. Därav följer att avgiftsintäkterna kommer att öka inom t ex äldreomsorgen, i takt med att de första åldersgrupperna med full ATP närmar sig den ålder då de behöver äldreomsorg, och i den mån avgifterna är kopplade till inkomsten. Skulle det visa sig vara svårt att höja skattekvoten i den omfattning som krävs i framtiden samtidigt som hushållens inkomstutveckling blir god, ökar troligen betalningsviljan för denna typ av tjänster oavsett om de tillhandahålls av privata eller offentliga aktörer.

#### 4.5.2 Kan kontolösningar utgöra ett komplement?

Omfattningen av välfärdssystemen, en i internationell jämförelse hög skattekvot och en växande framtida efterfrågan på välfärdstjänster har bidragit till en diskussion om välfärdssystemen kan finansieras med effektivare modeller än med de som utvecklades under 1950- och 1960-talen, när väsentligt annorlunda ekonomiska och demografiska förhållanden rådde. Oavsett utformningen finns det behov av att på något

---

<sup>35</sup> Svenska Kommunförbundet [1998c].

<sup>36</sup> *ibid*



sätt omfördela resurser över livet och mellan individer för att garantera en rimlig välfärd. Ingen människa kan leva på eget arbete i livets alla skeden. Under delar av livet är alla oförmögna att försörja sig själva på grund av för låg eller för hög ålder, sjukdom, studier eller arbetslöshet. Under de yrkesverksamma åren bidrar individen med mer skatt än vad som kommer tillbaka i form av transfereringar. Endast en mindre del av omfördelningen sker mellan olika individer, medan omfördelningen över livet för samma individ är mer omfattande. En del menar att den senare typen av omfördelning kan hanteras på ett bättre sätt om den görs mer lik ett individuellt sparande, genom att kopplingen mellan skatter och avgifter å ena sidan och förmåner å den andra därigenom blir tydligare.

#### *Kan välfärdskonton vara ett alternativ?*

En alternativ finansieringsmodell som diskuterats flitigt i den offentliga debatten är olika former av välfärdskonton. Grundprincipen för modellen är att varje individ sparar på ett eget konto med både lånemöjligheter och försäkringsskydd. Sparandet är obligatoriskt så att en del av lönen varje månad betalas in på kontot. Den enskilde individen kan sedan använda kontot vid sjukdom, arbetslöshet, studier, föräldraledighet m m. Vid varje uttag minskar behållningen på kontot. Den kontobehållning som återstår vid den yrkesaktiva periodens slut får tas ut i form av pension. Ett välfärdskonto fördelar således en individs resurser över tiden. I ungdomen och ålderdomen är individen i större behov av likviditet än under medelåldern, vilket är den period då individen har möjlighet att spara. Således ger välfärdskontot den unge individen möjlighet att låna från framtida sparkapital, medan den äldre individen kan använda ackumulerat sparkapital.

Genom att individen i stor utsträckning själv får besluta om hur pengarna används uppmuntras han eller hon till ett sparsamt utnyttjande, vilket skulle öka effektiviteten eftersom denne antas optimera sitt utnyttjande utifrån sina preferenser. Sparandet i ekonomin torde därmed öka samtidigt som marginaleffekterna på arbete kan minska. Inbetalningarna till systemet är i och för sig obligatoriska, men pengarna förblir individens. Systemet innebär därmed att kopplingen mellan arbete, inbetalning och förmåner blir tydligare för den enskilde. Den skatt som fortfarande betalas in till staten blir lägre än tidigare och detta gör att skattetrycket kan sänkas.

Vid en bedömning av en välfärdskontomodell är det viktigt att inse att individer i olika stor utsträckning drabbas av inkomstbortfall vid t ex sjukdom eller arbetslöshet, vilket innebär att välfärdskontona kommer att bli mycket ojämnt belastade. ”Otursförföljda” individer kommer att

ha mindre inbetalningar och större utbetalningar än genomsnittet, och får därigenom i slutändan en mindre pension. Lån i systemet blir aktuellt innan personerna börjar förvärvsarbete samt om de senare i livet tvingats tömma sitt konto. Med andra ord är en risk med modellen att de personliga sparkapitalen kommer att fördelas ojämnt i ekonomin, vilket kan minska välfärden på samhällsnivå. Sannolikt är nuvarande socialförsäkringssystem överlägset kontomodellen vad gäller välfärdens fördelning mellan individer, men dock inte nödvändigtvis över tiden.

En viktig fråga i sammanhanget är vilka delar av dagens socialförsäkringssystem som ändå kan lämpa sig för lösningar av kontomodell. Det är knappast lämpligt att låta ett välfärdskonto omfatta hela det socialförsäkringssystem som finns i dag, eftersom det finns en risk att stora grupper skulle vara tvungna att "tömma" sina konton tidigt i livet. Statens kostnader att hjälpa dessa personer kan då bli lika höga som för dagens system.<sup>37</sup> I första hand bör kontoformen begränsas till att omfatta sådant som har ett stort inslag av omfördelning över livscykeln och utelämnat de delar som handlar om fördelningen mellan olika individer. En sådan utformning skulle innebära att kontot omfattade t ex studielån, föräldraförsäkring och pension, men inte t ex sjukförsäkringen. En fara med att utforma dessa system så att det i större utsträckning blir en fråga om omfördelning över livscykeln är att incitamenten till samhällsnyttiga aktiviteter som barnafödande och studier etc minskar.

I samband med det nya pensionssystemet skapas en struktur för ett kontosystem genom att ett obligatoriskt individuellt fondsparande införs, det så kallade premiepensionssystemet. Detta gör det lättare att i framtiden gradvis föra över andra lämpliga delar av välfärdssystemen till ett personligt kontosystem. Av samma skäl som gäller övergången från ett fördelningssystem till ett fonderat pensionssystem kan övergången för andra delar av socialförsäkringen vara problematisk. Under en övergångsperiod skall både ett sparande för eget framtida bruk byggas upp, samtidigt som behövande utan tidigare tillgångar i kontosystemet skall försörjas. Det är svårt att bedöma hur pass betydelsefull roll välfärdskonton kan komma att spela som alternativ och komplement till dagens system. Sannolikt är vissa delar av socialförsäkringarna mer lämpade för denna typ av lösningar än andra. Om framtida inkomster inte längre kan växa med hjälp av högre skattesatser utan endast i takt med skattebasernas tillväxt, ökar dock vikten av högre effektivitet och sänkta kostnader i transfereringssystemen genom alternativa lösningar.

---

<sup>37</sup> Björklund m.fl. [1998].

## 4.6 Slutsatser

De framtida befolkningsförändringarna innebär att andelen personer i arbetskraften kommer att minska i jämförelse med dem som står utanför. De som deltar i arbetskraften kommer dessutom att bli allt äldre. Fler äldre i befolkningen kommer att leda till en ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster, särskilt äldreomsorg och sjukvård. Det är dock möjligt att befolkningen inte bara blir äldre utan också friskare, vilket talar för att kostnaderna för äldreomsorg och sjukvård inte behöver öka i samma takt som antalet äldre.

Den tilltagande internationaliseringen av ekonomin sätter gränser för hur höga skatterna kan vara och begränsar därmed möjligheterna att höja skattekvoten för att finansiera efterfrågeökningen på välfärdstjänster. Internationaliseringen medför troligen att skatteinkomsterna fortsättningsvis inte kan växa genom höjda skattesatser, utan endast i samma takt som tillväxten i ekonomin.

Den största delen av de offentligt tillhandahållna välfärdstjänsterna kommer sannolikt även i framtiden att finansieras via skattesystemet. De befolkningsförändringar som förväntas äga rum under de närmaste decennierna kommer att sätta press på finansieringen av de svenska välfärdssystemen. Långtidsutredningens analyser tyder på att det på sikt blir svårare att finansiera välfärdssystemen via skatter, åtminstone om nuvarande ambitioner skall bibehållas. En minskning av antalet personer i arbetskraften i kombination med en oförändrad eller lägre skattekvot sätter ett tak för de offentliga inkomsternas tillväxtmöjligheter. Detta innebär svårigheter att öka utrymmet för offentligt finansierade välfärdstjänster.

Den offentliga sektorn är beroende av antalet arbetade timmar i den privata sektorn för tillväxt i skatteinkomsterna. Detta motiverar att ansträngningar görs för att hålla antalet arbetade timmar uppe. Ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättning, även för den äldre delen av arbetskraften, är därför viktig. En flexibel pensionsålder tillsammans med ett skattesystem som är inriktat mot att stimulera tillväxten förbättrar förutsättningarna för detta. Eftersom Sverige redan i dag har ett, i internationell jämförelse, högt arbetskraftsdeltagande saknas den outnyttjade buffert av arbetskraft bland kvinnorna som finns i de flesta andra länder. Mot denna bakgrund är det angeläget att långsiktigt upprätthålla antalet arbetade timmar genom bibehållen medelarbetstid. Den välfärdsvinst som en förkortad arbetstid medför måste vägas mot de försämrade möjligheterna att skattefinansiera olika välfärdstjänster som en sådan reform skulle innebära.

I en framtid där färre kommer att arbeta och fler efterfråga vård och omsorg ställs också ökade krav på solidaritet och förtroende för

skattesystemet, eftersom det inte är samma grupper som beslutar om arbetstider som drabbas av en sämre offentlig välfärd. I stället kan flexibla arbetstidslösningar som anpassas till lokala eller branschspecifika förhållanden övervägas.

Ytterligare en möjlighet att underlätta finansieringen av välfärdssystemen är att bättre nyttja den reserv av arbetskraft som finns bland många invandrare som i dag har en svag förankring på arbetsmarknaden. I ett längre perspektiv, när dagens arbetskraftsreserver utnyttjats i större utsträckning, kan också arbetskraftsinvandring övervägas. Det handlar då om att aktivt locka personer med specifika kunskaper och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden att komma till Sverige.

Om framtida skatteinkomster inte längre kan växa med hjälp av högre skattesatser, utan endast i takt med skattebaserna, ökar vikten av högre effektivitet och sänkta kostnader i transfereringssystemen. Tjänsteproduktionen inom vård, skola och omsorg är vidare i hög grad personalkrävande vilket innebär att möjligheterna till produktivitetshöjningar sannolikt är mindre där än i andra delar av ekonomin. Sammantaget innebär detta att alternativa finansieringsvägar i framtiden kan bli aktuella som komplement till nuvarande system.

Förutom ett högt arbetsutbud i ekonomin underlättar ett högt offentligt sparande finansieringen av välfärden. Ett högt sparande under perioden fram till år 2015 skulle leda till en minskad skuldbörda och lägre ränteutgifter. En ökad hänsyn till den framtida befolkningsutvecklingen bör således tas vid utformningen av den offentliga sektorns sparmål. Det mål om överskott i de offentliga finanserna som fastställts kan behöva höjas och tidsperioden förlängas för att förbättra möjligheterna att parera ökade konsumtionsbehov under perioden efter år 2015. Utvecklingen av offentlig konsumtion bör hållas igen under de närmaste åren, då de demografiska motiven för ökad konsumtion är svaga.

## 5 En hållbar tillväxt

Under senare år har ökade krav rests på att samhällsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten skall vara hållbar. Det är vanligt att förknippa hållbar utveckling och tillväxt med miljöfrågan, även om begreppet skulle kunna innebära ett långsiktigt synsätt inte endast beträffande hänsynen till miljön. En anledning till att miljöfrågan står i fokus i dessa sammanhang är att det sedan länge har funnits farhågor om att ekonomisk utveckling och tillväxt sker på bekostnad av miljön.

En central fråga i denna Långtidsutredning är att undersöka vilka möjligheter Sverige har att upprätthålla en långsiktig ekonomisk tillväxt. Detta med utgångspunkt från bland annat en hög ambition inom miljöområdet som kommer till uttryck i miljömål. I detta kapitel diskuteras de ekonomiska konsekvenserna av målen. En annan utgångspunkt för en analys vore att studera nivån på miljömålen utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. En sådan analys av miljömålet om en ökad kretsloppsanpassning görs i bilaga 4 till Långtidsutredningen.<sup>1</sup>

Finns det något klart samband mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan? Kommer miljökraven att utgöra restriktioner på tillväxten och vice versa fram till år 2015 och på längre sikt? Kan någon bedömning göras av om Sveriges utveckling är hållbar eller inte? Dessa frågor kommer att diskuteras i detta kapitel.

Som en bakgrund ges inledningsvis, i faktaruta 5.1, en översikt av de allvarligaste miljöproblemen i Sverige.

---

<sup>1</sup> Bilaga 4 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999a].

### Faktaruta 5.1

#### Miljöproblemen i Sverige

Vilka är de allvarligaste miljöproblemen i Sverige? För att besvara denna fråga måste skillnaden mellan *miljöpåverkande faktorer* (dvs utsläpp av olika ämnen) och *miljötillståndet* (graden av försurning, övergödning etc) uppmärksammas. Även om miljöfarliga utsläpp minskar kan miljötillståndet vara oförändrat en lång tid framöver, då miljöns förmåga att återhämta sig kan ta lång tid. Miljöproblemen är inte lösta förrän ett bra miljötillstånd uppnåtts.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är *klimatpåverkan* ett miljöproblem där utvecklingen fortfarande går i fel riktning. Utsläppen av koldioxid i Sverige har ökat under 1990-talet, åtminstone fram till 1997, men under 1980-talet minskade de. Halten av koldioxid i atmosfären ökar. Detta beror dock till mycket liten del på de svenska utsläppen, vilka utgör 0,2 procent av världens samlade utsläpp. *Försurningen* varken förbättras eller förvärras i dagsläget. Utsläppen av försurande ämnen i Sverige har dock minskat kraftigt, men cirka 70 procent av nedfallet av försurande ämnen kommer från andra länder. I dag är knappt 10 procent av sjöarna i norra Sverige, 10–50 procent av sjöarna i mellersta Sverige samt över 50 procent av sjöarna i västra Sverige försurade. *Övergödningen* är ett av de allvarligaste vattenproblemen. Övergödningstillståndet har varit oförändrat under en längre tid. En sjättedel av Sveriges sjöar är övergödda i dag. Utsläppen av gödande ämnen har legat på en oförändrad nivå under en längre tid. *Luftkvaliteten* har förbättrats avsevärt under senare år. Fortfarande orsakar dock luftföroreningarna hälsoproblem. De viktigaste ämnena som orsakar hälsoproblem är kväveoxider, flyktiga organiska ämnen samt partiklar. Den *biologiska mångfalden* hotas till följd av att många våtmarker har försvunnit, mängden död ved i skogen har minskat och rationalisering av jordbruket har skett. Ett annat hot mot den biologiska mångfalden är överfiske. Fortfarande sker överuttag av flera fiskarter. För närvarande tycks dock inte mångfalden försämrats ytterligare.

Källor: Naturvårdsverket [1998] samt Naturvårdsverket [1999a].

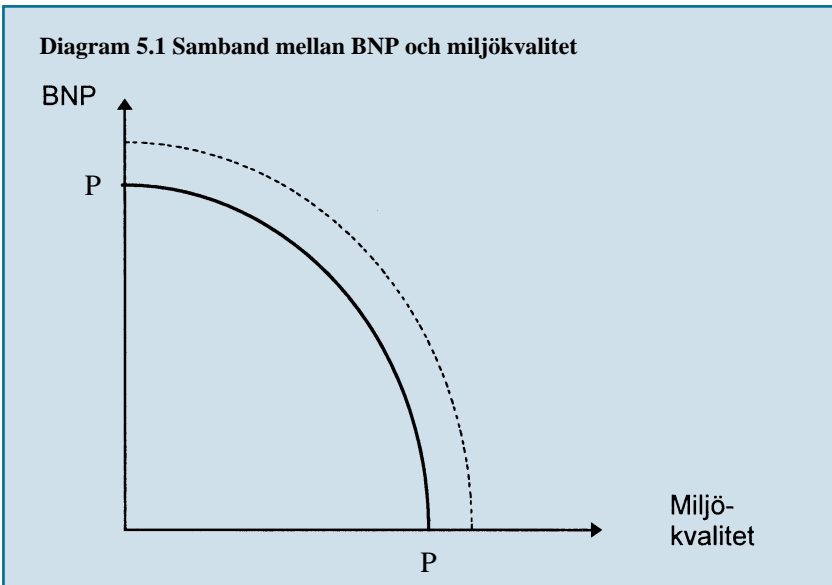
## 5.1 Kan hög tillväxt förenas med en god miljö?

### 5.1.1 Tillväxt och miljö – vad säger teorin?

Förhållandet mellan *tillväxt* och *miljö kvalitet*, dvs ett bra miljötillstånd, kan betraktas på diametralt olika sätt. Tillväxt och miljö kvalitet kan uppfattas stå i ett motsatsförhållande till varandra. Tillväxt och miljö kvalitet kan också betraktas som förutsättningar för varandra. För att empiriskt kunna visa på sambandet mellan miljö kvalitet och tillväxt används begreppen miljö påverkan eller miljö utsläpp som en approximation för miljö kvalitet eller miljötillstånd, trots att miljö kvaliteten förbättras först med viss fördröjning efter det att utsläppen minskat.

*Tillväxt och miljö – ett motsatsförhållande?*

Synsättet att en avvägning alltid måste göras mellan BNP och miljö kvalitet kan åskådliggöras med en produktionsmöjlighetskurva, där en ökning av produktionen (BNP) sker på bekostnad av miljö kvaliteten och vice versa.



Den heldragna kurvan PP i diagram 5.1 anger kombinationer av miljö kvalitet och produktion (BNP) som är möjliga på kort sikt när ekonomins samlade resurser kan utnyttjas effektivt. Längs kurvan är det

inte möjligt att öka BNP utan att försämra miljö kvaliteten och vice versa.<sup>2</sup> Vilken kombination av BNP och miljö kvaliteten som väljs avgörs av samhällets värdering av miljö kvaliteten i förhållande till annan produktion eller konsumtion.

På lång sikt kan utvecklingen av ny teknik (IT, reningsteknik, substitutionsmöjligheter etc) göra att PP-kurvan skiftar utåt så att produktionen kan ökas utan att miljö kvaliteten behöver försämrats, vilket kan utläsas av den streckade linjen i diagrammet.

Om en effektivare användning av samhällets resurser kan åstadkommas är en ökad produktion och konsumtion möjlig utan att miljö kvaliteten nödvändigtvis behöver försämrats. I dag finns exempel på att resurserna inte används effektivt på alla marknader, vilket skulle innebära att ekonomin befinner sig innanför PP-kurvan. På marknader med bristande konkurrens riskerar ekonomin att underutnyttja varan/resursen i fråga. När det gäller miljöresurser som luft och vatten, som saknar marknader och därmed marknadspriser, riskerar dessa resurser däremot att överutnyttjas.

Ovanstående modell är starkt förenklad. I andra modeller, som förklarar sambandet mellan BNP och miljö, ses miljöutsläpp som en insatsvara i produktionen och den möjliga produktionen utmed PP-kurvan avgörs bland annat av krav på rening av utsläpp samt en given teknologi.<sup>3</sup>

Även om resurserna används effektivt behöver en ökad produktion inte nödvändigtvis innebära minskad miljö kvaliteten i Sverige. I kapitel 8 konstateras att den svenska strukturomvandlingen i näringslivet inneburit en utveckling mot allt mer kunskapsintensiv produktion, både inom industrin och tjänstesektorn, samt att potentialen för en fortsatt tillväxt i tjänstesektorn är stor. I Konjunkturinstitutets scenarier fram till år 2015 beräknas verkstadsindustrin, samt handel och övriga tjänster, vara de branscher vars produktion växer relativt mer än andra branscher, och tjänstesektorn som helhet är den sektor som växer mest vad gäller sysselsättning. I diagram 5.2 visas att verkstadsindustrin samt handel och övriga tjänster är mindre utsläppsintensiva än andra branscher. Detta gäller även vissa andra tjänsteproducerande branscher. Således behöver inte en ökad produktion i framtiden leda till försämrade miljö kvaliteten i Sverige.

Diagram 5.2 belyser ett fåtal miljöpåverkande utsläpp. För en mer utförlig diskussion om den framtida utvecklingen av miljöproblem och dess koppling till utvecklingen i ekonomin, se avsnitt 5.2.2. En

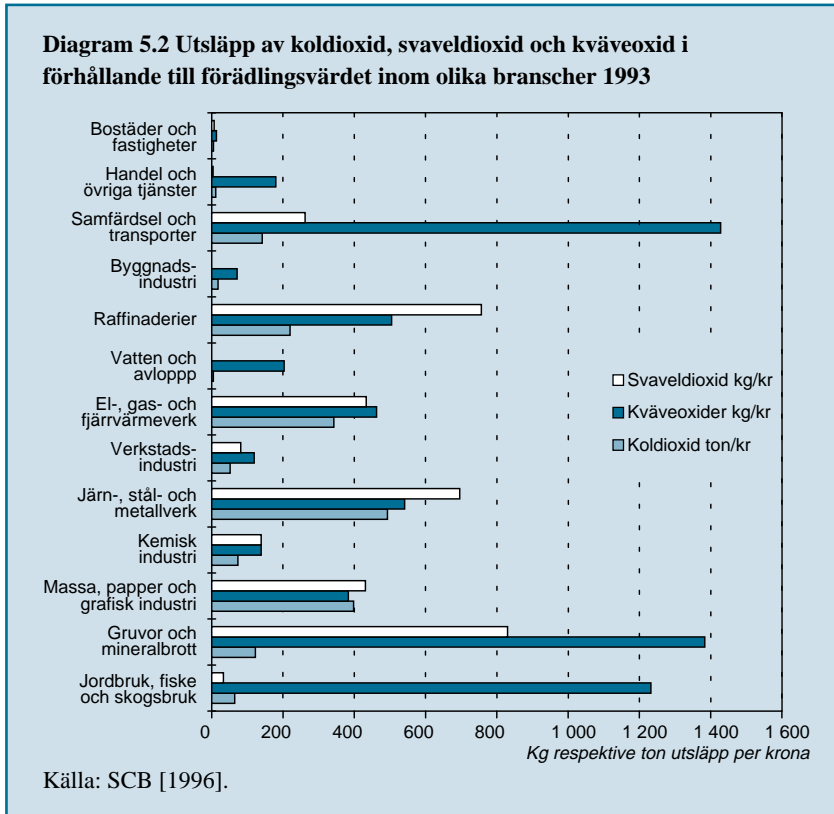
---

<sup>2</sup> Bergman, L. [1989].

<sup>3</sup> Se t ex Stokey, N. [1998].



strukturomvandling i Sverige leder dock inte självklart till en miljöförbättring globalt sett. Den riskerar snarare att leda till att miljöproblemen flyttas till andra delar av världen.



### *Tillväxt – förutsättningen för en god miljö?*

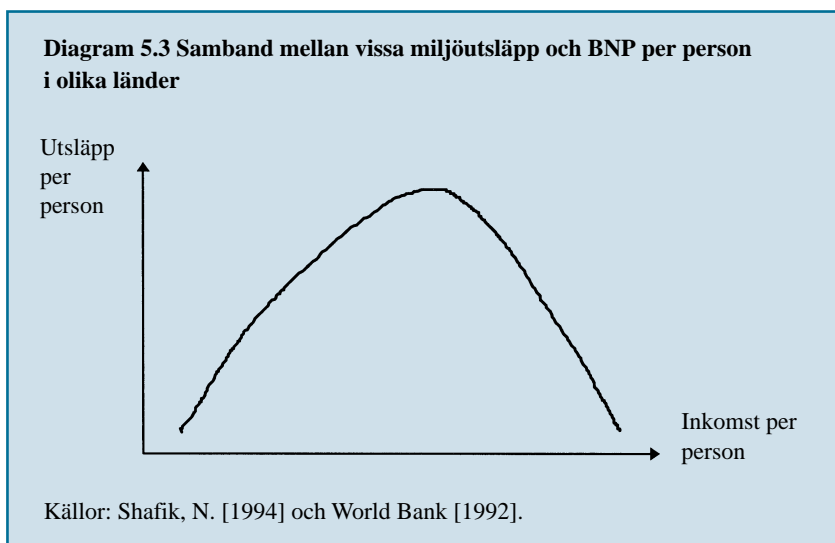
En positiv utveckling av BNP per person kan också ses som en förutsättning för hög miljö kvalitet. Det finns tecken som tyder på att med stigande inkomst ökar efterfrågan på miljö kvalitet.<sup>4</sup> En positiv ekonomisk utveckling kan således skapa förutsättningar för ökad omsorg om miljön. Betalningsviljan för olika varor, inklusive miljö kvalitet, ökar med inkomsten. Detta är ett återkommande resultat i studier som har gjorts för att skatta betalningsviljan för att minska olika

<sup>4</sup> I kapitel 2 framkom att Sveriges bruttonationalinkomst (BNI) och BNP skiljer sig åt i större utsträckning än i andra länder. BNI och BNP tycks dock ha följt ungefär samma utvecklingsmönster, åtminstone sedan 1970, varför det torde vara relevant att diskutera inkomstutvecklingen utifrån BNP-måttet.

miljöproblem. Ökade miljöregleringar och miljöutgifter skulle kunna tolkas som ett uttryck för en ökad betalningsvilja för att komma till rätta med miljöproblemen.

Den ekonomiska tillväxten gör det möjligt att sätta av resurser till utbildning och FoU, vilket är en förutsättning för att kunna utveckla och införa mindre energi- och resurskrävande teknik, som kan resultera i minskade utsläpp. Samtidigt är det omvända än mer giltigt, dvs att investeringar i kunskap och teknik är nödvändiga för tillväxt.<sup>5</sup>

År 1992 visade Världsbanken att det finns ett samband mellan inkomst eller BNP per person och vissa miljöpåverkande utsläpp som liknar ett upp- och nedvänt U. Detta innebär att vid låg inkomst per person ökar utsläppen i takt med ökande inkomst. Vid en viss nivå på inkomst per person i ett land tenderar emellertid det omvända förhållandet att inträda, dvs utsläppen minskar när inkomsten fortsätter att öka. Denna kurva har senare kommit att benämnas MiljöKuznet-kurvan och visas i diagram 5.3.



I en studie av Grossman & Kreuger styrks det funna sambandet mellan inkomstnivå och utsläpp för en rad olika luft- och vattenutsläpp i olika länder.<sup>6</sup> Vändpunkten för de flesta av utsläppen tycks uppstå vid en inkomstnivå som är lägre än 8 000 dollar per person (1985 års priser).

I en studie av Wibe jämförs den ekonomiska tillväxten under tre femårsperioder mellan 1970 och 1985 med minskningen av utsläppen i

<sup>5</sup> Svedberg, P. [1999].

<sup>6</sup> Grossman, G. M. & Kreuger, A.B. [1994].

Sverige under dessa tre perioder.<sup>7</sup> Studien visar att en procents ökning av produktionsvolymen samtidigt inneburit en procents minskning av utsläppen under tidsperioden.

Vissa miljöproblem tycks ha ett entydigt positivt samband med ökad BNP per person. Det beror på att kostnaderna för att reducera dessa utsläpp fortfarande är höga och på att effekterna av utsläppen ännu inte är särskilt påtagliga.<sup>8</sup> För koldioxidutsläpp gäller detta internationellt sett, medan det är mer oklart huruvida sambandet gäller för svensk del. En jämförelse mellan olika länder visar att det finns ett tydligt samband mellan inkomstnivå per person och koldioxidutsläppen. I-länderna har betydligt högre utsläpp än u-länderna.

Olika studier indikerar att ökad inkomst eller BNP-nivå kan skapa förutsättningar för en bättre miljö kvalitet. Andra faktorer än inkomst eller BNP-nivån i sig är emellertid viktiga för att förklara vändpunkten i utvecklingen. I de nordiska länderna verkar t ex tidpunkten snarare än BNP-nivån sammanfalla med vändpunkterna. Även om den ekonomiska utvecklingen kan ge förutsättningar för att skapa en god miljö skapar ekonomisk tillväxt i sig inte en god miljö. Ytterst är det preferenser i samhället som avgör hur resurserna används. I vissa fall kan de ackumulerade utsläppen vara källa till miljöskadorna, t ex ackumulerade koldioxidutsläpp, och då kan de skador som uppträder vara återkalleliga när ett land väl uppnår en hög inkomstnivå.

Sammanfattningsvis kan sägas att motsatsförhållandet mellan miljö kvalitet och BNP-ökningar tenderar att vara av mer kortsiktig karaktär. Det finns exempel på områden där tekniken inte utvecklas tillräckligt snabbt för att konflikter mellan BNP-ökning och miljö kvalitet skall kunna undvikas. På riktigt lång sikt ger dock BNP-tillväxten förutsättningar för teknikutveckling och ändrade miljö värderingar, vilket i sin tur ger förutsättningar för en hög miljö kvalitet.

### 5.1.2 Sambandet mellan tillväxt och miljö i Sverige

Förhållandet mellan BNP per person och utsläpp kan för flera utsläpp grafiskt illustreras i form av ett upp- och nedvänt U även för Sverige. Detta gäller t ex utsläpp av kolmonoxid, svaveldioxid, tungmetaller samt

---

<sup>7</sup> Wibe, S. [1990]. Studien innefattar utsläpp av svaveldioxider, kväveoxider, bly, kadmium, kvicksilver, BOD (biological oxygen demand), kväve, fosfor, kolväten, stoft samt suspenderande ämnen.

<sup>8</sup> World Bank [1992].

BOD7.<sup>9</sup> För andra utsläpp går det inte att urskilja lika tydliga upp- och nedvända U:n. Detta gäller t ex kväveoxider, flyktiga organiska ämnen (VOC) samt näringsämnen (fosfor och kväve). De redovisade sambanden i detta kapitel baseras på beräknade utsläpp utgående bland annat från historiska data om tillförsel av energi. Beräkningarna inrymmer stor osäkerhet.

I diagram 5.4 visas att koldioxidutsläppen ökade fram till 1970. Under 1970-talet chockhöjdes oljepriset, vilket fick till följd att ansträngningar att minska oljeberoendet påbörjades. Utbyggnaden av kärnkraften är den främsta förklaringsfaktorn till minskningen av koldioxidutsläppen, men även en ökad användning av biobränsle har bidragit till minskningen. Under 1990-talet har utsläppen av koldioxid till luft hittills ökat något, cirka 3,4 procent mellan 1990 och 1998.<sup>10</sup> Denna ökning beror på en ökad användning av fossila bränslen inom el- och värmeproduktion samt ökade transporter.

Utsläppen av kväveoxider har ökat fram till 1980 för att sedan avta. Utsläppen har minskat med cirka 20 procent från 1980 fram till mitten av 1990-talet.<sup>11</sup> Den långsiktiga utvecklingen beror till stor del på att transportarbetet successivt har ökat. Utvecklingen speglar också att ny reningsteknik tar lång tid att införa. År 1989 blev det obligatoriskt med katalysator på nya bilar. År 1997 var cirka 50 procent av bilarna försedda med katalysator och dessa stod tillsammans för cirka 62 procent av den sammanlagda körsträckan.<sup>12</sup>

När det gäller utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) går det inte att finna något samband med BNP per person som liknar ett upp-och nedvänt U. Utsläppen per person har snarare legat på en någorlunda jämn nivå samtidigt som BNP per person har ökat. I början av seklet kom utsläppen från vedeldning för att senare övergå till utsläpp från biltrafik och en expanderande kemisk industri.

Vändpunkten för det positiva sambandet mellan BNP per person och svaveldioxidutsläpp kom 1969, vilket sammanföll med införandet av miljöskyddslagen. En studie av orsakerna till utsläppsminskningen mellan 1970 och 1983 visar att minskningen från energiproduktionen, inklusive transporter, till 30 procent berodde på lägre svavelhalt i bränslet, till 44 procent på energisparande och till 26 procent på ett

---

<sup>9</sup> BOD7 definieras som mängden syre som behövs vid nedbrytning av organiskt material under en sjudagarsperiod. En hög BOD7-nivå leder till en låg syrehalt i vattnet, vilket kan skada växter och djur.

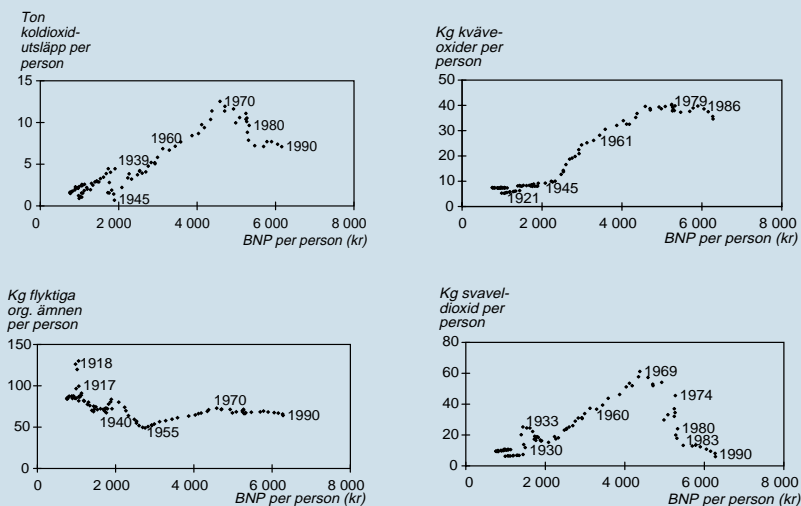
<sup>10</sup> Naturvårdsverket [1999b].

<sup>11</sup> OECD [1998e].

<sup>12</sup> Naturvårdsverket [1999a].

förändrat energisystem. Energiproduktionen stod 1984 för 52 procent av svaveldioxidutsläppen.<sup>13</sup>

**Diagram 5.4 Samband mellan BNP per person och utsläpp av koldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen samt svaveldioxid 1900–1990**



Anm: Utsläpp av koldioxid inkluderar bunkring för internationell flyg- och sjöfart. BNP i 1930 års priser.

Källor: Kindbom, K., Sjöberg, K. & Lövblad, G. [1993], Krantz, O. [1995], Lindmark, M. [1998] och NUTEK [1991].

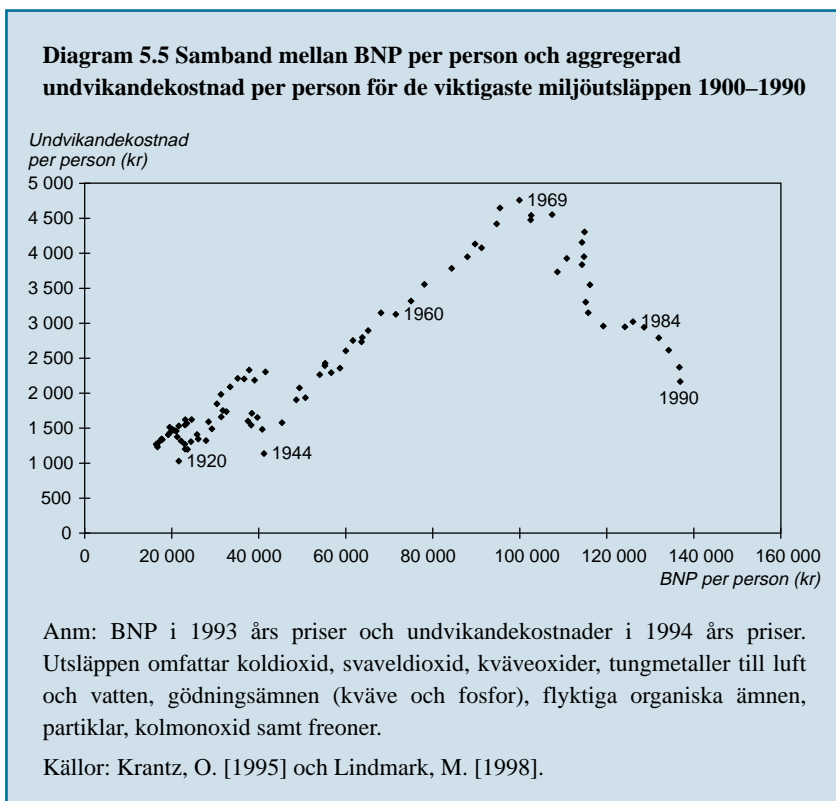
Även Kågesson har undersökt sambandet mellan ekonomisk tillväxt och en rad andra miljöutsläpp i Sverige.<sup>14</sup> Analysen visar att de allra flesta av dessa utsläpp minskar vid ökad tillväxt. Kågesson benämner denna utveckling *absolut avlänkning*, vilket både innebär att miljöutsläppens omfattning i relation till BNP minskar samt att den totala omfattningen av utsläppen minskar. Detta är möjligt tack vare förbättrade substitutions- och reningsmöjligheter. Kågesson menar dock att avfall och buller inte är absolut avlänkade från tillväxten.

För att få en överblick över de totala miljöutsläppens förhållande till BNP-utvecklingen kan en *eco-margin* beräknas, vilket är den aggregerade undvikandekostnaden för olika utsläpp. Denna kostnad

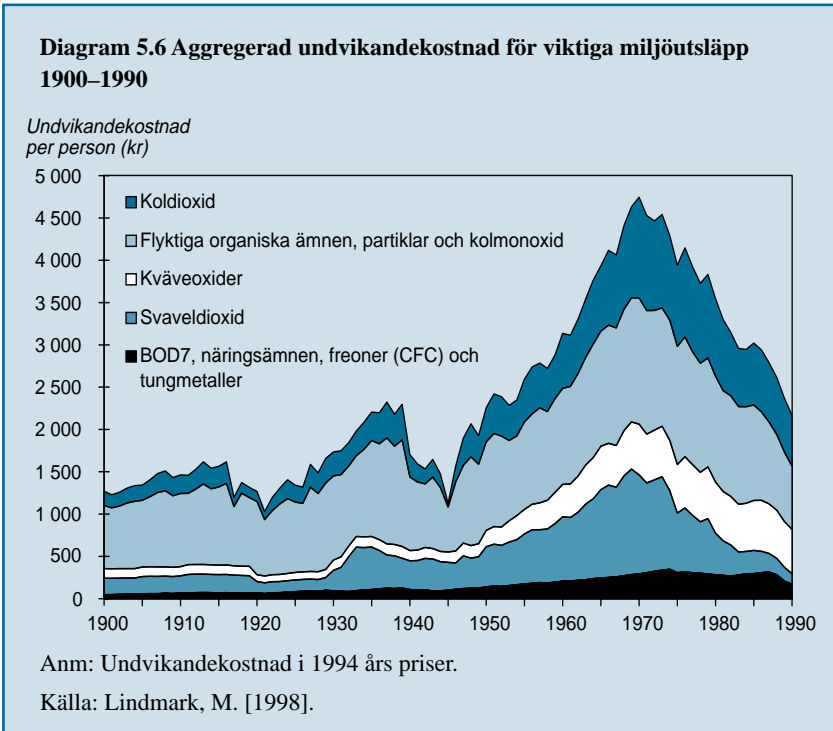
<sup>13</sup> Arnberg, E. & Lövblad, G. [1985].

<sup>14</sup> Kågesson, P. [1997]. I studien undersöks utsläpp av svaveldioxid, kväveoxid, flyktiga organiska ämnen, ozon, partiklar, tungmetaller, växthusgaser, farliga substanser i vatten, avfall, buller samt negativa effekter för landskap och biologisk mångfald.

definieras som kostnaden för att undvika att ett miljöproblem uppstår. I diagram 5.5 visas hur undvikandekostnaden har utvecklats under perioden 1900-1990.



Undvikandekostnaden per reducerad enhet utsläpp har beräknats utifrån vad det i dag kostar att undvika miljöutsläpp och sedan applicerats på tidigare utsläpp. Kostnaderna är angivna i 1994 års prisnivå. Det skall poängteras att uppskattningarna är osäkra, men de ger en indikation på hur utvecklingen har sett ut.



I diagram 5.6 visas hur olika miljöutsläpp bidragit till den aggregerade undvikandekostnaden. Toppen i diagram 5.6 sammanfaller väl i tiden med införandet av miljöskyddslagstiftningen 1969. De fossilbränsle-relaterade utsläppen (koldioxid, kolmonoxid, svaveldioxid m fl) uppvisar ett typiskt mönster med ökade utsläpp fram till slutet av 1960-talet för att efter 1970 minska som en följd av minskad användning av fossila bränslen och införandet av miljölagstiftningen. De underliggande orsakerna hänger dock samman med teknisk utveckling, ökad kunskap och ökade miljövärderingar som möjliggjorts av en ökad BNP över tiden.

## 5.2 Effekter på ekonomi och miljö av Sveriges miljöåtaganden

Sverige ställs i framtiden inför utmaningar på miljöområdet. I miljöpropositionen 1998 föreslogs femton övergripande miljö kvalitetsmål.<sup>15</sup> Dessutom har Sverige internationellt sagt sig vara berett att uppfylla vissa miljöåtaganden, t ex begränsning av klimatpåverkande gaser. För att bedöma om dessa mål och åtaganden är rimliga ur ett ekonomiskt perspektiv bör de utvärderas med hjälp av samhällsekonomisk analys. En sådan utvärdering av miljömålen görs inte i detta kapitel, utan miljömålen behandlas som givna förutsättningar.

För att bedöma de framtida ekonomiska effekterna av ambitionerna inom miljöområdet används Konjunkturinstitutets (KI:s) långsiktiga allmänna jämviktsmodell, vilken också presenteras i kapitel 3. I bilaga 2 till Långtidsutredningen presenteras resultaten av ett antal analyser som har gjorts med hjälp av modellen. Nedan ges en sammanfattning av dessa resultat.

### 5.2.1 Val av styrmedel påverkar kostnaderna för miljöåtaganden

Med hjälp av Konjunkturinstitutets allmänna jämviktsmodell visades i avsnitt 3.4 hur ett antal miljöpåverkande faktorer kan förväntas utvecklas givet en viss ekonomisk utveckling. Modellen kan också användas för att analysera olika styrmedelsval, exempelvis hur politiska beslut på miljöområdet påverkar Sveriges ekonomi. Kyotoåtagandet (se faktaruta 5.2) om begränsning av klimatpåverkande utsläpp, bland annat koldioxid, är ett av de mer krävande mål som Sverige idag står inför på miljöområdet.<sup>16</sup> Koldioxidutsläppen har också fortfarande en viss koppling till BNP:s utveckling, vilket beror på att reningsteknik saknas. Den möjlighet som finns för att minska koldioxidutsläppen är att effektivisera energianvändningen eller att byta till icke-fossila bränslen.

---

<sup>15</sup> Regeringens proposition [1997/98:145]. Riksdagen har godkänt de övergripande femton miljö kvalitetsmålen, men regeringen skall återkomma med redovisning och förslag även av delmål för att miljö kvalitetsmålen skall kunna uppnås.

<sup>16</sup> I Molander, P. [1995] identifierades klimatfrågan som det dominerande miljöproblemet på längre sikt.



**Faktaruta 5.2****Det internationella arbetet för att begränsa växthuseffekten**

FN:s ramkonvention om klimatförändringar undertecknades av drygt 150 länder i anslutning till den konferens om hållbar utveckling som hölls i Rio de Janeiro 1992. Efter godkännande av riksdagen i samband med 1993 års klimatpolitiska beslut ratificerade Sverige konventionen. Konventionen innebär inte några kvantitativa eller tidsbestämda åtaganden för enskilda länder, men utgör en grund för det internationella samarbetet inom klimatområdet.

Under de senaste åren har förhandlingar pågått inom konventionen i syfte att fastställa bindande åtaganden för industriländerna för den närmaste perioden efter sekelskiftet. Det tredje partsmötet ägde rum i Kyoto i slutet av 1997. Kyoto-protokollet omfattar växthusgaserna koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), fluorkarboner samt svavelhexafluorid. Sammanlagt innebär protokollets åtaganden en minskning av utsläppen av gaserna med 5,2 procent från 1990 års nivå för industriländerna. Ländernas åtaganden skall uppnås under perioden 2008-2012. En tidsperiod valdes som sluttidpunkt i stället för ett enskilt år bland annat mot bakgrund av att koldioxidutsläppen kan variera avsevärt under enskilda år, främst beroende på väderlek.

EU har åtagit sig att gemensamt minska utsläppen av gaserna med 8 procent. Utifrån detta åtagande har en fördelning skett inom EU som innebär att Sverige har möjlighet att öka sina utsläpp av växthusgaser med 4 procent från 1990 års nivå till år 2008-2012.

Kyotoprotokollet ger länderna möjlighet att använda utsläppshandel eller att företa utsläppsreducerande åtgärder i gemensamma projekt med andra länder (s k flexibla mekanismer).

Kyotoprotokollet innebär också att länderna skall ta hänsyn till upptaget av koldioxid i sänkor, dvs en varaktig ökning av koldioxidupptaget till följd av växternas fotosyntes.

Sverige och de andra länderna har ännu inte ratificerat Kyotoprotokollet. För närvarande pågår ett arbete inom Klimatkommittén, som skall lägga fram ett förslag till en svensk strategi för att begränsa utsläppen av växthusgaser, och som skall utgöra underlag för ratificeringen av protokollet.

Källor: Dir. 1998:40, Regeringskansliet [1999] och Finansdepartementet.

Till år 2015 räknar Konjunkturinstitutet med en fortsatt ökning av koldioxidutsläppen med närmare en procent per år. För att Sverige skall uppfylla sitt åtagande krävs ytterligare åtgärder, utöver de styrmedel som används i dag. Mot bakgrund av bland annat den ökande försörjningsbörda som uppkommer i Sverige till följd av en åldrande befolkning, är det angeläget att kostnaderna i framtiden för den förda miljöpolitiken minimeras. I det följande ges en sammanfattning av resultaten från KI:s modell för alternativa sätt att uppnå en begränsning av koldioxidutsläppen och av de kostnader som är förknippade med de olika alternativen. De styrmedel som prövats i modellen är en höjning av den nuvarande koldioxidskatten, ett reformerat energiskattesystem samt handel med utsläppsrätter.

#### *Med nuvarande skattesystem måste koldioxidskatten öka*

En möjlighet att åstadkomma den ytterligare minskning av utsläppen som krävs från svensk sida är att använda dagens koldioxidskatt som styrmedel. Det innebär att den nuvarande energiskattestrukturen behålls, men att nivåerna på skatten höjs till den nivå där den önskade minskningen av utsläppen har uppnåtts. Genom att bibehålla skattestrukturen behålls den generellt nedsatta skattesats som finns i dagens energiskattesystem, vars syfte är att bevara den energiintensiva industrins konkurrenskraft. Det nuvarande skattesystemet innebär mycket förenklat att industrin betalar 50 procent av den generella koldioxidskatten. Mot bakgrund av att arbetsmarknaden inte har återanpassats till en låg arbetslöshetsnivå under 1990-talet, har Konjunkturinstitutet även gjort modellsimuleringar med antagande om att reallönerna är stela, vilket kan tolkas som en inflexibel arbetsmarknad.

Som ett resultat av skattehöjningen sker det en övergång från mer energiintensiva till mindre energiintensiva sektorer, och fossila bränslen ersätts med biobränslen. Olika branscheffekter av den höjda koldioxidskatten beskrivs närmare i avsnitt 8.1.2.

För hushållen blir effekterna av den höjda koldioxidskatten förhållandevis stor. Detta beror på att dessa inte omfattas av några nedsättningsregler. Hushållens användning av petroleumprodukter, träbränslen, bensin och gas minskar med 20-30 procent när Kyotoprotokollet införs i jämförelse med det fall där den restriktionen inte införs.

Om Kyotoåtagandet uppfylls med hjälp av nuvarande skattesystem kommer BNP att vara 7,3 miljarder kronor lägre år 2015 jämfört med om

ingen sådan restriktion infördes.<sup>17</sup> Detta motsvarar en minskning av BNP år 2015 med 0,3 procent och ett diskonterat nuvärde på 4,3 miljarder kronor (vid 3 procents ränta). Den ackumulerade skillnaden i BNP under hela perioden uppgår till 43 miljarder kronor i nuvärde år 1997 enligt Konjunkturinstitutets beräkningar. Det kan tolkas som den totala kostnaden för att införa Kyotoavtalet fram till år 2015 under förutsättning att dagens system för koldioxidskatt behålls. Denna beräkning bygger på antagandet att detta sker utan större anpassningsproblem. Summan kan därför tolkas som en undre gräns för kostnaderna under förutsättning att den tekniska utvecklingen inte går snabbare än vad som antagits i modellen. Energieffektiviseringen antas i modellen vara 1 procent per år. Om anpassningsförhållandena blir svåra kommer kostnaden däremot att bli betydligt högre. Hur själva anpassningen sker fram till år 2015 framgår inte av modellen, eftersom den endast ger resultatet för själva slutåret.

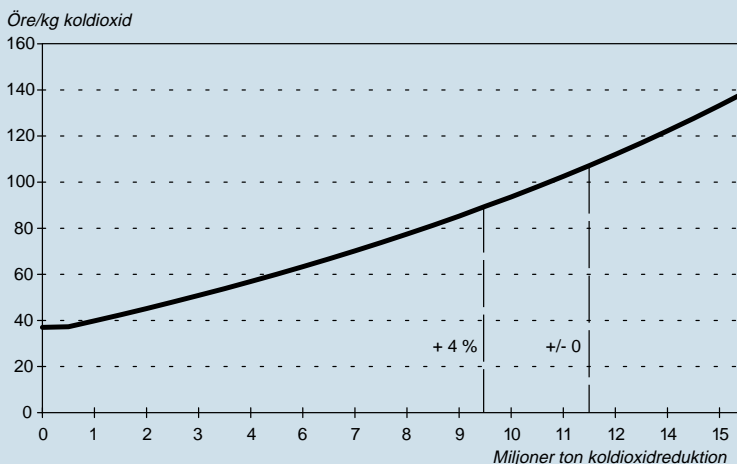
Med nuvarande skattesystem måste koldioxidskatten öka med en faktor 2,5 för att Sverige skall uppfylla Kyotoåtagandet. Det innebär en höjning från dagens koldioxidskattenivå på 37 öre till 91 öre per kg koldioxidutsläpp. Kostnaderna för reduktionen av koldioxidutsläpp kan illustreras med hjälp av en marginalkostnadskurva. Diagram 5.7 visar den skattesats som behövs för att åstadkomma en viss koldioxidreduktion med nuvarande skattesystem. Alternativa reduktionsnivåer har även simulerats i modellen och på så sätt har kurvan kunnat framställas. I diagrammet åskådliggörs även kostnaden för att stabilisera koldioxidutsläppen vid 1990 års nivå (+/-0).

Vid antagande om att arbetsmarknaden är inflexibel, vilket resulterar i att anpassningen till de nya priserna i ekonomin försvåras, beräknas den totala ackumulerade kostnaden för att uppfylla Kyotoåtagandet bli 123 miljarder kronor. Det är nästan tre gånger så mycket som i scenariot där lönerna anpassas till den nya situationen.

---

<sup>17</sup> Alla priser uttrycks i 1997 års priser.

**Diagram 5.7 Marginalkostnadskurva för reduktion av koldioxidutsläpp i Sverige**



Anm: Marginalkostnadskurva vid nuvarande energiskattesystem.

Källa: Bilaga 2 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [1999b].

### *Lönsamt att skydda exportintensiv industri*

En annan möjlighet är att åstadkomma utsläppsreduktionen med hjälp av ett reformerat energiskattesystem. Det alternativa skattesystem som har antagits i modellen bygger på ett förslag som tidigare har presenterats av Skatteväxlingskommittén.<sup>18</sup> Enligt förslaget beskattas bränslen lika oavsett uppvärmningsändamål. Energiskatt, koldioxidskatt och svavel-skatt tas ut. För bränslen som används för motordrift tas även en miljö- och trafikskatt ut. Bränslen som används inom industri-, el- och värme-produktion behandlas enhetligt, dvs med en reducerad koldioxidskatt. Energiskatten på el behålls medan en ny skatt införs på värme.

Skatteväxlingskommitténs förslag illustreras i den miljöekonomiska modellen med tre alternativa scenarier. Dessa skiljer sig åt när det gäller vilken procentuell andel som industrin, el-, fjärrvärme- och kraftvärme-produktionen skall betala av den generella koldioxidskatten. I modellen antas att dessa andelar är; 30, 50 eller 70 procent.

Om Sverige väljer att införa något av skatteväxlingskommitténs förslag blir utfallet ett annat än om nuvarande skattesystem används som styrmedel för att uppfylla utsläppsreduktionen. I de scenarier där den

<sup>18</sup> SOU 1997:11.

koldioxidskatt som bland annat industrin betalar är 30 respektive 50 procent av den generella koldioxidskatten *minskar* kostnaden år 2015 med 1 respektive 0,4 miljarder kronor jämfört med vad som är fallet när nuvarande skattesystem används som styrmedel. I scenariot där den skatt som betalas antas vara 70 procent av den generella koldioxidskatten *ökar* däremot kostnaderna år 2015 med 0,3 miljarder kronor för att uppfylla utsläppsreduktionen. Det innebär att det kan vara lönsamt för Sverige att skydda tillverkningsindustrin med hjälp av nedsatt skatt i liknande utsträckning som i dag. Däremot måste den generella koldioxidskatten höjas betydligt mer än vid nuvarande skattesystem, med en faktor 2,9 (jämfört med 2,5), om industrin endast betalar 30 procent av den generella skatten.

#### *Kostnaderna lägst vid internationell handel med utsläppskvoter*

Inom ramen för Kyotoprotokollet har möjligheten öppnats att använda sk flexibla mekanismer för att åstadkomma en reduktion av klimatpåverkande gaser. Det innebär att länder har möjlighet att utnyttja utsläppshandel eller kan företa utsläppsreducerande åtgärder i gemensamma projekt med andra länder. Eftersom marginalkostnaderna för utsläppsreduktion kan skilja sig avsevärt åt mellan olika länder kan reduktionen på detta sätt göras där det är billigast. Utsläppsreduktionen kan därmed ske på ett kostnadseffektivt sätt. För växthuseffekten är det också de *totala* globala utsläppen som är avgörande, vilket betyder att en utsläppsminskning i andra länder får samma effekt på Sveriges miljö som om minskningen sker i Sverige.

I modellen har alternativa scenarier prövats för att illustrera effekterna på svensk ekonomi av en potentiell handel med utsläppskvoter. Dessa är a) inhemsk handel med utsläppskvoter för koldioxidutsläpp (vilka antas bli utauktionerade), b) internationell handel med utsläppskvoter där, i avsaknad av kännedom om vad priset skulle bli vid en sådan handel, två olika prisnivåer antas (50 dollar per ton koldioxidutsläpp och 100 dollar per ton koldioxidutsläpp).<sup>19</sup>

Vid en *inhemsk handel* med utsläppskvoter kommer de energi-intensiva sektorerna att drabbas hårt. De får inte längre några lättnader i form av nedsättningsregler från koldioxidskatten som nuvarande skattesystem ger. Kostnaden i termer av BNP för att uppfylla utsläppsreduktionen på detta sätt blir nästan en miljard kronor *högre* år 2015 jämfört med nuvarande skattesystem. Strukturuomvandlingen blir i detta

---

<sup>19</sup> Prisantagandena baserar sig på resultat från internationella studier bl a Böhringer, C., Harrison, G.W. & Rutherford, T. [1998] och Kram, T. [1998].

fall betydande där energiintensiva sektorer kraftigt drabbas, medan tjänstesektorerna och verkstadsindustrin kan expandera.

Vid en *internationell handel med utsläppskvoter* antas köpet av utsläppskvoter vara en importvara som finansieras av staten. I modellen tar staten i sin tur ut en koldioxidskatt enligt det nuvarande skattesystemets struktur, vilken motsvarar priset på utsläppskvoten. De nuvarande nedsättningsreglerna behålls därmed. Den ytterligare utsläpps begränsning som måste ske, vilken inte kommer till stånd med hjälp av den inhemska skatten, måste företas i andra länder. Staten måste därmed köpa utsläppskvoter motsvarande denna del till det exogent givna priset på världsmarknaden. Eftersom import av utsläppskvoter behandlas som en importvara i dessa scenarier och det även finns ett villkor om balans i utrikeshandeln som måste vara uppfyllt, betyder det också att utsläppskvoterna måste finansieras med export. Att den nuvarande svenska koldioxidskatten behålls och att staten bedriver handel med utsläppsrätter är modelltekniska antaganden. I praktiken diskuteras olika konstruktioner för en sådan internationell handel, t ex att förutom staten skall även företagen själva kunna bedriva handeln.

De makroekonomiska effekterna av utsläppsreduktionen blir i detta fall lägre än om ingen möjlighet till internationell utsläppshandel fanns. Vid priset 50 dollar per ton koldioxidutsläpp minskar BNP endast med 0,3 miljarder kronor år 2015 jämfört med det scenario där *ingen koldioxidbegränsning* införs. De inhemska utsläppen minskar inte särskilt mycket, utan i stället köper Sverige stora delar av den reduktion som Kyotoprotokollet kräver från utlandet. Anledningen är att priset 50 dollar motsvarar 38,2 öre/kg koldioxidutsläpp, vilket endast är en marginell höjning jämfört med den nuvarande nivån på 37 öre/kg koldioxidutsläpp. Modellen får också som resultat att exporten endast minskar marginellt vid Kyotoprotokollets uppfyllande. Det är en konsekvens av antagandet om att det skall råda balans i handeln med utlandet på lång sikt.

Vid ett högre pris för utsläppskvoter, 100 dollar per ton koldioxidutsläpp, blir den makroekonomiska effekten större. BNP blir i det fallet 5,3 miljarder kronor lägre år 2015 genom koldioxidbegränsningen. En större del av utsläpps begränsningen kommer i det fallet att ske i Sverige.

### *Sammanställning av modellresultaten*

I tabell 5.1 sammanställs effekterna av olika val av styrmedel för att uppnå en koldioxidbegränsning. Kostnaderna för att nå målet för en utsläpps begränsning med hjälp av ett reformerat energiskattesystem (enligt Skatteväxlingskommitténs förslag) blir något lägre än om dagens

skattesystem bibehålls. Detta är under förutsättning att industri-, el- och värmeproduktionen betalar 30 eller 50 procent av den allmänna koldioxidskatten. Det innebär att industrin skyddas med hjälp av en nedsatt koldioxidskatt i en liknande utsträckning som i dag. För närvarande pågår en översyn av energiskattesystemet inom Regeringskansliet med Skatteväxlingskommitténs modell som underlag.

**Tabell 5.1 Makroekonomiska effekter vid införandet av Kyotoprotokollet**

*Nuvarande energiskattesystem, reformerat energiskattesystem samt utsläppshandel*

	Nuvarande skattesystem	Reformerat skattesystem <sup>1</sup>			Inhemsk handel	Internationell handel <sup>2</sup>	
		30%	50%	70%		50 USD	100 USD
Minskning av BNP år 2015 <i>mdr kr</i>	-7,3	-6,3	-6,9	-7,6	-8,1	-0,3	-5,3
Akkumulerad kostnad <i>mdr kr</i>	43,0	37,0	41,0	45,0	–	–	–
Koldioxid skattesats <sup>3</sup> <i>öre/kg</i>	91,0	107,0	–	–	– <sup>4</sup>	38,2	76,4
Minskade koldioxidutsläpp i Sverige <i>miljoner ton</i>	-9,1	-9,1	-9,1	-9,1	-9,1	-0,3	-7,1

Anm: Kostnaderna och de minskade koldioxidutsläppen är uttryckta i förhållande till det basscenario där Kyotoåtagandet ej införs.

<sup>1</sup> Procentuell andel av den generella koldioxidskatten som bland annat industrin betalar.

<sup>2</sup> Antagna priser för utsläppsrätter per ton koldioxidutsläpp.

<sup>3</sup> Generell koldioxidskattesats som krävs för att uppnå begränsningen.

<sup>4</sup> Koldioxidskatten ersätts i detta fall av en utsläppsrätt med priset 55 öre per kg koldioxidutsläpp.

Källa: Bilaga 2 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [1999b].

Om internationell handel med utsläppskvoter utnyttjas blir kostnaderna ännu lägre. Det finns även andra studier som har gett liknande resultat. Bohm har konstaterat att även en marknad för utsläppskvoter inom Norden skulle kunna ge avsevärda kostnadsbesparingar.<sup>20</sup> För närvarande pågår förhandlingar inom det internationella klimatarbetet om utformningen av en internationell utsläppshandel. I Sverige, liksom i

<sup>20</sup> Bohm, P. [1997].

flera andra länder, pågår en utredning om möjligheterna att införa sådan handel.<sup>21</sup>

Kostnaderna ökar däremot vid inhemsk handel med utsläppskvoter jämfört med nuvarande energiskattesystem på grund av att de nedsättningsregler som i dag tillämpas för den exportutsatta energintensiva industrin antas upphöra. Resultatet kan tyckas strida mot gängse uppfattning om kostnadseffektivitet, vilken innebär att en reduktion nås billigast om marginalkostnaden är lika i alla sektorer. Detta uppnås om inga branscher särbehandlas. Att kostnaderna minskar när den exportintensiva industrin får en gynnsammare behandling beror på att kostnaderna mäts i termer av förändrad BNP, där även företagets intäktssida avspeglas. Den exportintensiva industrin har en högre produktivitet än andra branscher samtidigt som den utländska efterfrågan är priskänslig. Vid ökade skatter eller andra pålagor minskar därför produktionen i den exportintensiva industrin och detta sker till förmån för branscher med lägre produktivitet. Utan någon form av särbehandling av den exportintensiva industrin ökar kostnaderna mätt i termer av BNP-förändring. Det kan också tilläggas att det även av rena miljöskäl kan motiveras att vissa branscher särbehandlas, eftersom det annars kan finnas en risk att produktionen förläggs utomlands och sker med hjälp av mer miljöstörande teknik eller bränsleanvändning.

### *Kommentarer*

Världsmarknadspriserna antas i modellsimuleringarna vara oförändrade. Detta skulle kunna tolkas som att omvärlden inte vidtar några åtgärder för att minska koldioxidutsläppen. Det är inte särskilt troligt med tanke på de utsläpps begränsningar olika länder har ställts inför inom ramen för de internationella klimatförhandlingarna. Däremot har omvärlden relativt låga marginalkostnader för minskning av koldioxidutsläpp jämfört med Sverige. Världsmarknadspriserna skulle därför troligen inte stiga så mycket om omvärlden företar åtgärder för att minska utsläppen. I Skatteväxlingskommitténs förslag används en modell för att beskriva effekterna av en prishöjning av energivarorna på världsmarknaden.<sup>22</sup> Resultaten ger visst stöd åt att kostnaden för miljöpolitiken i Sverige påverkas av vad som händer internationellt. Om Kyotoprotokollet tas på allvar i omvärlden och därmed priserna på fossilbaserad energi stiger, skulle detta innebära att kostnaderna blir lägre i Sverige än om inte en sådan förändring sker i omvärlden. Samtidigt är sådana prisförändringar

---

<sup>21</sup> Dir. 1999:25.

<sup>22</sup> SOU 1997:11.



mycket svårbedömda, vilket kan motivera antagandet om oförändrade världsmarknadspriser.

För att avgöra om de kostnader modellen indikerar kan betecknas som små eller stora borde dessa jämföras med den nytta eller ”vinst” som uppstår om klimatförändringen hejdas eller minskar. Det är dock mycket svårt att göra sådana bedömningar av klimatförändringen eftersom omfattningen av miljöhotet i form av atmosfärens och jordytans uppvärmning är osäkra.

Kostnaderna bör också ses i ljuset av att de internationella förhandlingarna inom klimatområdet är inställda på ytterligare koldioxidbegränsningar efter år 2012. De effekter som redovisats av Konjunkturinstitutets modell kommer därför troligen att följas av ytterligare omställningar.

Kostnaderna bör också ses mot bakgrund av att det i modellen antas att kostnadseffektiva styrmedel – skatter och utsläppshandel – används. Om det i praktiken skulle finnas ett motstånd mot att genomföra koldioxid-skattehöjningar eller mot att använda utsläppshandel kommer inte samma kostnadseffektivitet att uppnås, med högre totala kostnader som följd.

Slutligen kan det tilläggas att det finns mer lämpade mått än BNP som kan användas för att utvärdera de olika styrmedelsvalen. Det finns andra tekniker att använda som i högre utsträckning visar på de *välfärdsförändringar* som uppstår som en följd av t ex val av styrmedel. I det fallet skattas det s k konsumentöverskottet. Sådana mått kan också fånga in fördelningseffekter.

## 5.2.2 Sveriges miljö tillstånd år 2015

Utifrån Konjunkturinstitutets modell är det möjligt att även dra vissa slutsatser om de troliga förändringarna i miljöns tillstånd som blir resultatet med och utan tillämpning av Kyotoöverenskommelsen. Miljöns tillstånd i Sverige påverkas dessutom av hur andra länder lyckas med sina miljöåtgärder, eftersom föroreningar sprids över nationsgränserna. Detta fångas inte upp i modellen. Av de femton miljömål som har fastslagits av riksdagen går flera att relatera till modellen. De fastslagna miljömålen är:

1. Frisk luft, 2. Grundvatten av god kvalitet, 3. Levande sjöar och vattendrag, 4. Myllrande våtmarker, 5. Hav i balans samt levande kust och skärgård, 6. Ingen övergödning, 7. Bara naturlig försurning, 8. Levande skogar, 9. Ett rikt odlingslandskap, 10. Storslagen fjällmiljö, 11. God bebyggd miljö, 12. Giftfri miljö, 13. Säker strålmiljö, 14. Skyddande ozonskikt, 15. Begränsad klimatpåverkan.

Med Kyotoåtagandet minskar ökningstakten av *klimatpåverkande gaser* väsentligt. Hur detta påverkar miljöns tillstånd i form av en minskad växthuseffekt är omöjligt att bedöma, eftersom sambandet mellan miljöpåverkan och miljötillstånd är osäkert. Dessutom är växthuseffekten ett globalt miljöproblem och bestäms till största delen av hur andra länder agerar.

Även svavelutsläppen och kväveutsläppen minskar om Kyotoåtagandet fullföljs genom inhemska åtgärder. Hur detta påverkar *försurningssituationen* är ovisst, eftersom försurningen till stor del skapas av utsläpp från andra länder. Ökande utsläpp påverkar även *luftkvaliteten* och den *bebyggda miljön*. En gynnsammare utveckling för dessa miljömål kan förutspås med Kyotoåtagandet.

Jordbruksproduktionen förväntas inte öka de närmaste decennierna, varför denna sektors påverkan på *grundvattnet* kan komma att minska. Tillsammans med en svagt ökande fiskesektor talar detta för minskade belastningar på *sjöar och vattendrag* samt på *hav, kust och skärgård*. Genom jordbrukets minskande produktion krymper också *odlingslandskapet*. Samtidigt leder detta till att fosfortillförseln minskar till de olika ekosystem som berörs av *övergödning*.

Skogsbruket kommer att ha en mycket svag utveckling enligt simuleringarna. Biobränsleanvändningen ökar däremot mer med Kyotoåtagandet än utan, vilket påverkar *skogens* tillstånd.

Många av de sektorer som använder sig av kemikalier växer fortare än ekonomin som helhet i modellen. Det är svårt att dra några generella slutsatser om det innebär att också tillförseln av *giftiga ämnen* till samhället ökar. Detta eftersom miljöpolitiken samtidigt inriktas på att ersätta farliga ämnen med mindre farliga.

Sammanfattningsvis kommer miljöns framtida tillstånd i Sverige att bero på en rad faktorer: om Kyotoåtagandet uppfylls eller inte och den svenska miljöpolitik som förs i övrigt, inriktningen på miljöpolitiken i andra länder samt i vilken utsträckning ny teknik och ett annorlunda bränsle- och materialval kan minska påverkan på miljön. Det finns också en risk att åtgärder för att förbättra miljökvaliteten inom ett visst område kan leda till en förämrad miljö i något annat avseende. Sådana konsekvenser behöver noga analyseras vid utformningen av policy-åtgärder.

I avsnitt 5.1.2 konstaterades att utvecklingen under senare år har gått i en riktning mot en minskande utsläppsintensitet i produktionen. Med en tillväxt som skapar resurser bland annat för att utveckla ny miljövänligare teknik bör det också finnas förutsättningar för förändrade produktionsmönster och därmed en god miljö i framtiden.

## 5.3 Vad är en hållbar utveckling?

I avsnitt 5.1 visades att ekonomisk tillväxt och miljö kvalitet inte behöver stå i motsatsförhållande till varandra på längre sikt utan också kan vara ömsesidigt beroende faktorer. Samtidigt kan en reduktion av koldioxidutsläppen komma att få negativa effekter på BNP-utvecklingen på kortare sikt.

Begreppet hållbar utveckling har lanserats i svensk politik som en utveckling som sker med hänsyn till miljöns förutsättningar. När Brundtlandkommissionen introducerade begreppet i rapporten "Vår gemensamma framtid" var definitionen däremot bredare.<sup>23</sup> Kommissionen betonade att en hållbar utveckling inrymmer ekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska aspekter. För att begreppet skall vara användbart i praktiken bör begreppets innebörd klargöras. Det behöver inte innebära att en hållbar utveckling skall definieras på samma sätt överallt och i alla sammanhang. I bilaga 7 till Långtidsutredningen behandlas en rad frågor som är av betydelse för att kunna bedöma om ett land som helhet har en hållbar utveckling. I bilagan presenteras också en ansats för att bedöma om Sveriges utveckling kan anses vara hållbar. Även i detta arbete står den ekologiska dimensionen i fokus, eftersom forskningen kring begreppet som följt i Brundtlandkommissionens spår har haft denna tyngdpunkt. De andra aspekter som uppmärksammades i kommissionens rapport borde på sikt få en mer framträdande roll om begreppet skall vara meningsfullt. I praktiken måste i olika sammanhang avvägningar ske där ekologiska såväl som ekonomiska, sociala och kulturella faktorer beaktas.

### 5.3.1 Ett försök till definition

En hållbar utveckling beskrevs av Brundtlandkommissionen som "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov". I kommissionens rapport presenterades ingen operationell definition av begreppet, vilket har lett till att olika tolkningar har gjorts. Bland dessa kan två huvudtolkningar urskiljas.

Den ena tolkningen innebär att värdet på samhällets samlade kapital per person inte får minska, vilket förutsätter att olika typer av kapital (naturkapital, realkapital samt humankapital) kan ersätta varandra. De främsta argumenten för detta synsätt är att teknikutvecklingen möjliggör substitution mellan olika kapitalsorter och rening av utsläpp.

---

<sup>23</sup> Hägerhäll, H. (red.) [1989].

Definitionen tillåter också ändliga resurser att minska. Den andra tolkningen betonar bibehållandet av *enskilda* kapital sorter, t ex miljö- och naturresurser. Med miljöresurser avses luft, vatten, skogsekosystemet och jordbruksekosystemet. Med naturresurser avses sådana resurser som utvinns för ekonomisk vinning, t ex metaller, fossila bränslen, fisk, vilt samt bär och svamp. De främsta argumenten för denna tolkning är att substitution mellan kapital sorter inte är möjlig i alla situationer. Det råder dessutom stor osäkerhet om effekterna av ytterligare belastning på miljön och vilka resurser som framtida generationer skulle vilja att nuvarande generation bevarade åt dem.

Den förstnämnda tolkningen används här som utgångspunkt för en diskussion om begreppet hållbar utveckling. *Definitionen av en hållbar utveckling är att värdet av samhällets samlade kapital per person, vilket består av realkapital, humankapital, samt miljö- och naturkapital, inte minskar över tiden.* Om effektiva marknader för samtliga miljö- och naturresurser kunde skapas där äganderätter fanns definierade och priset på dessa resurser speglar samhällets alla nutida och framtida kostnader för att använda resurserna, skulle utnyttjandet anpassas till vad som är långsiktigt hållbart. I praktiken är detta omöjligt eftersom en rad faktorer, som framtida teknik och framtida preferenser, är svåra att bedöma. Att utifrån dagens kunskap ändå försöka åstadkomma mer ”rättvisande” priser är åtgärder som är grundläggande för att skapa en hållbar utveckling.

Finns det mot bakgrund av detta skäl att ange särskilda bivillkor, som anger att värdet eller volymen av natur- och miljöresurser inte får minska under en viss kritisk nivå? Ett argument för detta är att resurser, som luft och vatten, knappast kan ersättas med någon annan resurs och att det därmed är befogat att försäkra sig om att kvaliteten på dessa resurser inte blir för låg. Svaret på frågan är dock i princip nej. Under förutsättning att priser och äganderätter kan upprättas för samtliga natur- och miljöresurser och löpande revideras kommer förändrade värderingar att förhindra att resurserna används i större utsträckning än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. I praktiken kan det ofta vara svårt att värdera natur- och miljöresurser, åtminstone i de fall där marknader saknas för dem. Möjliga tillvägagångssätt är att uppskatta undvikandekostnader och skadekostnader eller att med hjälp av betalningsviljestudier fastställa resursernas värde.

Under förutsättning att en värdering av resursen ändå kan göras och omsättas i ett pris kvarstår problemet att avläsa förändringar i värderingen över tiden om denna förändras snabbt. Om definitionen av hållbar utveckling skall kunna utgå ifrån värdet av samhällets samlade kapital måste värderingsförändringar kunna avläsas. Om värderingsförändringarna sker i långsam takt över tiden kan dessa förändringar

fångas upp i regelbundna betalningsviljestudier, men en sådan process är givetvis betydligt trögrörligare än att avläsa en värdering i ett pris på en marknad. Således kan någon form av kritiska nivåer vara befogade, som uttrycker en nivå på skada, alternativt en utsläppsnivå, som inte får överskridas, eftersom en sådant överskridande skulle innebära en ohållbar situation (se vidare bilaga 7 till Långtidsutredningen).

Nya styrmedel, som handel med utsläppskvoter och olika resurser, diskuteras för närvarande, bland annat inom ramen för internationella förhandlingar om minskning av växthusgaser. Detta innebär att ett pris på utsläppsrätter etableras och löpande avger en implicit värdering av miljöresurserna. I den mån detta styrmedel kan användas kommer problemet med eftersläpande information om värderingar av miljöresurserna att kunna avhjälpas. Behovet av att fastställa en kritisk nivå eller ett mål kvarstår dock för att handeln överhuvudtaget skall komma till stånd.

### 5.3.2 Går det att mäta om utvecklingen är hållbar?

Det återstår att identifiera ett lämpligt mått som skulle kunna användas för att avgöra om utvecklingen är hållbar. Detta låter sig inte göras på något enkelt sätt. Ett antal mått har föreslagits som alla inrymmer vissa teoretiska och empiriska svagheter.<sup>24</sup> Ett av de mer intressanta förslagen utgår från nationalräkenskapernas inkomstmått *nettonationalprodukten* (NNP). Det kan visas att NNP under vissa förutsättningar kan tolkas som den maximala konstanta konsumtion som är möjlig utan att konsumtionen minskar i framtiden.<sup>25</sup> En rad faktorer utelämnas från måttet, bland annat förändringar i naturkapital samt värdet av uppkomna miljökador. Genom att korrigera det gängse NNP-måttet för dessa och liknande faktorer kan det justerade måttet användas som ett underlag för att bedöma om ett land har en hållbar utveckling eller inte. Den justerade nettonationalprodukten bör defineras som:

*Justerad NNP = konsumtion + värdet av nettoförändringar av realkapital + värdet av nettoförändringar i naturkapitalstocken - värdet av miljökador + handelsbalansnettot*

---

<sup>24</sup> I Bilaga 7 till Långtidsutredningen – Finansdepartementet [2000a], diskuteras även ett antal alternativa mått på hållbarhet.

<sup>25</sup> Detta gäller i frånvaro av förväntade tekniska framsteg och under förutsättning att nyttofunktionen är linjär.

Den justerade nettonationalprodukten har liksom andra föreslagna mått vissa svagheter.<sup>26</sup> Förutom att det finns mätproblem, finns det även vissa invändningar av mer teoretisk karaktär mot att använda måttet som ett mått på hållbarhet.<sup>27</sup> Något som ändå talar för att använda måttet är att det baseras på ett vedertaget ekonomiskt mått. Justering av måttet riktar samtidigt uppmärksamheten till hur nettonationalprodukten kan utvecklas så att den även inkluderar varor och tjänster som inte får ett synligt pris på marknaden. Nettonationalprodukten, liksom bruttonationalprodukten, har också kritiserats just utifrån att sådana värden inte inkluderas.

Det finns i Sverige goda förutsättningar att beräkna en justerad nettonationalprodukt. Nettonationalprodukten har sin grund i nationalräkenskaperna och under de senaste åren har ett omfattande arbete bedrivits i Sverige för att sammanställa miljöräkenskaper.<sup>28</sup> Arbetet sker vid Statistiska centralbyrån, som ansvarar för att förbättra och komplettera miljöstatistiken, och Konjunkturinstitutet, som ansvarar för forskning och utveckling av monetära miljöräkenskaper, samt vid Naturvårdsverket.

### 5.3.3 Miljöjusterad nettonationalprodukt för Sverige

Vid värderingar av miljöresurser är strävan att, så långt det är möjligt, fånga in resursernas hela bidrag till välfärden. Miljön bidrar med resurser till produktionen, men ökar också på andra sätt människors välfärd. En god miljö leder till att t ex friluftsliv kan utövas, medan en dålig miljö kan leda till försämrad hälsa, vilket även kan leda till en försämrad förmåga till arbete. Forskning inom området har resulterat i att ett antal metoder har utvecklats för att värdera miljön. Dessa kan användas för att t ex utvärdera projekt, men också för att utveckla miljöräkenskaper.

För att kunna mäta miljöns tillstånd och ta med resultaten i måttet på landets samlade produktion har Konjunkturinstitutet värderat dels miljöskador, dels överutnyttjande (eller underutnyttjande) av natur-

---

<sup>26</sup> Det har från vissa håll också framhållits att lönesumman skall dras av om syftet är att detta skall utgöra ett välfärdsmått som också skall spegla fritidens värde.

<sup>27</sup> Dasgupta, P. & Mäler, K.-G. [1998].

<sup>28</sup> Arbetet initierades som en följd av den svenska miljöräkenskapsutredningen, SOU 1991:37.

resurser. Beräkningarna har utförts för två år, 1993 och 1997.<sup>29</sup> Det går att skilja mellan de realekonomiska effekterna av miljöproblemen och de välfärdsekonomiska effekterna. De förra beror på förändringar av ekosystemens produktivitet ur ett rent ekonomiskt perspektiv. De senare omfattar den nytta som miljön ger utöver de realekonomiska effekterna och som det kan finnas en betalningsvilja för.

Ekosystemen (skogen, jordbruksmarken, sötvattnet, havet och tätorter) påverkas av miljöskador såsom försurning, övergödning och erosion. Dessa förändringar har i den mån det varit möjligt beaktats och ett värde har fastställts. Olika tekniker har använts för att uppskatta kostnaderna för miljöskador i de olika ekosystemen. Exempelvis kan värdeminskningar till följd av försurning och övergödning uppskattas genom minskade marknadsvärden för drabbade fastigheter och skogsområden, korrosionskostnader i vattenledningsnätet samt inkomstbortfall för fritidsfiskare.

Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar uppgår de realekonomiska kostnaderna för miljöskadorna på de fem ekosystemen till drygt 8,7 miljarder kronor. Siffran har sjunkit sedan 1993 då motsvarande kostnad var drygt 9,1 miljarder kronor. Konjunkturinstitutet har i detta fall uppskattat de omedelbara miljöeffekterna och de troliga framtida effekterna av den miljöpåverkan som det aktuella årets aktiviteter ger upphov till.

Det går också att anlägga ett alternativt perspektiv vid beräkningarna, vilket innebär att miljöskador avspeglas i beräkningarna det år de ger effekt, snarare än det år miljöpåverkan sker. Miljöeffekten kan i vissa fall uppstå åtskilliga år efter det att miljöpåverkan skett. Med detta beräkningssätt ökar i stället kostnaderna mellan år 1993 och 1997. De olika beräkningssätten ger skilda resultat, vilket kan förklaras av att en effektivare teknik lett till minskade utsläpp, men det finns ändå vissa eftersläpande miljöproblem, vilket avspeglas i ökande skadekostnader när miljöeffekterna inträder.

Beräkningarna ovan bortser från välfärdseffekterna av miljöförändringarna. Genom enkätstudier kan välfärdseffekter skattas, men sådana skattningar bygger på ett mer ofullständigt material än de beräkningar som återgetts här. Välfärdseffekter bygger på att det s k konsumentöverskottet skattas. Om välfärdseffekter inräknas stiger kostnaden för miljöförändringarna betydligt, med en faktor tre.

---

<sup>29</sup> I Bilaga 7 till Långtidsutredningen – Finansdepartementet [2000a], presenteras sifferunderlaget mer i detalj. Beräkningarna som har utförts av Kristian Skånberg, Konjunkturinstitutet, bygger bl a på tidigare publicerat material från Konjunkturinstitutet samt på olika forskningsrapporter.

Effekterna av övriga miljöhot, främst tunnare ozonskikt, minskad biodiversitet och växthuseffekten, har inte beaktats i beräkningarna. Kostnaderna för dessa är också mycket svåra att uppskatta, bland annat beroende på att det är svårt att säkerställa effekterna av sådan påverkan.

Skogslagerökningen (tillväxt minus avverkning) värderades till drygt 6,2 miljarder kronor 1993 och närmare 5,7 miljarder kronor 1997. Fiskbeståndets utveckling är däremot svårt att kvantifiera i och med förekomsten av naturliga variationer. Inget försök har heller gjorts att värdera effekter av förändringar i fiskebeståndet. Utnyttjandet av ändliga naturtillgångar såsom järnmalm, övriga metaller, mineraler och grus leder till en värdeminskning på cirka 1,2 miljarder kronor (både 1993 och 1997).

### *Sammanställning och kommentarer*

Trots att beräkningarna bygger på grundliga studier av förändringarna i ekosystem och av naturresurserna, går det inte att bortse från den osäkerhet som denna typ av beräkningar alltid är behäftade med. Det är därför snarare storleksordningarna på de olika posterna som skall noteras. Att sammanställa de olika ingående posterna till ett enda mått kan ge intryck av att det också finns ett mycket exakt resultat från beräkningarna. En sådan tolkning vore felaktig. Sammanställningen i tabell 5.2 syftar snarare till att illustrera hur beräkningar som dessa kan användas för att justera nettonationalprodukten och därmed ta hänsyn till miljö- och naturkapitalförändringar. Vissa ytterligare justeringar kan också vara befogade att göra av förändringar i realkapitalet (investeringar och förslitning).

Den miljöjustering som sker i form av naturkapitalförslitning och miljöskador utgör 0,7 procent (1993) respektive 0,6 procent (1997) av NNP. Kostnaderna för de sammanlagda negativa miljöeffekterna får därför betecknas som små och uppvägs väl av ökningen av andra poster. Vid en jämförelse mellan 1993 och 1997 har inte heller miljökostnaderna stigit. Det bör samtidigt upprepas att effekterna av vissa miljöhot: uttunning av ozonskiktet, minskad biodiversitet och växthuseffekten, inte har inkluderats i beräkningarna.

Resultaten pekar dock sammantaget mot att Sverige kan bedömas ha en hållbar utveckling. Samtidigt är det inte möjligt att utifrån denna sammanställning dra någon slutsats om utvecklingstrenden, eftersom det endast är två enstaka och av varandra näraliggande år som har studerats.



**Tabell 5.2 Miljöjusterad nettonationalprodukt (NNP)***Miljoner kronor, 1997 års priser*

	1993	1997
Konsumtion	1 314 601	1 372 220
Handelsbalansnetto	78 011	161 823
Investeringar	209 854	244 700
Förslitning	-222 529	-212 600
Skogslagerökning	6 230	5 670
Gruvuttag	-1 250	-1 250
Naturkapitalförslitning	-5 780	-5 420
Miljöskador	-3 400	-3 300
<i>NNP-summa</i>	<i>1 375 737</i>	<i>1 561 843</i>

Anm: Naturkapitalförslitningen och miljöskador är uttryckta i termer av realekonomiska effekter.

Källa: Bilaga 7 till Långtidsutredningen – Finansdepartementet [2000a].

## 5.4 Slutsatser

Studier visar att det inte finns något tydligt samband mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan. I takt med att inkomsten stiger skapas på sikt resurser för att utveckla ny miljövänligare teknik. Vidare ökar ofta efterfrågan på en god miljö vid ökade inkomster. I ett kortare perspektiv kan däremot ökade miljökrav utgöra restriktioner på den ekonomiska tillväxten. Historiska data för Sverige, men även för andra länder, visar att flera typer av miljöutsläpp ökade fram till slutet av 1960-talet för att sedan minska, trots en fortsatt positiv ekonomisk utveckling. Den omedelbara förklaringen till denna brytpunkt i sambandet mellan BNP-ökning och miljöutsläpp i Sverige är att miljöskyddslagen infördes 1969, och att användningen av fossila bränslen minskade. Underliggande förklaringar till sambandet utgör den tekniska utvecklingen och en ökad efterfrågan på en god miljö. Detta talar för att den ekonomiska politiken bör vara tillväxt- och teknikutvecklingsfrämjande. Tillsammans med en aktiv miljöpolitik kan en tillväxt- och teknikutvecklingsfrämjande ekonomisk politik skapa förutsättningar för en god miljö.

En minskad miljöpåverkan motsvaras inte omedelbart av ett förbättrat miljötillstånd till följd av eftersläpningar i naturens återhämtningsförmåga. Miljötillståndet i Sverige påverkas också av vad som sker i omvärlden, vilket understryker vikten av internationellt samarbete i miljöpolitiken. Det är de globala miljöproblemen som i dag tenderar att

förräddas, främst en ökad växthuseffekt samt uttunningen av ozonskiktet.

En av de största utmaningarna på miljöområdet är att försöka begränsa förekomsten av klimatpåverkande gaser som bidrar till växthuseffekten. Konjunkturinstitutet räknar med en fortsatt svensk ökning av koldioxidutsläppen med 1 procent per år fram till år 2015. Om Sverige skall kunna uppfylla sitt åtagande inom ramen för Kyotoprotokollet behöver ytterligare åtgärder vidtas utöver de styrmedel som används i dag. Det är angeläget att kostnaderna för den miljöpolitik som förs kan förenas med den ökade försörjningsbörda som skapas av den åldrande befolkningen de kommande decennierna. Kostnadseffektivitet bör därför vara en central princip då styrmedel utformas. Med hjälp av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken, såsom miljöskatter, miljöavgifter, och utsläppshandel, ökar förutsättningen för kostnadseffektiva lösningar.

Kostnaderna för att uppnå den ytterligare koldioxidbegränsning som Kyotoprotokollet anger minimeras vid en internationell handel med utsläppskvoter. Ett annat sätt att åstadkomma en något minskad kostnad är genom ett reformerat energiskattesystem (enligt Skatteväxlingskommitténs förslag) där den exportintensiva industrin även fortsättningsvis är skyddad genom nedsättning av koldioxidskatten i liknande utsträckning som i dag.

*Hållbar utveckling* är ett aktuellt begrepp som syftar till att föra in ett långsiktigt perspektiv i politiken, men som främst kommit att användas i miljösammanhang. I Långtidsutredningen har hållbar utveckling tolkats i termer av att samhällets samlade kapital, bestående av realkapital samt miljö- och naturkapital, inte skall minska över tiden. För att mäta om utvecklingen är hållbar eller inte kan nettonationalprodukten, justerad för förändringar i naturkapital och värdet av uppkomna miljöskador, användas.

De beräkningar som har utförts vid Konjunkturinstitutet av en justerad nettonationalprodukt (NNP) tyder på att kostnaderna för de sammanlagda negativa miljöeffekterna får betecknas som små. Vid en jämförelse mellan 1993 och 1997 har inte heller miljökostnaderna stigit, vilket antyder att en effektivare och mindre miljöstörande teknik har tagits i bruk. Beräkningarna indikerar att Sverige kan bedömas ha en hållbar utveckling. Det bör dock påpekas att vissa miljöhot, bland annat klimatförändringar och uttunning av ozonskiktet, utelämnats från beräkningarna. En slutsats är att värdering och sammanställning av informationen i ett justerat NNP-mått kan ge värdefull information om betydelsen av de miljöutsläpp som produktionen ger upphov till och kan därför utgöra en grund för utformningen av politiken. Samtidigt kan NNP inte utgöra det enda underlaget för en bedömning av om utvecklingen är hållbar eller inte. Det finns också anledning att vidga den

gänsse betydelsen av en hållbar utveckling till att också omfatta andra aspekter än naturresurser och miljö. En viktig komponent för ett långsiktigt hållbart samhälle är också i högsta grad den ”resurs” som befolkningen utgör och att denna har en god och ändamålsenlig utbildning.

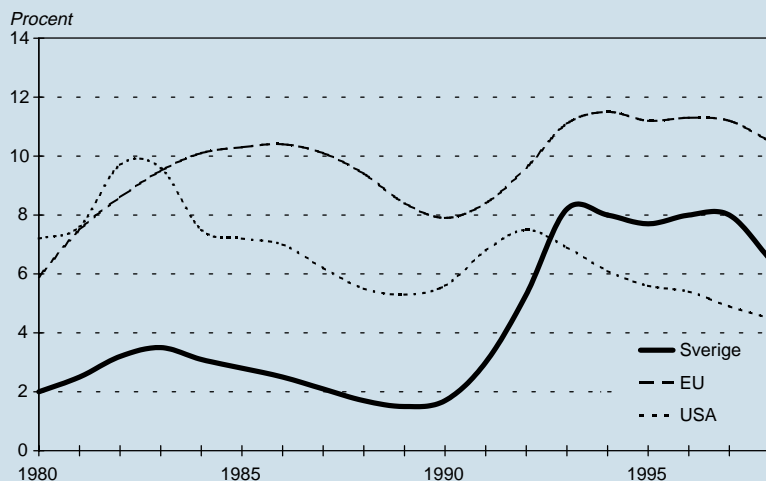


## 6 En arbetsmarknad för alla?

På lång sikt finns det tre faktorer som kan ha en negativ inverkan på utvecklingen på arbetsmarknaden. De två första är den tekniska utvecklingen och internationaliseringen av den svenska ekonomin, som sannolikt kommer att fortsätta, vilket kan göra att vissa gruppers svaga ställning på arbetsmarknaden ytterligare förvärras. Inte minst är det troligt att efterfrågan på arbetskraft med lägre utbildning kommer att vara fortsatt låg även i framtiden (se även kapitel 7 och 8). Den tredje och sannolikt viktigaste faktorn är de befolkningsförändringar som förväntas bli tydliga efter år 2010. Dessa innebär att arbetskraften i framtiden för det första kommer att minska i antal. För det andra kommer en större andel av arbetskraften att vara mellan 55 och 64 år, en grupp som traditionellt arbetar färre timmar än yngre personer. Detta kommer troligen att påverka arbetsmarknadens funktionssätt och innebär sammantaget en minskning av utbudet av arbetskraft i personer och timmar, vilket allvarligt kan försvåra möjligheten för den svenska ekonomin att möta den ökande efterfrågan på välfärdstjänster som diskuteras i kapitel 4.

Under 1990-talet har den svenska arbetsmarknaden kännetecknats av stora obalanser. Arbetslösheten har mångdubblats, sysselsättningen fallit och många har ställts utanför arbetskraften. Efter att ha haft ett av de lägsta arbetslöshetstalen i OECD, har den svenska arbetslösheten närmast sig genomsnittliga nivåer i den industrialiserade världen. Tack vare att en stor andel av kvinnorna arbetar är sysselsättningsgraden dock fortfarande hög i ett internationellt perspektiv (se även kapitel 2).

I nuvarande högkonjunktur har den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden börjat vända. Det råder dock stor osäkerhet om de obalanser som lågkonjunkturen i början av 1990-talet förde med sig, och som långsiktigt påverkar möjligheterna att upprätthålla en hög sysselsättnings- och aktivitetsnivå i svensk ekonomi, åter kommer att bli synliga när konjunkturen väl avmattas.

**Diagram 6.1 Arbetslösheten i Sverige, EU och USA 1980–1998**

Anm: Arbetslösheten anges som andel av arbetskraften.

Källa: OECD [a].

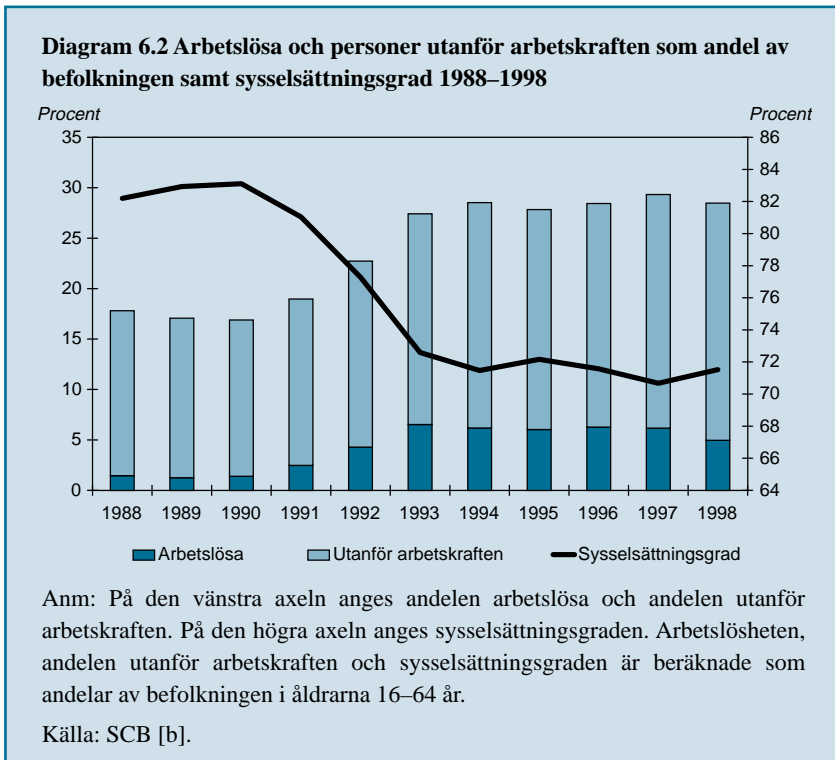
## 6.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet

En konsekvens av den historiska ökningen av arbetslösheten i början av 1990-talet kan vara att obalanserna på arbetsmarknaden blivit bestående. I dag finns det en stor grupp individer med svårigheter att komma in och/eller få fast förankring på arbetsmarknaden samtidigt som det råder brist på arbetskraft inom flera sektorer. Arbetsmarknaden riskerar att tudelas mellan dem som har en fast förankring och dem som står mer eller mindre utanför.

Humankapitalet hos personer som saknar fast förankring på arbetsmarknaden uppgraderas inte i samma takt som för personer som är etablerade i arbetslivet. Personer som endast har tillfälliga anställningar eller är deltidsarbetande får i många fall inte möjlighet till företags-specifik kompetensutveckling, varför sannolikheten att kunna övergå till en fastare förankring på arbetsmarknaden är låg.

### 6.1.1 Många lämnade arbetskraften under 1990-talet

Många av dem som förlorade sitt arbete under 1990-talets lågkonjunktur lämnade arbetskraften helt. Andra, som av olika skäl redan var utanför arbetskraften och som vid ett bättre arbetsmarknadsläge förmodligen skulle givit sig in på arbetsmarknaden, förblev utanför arbetskraften. Mellan år 1990 och 1998 ökade antalet personer utanför arbetskraften i åldrarna 16-64 år från drygt 800 000 till ungefär 1 300 000 personer, vilket motsvarar en ökning från 16 till 24 procent av den arbetsföra befolkningen. Utvecklingen illustreras i diagram 6.2.



Majoriteten av dem som lämnat arbetskraften under 1990-talet är mellan 25 och 54 år. År 1998 uppgick de till omkring en halv miljon personer. Samma år var ungefär en halv miljon 16-24-åringar utanför arbetskraften. Det bör påpekas att trots att antalet 55-64-åringar utanför arbetskraften ökade från 250 000 till 300 000 mellan 1990 och 1998 minskade dock deras andel av samtliga utanför arbetskraften från 30 till 20 procent under samma period. Se vidare avsnitt 6.2.2.

År 1998 var 30 procent av samtliga personer utanför arbetskraften pensionerade, långtidssjuka, eller förtidspensionerade av hälsoskäl, vilket indikerar att de sannolikt inte kommer att söka sig ut på arbetsmarknaden igen oavsett konjunkturläge. Det kan påpekas att de latent arbetssökande, en grupp som normalt förväntas träda in på arbetsmarknaden under en god konjunktur, uppgick till så många som 13 procent av dem som var utanför arbetskraften under 1998, trots att arbetsmarknadsläget jämfört med 1990-talets början förbättrats avsevärt.<sup>1</sup> Ju längre tid de latent arbetssökande befinner sig utanför arbetskraften, desto större är risken att de kommer att få svårt att få en varaktig förankring på arbetsmarknaden.

Majoriteten av 16-24-åringarna och en mycket stor del av 25-54-åringarna utanför arbetskraften studerar på heltid eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär att deras möjligheter att komma in på arbetsmarknaden är goda. I vilken utsträckning de kommer att få ett starkt fäste i arbetslivet är däremot oklart och beror till stor del på vilken utbildning de valt.<sup>2</sup> Till skillnad från yngre personer utanför arbetskraften tycks 55-64-åringarnas frånvaro emellertid vara permanent. Av personerna mellan 55 och 64 år utanför arbetskraften 1998 var nämligen 82 procent långtidssjukskrivna/förtidspensionerade eller pensionerade genom avtal eller privata pensionslösningar.

## 6.1.2 Många i rundgång mellan arbete och arbetslöshet

Långtidsarbetslösheten har ökat i Sverige under 1990-talet, både mätt som andelen av samtliga arbetslösa som är långtidsarbetslösa och i termer av genomsnittlig tid i arbetslöshet.<sup>3</sup> Arbetslöshetstiderna varierar normalt med konjunkturen; arbetslöshetstiderna är kortast i början av en konjunkturedgång, eftersom inflödet i arbetslösheten då är högst. Det beror på att de som nyligen blivit arbetslösa per definition har korta arbetslöshetstider. Eftersom utflödet till arbete samtidigt är lågt, tenderar

---

<sup>1</sup> Dessa är personer som skulle vilja arbeta och som kan ta ett arbete, men som inte söker något. Beteckningen "latent arbetssökande" härrör från den intervjuade individens subjektiva uppfattning, vilken inte nödvändigtvis stämmer överens med individens faktiska möjlighet till anställning.

<sup>2</sup> 46 procent av personerna utanför arbetskraften var heltidsstudenter och 24 procent var långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade av hälsoskäl.

<sup>3</sup> I Sverige anses en person vara långtidsarbetslös efter 6 månader medan 12 månader är vanligare vid internationella jämförelser. Andelen långtidsarbetslösa har ökat under 1990-talet enligt båda dessa mått.



arbetslöshetstidernas längd att kulminera i slutet av en konjunkturdugång eller i en tidig uppgångsfas. Uppgången i arbetslöshetstiderna och andelen långtidsarbetslösa är sannolikt till stor del ett utslag av den låga efterfrågan på arbetskraft under stora delar av 1990-talet. För Sveriges del finns dock ett antal strukturella faktorer som talar för att uppgången i arbetslöshetstider inte enbart är ett konjunkturfenomen.

För det första drabbades vissa grupper i högre grad än andra av lågkonjunkturen i början av 1990-talet. En studie från 1995 visar att män, utomnordiska medborgare, arbetshandikappade, personer mellan 30-54 år samt de som sökte arbete inom gruv-, byggnads- eller tillverkningsindustri löper en större risk att återkomma i arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitiska program efter två år.<sup>4</sup> Personer utan gymnasieutbildning är också något överrepresenterade, liksom de som har ringa arbetslivserfarenhet. Det finns däremot inga större regionala skillnader i risken att bli långtidsinskriven.

För det andra utvidgades möjligheterna att kvalificera sig för en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen i mitten av 1980-talet. Detta medför att den sammanlagda tiden utan reguljärt arbete blir mycket längre jämfört med tiderna i öppen arbetslöshet. Följden av detta har varit att ett stort antal personer har varit utan reguljärt arbete under lång tid, antingen som öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program, vilket bidragit till att öka de faktiska arbetslöshetstiderna. Rundgången mellan arbetslöshet och program har varit omfattande och de totala inskrivningstiderna vid landets arbetsförmedlingar har varit långa.<sup>5</sup>

Av tabell 6.1 framgår att av dem som var registrerade som arbetslösa i januari 1999 lämnade en av tre arbetslösa arbetslösheten för ett arbete, medan mer än varannan övergick antingen till ett arbetsmarknadspolitiskt program eller lämnade arbetskraften. Av tabellen framgår också att andelen som lämnar arbetslösheten för ett arbete minskar med tiden i arbetslöshet. För personer som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i mer än två år lämnade endast tre procent arbetslösheten för ett arbete.

---

<sup>4</sup> Ackum-Agell, S., Björklund, A. & Harkman, A. [1995].

<sup>5</sup> En studie som gjorts av AMS fann att cirka 85 procent av dem som lämnade arbetslöshet till en åtgärd var tillbaka i arbetslöshet igen efter ett år, se AMS [1998b].

**Tabell 6.1 Andel av samtliga arbetslösa som lämnat arbetslösheten***Procent*

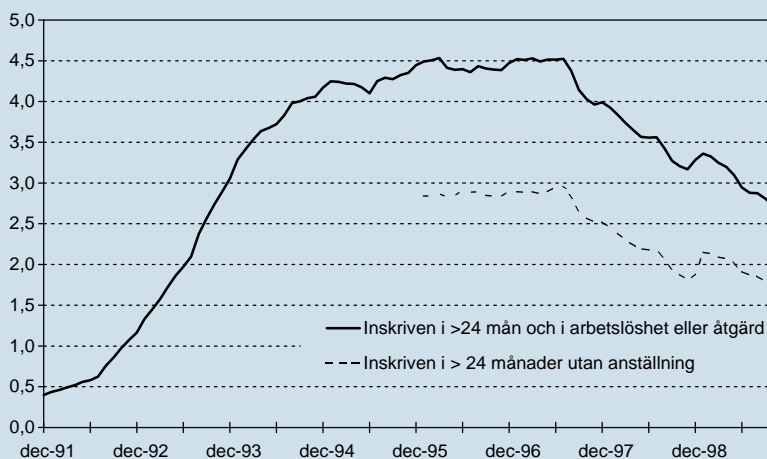
Orsak att lämna arbetslösheten	Arbetslöshetens längd (månader)			Samtliga <sup>2</sup>
	< 6	> 6	> 24 <sup>1</sup>	
Arbete	11	5	3	10
Program	8	13	1	9
Lämnade arbetskraften (t ex för utbildning)	6	5	3	6
Okänd orsak	2	2	1	2
<i>Total andel som lämnade arbetslösheten</i>	<i>27</i>	<i>25</i>	<i>8</i>	<i>27</i>

Anm: Data avser personer inskrivna vid arbetsförmedlingen i januari 1999.

<sup>1</sup> Avser personer som varit inskrivna utan avbrott i minst 24 månader.

<sup>2</sup> Avser personer i åldrarna 18 - 65 år.

Källa: AMS.

**Diagram 6.3 Långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen som andel av arbetskraften december 1991 – oktober 1999***Procent*

Anm: Långtidsinskrivna redovisas enligt två olika mått. Det mått som används i den övre kurvan avser personer som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i mer än 24 månader och befann sig i arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitiska program vid månadens slut. Den undre kurvan anger hur stor andel av arbetskraften som vid månadens slut befann sig i arbetslöshet eller i program och som inte haft en anställning under de senaste 24 månaderna. Från och med januari 1999 har definitionen av långtidsinskrivna ändrats, vilket medför en engångshöjning av antalet långtidsinskrivna enligt båda måtten.

Källa: AMS och SCB [b].

Den höga andelen med långa inskrivningstider ger en mer rättvisande bild av risken för bestående arbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden. Som framgår av diagram 6.3 var mer än fyra procent av arbetskraften inskriven vid arbetsförmedlingarna i mer än två år, med endast kortare avbrott för arbete, i mitten av 1990-talet. En bidragande orsak till den ökade rundgången mellan arbetslöshet och kortare arbete kan även vara att tidsbegränsade anställningar eller liknande lösa förbindelser med arbetsmarknaden ökat kraftigt under 1990-talet (jämför avsnitt 6.1.4).

### **Faktaruta 6.1**

#### **Arbetslöshetsförsäkring och marginaleffekter**

Arbetslösa individers sökbeteende och reservationslöner, dvs den lägsta lön vid vilken ett erbjudet arbete föredras framför fortsatt jobbsökande, påverkas av marginaleffekterna från skatte- och transfereringssystemen. Höga marginaleffekter medför minskad sökintensitet och höga reservationslöner.

En undersökning från 1997 visar att för 4 procent av de arbetslösa samverkar ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen med skatte-, bidrags-, och socialförsäkringssystemen så att den faktiska ersättningsnivån uppgår till 100 procent av den uteblivna förvärvsinkomsten. Dessa personer, huvudsakligen låginkomsttagare, kvinnor och barnfamiljer, saknar ekonomiska incitament att acceptera erbjudanden om anställningar. För drygt 40 procent av de arbetslösa uppgår marginaleffekten till över 90 procent, vilket innebär att de har svaga incitament att söka arbete.\* Detta kan tyda på att de jämförelsevis generösa transfereringssystemen i kombination med arbetslöshetsförsäkringens utformning bidrar till att skapa en grupp med permanent svag anknytning till arbetsmarknaden. En annan undersökning visar att storleken på ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen påverkar utflödet från arbetslöshet till sysselsättning.\*\* I ett längre tidsperspektiv väger de arbetslösa även in att den framtida inkomstutvecklingen är sämre vid arbetslöshet, något som stärker incitamenten att söka arbete. Det bör dock poängteras att inte endast ekonomiska incitament styr önskan om förankring på arbetsmarknaden. Så länge arbete betraktas som norm bör inte marginaleffekternas betydelse överdrivas. Emellertid är det inte uteslutet att normerna kan förändras i framtiden så att arbetslöshet anses som mer accepterat, något som kan öka marginaleffekternas betydelse för nivån på arbetslösheten.

Källa: \* Ds 1997:73 och \*\* Carling, K., Holmlund, B. & Vejsiu, A. [1999].

### 6.1.3 Vilka grupper riskerar arbetslöshet?<sup>6</sup>

Risken att drabbas av arbetslöshet varierar mellan individer med olika bakgrund och egenskaper. I takt med att arbetslösheten har ökat under större delen av 1990-talet har även risken att bli arbetslös ökat. Hur dessa risker fördelas mellan olika grupper analyseras i en modell, där ett urval individer mellan 20 och 64 år studeras.<sup>7</sup>

I tabell 6.2 redovisas resultaten av analysen. De relativa arbetslöshetsrisker som presenteras gäller personer, vilkas egenskaper avviker från referenspersonens när det gäller kön, ålder, utbildning, barnlöshet och/eller födelse-land. Som exempel kan nämnas att en gift, barnlös, svenskfödd och gymnasieutbildad kvinna mellan 35 och 54 år löpte 18,7 procents större risk än referenspersonen att bli arbetslös 1982.

**Tabell 6.2 Relativa arbetslöshetsrisker**

	1982	1991	1997
<i>Referensperson</i>	100.0	100.0	100.0
Kvinna	118.7	87.1	100.9
20-34 år	199.2	195.6	131.6
55-65 år	319.4	103.1	124.4
Ogift	133.5	213.7	180.3
Har barn	65.1	120.6	123.4
Ej gymnasium	–	128.3	124.1
Högskola < 3 år	–	43.8	48.2
Högskola > 3 år	–	39.0	35.9
Invandrare	184.1	202.8	221.0
Nyinvandrad	178.0	594.4	266.7

Anm: Referenspersonen i modellen är en gift man mellan 35 och 54 år, som har gymnasieutbildning, saknar barn och är född i Sverige. Referenspersonens risk att bli arbetslös har indexerats till 100. För 1982 saknas data om utbildning.

Källa: Finansdepartementet.

Resultaten från analysen tyder på att män och kvinnor löper ungefär lika stor risk att bli arbetslösa. Unga personer (20-34 år) har större sannolikhet att drabbas av arbetslöshet än medelålders (35-54 år), även om denna tendens har försvagats under 1990-talet. Äldre personer (55-64 år) löpte i början av 1980-talet betydligt större risk att drabbas av

<sup>6</sup> Avsnittet bygger på beräkningar gjorda på Finansdepartementet.

<sup>7</sup> För att individen skall betraktas som arbetslös i modellen måste han/hon under året erhålla arbetsmarknadsstöd på minst ett basbelopp och det erhållna stödet måste vara större än individens inkomst (lön, sjukpenning, föräldrapenning och/eller näringsinkomst).

arbetslöshet än medelålders. I början av 1990-talet hade dock båda grupperna lika stor sannolikhet att bli arbetslösa, men 1997 tycks risken för de äldre åter vara större.

Ogifta personer riskerar arbetslöshet i större utsträckning än gifta. År 1982 löpte föräldrar mindre risk att bli arbetslösa än barnlösa, men på 1990-talet har denna utveckling vänt. Ju högre utbildning en person har desto mindre tycks risken att drabbas av arbetslöshet vara.

Invandrare drabbas i större utsträckning än de som är födda i Sverige av arbetslöshet. Bland invandrarna löpte de nyinvandrade (de som invandrat under de senaste fem åren) avsevärt större risk att bli arbetslös än referenspersonen 1991. Därefter har risken att bli arbetslös för de nyinvandrade avtagit. För icke-nyinvandrade tycks däremot risken att drabbas av arbetslöshet i jämförelse med referenspersonen ökat under hela den studerade perioden.<sup>8</sup>

### *Risken att blir arbetslös mer spridd under 1990-talet*

Även fördelningen av arbetslöshetsrisker kan studeras med hjälp av samma modell och för varje individ i urvalet har en arbetslöshetsrisk beräknats. I diagram 6.4 visas hur individerna fördelas över en riskskala de olika åren.

År 1982 var arbetslösheten låg och endast cirka en procent av personerna i urvalet klassades som arbetslösa. Arbetslöshetsrisken var också låg. År 1991 hade arbetslöshetsnivån stigit och risken att bli arbetslös hade ökat. Både under 1982 och 1991 var riskspridningen låg, vilket betyder att ingen grupp hade påtagligt större risk än någon annan att drabbas av arbetslöshet under båda åren.

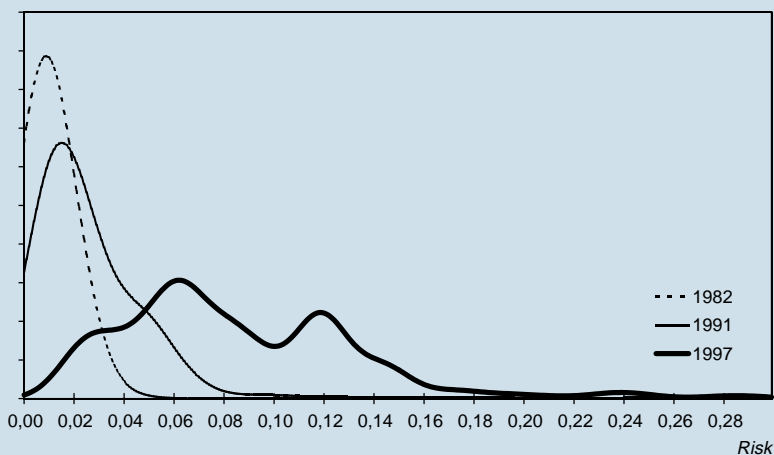
På grund av den ökande arbetslösheten i samband med 1990-talets lågkonjunktur bytte fördelningen helt form 1997. Den kraftiga ansamling av individer med låg risk som fortfarande fanns 1991 var borta och alla individer, oavsett bakgrund och egenskaper, löpte en betydligt större risk att drabbas av arbetslöshet jämfört med tidigare.

---

<sup>8</sup> En arbetslös person som aldrig kvalificerats till någon form av arbetslöshetsersättning betraktas här varken som arbetande eller arbetslös och ingår därför inte i underlaget till beräkningarna. Det kan tänkas att de minskade riskerna för ungdomar och nyinvandrade beror på att det inom dessa grupper blivit vanligare att uppbära socialbidrag snarare än arbetslöshetsersättning.

**Diagram 6.4 Fördelning av arbetslöshetsrisk**

Frekvens



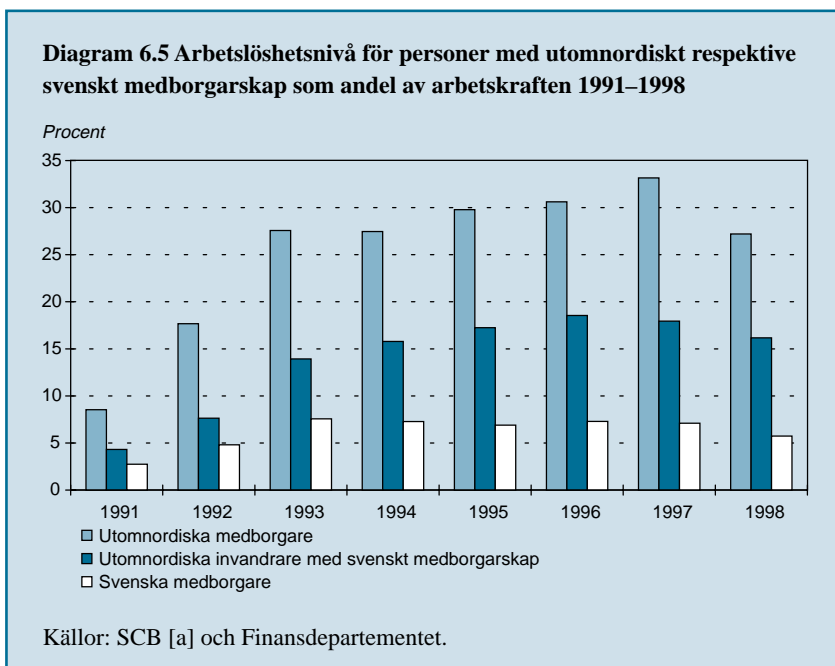
Anm: Kurvorna anger hur arbetslöshetsrisker vid olika år fördelar sig över dem som ingår i urvalet. Ju högre kurvan är vid viss risknivå, desto större andel av individerna i urvalet har denna arbetslöshetsrisk.

Källa: Finansdepartementet.

#### 6.1.4 Särskilt svårt för utomnordiska invandrare<sup>9</sup>

En grupp som har särskilt stora svårigheter på arbetsmarknaden är invandrare från länder utanför Norden. Under 1990-talet ökade arbetslösheten drastiskt för både utomnordiska medborgare och för utomnordiska invandrare med svenskt medborgarskap. Under perioden sjönk såväl sysselsättningen som arbetskraftsdeltagandet. I diagram 6.5 jämförs arbetslösheten bland utomnordiska medborgare med svenska medborgares ställning på arbetsmarknaden.

<sup>9</sup> Avsnittet bygger på Bilaga 6 till Långtidsutredningen – Arai, M., Regnér, H. & Schröder, L. [1999].

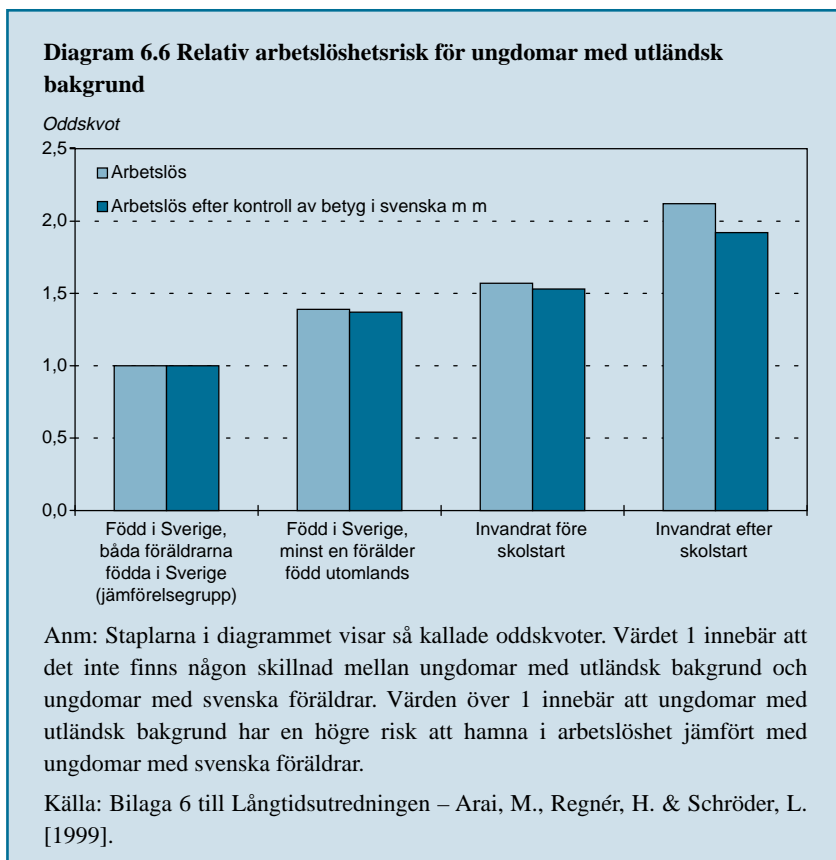


I diagram 6.6 visas att risken att bli arbetslös är större för ungdomar med utländsk bakgrund än för svenska ungdomar även när kunskaperna i svenska och andra skolämnen är identiska. För ungdomar födda i Sverige med minst en förälder med utländskt ursprung är risken att bli arbetslös cirka 40 procent större än för ungdomar med svenska föräldrar. Om den unge personen har invandrat till Sverige före skolstart är risken att bli arbetslös cirka 50 procent större än för svenska ungdomar.<sup>10</sup>

Invandrarnas arbetslöshetsproblem diskuteras ibland inom ramen för lågutbildade eller lågproduktivas svårigheter på arbetsmarknaden. De resultat som presenteras i bilaga 6 till Långtidsutredningen tyder dock på att det inte finns några empiriska belegg för en sådan klassificering. Under 1990-talet har de utomnordiskt födda personerna haft ungefär samma utbildningsnivå som personer med svensk bakgrund. Det är emellertid möjligt att en individ vid byte av nationell arbetsmarknad förlorar i humankapital om utbildningen är genomförd i ursprungslandet. Denna negativa effekt på humankapitalet torde dock minska efter en viss tid i det nya landet samtidigt som färdigheterna i svenska förbättras. För att minimera den humankapitalförlust som uppstår i samband med byte av nationell arbetsmarknad är det viktigt att

<sup>10</sup> Skillnaden i arbetslöshetsrisk kvarstår även vid kontroll för utbildningsnivå, bostadsort, familjebakgrund och betyg i svenska.

arbetsgivare på ett enkelt sätt kan översätta utländska betyg och kvalifikationer till svenska förhållanden. I tabell 6.3 visas utbildningsnivån åren 1970 och 1990 för svenskfödda personer och utomnordiska invandrare.



Svårigheten för utomnordiska invandrare att finna arbete kan inte heller hänföras till att invandrare skulle ha en annorlunda syn på arbete eller lägre sökaktivitet än personer med svensk bakgrund. De resultat som presenteras i bilaga 6 visar att utländska personer söker arbete i minst lika stor utsträckning som svenskfödda personer samt anser det viktigare än svenskfödda att ha ett arbete. Likaså tycks de utrikes födda uppleva ett starkare tryck från sin omgivning att skaffa sig ett arbete samt uppleva en högre grad av ohälsa under arbetslöshet än de svenskfödda.

Det finns också belägg för att både svenskar och invandrare anser att utseende och namn påverkar möjligheterna att få ett arbete. Detta kan indikera att det på arbetsmarknaden förekommer diskriminering på grund av utländsk härkomst. Det är emellertid viktigt att skilja mellan



den typ av diskriminering som uppstår på grund av fördomar mot en viss grupp och s k statistisk diskriminering, som är ett ekonomiskt rationellt beteende.

**Tabell 6.3 Åldersstandardiserad utbildningsnivå för personer födda i Sverige respektive utomlands 1970 och 1990**

*Procentuell fördelning*

	Grundskola		Gymnasium		Högskola		Forskarutbildning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
<i>År 1970</i>								
Födda i Sverige	67,0	61,0	26,3	31,6	6,7	7,1	0,0	0,4
Utrikes födda	66,3	56,0	27,8	35,5	5,8	7,7	0,2	0,8
<i>År 1990</i>								
Födda i Sverige	34,5	37,3	41,1	38,8	20,8	18,0	0,2	0,8
Utrikes födda:								
Invandrat ≤ 1975	38,5	37,5	40,7	39,8	16,1	14,3	0,2	0,9
Invandrat ≥ 1976	37,1	36,5	36,6	35,7	18,4	16,1	0,4	1,3

Anm: Siffrorna är åldersstandardiserade, vilket innebär att hänsyn tagits till att utrikes födda är yngre än dem som är födda i Sverige. Uppgifterna om fördelningen av utbildningsnivå för 1990 summerar ej till 100 procent på grund av att det saknas information om utbildningsbakgrund för vissa personer i urvalet. Uppgifterna för 1970 innehåller ingen motsvarande uppdelning mellan specificerad och ospecificerad utbildningsnivå.

Källa: Bilaga 6 till Långtidsutredningen – Arai, M., Regnér, H. & Schröder, L. [1999].

*Statistisk diskriminering kan försvåra för utländsk arbetskraft*

En förklaring till den höga arbetslösheten bland invandrare kan vara att de drabbas av s k statistisk diskriminering på arbetsmarknaden. Denna typ av diskriminering innebär att arbetsgivare tillskriver enskilda individer gruppegenskaper. Om arbetssökande av en viss nationalitet i genomsnitt har sämre kvalifikationer än andra sökande, kan en rationell arbetsgivare komma att avstå från att alls kalla någon individ i denna grupp till anställningsintervju. Om arbetsgivaren har många ansökningar är nämligen kostnaden att hitta enskilda, högkompetenta individer i den grupp som har genomsnittligt lägre kvalifikationer alltför hög. Det är mer rationellt att endast kalla individer ur den grupp som genomsnittligt har högre kompetens, eftersom sannolikheten är större att i denna grupp hitta en lämplig person.

Statistisk diskriminering kan även uppstå då de båda grupperna inte skiljer sig åt med avseende på kvalifikationer, men då kostnaderna för att

ta reda på kvalifikationerna hos enskilda personer skiljer sig åt. Det är inte orimligt att kostnaderna för att utvärdera kvalifikationerna hos arbets sökande är högre för personer med utländsk bakgrund än för svenskar. Om arbetsgivaren lägger ner samma kostnad för utvärderingen kommer han eller hon att få en större spridning i kvalifikationerna bland personer med utländsk bakgrund än bland gruppen svenskar. Under förutsättning att arbetsgivaren ogillar den större osäkerheten om kvalifikationerna hos gruppen med utländsk bakgrund är det rationellt att bara anställa personer med svenskt ursprung. Denna form av rationell diskriminering kan i förlängningen leda till att individerna i gruppen som väljs bort aldrig får fotfäste på arbetsmarknaden och följaktligen förlorar humankapital. Det finns emellertid möjligheter för staten att minska företagets utvärderingskostnader genom att t ex översätta utländska betyg och kvalifikationer till svenska förhållanden.<sup>11</sup>

### 6.1.5 Tillfälliga anställningar allt vanligare

Antalet tillfälliga anställningar har ökat med omkring 35 procent mellan 1990 och 1998. Av tabell 6.4 framgår att det främst är objekts- och projektanställningar som ökat, men att även antalet behovsanställningar har stigit. Bland akademiker, främst män, är projekt- och objektsanställningar vanligast, medan behovsanställningar främst förekommer i LO-kollektivet, inte minst bland kvinnor inom vården.<sup>12</sup>

Även om en del tillfälligt anställda trivs med sin anställningsform finns det undersökningar som tyder på att en majoritet av de tidsbegränsat anställda önskar fast anställning. En undersökning från 1998 visar att 87 procent av de tillfälligt anställda önskar fast anställning. Även bland ungdomar är strävan mot fasta anställningar tydlig.<sup>13</sup>

Som en orsak till ökningen av tillfälliga anställningar förs ofta fram den snabba strukturella omvandlingen av ekonomin, som innebär att produktionen på företagen sker utan lagerhållning, dvs är "just-in-time". Detta underlättas av den snabba utvecklingen av informationsteknologin. En annan, minst lika viktig, orsak förmodas vara att den svaga efterfrågan på arbetskraft under 1990-talet har gjort att det för många individer inte funnits alternativa anställningsmöjligheter. Detta bekräftas också i arbetskraftsundersökningarna av att cirka hälften av alla visstidsanställningar så småningom övergick i fasta anställningar,

---

<sup>11</sup> SOU 1998:165.

<sup>12</sup> Nelander, S., Lindgren, V. & Nelander, K. [1999].

<sup>13</sup> SOU 1999:27.

när konjunkturen vände uppåt i slutet av 1990-talet. Även under tidigare lågkonjunkturer har förekomsten av tillfälliga kontrakt ökat för att sedan minska när arbetskraftsefterfrågan i ekonomin tilltagit. Det kan dessutom påpekas att tidsbegränsade anställningar ofta fungerar som inkörsport till fasta anställningar.<sup>14</sup>

**Tabell 6.4 Tillfälligt anställda efter anställningens art 1990–1998**

*Procent*

	Vikariat		Objekts- och projekt- anställning		Övrigt		Säsongsarbete		Samtliga	
	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>
1990	6,8	1,9	0,8	0,9	2,9	2,0	1,3	1,3	11,8	6,1
1991	6,4	2,1	0,9	0,9	2,5	1,8	1,2	1,2	11,0	6,0
1992	6,2	2,1	1,0	1,2	2,6	1,9	1,2	1,1	11,0	6,3
1993	6,3	2,2	1,2	1,8	2,8	2,2	1,3	1,3	11,6	7,5
1994	6,6	2,5	1,5	2,6	3,5	2,9	1,6	1,7	13,2	9,7
1995	7,0	2,3	1,8	2,6	3,9	3,1	1,7	1,6	14,4	9,6
1996	6,6	2,2	1,8	2,5	4,5	3,1	1,5	1,7	14,4	9,5
1997	6,5	2,2	2,1	2,6	5,0	3,5	1,8	1,7	15,4	10,0
1998	7,1	2,2	2,4	2,8	5,5	3,7	1,7	1,8	16,7	10,5

Anm: Angivet i procent av det totala antalet sysselsatta kvinnor respektive män. Gruppen "övrigt" innefattar bland annat personer med provanställning, praktikarbete eller behovsanställning.

Källa: SCB [a].

Sammanfattningsvis är det osäkert vad som orsakat ökningen av tillfälliga anställningar under 1990-talet och därmed också svårt att avgöra om ökningen kommer att bestå även i framtiden. Emellertid menar många, men långt ifrån alla, bedömare att tillfälliga anställningar av olika slag kommer att bli vanligare i framtiden.<sup>15</sup> Det kommer troligen att gälla i de flesta sektorer, men främst inom den expanderande tjänstesektorn. Som exempel kan nämnas handeln, hotell- och restaurangnäringen och företagstjänster.<sup>16</sup> Det bör dock påpekas att, förutsatt att det finns utrymme inom den varuproducerande delen av

<sup>14</sup> Se SOU 1996:34, SOU 1996:51 samt Holmlund, B. [1995].

<sup>15</sup> Se Björklund, A. m.fl. [1998] och Andersson, A., Bastin, M. & Wikman, A. [1998]. För en motsatt åsikt se Karlsson, A. & Schantz, E. [1998] och Holmlund, B. [1995].

<sup>16</sup> SOU 1999:27.

näringslivet att ytterligare slimma organisationen och förfina ”just-in-time-produktionen” i syfte att klara den ökande internationaliseringen, kan även andelen tillfälligt anställda inom denna sektor fortsätta öka. När det gäller vården och omsorgen, som idag kännetecknas av en hög andel tillfälligt anställda, torde de ökande, demografiskt betingade behoven dock snarare leda till att anställningsvillkoren förbättras med fasta anställningar i syfte att attrahera erforderlig arbetskraft till denna sektor (se vidare kapitel 4, samt bilagorna 9 och 10 till Långtidsutredningen). Det bör dock poängteras att även i framtiden kommer förekomsten av tillfälliga anställningskontrakt att vara konjunkturberoende.

### **Faktaruta 6.2**

#### **Utvecklingen av deltidsarbetslösheten under 1990-talet**

Under 1990-talet har andelen deltidsarbetslösa, dvs deltidsarbetande som i arbetskraftsundersökningarna uppger att de önskar utökad arbetstid, ökat i takt med den försämrade konjunkturen. Utvecklingen är troligen inte endast av konjunkturrell natur, utan även en följd av rationaliseringar, främst inom den offentliga sektorn. På det individuella planet ligger orsaken till deltidsarbetslöshet ofta i att arbetstidens förläggning gör det omöjligt att kombinera två deltidsanställningar.

De branscher där deltidsarbetslöshet är vanligt är vård och omsorg, handel samt hotell och restaurang. Skattebetalarkollektivet kan sägas subventionera dessa verksamheter genom att arbetsgivarna övervältrar ansvaret för försörjningen av de deltidsarbetslösa på staten genom inkomstutfyllnad via arbetslöshetsförsäkringen.

Källa: SOU 1999:27.

Om utvecklingen mot tillfälliga anställningsformer kommer att fortsätta innebär det att arbetsmarknaden kan få lättare att anpassa sig till olika förändringar såväl i den internationella, som i den nationella ekonomin. För enskilda individer kan en sådan utveckling emellertid innebära betydande välfärdsluster, eftersom många socialförsäkringssystem, men även olika typer av ekonomiska åtaganden, förutsätter att framtida inkomster kan förutsägas med relativt stor visshet, vilket inte alltid är fallet vid tillfälliga anställningar. För tillfälligt anställda föreligger svårigheter att beräkna de framtida inkomster som ligger till grund för exempelvis föräldra- och sjukpenning. Vidare kan tillfälligt anställda ha svårare att erhålla banklån och teckna bostadskontrakt. Det är därför

tänkbart att ett av motiven för tillfälligt anställda att sträva mot en fast anställning är att öka sin välfärd i dessa avseenden. Om socialförsäkringssystemen även vore anpassade efter andra typer av anställningar än fasta, är det möjligt att flera personer, såväl fast som tillfälligt anställda, skulle våga söka tillfälliga anställningar i nya yrken eller på nya platser. Å ena sidan skulle effektiviteten och rörligheten på arbetsmarknaden kunna öka, men å andra sidan skulle en anpassning av socialförsäkringssystemen kunna föra med sig betydande kostnader för de offentliga finanserna.<sup>17</sup>

## 6.2 Har jämviktsarbetslösheten ökat under 1990-talet?

En central fråga mot bakgrund av utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet är om, och i så fall hur mycket, den s k jämviktsarbetslösheten har ökat. Jämviktsarbetslöshet kallas den nivå på arbetslösheten som är förenlig med samhällsekonomisk balans eller jämvikt. Med jämvikt avses vanligen stabil prisnivå eller åtminstone konstant inflation, dvs inflationstakten varken tilltar eller avtar.<sup>18</sup>

Det finns olika sätt att beräkna nivån på jämviktsarbetslösheten och valet av tillvägagångssätt påverkar i hög grad utfallet. Speciellt problematiskt är det att hantera det faktum att nivån på jämviktsarbetslösheten tycks följa den faktiska arbetslösheten. Detta fenomen brukar benämnas persistens eller hysteresis.<sup>19</sup>

Empiriska studier av jämviktsarbetslösheten i Sverige tyder på att denna har ökat sedan 1980-talet. Exempelvis bedömer OECD att jämviktsarbetslösheten 1998 uppgick till 6,5 procent att jämföras med 2,4 procent 1990.<sup>20</sup> Detta skulle innebära att så gott som all arbetslöshet i nuläget är strukturell.<sup>21</sup> En förklaring till den kraftiga ökningen av jämviktsarbetslösheten är att arbetslöshetens varaktighet har sänkt värdet på de arbetslösas kunskaper och färdigheter, vilket permanentat

---

<sup>17</sup> Se SOU 1999:69.

<sup>18</sup> Därav den ofta använda anglosaxiska förkortningen NAIRU - Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment.

<sup>19</sup> Hysteresis är ett specialfall av persistens som innebär att jämviktsarbetslösheten är helt historieberoende.

<sup>20</sup> OECD [1999c].

<sup>21</sup> OECD:s sätt att mäta jämviktsarbetslösheten har dock kritiserats. Se bl a Holden, S. & Nymoen, R. [1998] och Johansson, S., Lundborg, P. & Zetterberg, J. [1998].

arbetslösheten på en hög nivå. En annan förklaring är att arbetsmarknaden inte fungerar tillräckligt flexibelt, vilket gör att det uppstår brist på arbetskraft redan vid höga nivåer på arbetslösheten. Detta leder till högre löneökningar och en sämre sysselsättningsutveckling.

### *Oklart om matchningsproblemen ökat*

Erfarenheterna från andra länder, där tillväxten har tagit fart efter en längre tids nedgång, är att de nya jobben inte uppstår där de arbetslösa bor eller inom de sektorer där de arbetslösa tidigare arbetade. Bristande anpassningsförmåga på den svenska arbetsmarknaden kan därför bidra till att bromsa en fortsatt ökning av sysselsättningen och en minskning av arbetslösheten. Matchningsproblem kan uppstå genom att de arbetslösa söker mindre effektivt eller på grund av att de saknar den kompetens som efterfrågas. I mitten av 1990-talet, då tillgången på lediga jobb var liten, var även sökaktiviteten låg. Hur sökaktiviteten har utvecklats under senare tid är svårt att bedöma. Flera studier visar att sökaktiviteten är lägre bland personer i arbetsmarknadsprogram än bland personer i öppen arbetslöshet.<sup>22</sup> En ökad efterfrågan på arbetskraft kan även möjliggöra en ökad kontroll av att de arbetssökande verkligen står till arbetsmarknadens förfogande, något som av såväl praktiska skäl som legitimitetsskäl kan vara svårt när arbetslösheten är hög. Studier av sökintensitetens effekter på sannolikheten att få jobb antyder ett svagt samband. I stället tycks utflödet från arbetslöshet hänga samman med individkaraktäristika (utbildningsnivå, nationalitet, ålder o s v) och nivån på arbetslöshetsersättningen.<sup>23</sup>

En indikator som kan illustrera begränsningar för en ökad sysselsättning är den s k Beveridge-kurvan. Denna kurva beskriver sambandet mellan lediga platser (vakanser) och tillgången på ledig arbetskraft (de arbetslösa). Diagram 6.7 visar en Beveridge-kurva för åren 1980-1999. Förskjutningar utmed kurvan kan ses som konjunkturella förändringar; när konjunkturen försämras blir det färre lediga platser och fler arbetslösa. En strukturell försämring av arbetsmarknadens funktionssätt, tex till följd av att den lediga arbetskraften saknar nödvändig utbildning eller kompetens, leder därmed till fler lediga platser vid varje nivå på arbetslösheten. I detta fall skiftar Beveridge-kurvan utåt.

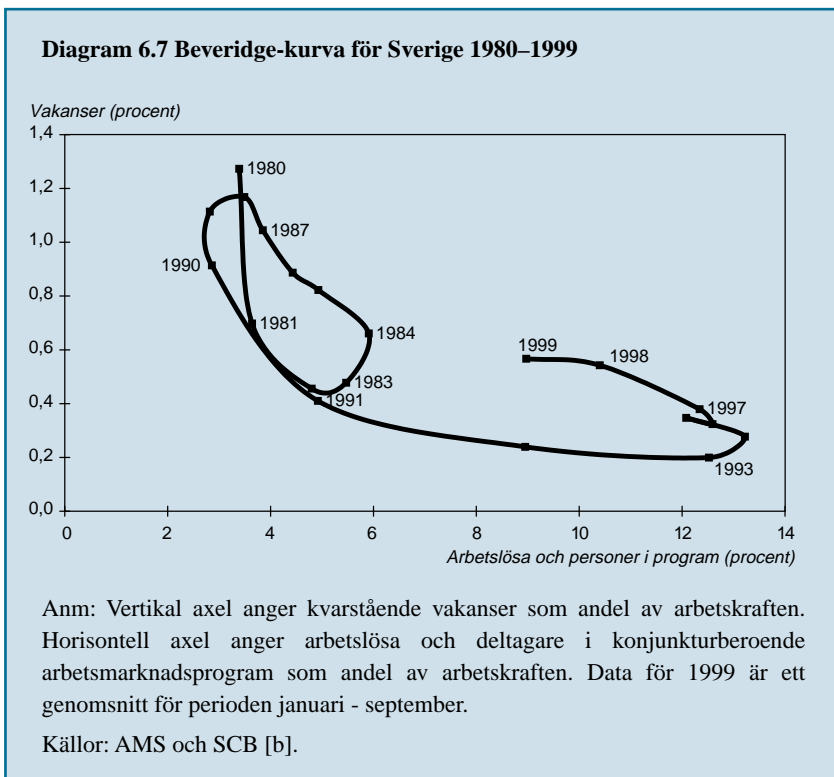
Den stigande arbetslösheten i början av 1990-talet åtföljdes av färre vakanser. Sedan 1997 har arbetslösheten börjat sjunka och antalet lediga

---

<sup>22</sup> Ackum-Agell, S. [1996].

<sup>23</sup> Harkman, A. [1999].

platser har ökat, men ökningen av de lediga platserna sker vid en högre nivå på arbetslösheten. Detta indikerar att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats. I ett historiskt perspektiv skiljer sig utvecklingen av vakanser och arbetslöshet under 1990-talet inte från tidigare perioder. Det kan dock inte uteslutas att det ”loop”-mönster som fanns under 1980-talet är på väg att upprepas, men vid en högre nivå på arbetslösheten. Ett sådant förlopp skulle då indikera en högre nivå på jämviktsarbetslösheten. I praktiken är det emellertid svårt att skilja konjunkturella förändringar från strukturella, och det krävs därför fler observationer innan det går att dra några definitiva slutsatser om att matchningsproblemet på arbetsmarknaden skulle ha ökat. Ett särskilt problem är att kurvans läge påverkas av arbetsförmedlingens marknadsandel.<sup>24</sup>



<sup>24</sup> Denna andel har fallit från 45 procent 1990 till 32 procent 1998. Andelen platser som anmäls till arbetsförmedlingen kan påverkas negativt om det blir vanligare med tillfälliga anställningar, vilka i mindre utsträckning anmäls. Platsandelen ökar dessutom i högkonjunktur och tvärtom. Se Okeke, S. [1999] och AMS [1998a].

*Institutionella förändringar har bidragit till högre jämviktsarbetslöshet*

En förklaring till att jämviktsarbetslösheten skulle kunna ha ökat under 1990-talet är att det skett förändringar i det regelverk eller i de institutioner som påverkar löne- och prisbildningen. Det innebär att det krävs en högre nivå på arbetslösheten för att få till stånd en pris- och löneutveckling som inte accelererar.

Institutionella faktorer, som graden av anställningstrygghet och löneförhandlingarnas koordinering/centralisering, kan förklara knappt hälften av uppgången i jämviktsarbetslösheten mellan 1990 och 1995, enligt en studie av några OECD-ekonomer.<sup>25</sup> Ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen och lägre skatter på arbete bidrar däremot till att reducera jämviktsarbetslösheten med knappt 15 procent. Merparten av uppgången kan dock inte förklaras med institutionella faktorer.

**Tabell 6.5 Förklaringar till ökad jämviktsarbetslöshet i Sverige 1990–1995**

*Procentenheter*

	Förändring/Bidrag
Förändring i jämviktsarbetslösheten	4,2
<i>Förklarande variabler</i>	
Ersättningsnivåer	- 0,2
Skattekillen på arbete	- 0,4
Anställningstrygghet och löneförhandlingssystem	+ 1,9
Landsspecifik komponent	+ 2,4

Källa: Elmeskov, J., Martin, J. & Scarpetta, S. [1998].

En möjlig orsak till att förändringar i lönebildningen skulle ha bidragit till en högre jämviktsarbetslöshet är att löneförhandlingarna på den svenska arbetsmarknaden i ökad utsträckning förs på branschnivå. Denna utveckling inleddes emellertid redan under 1980-talet. Ökad konkurrens mellan olika fackliga organisationer, respektive organisationer på arbetsgivarsidan, riskerar att driva upp lönerna. Utvecklingen under 1990-talet har också inneburit att förutsättningarna för lönebildningen har förändrats. Den låga inflationen innebär att stora krav ställs på mycket små nominella löneökningar för att reallönerna skall kunna anpassas till utbuds- och efterfrågestörningar. Det är således möjligt att det svenska löneförhandlingssystemet med förhandlingar företrädesvis på branschnivå är mindre väl rustat för att hantera en situation med låg inflation.<sup>26</sup> Det är även möjligt att de förväntningar

<sup>25</sup> Elmeskov, J., Martin, J. & Scarpetta, S. [1998].

<sup>26</sup> Se Calmfors, L. [1993].



arbetsmarknadens parter har om prisökningar inte legat i linje med den faktiska utvecklingen, vilket bidragit till att reallönerna hamnat på en nivå som inte varit förenlig med en nedgång i arbetslösheten.

Det finns ett relativt gott stöd för att ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen, liksom ersättningsperiodernas längd påverkar jämviktsarbetslösheten.<sup>27</sup> Sänkningen av ersättningsnivåerna från 90 till 80 procent 1993 har sannolikt bidragit till en lägre nivå på jämviktsarbetslösheten.<sup>28</sup> Under 1990-talet har möjligheterna till förlängda ersättningsperioder genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ökat, vilket åtminstone kortsiktigt torde ha motverkat effekten av lägre ersättningsnivåer eller till och med bidragit till att öka jämviktsarbetslösheten.<sup>29</sup>

Skatter kan påverka jämviktsarbetslösheten genom att det ekonomiska utbytet av att arbeta ökar jämfört med att vara arbetslös eller genom att lönekostnaderna för att anställa blir lägre, t ex genom lägre arbetsgivaravgifter. I det senare fallet är det emellertid rimligt att förvänta sig att skatterna inte har några bestående effekter på arbetslösheten utan helt "övervältras" på lönerna. Detta kan exempelvis ske då arbetslöshetsersättningen är indexerad till löneutvecklingen och/eller då kapitalavkastningen är internationellt bestämd.<sup>30</sup> I det förra fallet kommer en skattesänkning leda till att efterfrågan på arbetskraft ökar vilket driver upp lönerna. Om arbetslöshetsersättningen är indexerad till löneutvecklingen kommer det bli mindre ekonomiskt ofördelaktigt att bli arbetslös, vilket kan driva upp löntagarnas lönekrav och därmed motverka den positiva effekten på sysselsättningen av sänkta skatter. I det andra fallet kan ersättningen till kapitalägarna inte avvika från ersättningen i andra länder. En höjning av skatten på arbete, t ex genom höjda arbetsgivaravgifter, leder då till att lönerna måste sänkas i motsvarande grad om ersättningen till kapitalägarna skall vara oförändrad.

För vissa grupper kan dock höga skatteklivar leda till högre arbetslöshet genom att den lön som arbetsgivarna kan erbjuda inte kan

---

<sup>27</sup> Layard, R. & Nickell, S. [1997].

<sup>28</sup> Carling, K., Holmlund, B. & Vejsiu, A. [1999] visar att sänkningen av ersättningskvoten från 80 procent till 75 procent den 1 januari 1996 ledde till att utflödet från arbetslöshet till sysselsättning ökade med cirka 10 procent. Från och med den 1 september 1997 höjdes ersättningsnivån till 80 procent.

<sup>29</sup> Carling, K. m.fl. [1996].

<sup>30</sup> För en diskussion av skatternas effekter på arbetslösheten se Holmlund, B. & Kolm, A.-S. [1998].

falla till den nivå där det blir lönsamt att anställa.<sup>31</sup> Skattekillen på arbete har minskat under 1990-talet, vilket har bidragit till en lägre jämviktsarbetslöshet.<sup>32</sup>

Sammantaget är det svårt att se att de institutionella förändringar som ägt rum under 1990-talet är av den omfattningen att de ensamt skulle kunna förklara den höga svenska arbetslösheten under 1990-talet. Som nämndes ovan kan dock den faktiska arbetslösheten påverka jämviktsarbetslösheten, t ex genom att de som sätter lönerna inte beaktar de arbetslösas intressen eller genom att de personer som friställs från en sektor inte direkt är tillgängliga för arbete i andra sektorer. När konjunkturen vänder uppåt kan dock jämviktsarbetslösheten röra sig i riktning mot den nivå som bestäms av de institutionella faktorerna. Det bör också påpekas att nedgången i arbetslösheten sannolikt fördröjts av den strama inriktningen av finanspolitiken under 1990-talet, vilken bidragit till att dämpa den samlade efterfrågan i ekonomin.

När det gäller utvecklingen på arbetsmarknaden på längre sikt är de institutionella faktorerna av stor betydelse. Flertalet av de institutioner och stora delar av den lagstiftning som i dag styr arbetsmarknaden samexisterade med en betydligt lägre arbetslöshet under framför allt 1970- och 1980-talen. Det kan emellertid inte uteslutas att det skett strukturella förändringar av arbetsmarknaden som ställer helt andra krav på arbetsmarknadens funktionssätt än under tidigare decennier. Som exempel kan nämnas den ökade användningen av tillfälliga anställningskontrakt och internationaliseringens betydelse för arbetsmarknaden i form av internationell specialisering, kapitalrörlighet över gränserna och den teknologiska utvecklingen (se vidare avsnitt 6.3). Dessa förändringar kan komma att ställa högre krav på arbetskraftens flexibilitet, inte minst när det gäller behovet av vidareutbildning.

### *Goda möjligheter till återhämtning på arbetsmarknaden*

I Konjunkturinstitutets basscenario för utvecklingen av svensk ekonomi till år 2015 (se kapitel 3) tecknas en utveckling som innebär att en del av minskningen av sysselsättningen under 1990-talet tas igen under de kommande åren. Utvecklingen är dock inte så stark att alla de arbetstillfällen som förlorades under lågkonjunkturåren kan återfås. Den

---

<sup>31</sup> Skattekillen på arbete definieras som skillnaden mellan den lönekostnad som arbetsgivarna betalar och den lön som arbetstagarna erhåller när hänsyn tagits till inkomstskatt och priset för mervärdesskatten.

<sup>32</sup> Enligt SAF [1999a], var skattekillen för en industriarbetare 74 procent 1990 mot 62,4 procent 1998. För en tjänsteman var skattekillen 81,7 procent 1990 och 74,5 procent 1998.

öppna arbetslösheten väntas fortsätta att falla i takt med att den svenska ekonomin återhämtar sig efter 1990-talets låga utnyttjande av ledig arbetskraft. Sysselsättningen förutses fortsätta att stiga fram till mitten av nästa decennium för att därefter sjunka något i takt med att antalet personer i förvärsaktiv ålder minskar. Sysselsättningsgraden år 2015 väntas bli strax under den nivå som satts som mål för år 2004 i 1999 års budgetproposition, vilken antagits av riksdagen.<sup>33</sup> Arbetslösheten antas hamna strax över 4 procent under perioden 2009-2015, vilket representerar den långsiktiga jämviktsnivån eller arbetslösheten vid en "normal" utveckling, dvs när de viktigaste variablerna, såsom arbetskraftsdeltagande, inflation och tillväxt, över tiden anpassat sig till de långsiktiga, historiska trenderna. Själva anpassningen av arbetslösheten kan dock ske fortare eller ta längre tid än vad som anges i scenariot. Därtill kommer de konjunkturella variationerna av arbetslösheten. Med största sannolikhet kommer konjunkturen och därmed efterfrågan på arbetskraft att vara fortsatt mycket god under år 2000 med en sysselsättningstillväxt som överstiger den underliggande trenden.

Beräkningar av sambandet mellan inflation och arbetslöshet för 1970- och 1980-talen ger vid handen att nivån på jämviktsarbetslösheten var mellan 2-3 procent av arbetskraften. Även om den nivå på arbetslösheten under perioden 2009-2015 inte skall ses som en prognos, indikerar det ändå att jämviktsarbetslösheten är högre i början av 2000-talet än under tidigare decennier. Att en sådan ökning skett stöds också av att arbetslösheten under lågkonjunkturår successivt kommit att vara allt högre sedan 1960-talet.<sup>34</sup> I ett alternativt högtillväxtscenario antas arbetsmarknaden fungera bättre i två viktiga avseenden; arbetskraftsutbudet är större och matchningen av lediga jobb med ledig arbetskraft fungerar bättre, dvs Beveridge-kurvan har skiftat inåt samtidigt som lönebildningen fungerar bättre, så att en ökad tillväxt inte slår igenom i löneökningar som inte kan förenas med produktivitetsutvecklingen och inflationsmålet. Detta scenario illustrerar att det med hjälp av ekonomisk politiska åtgärder som bidrar till högre arbetskraftsutbud, bättre matchning och en förbättrad lönebildning är möjligt att sänka jämviktsarbetslösheten och därmed möjliggöra ett högre resursutnyttjande med bibehållen prisstabilitet.

---

<sup>33</sup> Regeringens proposition [1998/99:1].

<sup>34</sup> Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar var andelen arbetslösa av arbetskraften 3,5 procent under lågkonjunkturåret 1983, medan arbetslösheten var 2,7 procent 1972 och 2,2 procent 1968.

## 6.3 Minskad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft: orsaker och effekter

Sedan 1970-talet har andelen sysselsatta med lägre utbildning minskat inom samtliga sektorer. Inom näringslivet har utvecklingen i riktning mot en högre utbildad arbetskraft varit tydlig i alla sektorer, men särskilt inom kunskapsintensiva verksamheter. Förändringen i efterfrågan mot högre utbildad arbetskraft märks i de flesta OECD-länder och sker kontinuerligt. Det finns ett antal olika förklaringar till varför den relativa efterfrågan på lågutbildad kontra högutbildad arbetskraft har minskat. De förklaringar som fått störst genomslag är den teknologiska utvecklingen, en ökad internationell specialisering av produktionen till följd av handelsliberalisering och en kraftig ökning av kapitalets internationella rörlighet. Dessa faktorer påverkan på arbetsmarknaden hänger emellertid samman med arbetskraftens sammansättning med avseende på kvalifikationer, utbildning och lokalisering. Även arbetsmarknadens institutioner och regelverk är av betydelse.

### 6.3.1 Teknisk utveckling – en huvudorsak till efterfrågeminskningen

En av förklaringarna till den trendmässigt minskade efterfrågan på lågutbildad arbetskraft tar fasta på att denna utveckling har ägt rum i samtliga sektorer och inte bara i vissa. Denna ansats betonar den tekniska utvecklingens betydelse. Det hävdas bland annat att priset på realkapital har sjunkit kraftigt i förhållande till priset på arbetskraft. Detta har lett till att utbildad arbetskraft har ersatts med kapital i takt med att sjunkande kapitalkostnader gjort det mer lönsamt att använda teknologier som kräver mer kapital och utbildad arbetskraft. Ett exempel på en sådan process är införandet av datoriserade monteringsband.<sup>35</sup>

Sambandet mellan teknisk utveckling och efterfrågan på utbildad arbetskraft kan även vara det omvända; en ökning av utbudet av högutbildad arbetskraft, liknande den våg av personer som strömmade ut ur universiteten i USA och Sverige i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet, leder till kraftigt fallande utbildningspremier i form av högre lön, vilket i sin tur gör det lönsamt att utveckla nya teknologier som kräver stora insatser av högutbildad arbetskraft.<sup>36</sup>

En andra förklaring till den minskade efterfrågan på lågutbildad arbetskraft i förhållande till högutbildad tar fasta på att denna process ägt

<sup>35</sup> Storesletten, K. & Zilibotti, F. [1999].

<sup>36</sup> *ibid*

rum samtidigt som världshandeln liberaliserats. En friare handel leder till ökad konkurrensutsättning från länder som har komparativa fördelar i produktion som kräver en relativt hög andel utbildad arbetskraft. Följden av en liberalisering av världshandeln skulle därför bli en ökad efterfrågan på utbildad arbetskraft i industriländerna, även i frånvaro av teknisk utveckling.<sup>37</sup> Det är dock svårt att med denna ansats förklara dels varför efterfrågan på utbildad arbetskraft sker inom samtliga branscher, dels att effekterna kan bli så stora för industriländerna, eftersom dessa i stor utsträckning handlar med varandra. Det kan dock inte uteslutas att handelsliberalisering kan framtvunga en ökad kapitalintensitet i produktionen och därmed en minskad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft.

Empiriska studier har visat på relativt små effekter på arbetsmarknaden i industriländerna av handelsliberalisering. I stället tycks den teknologiska utvecklingen ha en betydligt större effekt på efterfrågan på lågutbildad arbetskraft vare sig denna påverkan sker i form av lägre relativlöner eller lägre sysselsättning.<sup>38</sup> Den teknologiska utvecklingens betydelse för den minskade efterfrågan på lågutbildad arbetskraft i Sverige bekräftas i ett antal studier.<sup>39</sup> Främst är det arbetskraft som saknar gymnasieutbildning som drabbas. Importkonkurrens från låglöneländer har haft en stor betydelse för det försämrade sysselsättningsläget fram till mitten av 1980-talet i de branscher inom tillverkningsindustrin där huvudsakligen personer med lägre utbildning arbetar. Importkonkurrensens betydelse för dessa branscher sedan mitten av 1980-talet är mer oklar. En hypotes är att den svenska arbetskraften tappade sitt utbildningsförsprång i förhållande till en del OECD-länder, och att importkonkurrensen från låglöneländer därmed minskade i betydelse i takt med att Sverige blev lite av ett ”låglöneland”.<sup>40</sup>

I framtiden kan det inte uteslutas att importkonkurrensen från låglöneländer i Sveriges närhet ökar, vilket kan komma att påverka arbetsmarknaden för lågutbildade. En orsak till detta skulle kunna vara den nära förestående östutvidgningen av EU. Det torde främst vara arbetstillfällen för personer med kortare utbildning inom enklare industri- och tjänsteproduktion som riskerar att utsättas för konkurrens. Det är dock inte relativlönerna i sig som spelar roll för konkurrenskraften utan lönekostnaden per producerad enhet, vilket innebär att de relativt sett högre lönerna i Sverige kan bibehållas om produktiviteten är högre i Sverige än i de nya konkurrentländerna. På sikt kan dessutom

---

<sup>37</sup> Se text kapitel 4 i OECD [1997a].

<sup>38</sup> Se kapitel 3 i IMF [1997].

<sup>39</sup> Se Hansson, P. [1997] och Mellander, E. [1999].

<sup>40</sup> Hansson, P. [1997].

överföring av kapital och kunnande till dessa länder leda till att produktiviteten – och därmed lönerna – anpassar sig till förhållanden som råder inom andra delar av EU.

### 6.3.2 Internationell kapitalrörlighet – lågt förklaringsvärde

En ökad specialisering av produktionen i den industrialiserade världen har lett till att produktionen av insatsvaror i större utsträckning än tidigare sker i länder som kan producera dessa till ett lägre pris genom s k outsourcing.<sup>41</sup> Därtill har kapitalets rörlighet ökat i form av ökade flöden av såväl finansiellt, som fysiskt kapital. I början av 1970-talet uppgick värdet av direktinvesteringar och portföljplaceringar i svenska tillgångar till 1 procent av BNP. I mitten av 1990-talet uppgick detta värde till 7 procent av BNP.<sup>42</sup> Outsourcing och direktinvesteringar tycks också bli allt vanligare inom det svenska näringslivet. Dessutom ökar utvandringen av högutbildad arbetskraft, om än från en mycket låg nivå, vilket skulle kunna förklara att fler svenska företag flyttar eller på andra sätt expanderar utomlands. Majoriteten av de svenska företagens direktinvesteringar och outsourcing sker dock i länder med jämförbara arbetskraftskostnader, men där främst skalfördelar gör produktionen utomlands mer lönsam. Även närheten till marknaden är en viktig förklaring till direktinvesteringar i andra länder. Sådana investeringar innebär ofta att sysselsättningen för tjänstemännen i det svenska moderbolaget stagnerar. Däremot kan efterfrågan på personal med lägre utbildning öka, då själva industriproduktionen oftast stannar i Sverige. Vanligtvis förläggs annan typ av verksamhet, t ex finansiella tjänster, utomlands.<sup>43</sup>

Effekten på den totala sysselsättningen av direktinvesteringar och outsourcing är tämligen liten. Outsourcing tycks heller inte påverka efterfrågan på lågutbildad arbetskraft inom tillverkningsindustrin.<sup>44</sup> Svenska direktinvesteringar i utlandet tycks ha en positiv nettoeffekt på sysselsättningen i Sverige. Den exportminskning av färdigvaror som uppstår när företagen börjar producera i andra länder kompenseras i de flesta fall av ökad export av insatsvaror och större marknadsandelar,

---

<sup>41</sup> Internationell outsourcing innebär att företag flyttar produktion av intermediära varor från Sverige till andra länder, främst länder med lägre arbetskraftskostnader.

<sup>42</sup> IMF [1997]. Som framgår av diagram 8.1 har bara direktinvesteringarna mer än tiodubblats under 1990-talet.

<sup>43</sup> Feenstra, R. [1998] och Blomström, M., Fors, G. & Lipsey, R. [1997].

<sup>44</sup> Mellander, E. [1999].

vilket i sin tur leder till en bibehållen sysselsättningsnivå inom landet.<sup>45</sup> Det förekommer dock att enskilda grupper av arbetskraft, vissa branscher eller regioner drabbas negativt.

Internationaliseringen innebär också att utländska företag investerar i Sverige. Andelen sysselsatta i utländska företag i Sverige har ökat från 8 till 14 procent mellan 1990 och 1997 (se vidare kapitel 8). I de fall alternativet till ett utländskt företagsförvärv är nedläggning av den svenska verksamheten har utländska direktinvesteringar klart positiva sysselsättningseffekter. I andra fall tycks det vara oklart vilka effekter utländska investeringar i Sverige har på sysselsättningen. Negativa effekter såsom nedläggningar eller omlokaliseringar av verksamheter till andra länder tycks vara ovanliga. Företagsförvärv, oavsett om det är svenska investeringar i utlandet eller tvärtom, leder i allmänhet till omstruktureringar och minskad efterfrågan på arbetskraft.<sup>46</sup>

Sammanfattningsvis tycks den ökade kapitalrörligheten i form av direktinvesteringar och outsourcing inte ha några avgörande negativa effekter på sysselsättningen i Sverige. Det talar för att arbetskraft i "hemmaproduktionen" och arbetskraften i de länder som svenska företag investerar i och/eller köper insatsvaror i huvudsakligen är komplement till varandra. Integrationen av världens kapitalmarknader innebär dock att avkastningen på investeringar i Sverige inte kan avvika från (den riskjusterade) avkastningen på världsmarknaden. Detta gör att arbetskraften i högre grad än tidigare kan tvingas bära kostnaden för relativa prisförändringar på världsmarknaden. Ökad kapitalrörlighet kan således komma att leda till ett tryck nedåt på lönerna, eftersom företagen vid given produktivitet måste anpassa ersättningen till löntagarna till de internationella avkastningskraven. Om ingen hänsyn tas till detta tryck i löneförhandlingarna kan det leda till en högre jämviktsarbetslöshet.<sup>47</sup>

### 6.3.3 Ökad arbetslöshet eller ökad lönespridning?

Som framgick av diagram 6.1 uppvisar arbetslösheten en uppåtgående trend i EU, medan arbetslösheten i USA uppvisar en negativ trend. Utvecklingen inom EU som helhet kan förklaras med att arbetslöshetsperioderna blivit allt längre. Flera studier pekar på att denna utveckling hänger samman med att ett starkt anställningsskydd och generös arbetslöshetsersättning bidrar till att förlänga effekterna av olika

---

<sup>45</sup> NUTEK [1999e].

<sup>46</sup> *ibid*

<sup>47</sup> Betydelsen av avkastningskrav för arbetslösheten diskuteras i Blanchard, O. [1999].

störningar som t ex orsakas av förändringar i efterfrågan på arbetskraft till följd av den tekniska utvecklingen.<sup>48</sup>

En ofta framförd hypotes är att den minskade efterfrågan på lågutbildad arbetskraft leder till hög arbetslöshet i Kontinentaleuropa och de skandinaviska länderna, eftersom lönerna för lågutbildade inte kan sjunka alltför mycket på grund av minimilöner, höga ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen och höga skatter.<sup>49</sup> I USA och Storbritannien leder en minskad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft däremot inte till minskad sysselsättning och högre arbetslöshet, utan i stället till ökad lönespridning. Följaktligen bör en stor spridning i löner gå hand i hand med låg arbetslöshet och tvärtom. På samma sätt borde länder vars arbetsmarknader är mer reglerade ha en större spridning i arbetslöshet mellan utbildningsgrupper.

**Tabell 6.6 Arbetslöshet för lågutbildade relativt högutbildade män i några OECD-länder 1975–1996**

	1975–78	1983–86	1991–93	1996
Frankrike	–	3,1	2,9	2,2
Tyskland	3,5	4,2	4,2	3,3
Nederländerna	2,0	2,9	1,9	1,8
Sverige	4,0	3,7	2,5	1,9
Storbritannien	3,2	3,9	2,8	3,7
USA	3,9	4,7	3,7	4,2

Källor: Layard, R. & Nickell, S. [1997] och OECD [1999d].

Som framgår av tabell 6.6 är arbetslösheten för lågutbildade i förhållande till högutbildade högre i USA och Storbritannien än i Sverige, Nederländerna och Frankrike. Detta tyder på att en minskad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft inte nödvändigtvis behöver innebära en stor spridning i arbetslöshet mellan utbildningsgrupper i länder med jämförelsevis mer reglerade arbetsmarknader. I stället tycks det vara så att länder som har hög arbetslöshet också har en hög arbetslöshet även bland högutbildade.

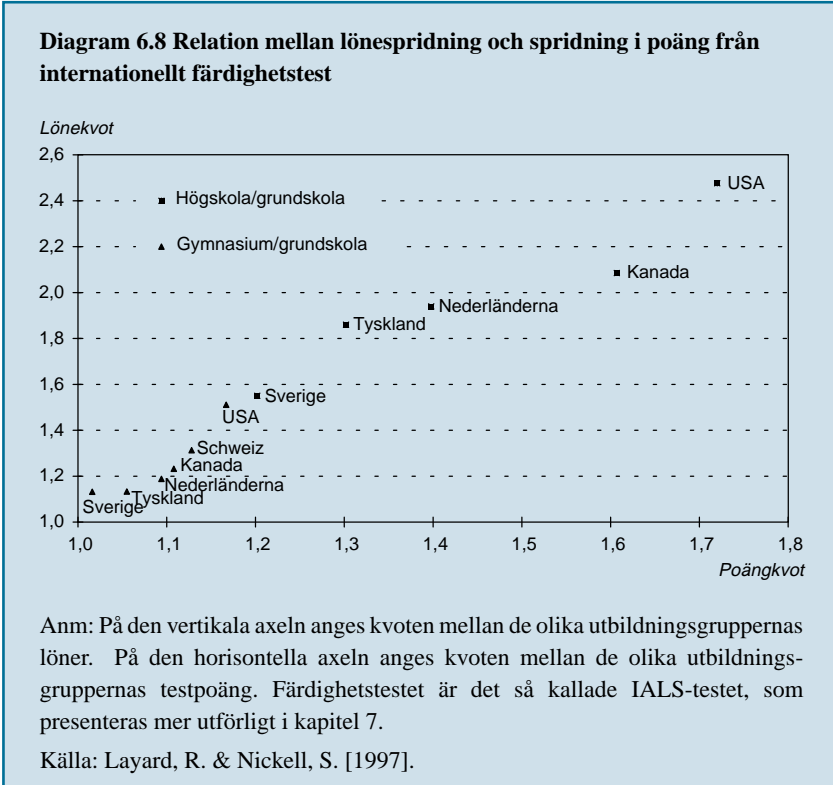
En förklaring till den relativt jämna spridningen av arbetslöshet mellan utbildningsgrupper i t ex Sverige är att utbudet av högutbildad arbetskraft ökat snabbare än efterfrågan genom utbyggnaden av utbildningssystemet. En låg spridning av arbetskraftens kunskaper och färdigheter möjliggör också en förhållandevis jämn lönespridning. I diagram 6.8 visas relationen mellan lönespridning för olika utbildnings-

<sup>48</sup> Blanchard, O. [1999] och Mortensen, D. T. & Pissarides, C. A. [1999].

<sup>49</sup> Se t ex Krugman, P. [1994].



grupper och testpoäng från ett internationellt jämförbart test av faktiska kunskaper eller färdigheter.<sup>50</sup> Av diagrammet framgår att länder som har en låg spridning i dessa kunskaper eller färdigheter också har en låg lönespridning. Detta utesluter dock inte att även andra faktorer som t ex lönepolitiska strävanden ("solidarisk lönepolitik") kan påverka lönespridningen.



Även om arbetslösheten totalt sett har varit låg i Sverige jämfört med andra länder sedan 1970 och fram till 1990-talets början har den relativa arbetslösheten, dvs kvoten mellan andelen arbetslösa bland lågutbildade och andelen arbetslösa bland högutbildade, varit högre i Sverige än i flera andra europeiska länder trots en hög ambitionsnivå inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Den negativa efterfrågechocken under 1990-talets början tycks däremot drabbat alla utbildningskategorier lika. Vad gäller lönestrukturens förändring under 1990-talet har få studier gjorts. De som finns pekar mot att lönestrukturen inte ändrats nämnvärt under 1990-talet trots det försämrade

<sup>50</sup> För en utförligare beskrivning av testet hänvisas till kapitel 7.

arbetsmarknadsläget, vilket kan indikera att en viss relativlönestelhet faktiskt föreligger.<sup>51</sup>

Skulle då de lågutbildades arbetsmarknad förbättras om lönespridningen ökade? Svaret på den frågan beror på vilka löneskillnader som avses. Löneskillnader mellan olika utbildningsgrupper kan vara motiverade eftersom incitamenten till högre utbildning ökar. Sambandet mellan avkastning på utbildning och efterfrågan på högre utbildning har starkt empiriskt stöd (se vidare kapitel 7).

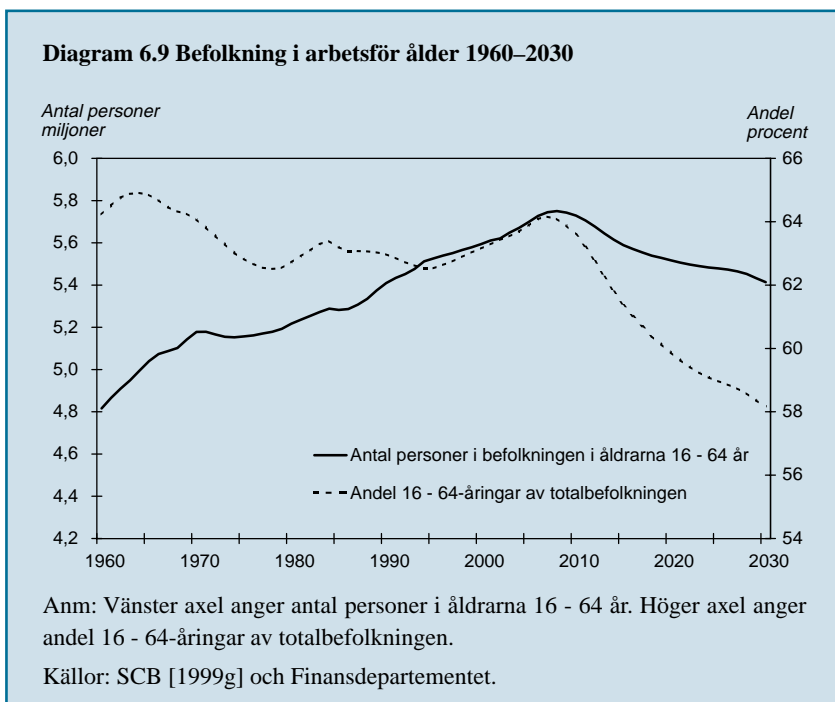
## 6.4 En åldrande arbetskraft och fler utanför arbetskraften

Även befolkningsförändringar kommer att påverka den svenska arbetsmarknaden. Inom en relativt snar framtid kommer arbetskraftens ålderssammansättning att förskjutas mot en större andel äldre personer. Det kan påverka både rörligheten på arbetsmarknaden och lönestrukturen i ekonomin. Det är sannolikt, om inte helt entydigt, att rörligheten kommer att minska med ett större antal äldre på arbetsmarknaden, medan lönestrukturen troligen kommer att anpassa sig till befolkningsförändringarna med större fördröjning.

Diagram 6.9 illustrerar hur den arbetsföra delen av befolkningen, dvs antalet 16-64-åringar, utvecklats sedan 1960 och hur den framtida utvecklingen kan förväntas gestalta sig. I diagrammet illustreras även relationen mellan arbetsför befolkning och totalbefolkning. Med undantag för det första decenniet på 2000-talet, minskar den arbetsföra befolkningen stadigt. Minskningen innebär att allt färre 16-64-åringar skall försörja allt fler personer, av vilka majoriteten är över 64 år.

---

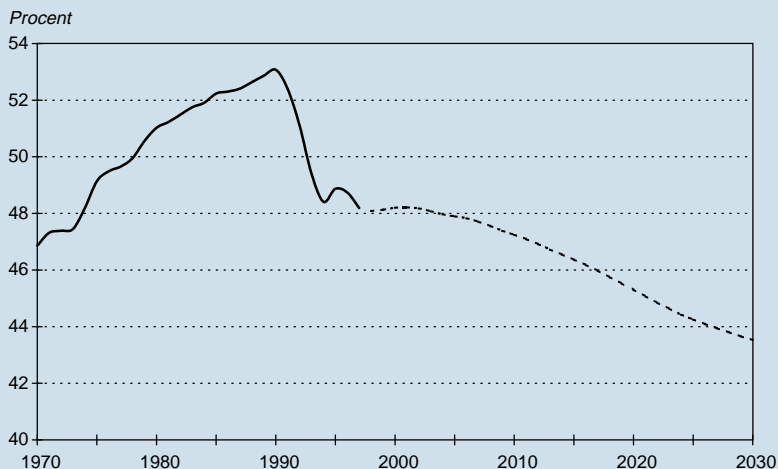
<sup>51</sup> Edin, P.-A., Harkman, A. & Holmlund, B. [1995] finner stöd för att relativlönerna för de med lägst utbildning är stela.



Mellan 1970 och 1990 växte arbetskraftsdeltagandet trendmässigt, medan krisen under 1990-talet medfört att många hamnat utanför arbetskraften. En del av befolkningen i arbetsför ålder kommer sannolikt även i framtiden att stå utanför arbetskraften. I diagram 6.10 visas att rena befolkningsförändringar tycks leda till att andelen som deltar i arbetskraften sjunker från cirka 48 procent av hela befolkningen år 1998 till drygt 44 procent år 2030.<sup>52</sup> Eftersom en viss andel av dem som faktiskt deltar i arbetskraften sannolikt kommer att vara arbetslösa betyder det att en arbetande person skall försörja åtminstone 2,3 personer, men troligen fler.<sup>53</sup> Denna slutsats baseras dock på att andelen personer, som studerar, uppbär förtidspension och sjukbidrag eller av annat skäl står utanför arbetskraften, fördelas som 1998.

<sup>52</sup> 1998 års arbetskraftsdeltagande för kvinnor och män i olika åldersgrupper hålls konstant. Dessa andelar skrivs fram med den befolkningsutveckling som SCB prognostiserar.

<sup>53</sup> Enligt liknande resonemang försörjde en arbetande individ 2,1 personer 1998.

**Diagram 6.10 Arbetskraften som andel av totalbefolkningen 1970–2030**

Anm: Den streckade kurvan anger en utveckling som endast baseras på den underliggande demografiska trenden.

Källor: SCB [b], SCB [1999g] samt egna beräkningar.

Det är emellertid sannolikt att fördelningen av personer i och utanför arbetskraften kan se annorlunda ut i framtiden, något som beskrivs i Konjunkturinstitutets scenarier för utvecklingen fram till 2015 (se avsnitt 4.1. samt bilaga 1 till Långtidsutredningen). Konjunkturinstitutets analys understryker att om preferenserna skulle förskjutas mot att i högre utsträckning vilja delta i arbetskraften kan effekterna av den demografiskt betingade utvecklingen motverkas.

#### *Andelen äldre i arbetskraften ökar*

Befolkningsförändringarna innebär även att arbetskraftens åldersmässiga sammansättning kommer att förändras. Detta illustreras i tabell 6.7 tillsammans med utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet.

I tabell 6.7 visas hur antalet personer i arbetskraften minskar efter år 2005. Arbetskraftsdeltagandet minskar under slutet av 1990-talet, men ökar mellan åren 2010 och 2015. Efter år 2020 faller arbetskraftsdeltagandet åter. I tabellen visas även hur arbetskraftens ålderssammansättning förändras över tiden. Den tydligaste trenden är att 55-64-åringarna kommer att öka sin andel av arbetskraften från cirka 14 procent 1998 till drygt 18 procent år 2030. Andelen 16-24-åringar förväntas ligga relativt konstant kring 10 procent, medan 25-54-

åringarna minskar sin andel från cirka 75 till drygt 70 procent av arbetskraften.

**Tabell 6.7 Arbetskraft, arbetskraftsdeltagande och ålderssammansättning**

		1998	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Arbetskraften								
16–64 år	<i>1 000-tal</i>	4 255	4 272	4 256	4 223	4 175	4 112	4 051
Arbetskrafts- deltagande	%	76,5	75,0	74,3	75,6	75,7	75,0	74,8
<i>Därav</i>								
16–24 år	%	10,5	10,6	12,1	11,5	9,8	10,4	11,0
25–34 år	%	24,4	21,8	20,8	22,7	24,8	22,7	20,9
35–44 år	%	24,3	25,6	24,9	23,3	22,4	24,7	27,0
45–54 år	%	26,3	23,8	24,7	25,7	25,2	23,7	22,9
55–64 år	%	14,5	18,2	17,5	16,8	17,8	18,5	18,2
<i>Summa</i>	%	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Anm: Arbetskraften avser de personer i åldrarna 16-64 år som deltar i arbetskraften. Arbetskraftsdeltagandet avser andelen personer av den totala befolkningen i åldrarna 16-64 år som deltar i arbetskraften. Beräkningarna för arbetskraftsdeltagandet är gjorda genom att hålla 1998 års arbetskraftsdeltagande för kvinnor och män i olika åldersgrupper konstant och skriva fram dessa andelar med den befolkningsutveckling som SCB prognostiserar. Framskrivningarna ger endast en skattning av den framtida trenden och kan inte betraktas som prognoser.

Källor: SCB [c] och Finansdepartementet.

#### 6.4.1 Vilka blir konsekvenserna av arbetskraftens åldrande?

Förändringen i arbetskraftens åldersmässiga sammansättning innebär att de äldstas arbetskraftsdeltagande kommer att öka i förhållande till andra åldersgrupper. Det innebär att fler äldre kommer att delta i arbetslivet, men inte nödvändigtvis att de äldre kommer att arbeta fler timmar. Den ökande andelen äldre i arbetskraften kan förväntas påverka rörligheten på arbetsmarknaden och lönestrukturen i ekonomin och därmed strukturarbetslösheten. Generellt är äldre personer mindre rörliga på arbetsmarknaden än yngre. Ökade krav på rörlighet på arbetsmarknaden torde emellertid leda till att även den äldre delen av arbetskraften blir rörligare, om än kanske inte i samma utsträckning som de yngre. Sannantaget torde utvecklingen mot att arbetskraften blir allt äldre leda

till att rörligheten minskar något.<sup>54</sup> Den lägre rörligheten bland äldre bör inte ses som ett tecken på ineffektivitet, utan som ett uttryck för att äldre i större utsträckning än yngre funnit ett yrke de trivs med.

Ökad tillgång till företagsspecifik utbildning och kompetenshöjning för äldre skulle i någon mån kunna kompensera för en lägre rörlighet bland äldre arbetskraft. Företag som erbjuder anställda över 55 år goda utvecklingsmöjligheter bör också vara särskilt attraktiva för denna del av arbetskraften. En förutsättning för att arbetsgivare skall erbjuda utbildning är dock att den förväntas ge långvarig avkastning, något som troligen fordrar att de anställda förblir på arbetsplatsen åtminstone tills de fyllt 65 år. I detta sammanhang bör det påpekas att det nya pensions-systemet premierar arbete under en längre del av livet, då det är den samlade livsinkomsten som är pensionsgrundande.

Förändringar i arbetskraftens ålderssammansättning kan också ha effekter på lönestrukturen i ekonomin, bortsett från att det allmänna ekonomiska läget naturligtvis är av större betydelse. En större andel äldre i arbetskraften kan leda till att efterfrågan på yngre arbetskraft stiger och därmed att de yngres löner pressas upp i förhållande till den äldre arbetskraftens löner, alternativt att relativt fler äldre blir arbetslösa. Detta förutsätter dock att äldre arbetskraft inte kan ersätta yngre. Om äldre arbetskraft och yngre däremot kompletterar varandra fullständigt, bör relativlönerna inte påverkas under förutsättning att det totala arbetskraftsdeltagandet inte förändras.<sup>55</sup>

Enligt tabell 6.7 tycks det framtida arbetskraftsdeltagandet i Sverige huvudsakligen uppvisa en nedåtgående trend samtidigt som arbetskraften åldras. Troligen kan yngre och äldre arbetskraft inte komplettera varandra fullt ut, varför yngres löner kan komma att stiga i förhållande till äldres. Särskilt under konjunkturtoppar kan ingångslönerna för nyinträdande på arbetsmarknaden öka. Internationella studier ger emellertid motstridiga resultat om hur stor graden av utbytbarhet är. Vidare kan det påpekas att historiskt har relativa arbetsinkomster anpassat sig trögt till förändringar i åldersstrukturen.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Simuleringar av rörligheten tyder på små effekter på rörligheten av en åldrande arbetskraft, se Jansson, F. [1997].

<sup>55</sup> Om färre personer totalt deltar i arbetskraften kommer den genomsnittliga, aggregerade lönenivån att stiga, allt annat lika.

<sup>56</sup> Disney, R. [1996].

## 6.5 Konsekvenser av en arbetstidsförkortning<sup>57</sup>

I kapitel 4 diskuterades de målkonflikter i den svenska ekonomin som sannolikt kommer att uppkomma i framtiden. Befolkningsförändringarna tycks leda till att antalet personer i arbetskraften minskar och att andelen 55-64-åringar i arbetskraften blir fler. Samtidigt ökar andelen personer utanför arbetskraften som skall försörjas av dem som arbetar, dvs försörjningsbördan kommer att växa.

I den offentliga debatten förs för närvarande diskussioner om en generell, lagstiftad arbetstidsförkortning. Därför har Långtidsutredningen i samband med det basscenario som presenteras i kapitel 3 och bilaga 1, låtit Konjunkturinstitutet undersöka de reala och statsfinansiella konsekvenserna av att arbetstiden förkortas. Den undersökta arbetstidsförkortningen härrör inte från en lagändring, utan antas ske på frivillig basis och reflekterar att löntagarnas preferenser skiftat mot ökad fritid.<sup>58</sup> Denna preferensförskjutning innebär att de yrkesaktiva antas göra en välfärdsmässig avvägning.

I scenariot med arbetstidsförkortning antas medelarbetstiden gradvis sjunka från 36,8 timmar per vecka och person 1998 till knappt 30 timmar per vecka år 2015, vilket kan jämföras med 35,5 timmar per vecka och person år 2015 i basscenariot. Det motsvarar en minskning med knappt 15 procent av arbetade timmar per person jämfört med 1998. Minskningen härrör från att löntagarna har skiftat preferenser från arbete mot ökad fritid när de blivit medvetna om basscenarioets kraftiga reallöneökningar. Produktivitetstillväxten är i stort sett densamma som i basscenariot fram till år 2004.<sup>59</sup> Därefter antas produktivitetstillväxten, som en följd av arbetstidsförkortningen, öka i snabbare takt än i basscenariot. Detta antagande är avgörande för de resultat Konjunkturinstitutets analys ger.

Antagandet om produktivitetstillväxtens utveckling får anses vara osäkert. Tidsserier över reala timlöner och medelarbetstid tyder på att en ökad produktivitet i ekonomin leder till att arbetskraften börjar

---

<sup>57</sup> Avsnittet bygger på Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000], Anxo, D. & Lundström, S. [1998], Agnarsson, S. & Anxo, D. [1995] samt Svenska Kommunförbundet [1998c].

<sup>58</sup> "Frivillig" basis kan innefatta både kollektivavtal och individuella anställningskontrakt.

<sup>59</sup> Jämfört med basscenariot minskar medelarbetstiden med 1 procentenhet per år. Av denna skillnad antas 0,2 procentenheter kompenseras genom ökad produktivitet. Konjunkturinstitutet antar också att det finns en viss "jobbdelningseffekt" – antalet sysselsatta ökar med 0,2 procentenheter snabbare per år än i basscenariot.

efterfråga mer fritid och att medelarbetstiden minskar. Det tycks följaktligen inte vara så att en minskning i medelarbetstid i sig leder till produktivetsökningar mätta som timlöneökningar. Under 1960-talet och första hälften av 1970-talet steg produktiviteten, vilket möjliggjorde en ökning av de reala timlönerna med cirka 4,5 procent per år. Av detta löneutrymme togs 1,2 procentenheter ut i kortare årsarbetstid. Från 1970-talets mitt till 1980 var de reala timlönerna konstanta, medan medelarbetstiden släpade efter något och fortsatte att falla. Det kraftiga fall i reala timlöner som inträffade i början av 1980-talet åtföljdes av en långsam ökning av medelarbetstiden. Från 1995 har de reala timlönerna åter ökat. Med andra ord tycks den ökade produktiviteten, återspeglad i höjda reala timlöner, åtföljas av en minskning i medelarbetstiden och inte tvärtom.

Kortare arbetstid skulle initialt kunna öka produktiviteten hos de anställda, dels på grund av att de är effektivare under arbetsdagen, dels på grund av fler arbetsskift och effektivare maskindriftstider blir möjliga. Mot detta talar att fasta personal- och utbildningskostnader kommer att uppta en större andel av arbetskraftskostnaderna jämfört med om arbetstiden är oförändrad. Dessutom kommer den tid en maskin är i drift att minska med arbetstiden för den som sköter maskinen. Således måste en produktivetsökning kompensera både för ökade fasta kostnader och kortare driftstider. Hypotetiskt kan driftstiderna utnyttjas effektivare om arbetstiden kortas, exempelvis genom att flera skift kan användas. Detta fordrar emellertid att arbetstagarna är villiga att övergå till mer flexibla arbetstider. Sammanfattningsvis är det osannolikt att den initiala produktivetsökning som skulle kunna följa av en kortare arbetstid blir bestående på längre sikt.

Ett andra antagande som görs i arbetstidsförkortningsscenarioet är att den minskade arbetstiden medför att sysselsättningen stiger något i jämförelse med basscenarioet. Detta antagande får också anses vara osäkert. För det första förutsätts att matchningen på arbetsmarknaden är god, dvs att det inom rimlig tid går att hitta lämpliga personer till de uppkomna vakanserna. Om detta inte skulle vara fallet kan den totala produktiviteten i ekonomin emellertid minska samtidigt som arbetskraftsbrist inom vissa yrken kan leda till löneökningar, vilka kan spilla över till andra delar av ekonomin, där de inte motsvaras av produktivetsökningar. För det andra innebär fler anställda att vissa typer av kostnader, som uppstartningstid, raster och inlärningskostnader, kommer att öka som andel av arbetskraftskostnaderna. Därigenom kommer företagets kostnader för maskiner att minska jämfört med arbetskraftskostnaderna, något som torde leda till att företagen vill ersätta personalen med maskiner. Det kan i sin tur avhålla företagen från att nyanställa.



*Osäkra sysselsättnings effekter*

Huvudresultaten i arbetstidsförkortningsscenario redovisas i tabell 6.8. Antalet arbetade timmar minskar i särskilt snabb takt åren efter 2008, då den demografiskt betingade minskningen i arbetskraftsutbud börjar bli tydlig. Tillväxten i BNP är under denna period avsevärt lägre än i basscenariot. Den jämförelsevis svaga utvecklingen av den offentliga konsumtionen härrör från att lönesumman ökar betydligt långsammare än i basscenariot, trots att timlönen utvecklas något starkare. Orsaken till att den reala timlönen ökar något mer i arbetstidsförkortningsscenario än i basscenariot är att produktiviteten antas utvecklas något bättre. Det bör påpekas att den bättre reallönetillväxten resulterar i en viss substitution av arbetskraft mot maskiner. Även de offentliga finanserna uppvisar en betydligt mer ogynnsam utveckling i scenariot med arbetstidsförkortning (se vidare kapitel 3).

**Tabell 6.8 Kumulerad tillväxt från 1998 i scenario med arbetstidsförkortning (basscenario inom parentes)**

<i>Procent</i>	2004	2008	2015
Antal sysselsatta per person	5,4 (5,4)	6,4 (5,4)	5,3 (2,9)
Arbetade timmar per person	4,6 (4,6)	-1,9 (3,6)	-14,8 (-0,9)
BNP per person	15,6 (15,6)	17,8 (23,2)	18,9 (33,3)
Privat konsumtion per person	18,0 (18,0)	24,1 (28,2)	32,0 (44,5)
Offentlig konsumtion per person	4,9 (4,9)	5,0 (8,4)	4,9 (15,3)
Kommunal konsumtion per person	6,3 (6,3)	6,3 (10,2)	6,2 (17,2)
Statlig konsumtion per person	1,9 (1,9)	1,9 (4,4)	1,8 (11,0)

Källa: Bilaga 1 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [2000].

Av tabell 6.8 framgår att jämfört med basscenariot blir sysselsättningen något högre, medan BNP-tillväxten och den privata och offentliga konsumtionen blir betydligt lägre. Dessa resultat är beroende av de antaganden Konjunkturinstitutet gör om att arbetstidsförkortning har en positiv effekt på produktivets- och sysselsättningsutvecklingen. Å ena sidan bör det poängteras att ett antagande om en blygsammare produktivetsökning torde ge än mer negativa effekter på BNP-tillväxt, offentlig och privat konsumtion än i arbetstidsförkortningsscenario. Å andra sidan skulle de kortsiktiga sysselsättnings effekterna då kunna bli något större, eftersom en lägre produktivitet, och därmed lägre löner, torde avhålla företag från att ersätta arbetskraft med maskiner. Då måste emellertid kostnaderna för nyrekryteringar jämföras med kostnaderna

för övertidsarbete, eftersom det kan vara lönsammare för arbetsgivaren att låta befintlig personal arbeta övertid snarare än att nyanställa.

Empiriska och teoretiska studier visar att en generell arbetstidsförkortning har mycket små effekter på sysselsättningen, särskilt på medellång och lång sikt. En omfattande arbetstidsförkortning kan tvärtom leda till en lägre efterfrågan i ekonomin i kombination med brist på viss arbetskraft. Dessutom skulle de offentliga finanserna belastas hårt (se vidare kapitel 3), vilket främst drabbar dem som är mest beroende av transfereringar. I kapitel 4 diskuteras det försörjningsbördeproblem som Sverige står inför, och det framgår att det i framtiden sannolikt kommer att krävas stora insatser inom främst äldreomsorgen samtidigt som det råder osäkerhet om finansieringsmöjligheterna. En generell arbetstidsförkortning, som leder till minskade skattebaser och därmed minskat utrymme för offentlig konsumtion, kan öka svårigheterna att finansiera de framtida demografiskt betingade behov som belyses i kapitel 4.

Det bör påpekas att avtalmässiga arbetstidslösningar återspeglar de yrkesaktivas preferenser att ta ut produktivitetshöjningar i form av förkortad arbetstid snarare än i löneökningar. Detta kan vara välfärds-höjande på individnivå. Effekterna på samhällsekonomin, till följd av marginaleffekter i skatte- och transfereringssystemen, är emellertid inte synliga för de enskilda individer som väljer att ta ut en del av löne-ökningsutrymmet som kortare arbetstid. Konsekvensen kan bli att välfärden bland dem som inte är förvärvsaktiva minskar genom att utrymmet för offentlig konsumtion troligen krymper, åtminstone om en arbetstidsförkortning kommer att omfatta stora delar av arbetsmarknaden.

## 6.6 Slutsatser

1990-talet har inneburit stora förändringar av arbetsmarknaden med en hög och endast långsamt sjunkande arbetslöshet som främsta kännetecken. Många grupper har drabbats av arbetslöshet under 1990-talet. Arbetslösheten har dock drabbat vissa i större utsträckning än andra. Inte minst gäller det personer med utländsk bakgrund. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har spelat en framträdande roll i att försöka bemästra arbetslösheten. Det är dock oklart hur effektiv denna politik har varit. Som konstaterats har många personer tillbringat långa perioder i arbetslöshet eller arbetsmarknadsprogram, vilket bidragit till att öka de faktiska arbetslöshetstiderna. Arbetsmarknadsprogrammen kan dock ha

bidragit till att upprätthålla ett effektivt arbetsutbud, vilket gör att den att period av återhämtning på arbetsmarknaden som Sverige nu står inför kan ske utan allvarigare flaskhalsproblem.

Det råder stor osäkerhet om nivån på jämviktsarbetslösheten och därmed om hur mycket arbetslösheten kan sjunka innan priser och löner accelererar. En bestående nedgång i arbetslösheten kräver att matchningen mellan lediga arbeten och de arbetslösa fungerar bra samt att en ökad efterfrågan på arbetskraft inte resulterar i högre löneökningar i stället för högre sysselsättning. Det är svårt att i skrivande stund finna tecken på att arbetsmarknadens funktionssätt i detta avseende försämrats dramatiskt under 1990-talet, vilket indikerar att det har funnits betydande lediga resurser av arbetskraft med efterfrågade kvalifikationer. Av stor betydelse för jämviktsarbetslöshetens nivå är också förändringar av arbetsmarknadens institutioner. Utvecklingen på detta område präglas även den av osäkerhet. Det finns dock tecken på att institutionella förändringar bidragit till att höja jämviktsarbetslösheten. Under alla omständigheter är det viktigt att utnyttja den återhämtningsperiod på arbetsmarknaden som nu finns till att minska arbetslösheten och vidta åtgärder som mer varaktigt ökar arbetskraftsutbudet. I annat fall riskerar svårigheterna på arbetsmarknaden för vissa grupper, inte minst utomnordiska invandrare, att befästas och förstärkas i framtiden, något som kommer att ha negativa effekter på inkomstfördelningen och övriga sociala strukturer i samhället.

Bilden av svensk arbetsmarknad har under en längre tid dominerats av den höga arbetslösheten och en svag sysselsättningsutveckling. Samtidigt med denna, huvudsakligen konjunkturella förändring, har det skett förändringar av såväl arbetsmarknadens utbudssida som dess efterfrågesida, vilka kan komma att påverka arbetsmarknaden i framtiden. Den demografiska utvecklingen innebär att antalet personer i arbetsför ålder minskar och det ställer krav på åtgärder för att förstärka utbudet av arbetskraft. Arbetskraftsminskande reformer är i detta perspektiv direkt olämpliga, eftersom de leder till en lägre produktion och därmed minskar möjligheten att tillgodose framtida behov av välfärdstjänster. Även om exempelvis arbetstidsförkortning och olika varianter av förtida pensionslösningar skulle kunna tyckas acceptabla i en högkonjunktur kommer de framtida demografiskt betingade förändringarna i arbetskraften att ställa stora krav på att tillgängliga produktionsfaktorer utnyttjas till fullo. Därför är det betydelsefullt att befästa möjligheterna för alla individer att fullt ut delta i arbetslivet. De nya kraven på arbetskraften som följer av de nya förutsättningarna blir dock olika för olika grupper. För äldre arbetskraft bör socialförsäkrings-systemen utformas så att ett fortsatt deltagande i arbetskraften

uppmuntras. Flexibla anställningsformer kan också vara en möjlighet till bibehållet högt arbetskraftsdeltagande i dessa grupper.

Fortsatt internationalisering och teknisk utveckling ställer ökade krav på investeringar i utbildning av arbetskraften, eftersom efterfrågan på lågutbildad arbetskraft kommer att minska. Vidare innebär denna utveckling att kraven på rörlighet mellan branscher och mellan regioner ökar. Ett stort ansvar vilar på den anställde och dennes arbetsgivare, men krav bör också ställas på de offentliga utbildningsanordnarna att säkerställa kvaliteten och relevansen i de utbildningsinsatser som riktar sig direkt till arbetsmarknaden. Under 1990-talet har en rad utbildningssatsningar ägt rum, vilket borde få som effekt att även utbudet av arbetskraft med längre utbildning ökar. Huruvida dessa satsningar är tillräckliga för att motverka tendenser till högre arbetslöshet bland lågutbildade eller ökad lönespridning är ännu för tidigt att uttala sig om.

## 7 Utbildning för att möta framtida behov

Främjandet av investeringar i utbildning är av stor vikt mot bakgrund av de tre utmaningar för den svenska ekonomin som identifierats i kapitel 1; den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning, uppfyllandet av miljömål och den fortsatta internationaliseringen av ekonomin. En åldrande befolkning förutsätter att de yngre generationerna har tillräckliga kunskaper så att det blir fortsatt lönsamt att investera i sådan produktion som kräver tillgång på högutbildad arbetskraft. Ju fler personer i icke-arbetsför ålder som skall få sin försörjning via sociala ersättningar och transfereringar, desto mindre resurser kan samhället lägga ner på nyproduktionen av idéer och kunskaper. En konsekvens av dessa resultat är att det ur tillväxtskympunkt är av stor vikt att se till hela humankapitaluppbbyggnaden i samhället. En äldre befolkning gör det mer lönsamt för samhället att avsätta resurser för att kompensera för den förlust av humankapital som kan förväntas när den arbetsföra befolkningen minskar och andelen pensionärer och yngre ökar.

Investeringar i humankapital, inte minst i form av forskning, gör det också möjligt att förena ekonomisk tillväxt med en hållbar miljöutveckling, vilket i sin tur kan göra det lättare att uppfylla miljöåtaganden med begränsade konsekvenser för produktion och välfärd.

Den fortgående internationaliseringen av ekonomin påverkar såväl utbudet som efterfrågan på utbildning. Internationaliseringen av kapitalet sprider teknologiskt kunnande, och tillgången på välutbildad arbetskraft blir därmed viktigare för ett land som vill kunna bibehålla en god reallöneutveckling och en jämn inkomstfördelning. Den internationella ekonomiska integrationen påverkar också humankapitalets rörlighet från Sverige till andra länder, vilket ställer delvis nya krav på utbildningspolitiken.

Investeringar i utbildning och kompetensutveckling tar emellertid stora resurser i anspråk – resurser som i ett kort perspektiv tränger undan andra investeringar eller konsumtion. Därför är det viktigt att utbildningsinvesteringar underkastas samhällsekonomisk prövning. Det är även viktigt att söka undanröja eventuella hinder som i dag kan stå i vägen för värdefulla utbildningsinvesteringar.

## 7.1 Utbildning bidrar till tillväxt

Investeringar i utbildning motiveras ofta med att mer utbildning leder till högre produktivitet eller tillväxt. Det finns flera argument varför så skulle vara fallet. Utbildning har en rad direkta effekter på tillväxten genom att:

- utbildning ger kunskap och kompetens som kan omsättas i produktionen,
- personer som skaffar sig utbildning har lättare att anpassa sig till ny teknik och nya organisationsformer,
- utbildning gör det lättare att ta till sig och spåra upp nya idéer och innovationer och
- utbildad arbetskraft kan förmedla sina kunskaper och sin kompetens till andra både genom reguljär utbildning och genom lärande på arbetsplatsen.

De direkta effekterna av utbildning förstärks dessutom av de indirekta eller ”externa” effekter som investeringar i humankapital medför. Om en enskild person tillägnar sig mer kunskaper innebär det inte enbart att han eller hon blir mer produktiv, utan även att personer i dennes omgivning blir mer produktiva.

Sambandet mellan humankapital och tillväxt kan delas upp i effekten av

- (i) humankapitalstocken (t ex antalet utbildningsår eller andelen av arbetskraften med en viss utbildning),
- (ii) tillväxten i humankapitalet (t ex en ökning av andelen med en viss utbildningsnivå),
- (iii) kvaliteten på humankapitalet (t ex skolsystemets effektivitet och specifika kunskaper) samt
- (iv) humankapitalets sammansättning (t ex andelen med naturvetenskaplig eller teknisk utbildning).<sup>1</sup>

Ett vanligt förekommande resultat från den ganska omfattande empiriska litteraturen om sambandet mellan utbildning och tillväxt, är att tillväxten framför allt drivs av utbildningsnivån snarare än av *förändringen* i utbildningsnivån, vilket tolkats som att det föreligger stora externa effekter av utbildning.<sup>2</sup> Detta resultat strider mot resultatet som brukar erhållas i studier av sambandet mellan lönetillväxt – ett mått på produktivitetstillväxten – och förändring i utbildning på individnivå.

---

<sup>1</sup> För en genomgång och diskussion av teoretisk och empirisk tillväxtlitteratur se t ex Storesletten, K. & Zilibotti, F. [1999].

<sup>2</sup> Barro, R. [1999].

För OECD-länderna visar nyare forskning, som använder mer jämförbara data för utbildningsår, att förändringar i utbildningsnivån har positiva effekter på tillväxten, men att utbildningsnivån har små eller inga effekter.<sup>3</sup> En slutsats av detta resultat är att det åtminstone för OECD-länderna inte är externaliteter som driver tillväxten. För mindre utvecklade länder kan det ur tillväxtskyndpunkt ändå vara viktigt att uppnå en viss utbildningsnivå.

Utbildningskvalitetens betydelse för tillväxten bekräftas i empiriska studier. Länder som klarar sig väl i internationellt jämförbara tester av kunskapen i naturvetenskap och matematik har en högre tillväxt än länder som klarar sig sämre.<sup>4</sup> Dessa kvalitetseffekter förtar dock inte kvantitetseffekten av fler utbildningsår eller högre andel med en viss utbildningsnivå. Studier av sambandet mellan lön (eller inkomst) och olika utbildningsinriktningar ger vid handen att tekniska och naturvetenskapliga utbildningar ger en högre avkastning, vilket kan tolkas som att dessa utbildningar bidrar till att öka produktiviteten.

Utbildning och lärande sker även i arbetslivet, både i form av arbetsplatsrelaterade kurser och informellt lärande i samband med att arbetsuppgifter utförs. Sambandet mellan denna typ av humankapital och ekonomisk tillväxt är svårt att etablera empiriskt, vilket bland annat beror på att det är svårt att mäta detta lärande på ett tillfredsställande sätt. Det finns emellertid flera studier som försöker belägga ett samband mellan ekonomisk tillväxt och åldersstruktur (se vidare bilaga 9 till Långtidsutredningen). Andelen äldre i arbetskraften tycks leda till en högre tillväxt.<sup>5</sup> En förklaring till detta är att ju äldre en person blir desto mer humankapital samlar han eller hon på sig.

## 7.2 Humankapitalet i Sverige

### 7.2.1 Högt utbildningsnivå och goda färdigheter

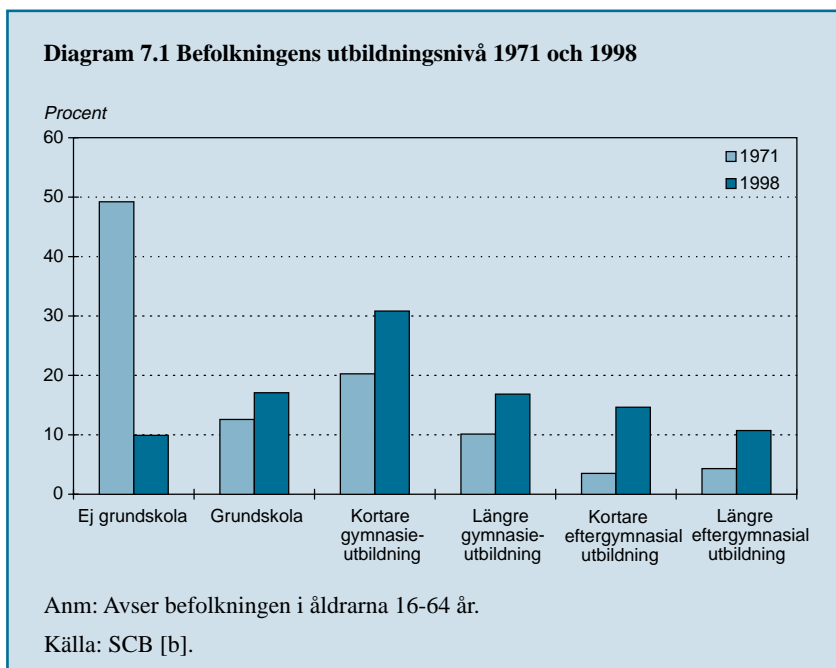
Mängden kunskaper, färdigheter och kompetens som individer besitter vid en viss tidpunkt kan sägas representera stocken av humankapital. Det finns inget entydigt mått på humankapitalstocken men väl ett antal indikatorer som tillsammans kan ge en uppfattning om denna.

---

<sup>3</sup> Kreuger, A. & Lindahl, M. [1999].

<sup>4</sup> Barro, R. [1999].

<sup>5</sup> Lindh, T. & Malmberg, B. [1996].



Ett första mått är befolkningens utbildningsnivå. Detta mått anger hur stor andel av befolkningen som uppnått en viss utbildningsnivå. I diagram 7.1 anges den arbetsföra befolkningens utbildningsnivå för åren 1971 och 1998. Av diagrammet framgår att utbildningsnivån i Sverige har höjts väsentligt under de senaste 30 åren. Den största skillnaden är att andelen med mindre än nioårig grundskola har minskat kraftigt. Närmare 30 procent av den arbetsföra befolkningen saknar dock fortfarande gymnasieutbildning.

Ett andra mått på humankapitalstocken är genomsnittligt antal skol- eller utbildningsår. Detta mått anger hur många år en genomsnittlig svensk tillbringar i skola eller utbildning. Enligt data från de s k Levnadsnivåundersökningarna, har det genomsnittliga antalet utbildningsår i Sverige ökat från drygt åtta år 1967 till knappt elva år 1990. År 1967 hade män i genomsnitt 8,4 års utbildning mot 8,2 år för kvinnor. År 1990 hade männens genomsnittliga utbildningstid ökat till drygt 11 år och kvinnornas till 10,7 år. Ökningen i procent var lika stor för män och kvinnor.<sup>6</sup>

Av den internationella jämförelse som redovisas i tabell 7.1 kan utläsas att Sverige har en hög andel personer med eftergymnasial utbildning. Drygt hälften av dessa har dock kortare eftergymnasial

<sup>6</sup> Ahlroth, S. Björklund, A. & Forslund, A. [1994].



utbildning. När det gäller andelen som inte har en gymnasieutbildning – drygt en fjärdedel – ligger Sverige i mitten av de länder som ingår i jämförelsen. En jämförelse av antalet utbildningsår mellan dessa länder ger vid handen att Sverige har en, relativt genomsnittet för övriga länder, något lägre utbildad befolkning även om skillnaderna mellan länder är små.

**Tabell 7.1 Befolkningens utbildningsnivå och genomsnittligt antal utbildningsår i ett urval av OECD-länder**

*Andel av befolkningen i procent respektive antal år*

Land	Grundskola	Gymnasieskola	Kort eftergymnasial	Lång eftergymnasial	Antal utbildningsår
USA	14	52	8	26	13,5
Nederländerna	37	50	–	23	12,7
Kanada	24	29	31	17	13,2
Norge	18	55	11	16	12,4
Danmark	34	44	7	15	12,4
<b>Sverige</b>	<b>26</b>	<b>47</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>12,1</b>
Tyskland	19	60	9	13	13,4
Storbritannien	24	55	9	13	12,1
Spanien	70	13	5	13	11,2
Finland	33	46	9	12	11,6
Schweiz	20	58	12	10	12,6
Frankrike	40	41	9	10	11,2

Anm: Avser åldrarna 25-64 år. Rangordning efter andelen med lång eftergymnasial utbildning.

Källor: OECD [1998c] och OECD [1998f].

Att använda utbildningsnivå eller antal utbildningsår som ett mått på de samlade kunskaperna i samhället kan vara missvisande. För det första mäts bara formell utbildning, dvs utbildning som sker inom det reguljära utbildningssystemet. Därmed fångas lärande i tex kursverksamhet, hemmet eller på arbetsplatsen inte upp. För det andra fångar dessa mått inte upp vad individerna faktiskt har lärt sig. Ett relativt nytt sätt att mäta humankapitalstocken är att genomföra test av olika färdigheter bland vuxna. I den sk *First International Adult Literacy Survey* (IALS) har vuxna individer i 12 olika OECD-länder testats för tre olika färdigheter. Dessa färdigheter är läsförståelse, beräkningsförmåga samt kvantitativ förmåga.

**Faktaruta 7.1****IALS-studien (The International Adult Literacy Survey)**

IALS är en nyligen utvecklad metod som mäter vuxna personers färdigheter och kompetens. Undersökningen har utförts i 12 av OECD:s medlemsländer och undersöker flera olika variabler som kan relateras till en individs humankapital. Undersökningen som baseras på intervjuer med en mycket stor urvalsgrupp inom varje land innehåller dels en bakgrundsenkät där ålder, utbildning m m anges, dels ett praktiskt test där den intervjuade personens färdigheter och kompetens mäts. Testet innebär att intervjupersonen utifrån ett visst material (t ex tidningsartiklar, annonser, kartor samt tidtabeller) skall sammanställa, bearbeta och återge information. I undersökningen görs skattningar av tre stycken olika färdigheter; förmåga att läsa och förstå löpande text, förmåga att tolka dokument och förmåga att utföra beräkningar. IALS skiljer sig från tidigare liknande studier i så måtto att det i studien inte finns en kritisk gräns som delar in individerna i grupper av kunniga respektive icke kunniga. I stället uppskattas i vilken utsträckning en individ besitter olika färdigheter.

Källor: Lindén, C. & Kvarnström, C. [1999] och OECD [1998f].

Av de 12 länderna har Sverige de bästa resultaten i samtliga tre tester. I tabell 7.2 redovisas de genomsnittliga testresultaten för samtliga tester. Av tabellen framgår att Sverige klarar sig bättre än övriga länder oavsett vilken formell utbildning testpersonerna hade. Sverige hade också den lägsta andelen som presterade under den lägsta nivån för dokumentationsförmåga som anses vara nödvändig för att klara sig i en modern demokrati och ekonomi. Sverige uppvisade också den avgjort lägsta spridningen mellan unga och äldre när det gäller att klara denna gräns. Överlag utmärker sig Sverige genom att ha höga testresultat för grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden, t ex arbetslösa och barn till lågutbildade.

Sammantaget måste utbildningsnivån i Sverige betecknas som god i ett internationellt perspektiv även om andelen med längre eftergymnasial utbildning är lägre än i andra jämförbara länder. Slutsatsen av IALS-studien är att tillgången på grundläggande färdigheter i Sverige är mycket god, vilket också torde ge goda förutsättningar för fortsatt humankapitaluppbyggnad.

**Tabell 7.2 Genomsnittliga testresultat från IALS-studien efter utbildningsnivå 1994–1995***Index Sverige=100*

	Enbart grundskola	Gymnasie- utbildning	Eftergymnasial utbildning	Sammanvägt <sup>1</sup>
<b>Sverige</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Nederländerna	94	98	94	94
Tyskland	98	96	95	93
Kanada	81	93	96	91
Belgien	89	94	95	91
Schweiz (franska)	84	92	94	90
Australien	87	93	88	89
Storbritannien	88	93	94	88
Nya Zeeland	87	93	91	88
Schweiz (tyska)	82	92	91	88
USA	71	86	91	88
Irland	83	91	92	85
Polen	72	82	83	73

Anm: Rangordning efter sammanvägt testresultat.

<sup>1</sup> Avser 16-65 åringar.

Källa: OECD [1998f].

## 7.2.2 Fler deltar i utbildning

Tillskottet av utbildade, både kvantitativt och kvalitativt, påverkar ekonomins framtida produktionsmöjligheter och därmed förutsättningarna för att klara framtida åtaganden inom välfärdssystemen. Den grundläggande utbildningen i grundskola och gymnasium spelar här en särskild roll, eftersom god tillgång på grundläggande utbildning ger förutsättningar för utbildning senare i livet. När det gäller den grundläggande utbildningen har debatten på senare år främst handlat om skolans inre effektivitet, dvs om sambandet mellan resurser och resultat samt valet av driftsform.<sup>7</sup> Denna debatt speglar delvis det faktum att det främst är *utbildningskvaliteten* som står i fokus och inte *tillgången* till utbildning. Den grundläggande utbildningen i Sverige har successivt byggts ut och 1998 gick hela 98 procent av en ungdomskull vidare till gymnasiet. När det gäller insatser inom grund- och gymnasieskolan

<sup>7</sup> Se t ex Björklund, A. [1999].

handlar det således inte i första hand om en fortsatt utbyggnad utan om att se till att utbildningssystemet minimerar förtida avhopp och ser till att eleverna ges adekvata kunskaper för fortsatt lärande. Såväl svensk som utländsk forskning har identifierat ett antal insatser som ter sig viktiga för att säkra en god grund för framtida lärande.

För det första tycks insatser som riktar sig till individer som har särskilda problem i skolan, och därför riskerar att förr eller senare lämna skolan i förtid, ge en hög avkastning för såväl de offentliga budgetarna som för samhällsekonomin. Sådana insatser kan t ex inbegripa högre lärartäthet i de tidiga skolåren<sup>8</sup> eller en förlängning av skolåret.<sup>9</sup> Med tanke på att fler elever har utländsk bakgrund kan det även behövas ytterligare stödjande insatser för att dessa grupper lättare skall kunna fullfölja en gymnasieutbildning.

För det andra tycks kunskaper i matematik betyda mycket för framtida löner och därmed framgång på arbetsmarknaden *oberoende av utbildningsnivå*.<sup>10</sup> Det finns därför anledning att vidta insatser som stimulerar elevernas intresse för matematik redan i unga år.

För det tredje krävs tillgång till bra lärarkompetens. Det finns ett stort rekryteringsbehov av både grundskole- och gymnasielärare. Bland lärarna väntas en mycket stor andel gå i pension inom en snar framtid.

Utvecklingen under 1990-talet uppvisar delvis motsatta utvecklingstendenser när det gäller tillskottet av humankapital. Å ena sidan tycks allt färre fullfölja en gymnasieutbildning och i en mindre grad bli behöriga till högskolan. Å andra sidan har såväl intresset för som möjligheterna till högre utbildning ökat.

### *Färre fullföljer gymnasiet*

På senare år har det skett en kraftig nedgång i andelen som fullföljer en påbörjad gymnasieutbildning. Andelen elever som fullföljer en gymnasieutbildning inom fyra år och får slutbetyg har minskat från cirka 90 procent i mitten av 1990-talet till 74 procent 1998. Det finns ett flertal tänkbara förklaringar till denna utveckling. Gymnasiereformen innebar en nivåhöjning av kunskapsmålen i förhållande till tidigare gymnasieutbildningar. Samtliga utbildningar i gymnasieskolan har också blivit treåriga. En tredje förklaring är att när i princip alla ungdomar i dag går vidare till gymnasieskolan tillkommer nya elevgrupper som har svårare att klara av studierna till följd av ofullständiga kunskaper från

---

<sup>8</sup> Björklund, A. [1999].

<sup>9</sup> Krueger, A. [1998].

<sup>10</sup> Björklund, A. [1999].

grundskolan. En indikation på detta är att det s k individuella programmet är det tredje största programmet i gymnasieskolan.<sup>11</sup> Det individuella programmet skall ge eleverna möjligheter att inhämta kunskaper så att de kan gå vidare till ett nationellt program. En ytterligare förklaring till att färre fullföljer gymnasieskolan kan vara att fler elever än tidigare har invandrarbakgrund med de språkproblem som kan följa av det.

### *Ökad tillströmning till högre utbildning*

Sedan mitten av 1980-talet har andelen av dem som slutfört sina gymnasiestudier och som inom tre år gått vidare till högskolestudier nästan fördubblats, från drygt 20 procent av dem som gick ut gymnasieskolan läsåret 1983/84 till 37 procent av dem som lämnade gymnasieskolan 1993/94.<sup>12</sup>

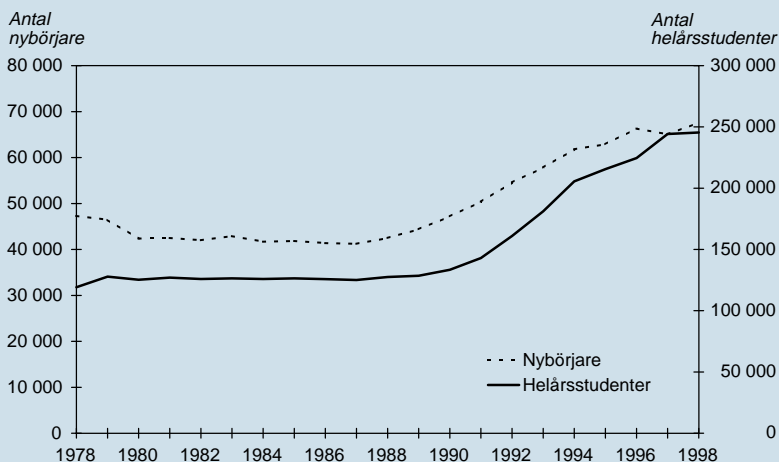
Under 1990-talet har en kapacitetsutbyggnad skett inom den högre utbildningen. Den totala dimensioneringen av universitetet och högskolan brukar mätas i antalet helårsstudenter. Antalet helårsstudenter är således ett mått på stocken av studerande på universitet och högskola varje år. I diagram 7.2 redovisas utvecklingen av antalet helårsstudenter och nybörjare under perioden 1978 till 1998. Den totala dimensioneringen är så gott som konstant ända fram till 1990-talets början. Under denna period ligger antalet helårsstudenter genomgående på drygt 125 000. Mellan läsåren 1988/89 till 1993/94 sker en kraftig expansion av den högre utbildningen, då antalet helårsstudenter ökar med hela 60 procent. Sedan dess har antalet helårsstudenter fortsatt att stiga. Samtidigt går det allt färre nybörjare på varje helårsstudent, vilket kan ses som ett tecken på förlängda studietider. De förlängda studietiderna innebär alltså ett minskat utflöde, vilket dels kan förklaras av att många utbildningar har förlängts (t ex har möjligheten att ta ut magisterexamen införts), dels har det svaga arbetsmarknadsläget under 1990-talet medfört att många kan ha valt att studera framför att ge sig ut på arbetsmarknaden. Av dem som påbörjade sin utbildning höstterminen 1991 var 43 procent kvar efter åtta terminer jämfört med 35 procent av dem som började 1985.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> I september 1999 gick 12,7 procent av alla elever i årskurs 1 i gymnasiet på det individuella programmet. I september 1997 var motsvarande andel 10 procent. Skolverket [1999b].

<sup>12</sup> SCB [1998b].

<sup>13</sup> SCB [1998c].

**Diagram 7.2 Nybörjare och helårsstudenter vid högskolan 1978–1998**

Anm: Begreppet helårsstudenter infördes från och med läsåret 1993/94 och ersatte det tidigare begreppet årsstudieplatser.

Källa: Högskoleverket.

Vid en internationell jämförelse är deltagandet i eftergymnasiala studier bland personer under 30 år genomgående lägre än i andra länder, vilket framgår av tabell 7.3. Det innebär att den totala andelen av befolkningen som har eftergymnasial utbildning kommer att falla relativt omvärlden. I de nordiska länderna sker inträdet i eftergymnasial utbildning något senare jämfört med många andra länder. Deltagande i eftergymnasiala studier ligger trots detta på en lägre nivå i Sverige än i Danmark, Finland och Norge. Enligt statistik över examinationsfrekvensen från högskolan i OECD-länderna, som presenteras i bilaga 5 till Långtidsutredningen, hamnar Sverige på 14:e plats av 21 länder. Jämförelser av utbildningsdata mellan länder är dock behäftade med tolkningsproblem eftersom det finns stora skillnader i utbildningens längd och innehåll, regler för examina, de studerandes ålder etc.

**Tabell 7.3 Andel av befolkningen i eftergymnasial utbildning per åldersgrupp i ett urval av OECD-länder 1985, 1990 och 1996**

Procent

	18–21 år			22–25 år			26–29 år		
	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1985	1990	1996
Sverige	7,9	8,7	13,7	11,3	11,4	17,9	6,5	6,1	8,0
Danmark	7,4	7,4	8,5	16,3	17,9	23,5	8,2	9,3	12,1
Finland	9,3	13,6	18,2	17,3	20,7	28,8	7,9	10,2	13,6
Norge	8,8	14,4	19,0	13,2	18,9	24,8	5,7	8,2	10,5
Storbritannien	–	16,1	26,9	–	4,7	9,4	–	–	4,8
Tyskland	8,8	8,5	10,8	15,5	15,9	17,2	8,9	10,4	11,8
USA	33,0	36,2	34,6	14,5	17,1	21,5	8,2	8,5	11,1

Källor: OECD [1996a] och OECD [1998c].

Sammanfattningsvis innebär en högre andel som inte fullföljer sina studier i kombination med ökade möjligheter till kompletterande vuxenstudier att det tar längre tid att avsluta gymnasiestudierna, vilket i sin tur leder till att arbetsmarknadsinträde eller vidare studier senareläggs. Mycket talar för att gymnasieutbildning är en inträdesbiljett för unga på arbetsmarknaden, och även om det i dag finns goda möjligheter till kompletterande studier inom vuxenutbildningen leder en grundläggande utbildning i unga år *i sig* till bättre förutsättningar för fortsatt lärande och en god inkomstutveckling.

Den pågående expansionen av högskoleutbildningen har resulterat i att fler studerar, men att effektiviteten inte har höjts, vilket resulterat i att antalet nybörjare inte ökat i motsvarande grad. I den utsträckning de längre utbildningstiderna beror av att utbildningsprogrammen förlängts är detta sannolikt bra ur ett tillväxtperspektiv, förutsatt att arbetsuppgifterna verkligen kräver en högre formell utbildningsnivå. Det finns dock andra tänkbara faktorer som kan förklara det låga utflödet, t ex arbetsmarknadsläget, studiemedelssystemets konstruktion och förkunskaperna hos dem som kommer in på högskolan. Att andelen yngre som påbörjar en högskoleutbildning har ökat torde vara positivt ur tillväxtsynpunkt, eftersom yngre har längre produktiv tid kvar i arbetslivet. Vidare är det önskvärt att utbildning sker så tidigt som möjligt mot bakgrund av den åldrande befolkningen, eftersom en ökad försörjningsbörda kräver ett högre totalt arbetsutbud.

### 7.2.3 Goda kunskaper hos svenska gymnasieelever

Kvalitetsaspekter på den utbildning som tillhandahålls i Sverige låter sig inte enkelt fångas i jämförbar statistik över tiden eller mellan länder. Resultat från olika tester kan dock ge viss vägledning. Resultat från militärtester för åren 1980, 1987 och 1993 uppvisar mycket små variationer i medeltal över tiden, men andelen 18-åringar med svaga resultat har minskat.<sup>14</sup> Detta skulle tyda på att förkunskaperna hos potentiella högskolestuderande i varje fall inte minskat över tiden. Ett problem med militärtesterna är dock att – förutom att de endast avser män – de inte mäter *kunskaper* utan förmågor, vilket innebär att alla de kunskaper och kompetenser som värdesätts på arbetsmarknaden inte fångas upp. Resultat på individnivå tyder dock på att betyg i matematik har betydelse för framtida löner oberoende av formell utbildningsnivå.<sup>15</sup> Ett annat problem är att testerna inte heller säger något om kvaliteten hos dem som verkligen söker sig till högskolan.

I tabell 7.4 redovisas resultat från en internationell studie av kunskaper i matematik och fysik för elever i sista årskursen i gymnasieskolan i 21 länder.<sup>16</sup> De svenska gymnasieeleverna presterar i allmänhet över genomsnittet för de länder som ingår i studien. Även studenter som studerar på program med stort fysikinnehåll presterar över genomsnittet, medan elever som valt avancerad matematik presterar som genomsnittet.

Enligt en rapport som utarbetats på uppdrag av Högskoleverket, har förkunskaperna i matematik hos blivande civilingenjörer försämrats de senaste 10-15 åren samtidigt som antalet nybörjare på civilingenjörsutbildningarna ökat kraftigt.<sup>17</sup> I rapporten konstateras också att liknande problem finns i andra jämförbara länder, varför problemen inte behöver vara specifikt svenska. En tolkning av resultaten kan således vara att försämringen i förkunskaper sammanhänger med den utbyggnad av ingenjörsutbildningarna som ägt rum i flera länder. Utbildningspremierna för svenska ingenjörer är dock minst lika goda som i andra europeiska länder (Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland), vilket tyder på att de svenska ingenjörerna som hittills examinerats inte är mindre produktiva än sina europeiska kollegor.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Björklund, A. [1999].

<sup>15</sup> *ibid*

<sup>16</sup> The Third International Mathematics and Science Study (TIMSS).

<sup>17</sup> Högskoleverket [1999a].

<sup>18</sup> Mellander, E. & Skedinger, P. [1999]. Här antas att en individs produktivitet fångas upp i den extra lön som tillfaller honom eller henne av att studera ytterligare ett år eller till en viss examen jämfört med att fortsätta ut i arbetslivet. Detta utesluter inte att lönerna för ingenjörer kan vara högre i andra länder än i Sverige.



**Tabell 7.4 Resultat i matematik och fysik efter studieinriktning i gymnasiet**

	<i>Samtliga</i>	Avancerad matematik	Fysik
<i>Över medel</i>	<i>Sverige</i>	Frankrike	Norge
	<i>Schweiz</i>	Ryssland	Sverige
	<i>Österrike</i>	Schweiz	Ryssland
	<i>Kanada</i>	Litauen	
	<i>Island</i>	Cypern	
	<i>Norge</i>	Danmark	
	<i>Danmark</i>		
<i>Medel</i>	<i>Tjeckien</i>	Grekland	Tyskland
	<i>Australien</i>	Sverige	Cypern
	<i>Frankrike</i>	Kanada	Lettland
	<i>Tyskland</i>	Australien	Grekland
	<i>Slovenien</i>	Italien	Australien
		Slovenien	Slovenien
<i>Under medel</i>	<i>Ungern</i>	Tjeckien	Schweiz
	<i>Ryssland</i>	Tyskland	Frankrike
	<i>Cypern</i>	Österrike	Tjeckien
	<i>Italien</i>	USA	Österrike
	<i>Litauen</i>		USA
	<i>USA</i>		
	<i>Sydafrika</i>		

Källa: IEA [1998].

## 7.2.4 Ökad tillgång på spetskompetens

Ett grundläggande villkor för att ett lands näringsliv skall kunna tillskapa sig goda konkurrensvillkor inom kunskapsintensiva verksamheter är en god tillgång på högutbildad arbetskraft i allmänhet och högskoleutbildade med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning i synnerhet. Enligt de scenarier för näringslivets utveckling till år 2010 som presenteras i bilaga 3 till Långtidsutredningen kommer den relativt sett största ökningen av arbetskraftsefterfrågan att ske för tekniker (framför allt högskoleingenjörer) och IT-utbildade, men även ekonomer och jurister kommer att möta en högre efterfrågan. Enligt statistik som presenteras i kapitel 8 för år 1996, var antalet examinerade från naturvetenskapliga och tekniska högskoleutbildningar per 100 000 i arbetskraften i åldersgruppen 25-34 lägre i Sverige än i många andra OECD-länder. Jämfört med USA har Sverige haft en lägre andel

nyutexaminerade civilingenjörer sedan början av 1970-talet, men successivt närmat sig USA över tiden.<sup>19</sup> Detta gäller även för i dag eftertraktade elektronikingenjörer och datavetare.<sup>20</sup>

Av tabell 7.5 framgår att det totala antalet examinerade från högskolan har ökat något sedan mitten av 1980-talet, och att andelen examina inom teknik och naturvetenskap har ökat kraftigt.

**Tabell 7.5 Uttagna examina från högskolan respektive avlagda doktorsexamina vid olika fakulteter 1984/85–1997/98**

*Antal examina respektive andel i procent*

	84/85	88/89	92/93	96/97	97/98
Totalt antal examina från högskolan	33 904	30 849	33 707	33 854	34 648
<i>Andel (%)</i> Teknisk och naturvetenskaplig	11,3	17,2	20,8	23,8	23,7
Medicinsk och odontologisk	3,7	3,4	3,0	3,9	3,7
Totalt antal doktorsexamina	1 056	1 083	1 225	1 722	1 883
<i>Andel (%)</i> Matematisk-naturvetenskaplig	16,8	13,2	11,8	11,9	13,1
Teknisk	14,8	16,7	23,3	21,8	20,6
Teknisk-naturvetenskaplig	5,5	7,3	5,5	5,6	4,9
Medicinsk och odontologisk	32,7	34,7	33,5	31,0	27,5

Anm: Fördelningen på utbildningsinriktningar anges i procent av totala antalet examina.

Källor: SCB [1998b], SCB [1999f] och SCB [1999g].

Det har även ägt rum en ökning av antalet avlagda doktorsexamina. Andelen doktorsexamina inom teknisk fakultet har ökat under 1990-talet jämfört med 1980-talet. Andelen examinerade inom matematisk-naturvetenskaplig fakultet har minskat under 1990-talet, men var 1997/98 i paritet med nivån i slutet av 1980-talet. Även andelen examinerade inom medicin och odontologi har minskat under 1990-talet. I absoluta tal är dock antalet examina inom såväl matematik-naturvetenskap som medicin-odontologi högre i slutet av 1990-talet än i slutet av 1980-talet. När det gäller val av studieinriktning i högskolan tycks de svenska eleverna inte avvika från studenter i andra länder, även om andelen som läser tekniska ämnen är något lägre än i Finland och Tyskland.<sup>21</sup>

Sammantaget tycks utbyggnaden av den högre utbildningen under 1990-talet ha resulterat i en ökad tillgång på spetskompetens.

<sup>19</sup> Storesletten, K. & Zilibotti, F. [1999].

<sup>20</sup> Jacobsson, S., Sjöberg, C. & Wahlström, M. [1999].

<sup>21</sup> OECD [1998c].

Sökandetrycket på flera av dessa utbildningar är fortfarande högt. En fortsatt ökning av antalet utbildade inom dessa sektorer kan dock begränsas av brist på kompetent lärarpersonal och på att tillskottet av behöriga från gymnasiet är otillräckligt. Som konstateras i avsnitt 7.3 nedan har emellertid lönepremierna för längre tekniska utbildningar ökat under 1990-talet, vilket är positivt för den fortsatta tillströmningen.

### 7.2.5 Högt deltagande i vidareutbildning

Den utbildning och kompetensuppbyggnad som sker efter avslutad reguljär utbildning har kommit att bli allt viktigare. I dag finns ett antal olika utbildningsformer som skulle kunna inrymmas i det samlande begreppet "vidareutbildning". Dessa utbildningsformer har det gemensamt att de vänder sig till personer som deltar i arbetslivet eller tillför kunskaper och kompetens som skall möjliggöra ett återinträde på arbetsmarknaden, t ex efter en period av arbetslöshet. För dem som arbetar sker vidareutbildning främst i anslutning till arbetet i form av personalutbildning medan utbildning som riktar sig till arbetslösa företrädesvis sker i offentlig regi och med offentlig ersättning. Hit hör arbetsmarknadsutbildning men även utbildning inom Kunskapslyftet. Till dessa former av utbildning finns även sådan utbildning som sker, företrädesvis på fritiden, i syfte att byta yrke.

En internationell jämförelse av deltagandet i vidareutbildning i ett antal OECD-länder, som återfinns i tabell 7.6, ger vid handen att Sverige är det land där deltagandet är högst bland såväl sysselsatta som arbetslösa. Deltagande i vidareutbildning hänger, enligt jämförelsen, ofta samman med arbetslivsrelaterad utbildning. Det är också vanligast att arbetsgivaren eller den enskilde svarar för finansieringen. Deltagande i vidareutbildning är dessutom relaterat till utbildningsnivå, även om denna koppling är mindre i Sverige än i andra länder.<sup>22</sup> I Sverige är dessutom deltagandet i vidareutbildning högst i de äldre åldersgrupperna, vilket kan hänga samman med att Sverige har ett högt arbetskraftsdeltagande i höga åldrar.

---

<sup>22</sup> O'Connell, P. J. [1999].

**Tabell 7.6 Deltagande i vidareutbildning för 25-64-åringar 1994–1995***Procent*

Land	Samtliga	Sysselsatta	Arbetslösa	Ej i arbetskraften
Sverige	54	60	46	29
Nya Zeeland	46	53	31	30
Storbritannien	45	56	33	14
USA	42	49	30 <sup>1</sup>	17
Schweiz <sup>3</sup>	42	46	32 <sup>1</sup>	28
Nederländerna	36	43	39	22
Kanada	36	42	30	23
Australien	36	42	28	16
Irland	22	29	8 <sup>1</sup>	14
Belgien <sup>2</sup>	22	27	17 <sup>1</sup>	10
Polen	14	20	8 <sup>1</sup>	3 <sup>1</sup>
<i>Genomsnitt</i>	36	42	27	19

Anm: Rangordnade efter andel som deltar i vidareutbildning av samtliga 25-64-åringar.

<sup>1</sup> Låg svarsfrekvens.

<sup>2</sup> Data för Belgien avser den flamländska delen.

<sup>3</sup> Data för Schweiz inkluderar ej de italiensktalande delarna.

Källa: O'Connell, P. J. [1999].

Den arbetslivsrelaterade vidareutbildningen tycks ha ökat i betydelse under 1990-talet. Såväl antalet deltagare i som utgifterna för personalutbildning har ökat. Inom industrin tycks behovet av kompetensutveckling hänga intimt samman med investeringar i fysiskt kapital.<sup>23</sup> Fortfarande är dock personal- och vidareutbildning per anställd relativt blygsam i omfattning. Enligt statistik som redovisas av OECD uppgår arbetslivsrelaterad vidareutbildning i Sverige till cirka 11 timmar per person i åldrarna 25-64 år att jämföras med drygt 17 timmar för andra europeiska länder.<sup>24</sup> Enligt SCB uppgick antalet utbildningsdagar per anställd i åldrarna 16-64 år till cirka 6 dagar under första halvåret 1999.<sup>25</sup>

Sammantaget indikerar denna jämförelse att betingelserna för vidareutbildning i Sverige ändå är goda och förhållandevis jämnt fördelade mellan olika grupper i förhållande till andra länder.

<sup>23</sup> Carling, A. m.fl. [1999].

<sup>24</sup> OECD [1999d]. Jämförelsen avser EU15, Ungern, Island och Norge.

<sup>25</sup> SCB [1999c].

### 7.3 Ökade drivkrafter för högskoleutbildning under 1990-talet

Det finns ett antal svenska studier av efterfrågan på högre utbildning.<sup>26</sup> Resultaten i dessa studier överensstämmer i allt väsentligt med resultat från studier gjorda för andra länder, nämligen att det finns ett positivt samband mellan den privatekonomiska avkastningen och efterfrågan på högre utbildning. Arbetsmarknadsläget tycks också spela en roll i så måtto att en hög arbetslöshet påverkar tillströmningen positivt. Slutligen tycks ökade skatter ha en negativ påverkan på tillströmningen. En annan slutsats av dessa studier är att de ekonomiska variablerna spelar en roll för tillströmningen men att tillgången på platser är väl så viktig. Det begränsade tillträdet till högre studier under 1980-talet sammanföll med en kraftig nedgång i utbildningspremierna. En rimlig tolkning är därför att enbart en förbättrad platstillgång inte hade räckt för att kraftigt öka tillströmningen.

Högskoleutbildningens lönsamhet har förändrats kraftigt över tiden. Från att ha varit mycket hög i slutet av 1960-talet föll den kraftigt till början av 1980-talet, för att därefter öka något till början av 1990-talet.<sup>27</sup> Orsakerna till att högskoleutbildning har blivit mindre lönsamt har diskuterats flitigt. Några av de förklaringar som framförts är det kraftigt ökade utbudet av högutbildad arbetskraft under 1970-talet, den solidariska lönepolitiken som bidrog till att jämna ut löneskillnader mellan utbildningsgrupper, försämrad kvalitet på inflödet av studenter när universitetsutbildning blev "massutbildning" under 1960-talet samt att förekomsten av ett färre antal stora arbetsgivare, inte minst inom tillverkningsindustrin, har lett till bildandet av lönekarteller.<sup>28</sup> Den ökade avkastningen på högre utbildning sedan mitten av 1980-talet skulle således kunna förklaras av att utbudet av högutbildade hållits tillbaka genom tillträdesrestriktioner ("spärrar") i kombination med en ökad efterfrågan på högutbildad arbetskraft.<sup>29</sup> Sedan mitten av 1980-talet har också lönebildningen decentraliserats, inte minst inom akademikernas avtalsområde.

---

<sup>26</sup> Bornmalm-Jardelöv, G. [1988], Edin, P.-A. & Holmlund, B. [1993] och Fredriksson, P. [1994].

<sup>27</sup> Edin, P.-A. & Holmlund, B. [1993].

<sup>28</sup> För en diskussion av dessa faktorer se Sohlman, Å. [1996].

<sup>29</sup> Edin och Holmlund menar att uppgången i lönepremierna under andra hälften av 1980-talet huvudsakligen beror på att utbudet av högutbildad arbetskraft avstannade. Edin, P.-A. & Holmlund, B. [1993].

### 7.3.1 Högskoleutbildning mer lönsam

I bilaga 3 till Långtidsutredningen studeras inkomstpremier på olika typer av utbildningar och för privat respektive offentlig sektor. I tabell 7.7 har dessa räknats om till s k internräntor före respektive efter skatt. Internräntor är ett vanligt mått vid beräkningar av investeringars lönsamhet och anger den ränta som krävs för att investeringen skall vara lönsam. I allmänhet lönar sig arbete i privat sektor bättre oavsett nivå på utbildning. Beräkningarna visar också att internräntorna för utbildningar inom naturvetenskap och teknik i privat sektor är väsentligt högre än för övriga utbildningar, vilket tyder på att incitamenten att skaffa sig en ingenjers- eller naturvetarutbildning är ganska goda. Slutligen bidrar inkomstskatterna till att minska den privatekonomiska avkastningen på utbildning, men denna påverkan har minskat sedan skattereformen i början av 1990-talet.

**Tabell 7.7 Internräntor för olika längre eftergymnasiala utbildningar fördelade på inriktning och sektor 1990 och 1995**

		Före skatt		Efter skatt	
		1990	1995	1990	1995
Teknisk och naturvetenskaplig	<i>offentlig sektor</i>	3,6	3,6	<0	<0
Teknisk och naturvetenskaplig	<i>privat sektor</i>	8,3	10,3	5,3	7,8
Övriga	<i>offentlig sektor</i>	4,5	3,6	3,4	4,1
Övriga	<i>privat sektor</i>	5,8	7,6	7,6	8,2

Anm: Beräkningarna tar inte hänsyn till eventuella kostnader förknippade med att utbilda sig eller att arbeta. Ingen hänsyn tas till tillväxt/löneutveckling eller studiemedel. Regelsystemen 1990 respektive 1995 antas gälla livet ut. Individerna antas börja studera när han/hon är 20 år och gå i pension vid 65 års ålder.

Källa: Egna beräkningar baserade på Bilaga 3 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999d].

### 7.3.2 Ökad arbetslöshet bland lågutbildade ungdomar

När spridningen i lön mellan olika inkomstgrupper är låg är det rimligt att den viktigaste signalen om ”underskott” respektive ”överskott” på arbetskraft härrör från skillnader i arbetslöshet. I samband med arbetslöshetskrisen i början av 1990-talet ökade arbetslösheten för samtliga utbildningsgrupper, vilket bidrog till att relationen mellan arbetslösheten för hög- respektive lågutbildade var så gott som oförändrad (se tabell 7.8). För de yngre åldersgrupperna har det dock skett en dramatisk ökning av motsvarande kvot, vilket indikerar att det ägt rum en uppgradering av de kvalifikationer som krävs för att etablera sig på arbetsmarknaden under 1990-talet. Det är dock oklart i vilken utsträckning detta är ett uttryck för lågkonjunkturen eller svarar mot en strukturell förändring.

**Tabell 7.8 Arbetslöshet för personer med högst gymnasium relativt personer med eftergymnasial utbildning 1990–1998**

	16-24 år	25-54 år	55-64 år	16-64 år
1990	1,4	1,8	4,3	2,2
1991	1,9	2,0	2,8	2,4
1993	2,0	2,1	2,9	2,4
1995	2,0	2,1	2,2	2,3
1998	3,0	2,1	1,8	2,2

Källa: SCB [b].

I en lågkonjunktur är det rimligt att kvalifikationskraven höjs eftersom arbetsgivarna till en början har många arbetslösa med förhållandevis god utbildning att välja bland, men att dessa krav successivt minskar i takt med att konjunkturen förbättras. Följaktligen kan arbetsgivarna förväntas att anställa fler ungdomar utan högre formella kvalifikationer när efterfrågan på arbetskraft stabiliserats. En annan förklaring till de högre utbildningskraven kan vara att utbildningssystemet ”ligger före” efterfrågan, och att kvalifikationskraven inte ändrats i samma takt som utbudet ökat. Risken för ”överkvalifikationer” tycks dock främst gälla treårig gymnasieutbildning och kortare eftergymnasial utbildning.<sup>30</sup>

Sammanfattningsvis har drivkrafterna för högre utbildning ökat under 1990-talet. De ovan redovisade internräntorna tar dock inte hänsyn till effekterna av studiemedelssystemet. Det studiemedelssystem som infördes 1989 tycks också ha bidragit till att höja den privatekonomiska

<sup>30</sup> Åberg, R. [1999].

avkastningen på högre utbildning, vilket främst beror på att en större del av studiemedlen utgår som bidrag än tidigare.<sup>31</sup> Hur det nya studiemedelssystemet, som skall införas år 2001, påverkar rekryteringen till högre utbildning är oklart. I det nya systemet är bidragsandelen något högre samtidigt som återbetalningsreglerna skärpts. Mot bakgrund av att arbetsmarknadsläget väntas förbättras under kommande år, och att yngre personer väntas bli något av en "bristvara" på framtidens arbetsmarknad, är det rimligt att de privatekonomiska incitamenten bör spela en större roll för rekryteringen till högre utbildning.

## 7.4 Vilken utbildning behövs i framtiden?

### 7.4.1 Strukturuomvandling förändrar utbildningsbehovet

Den framtida efterfrågan på utbildad arbetskraft beror av hur den svenska ekonomins struktur utvecklas med avseende på branschammansättning, yrkessammansättning och vilken typ av kompetens eller kunskap som efterfrågas samt hur ekonomin i sin helhet utvecklas. Den första effekten kan kallas för en "branscheffekt", den andra effekten för en "utbildningseffekt" och den tredje effekten en "sysselsättningseffekt". I tabell 7.9 redovisas hur förändringen i efterfrågan för några olika typer av utbildningar fördelar sig på dessa effekter. Förändringar i branschammansättningen – branscheffekten – kommer att påverka efterfrågan på högutbildad arbetskraft eftersom vissa branscher inom t ex tillverkningsindustrin sysselsätter relativt få personer med högskoleutbildning medan andra branscher inom den växande tjänstesektorn använder relativt mycket högutbildad arbetskraft. Som framgår av tabell 7.9 är utbildningseffekten dominerande, vilket innebär att t ex användningen av högskoleutbildade ekonomer ökat inom samtliga branscher medan det omvända gäller för humanister. Slutligen påverkas efterfrågan på olika utbildningar (positivt) av en god sysselsättningsutveckling.

---

<sup>31</sup> Björklund, A. & Kjellström, C. [1994].



**Tabell 7.9 Förändring i efterfrågan på olika utbildningar fördelad på olika effekter***Procent*

Utbildning	Förändring 1995–2010	Bransch- effekt	Utbildnings- effekt	Sysselsättnings- effekt
Ekonom	82	6	69	7
Civilingenjör				
<i>maskin</i>	82	8	65	9
<i>el/data</i>	71	10	52	9
Humaniora	-1	8	-19	10
Omvårdnad	57	7	36	14

Källa: SCB [1998b].

*Kunskapsintensiv produktion ökar efterfrågan på högutbildade*

I ett historiskt perspektiv har utbildningsnivån inom samtliga sektorer i samhället ökat. Det finns flera förklaringar till detta; den tekniska utvecklingen, ökad internationell handelsspecialisering och förändrad arbetsorganisation (se vidare kapitel 6). I bilaga 3 till Långtidsutredningen presenterar NUTEK ett scenario över struktur-omvandlingen i svenskt näringsliv. Sysselsättningen väntas öka framför allt inom tjänstesektorerna medan industrisysselsättningen minskar. Bland tjänstesektorerna är det främst de kunskapsintensiva delarna som väntas öka sin andel av sysselsättningen.<sup>32</sup> Denna utveckling kan hänföras till en positiv produktionstillväxt i kombination med en måttlig produktivitetsökning jämfört med industrin. De kunskapsintensiva delarna av näringslivet ökar sin andel av sysselsättningen från 35 till 39 procent till år 2010. Denna bild – att tjänsterna blir allt mer betydelsefulla för sysselsättningen – bekräftas också i Konjunkturinstitutets scenarier som presenteras i bilaga 1 till Långtidsutredningen.

---

<sup>32</sup> För en definition av de kunskapsintensiva sektorerna, se kapitel 8.

**Tabell 7.10 Sysselsatta i näringslivet fördelade på utbildningskategorier 1995 och 2010***Procent*

Utbildningskategori		1995	2010
Grundskola		30,0	18,0
Gymnasium	<i>Yrkesinriktning</i>	45,0	48,0
Gymnasium	<i>Studieinriktning</i>	12,5	14,0
Eftergymnasiala studier	<i>Teknisk inriktning</i>	2,0	4,0
Eftergymnasiala studier	<i>Övriga inriktningar</i>	4,5	6,0
Universitet	<i>Teknisk inriktning</i>	2,5	3,5
Universitet	<i>Ekonomi/juridik</i>	2,0	3,0
Universitet	<i>Övrigt<sup>1</sup></i>	1,0	1,5
IT-specialister		1,0	3,0
<i>Summa</i>		<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Anm: Summering av andelarna resulterar inte i exakt 100 procent på grund av avrundning.

<sup>1</sup> Universitetsutbildningar inriktade på offentlig sektor, allmän universitetsutbildning, lärare och forskare.

Källa: Bilaga 3 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999d].

Av tabell 7.10 framgår hur strukturomvandlingen kan påverka efterfrågan på olika utbildningskategorier i näringslivet under den kommande tioårsperioden. Andelen med enbart grundskola kommer att minska kraftigt, vilket dels kan förklaras av en uppgradering av kvalifikationskraven, dels av att många med grundskoleutbildning är äldre och ersätts med yngre personer som har någon form av gymnasieutbildning. Andelen med universitetsutbildning (inklusive IT-specialister) väntas öka från knappt sju procent år 1995 till 11 procent 2010.

Behovet av utbildad arbetskraft påverkas också av svensk ekonomis internationella konkurrenskraft och av strukturomvandlingstakten. Sverige har en konkurrensfördel i produktion som använder en hög andel högutbildad arbetskraft, men trots detta har kunskapsintensiteten i exporten i förhållande till importen minskat sedan början av 1980-talet.<sup>33</sup> När utbudet av högutbildad arbetskraft ökar sänker det kostnaderna för denna arbetskraft i förhållande till annan arbetskraft, och de branscher som använder relativt mycket högutbildad arbetskraft i produktionen kan expandera. Detta leder till att industristrukturen förskjuts i kunskapsintensiv riktning. Under 1990-talet tycks de kunskapsintensiva

<sup>33</sup> Bilaga 5 till Långtidsutredningen – Lundberg, L. [1999].

delarna av näringslivet ha ökat sin andel av såväl förädlingsvärdet som sysselsättningen.<sup>34</sup> En förklaring till att kunskapsinnehållet i exporten relativt importen sjunkit samtidigt som de kunskapsintensiva branscherna ökat i betydelse är att tillskottet av högutbildad arbetskraft skett långsammare i Sverige än i konkurrentländerna samtidigt som avkastningen på högre utbildning inte ökat lika mycket som i andra länder.

Framtidens behov av utbildning påverkas även av i vilken takt strukturomvandlingen sker. Enligt OECD kommer de globala utvecklingstrenderna – internationalisering, teknisk utveckling och flexibla arbetsorganisationer – leda till ökade krav på anpassningsförmåga hos arbetskraften. Dessa krav kan te sig uttryck i att kunskaperna blir obsoleta fortare och att behovet av att göra kompletterande utbildningsinvesteringar ökar. Dessutom ökar kraven på att byta arbete och kanske till och med yrke flera gånger under yrkeslivet.<sup>35</sup> Det finns en tendens till en ökad strukturomvandlingstakt mellan branscher sedan mitten av 1980-talet till följd av att förskjutningar i olika branschers internationella konkurrenskraft sker allt snabbare.<sup>36</sup> Det är dock oklart i vilken utsträckning den ökade strukturomvandlingstakten har inneburit att kunskaper föråldrats i ökad utsträckning.

Sammantaget tyder mycket på att kunskapskraven kommer att fortsätta att höjas inom stora delar av arbetsmarknaden. Processen sker dock med olika intensitet i olika sektorer, med den konkurrensutsatta delen av näringslivet i första rummet. Den utveckling som skisseras här innebär dock att det fortfarande kommer att finnas behov av arbetskraft inom yrkesområden som inte kräver en hög formell utbildningsnivå.

### *Färdigheter mer i fokus*

Strukturomvandlingen verkar pådrivande för att utbildningsnivån höjs generellt, inte minst i näringslivet, men kan även innebära att det ställs andra krav på arbetskraften vid sidan av den formella utbildningen.

Att utveckla den teknologiska kunskapen och kompetensen sägs vara en nödvändighet för ökad konkurrenskraft och högre tillväxt. De största svenska industriföretagen lägger också ned mycket pengar på FoU-verksamhet.<sup>37</sup> Att bevara och förbättra kompetensen bland befolkningen

---

<sup>34</sup> Se kapitel 8 och Bilaga 3 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999d].

<sup>35</sup> OECD [1995b].

<sup>36</sup> Lundberg, L. [1997].

<sup>37</sup> Ohlsson, J. & Rehnström, P. [1997].

handlar inte bara om att utöka antalet studieplatser inom t ex högskolan eller vuxenutbildningen. Det är minst lika viktigt att de utbildningar som erbjuds är av tillräckligt god kvalitet för att verkligen ge studenterna den kunskap och kompetens som efterfrågas.

Kraven på teknisk kompetens, förmågan att själv registrera och söka uppgifter i olika informationssystem samt intresset för att samspela med andra människor och viljan att ta ansvar har ökat.<sup>38</sup> På grund av detta ökar även kraven på arbetsgivaren, eftersom denna måste se till att den personal som klarar av dessa nya arbetskrav utvecklas och trivs, och inte säger upp sig. Av en undersökning som NUTEK gjort, framgår att kompetenskraven kommer att öka i framtiden i takt med att produktionsutrustningen blir allt mer komplicerad.<sup>39</sup> Av undersökningen framgår också att personliga egenskaper och förmågan att hantera affärskontakter är viktiga och väntas bli allt mer betydelsefulla i framtiden. Andra egenskaper som enligt undersökningen anses viktiga är språkkunskaper, flexibilitet, engagemang, entreprenörskap, förmåga till helhetssyn och ledarskap samt social kompetens som t ex förmåga att arbeta med kunder eller samarbeta i grupp. Arbetslivet kräver också en kreativ problemlösningsförmåga, organisatorisk idériedom, självständighet, omvärldskunnande och social och kommunikativ förmåga.<sup>40</sup>

Betydelsen av språkkunskaper blir allt större i takt med att handeln och kontakterna med andra länder blir vanligare.<sup>41</sup> Enligt en undersökning som SAF gjort tycks det även finnas ökade krav på vad som ibland kallas för ”Sverige-specifik” kompetens.<sup>42</sup> Deras resultat pekar på att ett krav för anställning är bra kunskaper i det svenska språket, samt att arbetsgivare vill att deras anställda har kännedom om den kultur som utmärker svenskt näringsliv.<sup>43</sup>

Fler och fler arbeten uppkommer inom serviceyrken. Bland dessa yrken kan nämnas butiker, restauranger, taxi m m. Denna kundorientering för med sig att företag söker personal som har serviceanda och som kan ”ta folk” på rätt sätt. Det finns också branscher som har så hög personalomsättning att företagsledningen aktivt försöker omvandla humankapitalet till ett strukturkapital. Inom t ex hotell-, restaurang-, eller resebranschen är det vanligt att företagen utformar organisationen så att styrkan inte ligger i den enskilde medarbetarens

---

<sup>38</sup> Giertz, E. [1999].

<sup>39</sup> NUTEK [1999b].

<sup>40</sup> Ohlsson, J. & Rehnström, P. [1997].

<sup>41</sup> Se t ex Ohlsson, J. & Rehnström, P. [1997] eller NUTEK [1999b].

<sup>42</sup> SAF [1999b].

<sup>43</sup> Vad som menas med ”den kultur som utmärker svenskt näringsliv” framgick dock inte av texten.

kompetens utan i systemet. Denna typ av företag ser ofta till att anställa företrädesvis unga personer som solidariserar sig med affärsidén och snabbt lär sig relativt standardiserade arbetsuppgifter.<sup>44</sup>

Att arbetsgivarna tillmäter framför allt kommunikativa och matematiska färdigheter allt större betydelse bekräftas i amerikanska studier.<sup>45</sup> Goda matematiska kunskaper och arbete med dator tycks också ge högre lön. Sambandet mellan matematikkunskaper och lön bekräftas också för Sverige.<sup>46</sup>

Sammantaget verkar efterfrågan på kompetenser vid sidan av formell utbildning ha blivit viktigare även i yrken som inte kräver någon hög formell utbildning, däribland många personliga tjänster. I den mån efterfrågan på olika former av kommunikativ kompetens kommer att öka kan det dock innebära att vissa grupper får problem på arbetsmarknaden. Bristen på Sverige-specifikt humankapital framhålls ofta som en viktig orsak till att personer med utländsk bakgrund har mött allt större svårigheter på den svenska arbetsmarknaden. Som diskuteras i bilaga 6 till Långtidsutredningen, vilar denna uppfattning ofta på svag empirisk grund. Dessutom kan kravet på ”svenskhet” innebära att ineffektiva normsystem bibehålls på arbetsplatserna.<sup>47</sup>

## 7.4.2 Är tillgången på utbildad arbetskraft tillräcklig?

Under 1990-talet har utbildningsnivån höjts i Sverige. De årskullar som är födda i början av 1970-talet har högre utbildningsnivå än de som är födda i början av 1960-talet. Framför allt är det andelen med enbart förgymnasial utbildning som minskar. Under de senaste tio åren har också spridningen i utbildningsår minskat. Visserligen har de generationer som är födda på 1940- och 1950-talen en högre andel med längre eftergymnasial utbildning, men det kan främst förklaras av att många utbildar sig längre upp i åldrarna. Yngre generationer klarar sig också genomgående bättre än äldre i de färdighetstester som gjorts inom ramen för IALS-studien.<sup>48</sup> När de yngre generationerna träder in på arbetsmarknaden kommer de således att kunna tillföra sådana färdigheter som kan förväntas efterfrågas i högre grad i framtiden, och

---

<sup>44</sup> Giertz, E. [1999].

<sup>45</sup> Björklund, A. m.fl. [1998].

<sup>46</sup> Björklund, A. [1999].

<sup>47</sup> Bilaga 6 till Långtidsutredningen – Arai, M. Regnér, H. & Schröder, L. [1999].

<sup>48</sup> Lindén, C. & Kvarnström, C. [1999].

kompetensnivån i arbetskraften stiger därmed successivt. En fråga blir därför om denna process går tillräckligt snabbt för att möta förändringar i efterfrågan på olika typer av kompetens mot bakgrund av en åldrande befolkning.

Statistiska centralbyrån (SCB) har gjort beräkningar av utbud och efterfrågan på olika typer av utbildad arbetskraft för de kommande 10-15 åren.<sup>49</sup> Enligt beräkningarna innebär befolkningsutvecklingen att antalet som lämnar gymnasieskolan kommer att hamna på dagens nivå på 80 000 per år under de närmaste åren för att därefter öka till 106 000 år 2010. Därefter minskar kullarna lika snabbt igen. Enligt den planerade dimensioneringen av den högre utbildningen skall antalet som påbörjar en högskoleutbildning öka med 10 000 till 75 000 årligen under de närmaste åren. Detta måste dock anses som ett ganska optimistiskt antagande sett till befolkningsutvecklingen; antalet ungdomar räcker helt enkelt inte till. Därtill råder det osäkerhet om hur det nya betygssystemet i gymnasiet påverkar rekryteringen till högskolan. Högskolenybörjare kan dock rekryteras från andra åldersgrupper, inte minst bland dem som skaffat sig en behörighetsgivande utbildning inom Kunskslyftet. Med den planerade utbyggnaden av den högre utbildningen beräknas andelen av befolkningen i åldrarna 16 till 74 år med eftergymnasial utbildning att öka till cirka 30 procent år 2015 att jämföras med 23 procent 1998. Andelen med högst grundskola kommer att sjunka med nästan en tredjedel till mindre än 25 procent år 2015 och då har effekterna av Kunskslyftet inte tagits med.

När det gäller balansen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft med olika utbildningsbakgrund visar SCB:s beräkningar att det kommer att bli balans i utbud och efterfrågan för gymnasie- och högskoleutbildade år 2010, medan det kommer att råda ett betydande överskott på personer med bara grundskoleutbildning. Dessa beräkningar förutsätter dels att antalet högskolenybörjare ligger kvar på dagens nivåer, dels att den svenska ekonomin till följd av snabbare teknikutveckling och en snabbare ökning av världsmarknaderna utvecklas bättre när det gäller arbetslöshet, sysselsättning och tillväxt än vad som varit fallet under 1980- och 1990-talen. I ett mindre optimistiskt ekonomiskt scenario, men där tillströmningen till högskolan blir högre, kommer det att uppstå ett visst överskott även på personer med eftergymnasial utbildning, enligt SCB.

---

<sup>49</sup> Beräkningarna bygger dels på SCB:s befolkningsprogram, SCB [c], dels på det strukturomvandlingsscenario som presenteras i Bilaga 3 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999d].

Även om det skulle råda balans mellan utbud och efterfrågan på olika utbildningsgrupper på aggregerad nivå kan det samtidigt råda ”överskott” eller ”underskott” på vissa utbildningsinriktningar. SCB räknar med att det kommer att uppstå brist på lärare under de kommande 8-10 åren. I takt med att det sker stora pensionsavgångar inom kommuner och landsting och att efterfrågan på välfärdstjänster ökar (se vidare kapitel 4) förutspår SCB brist på vård- och omsorgspersonal. När det gäller utbildade inom naturvetenskap och teknik räknar SCB med att utbudet kommer att tillfredsställa efterfrågan när det gäller examinerade från ingenjörsutbildningarna inom universiteten. Däremot förutspås brist på personal med kortare ingenjörsutbildningar och IT-utbildade. SCB varnar dock för att det kan bli svårt att expandera utbildningar med inriktning på naturvetenskap och teknik inom högskolan enligt planerna eftersom det redan i dag är svårt att fylla platser som kräver en naturvetenskaplig gymnasieutbildning.

Det är av naturliga skäl mycket svårt att göra precisa prognoser för balansen mellan utbud och efterfrågan på utbildad arbetskraft. Inte minst är det svårt att göra förutsägelser om den teknologiska utvecklingen och andra faktorer som påverkar efterfrågan på olika typer av arbetskraft. Det är dock viktigt att utbudet av högskoleutbildad arbetskraft kan fortsätta att öka, inte minst mot bakgrund av den demografiska utvecklingen.

### 7.4.3 Används utbildningen rätt?

I den utsträckning utbildningssystemen inte förmår tillhandahålla de kunskaper och färdigheter som efterfrågas på dagens arbetsmarknad, eller att kvaliteten på de studenter som träder in i högre utbildning försämras, finns det en risk för att många högskoleutbildade blir arbetslösa eller ”underutnyttjade” och tvingas ta arbeten med en svag löneutveckling.

Störst överensstämmelse mellan utbildning och kommande arbetsuppgifter finns inom naturvetenskap, teknik, medicin och vårdyrken, medan personer med samhällsvetenskaplig och humanistisk högskoleutbildning har sämre överensstämmelse mellan utbildning och arbetsuppgifter.<sup>50</sup> Enligt en rapport från Högskoleverket hade nytutexaminerade med utbildning från humanistiska eller kulturvetar-

---

<sup>50</sup> SCB [1998b].

program svårast att få arbete efter avslutade studier.<sup>51</sup> Påfallande många med naturvetenskaplig utbildning hade också svårigheter att få arbete. En svensk studie visar att de okvalificerade jobben i allt högre grad har gått till personer med längre utbildningar. Andelen med treårig gymnasieutbildning eller mer i okvalificerade yrken har ökat från 10 procent 1975 till 25 procent 1997. "Överkvalificering" tycks dock vara mycket ovanlig bland personer med akademisk examen, även om överkvalificering blivit vanligare även bland dessa under 1990-talet. Risken för överkvalificering tycks också vara högst bland ungdomar (se även 7.3.2).<sup>52</sup>

NUTEK har studerat i vilken utsträckning de anställda i sju länder utför arbetsuppgifter som är relaterade till läs-, skriv-, och räkneförmåga, såsom den mäts enligt IALS-studien.<sup>53</sup> Slutsatserna från denna jämförelse är att anställda med högre utbildning i högre grad utför arbetsuppgifter som är relaterade till dessa förmågor. Anställda i Sverige och Polen utför emellertid dessa arbetsuppgifterna mer sällan än i andra länder, oavsett utbildningsnivå. Det är svårt att ge någon entydig förklaring till detta underutnyttjande. Möjliga förklaringar är att kunskapsinnehållet i svensk produktion är mindre än i exempelvis USA, Nederländerna och Schweiz. Detta bekräftar också av avkastningen på de undersökta förmågorna är lägre i Sverige och Polen än i de övriga länderna.

Problemen med "över"- eller "felutbildning" bör dock inte överdrivas. Många arbetsgivare får incitament att omorganisera arbetsuppgifterna för att ta tillvara det ökade utbudet av arbetskraft med högre utbildning. Högre utbildning kan också i sig vara förknippad med vissa generella egenskaper som arbetsgivaren värderar t ex anpassningsförmåga, kreativitet och analytisk förmåga.<sup>54</sup> Det är således långt ifrån säkert att personer med högskoleutbildning som besätter poster som vanligtvis eller av tradition tidigare besatts med personer med lägre utbildning är överutbildade. Forskning visar dessutom att personer som har en längre utbildning än vad som krävs för att utföra arbetsuppgifterna fortfarande har en positiv avkastning på de "extra" utbildningsåren, även om denna avkastning är lägre än på de utbildningsår som arbetet kräver.<sup>55</sup> Däremot bör det rimligen gå att hitta effektivare och billigare urvalsmetoder för efterfrågade individegenskaper än via den högre utbildningen.

---

<sup>51</sup> Högskoleverket [1999b].

<sup>52</sup> Åberg, R. [1999].

<sup>53</sup> Bilaga 3 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999d]. De sju länderna är Kanada, Nederländerna, Polen, Schweiz, Sverige, Tyskland och USA.

<sup>54</sup> Mason, G. [1996].

<sup>55</sup> Se Hartog, J. [1999].



Förekomsten av överkvalificerade kan också hänga samman med den djupa lågkonjunkturen under 1990-talet, vilket inneburit att högre utbildade ”trängt undan” personer med lägre utbildning. När arbetsmarknadsläget förbättras kan de med högre utbildning – möjligen med hjälp av viss omskolning – flytta över till yrken som bättre stämmer överens med deras utbildningsbakgrund och därmed ge plats åt personer med lägre utbildning.

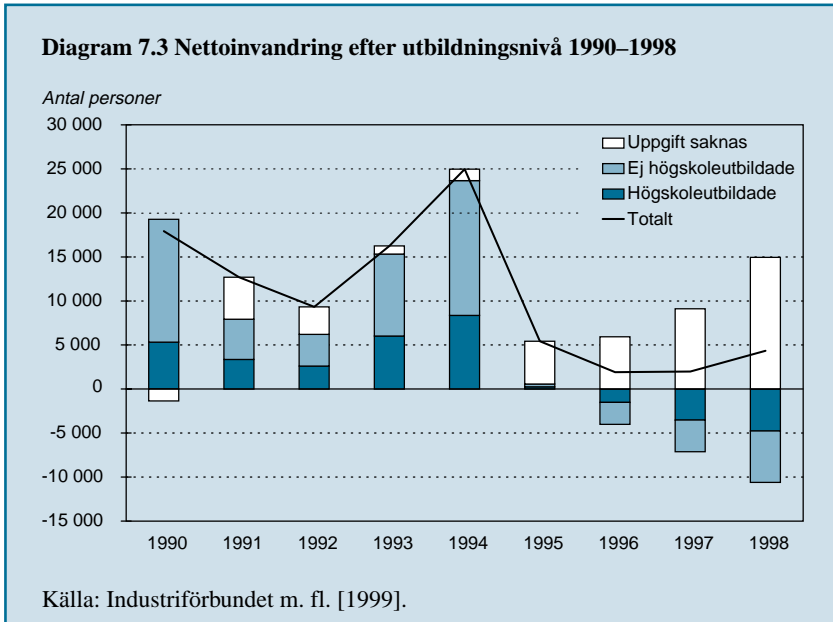
## 7.5 Finns det en ökad risk för kompetensflykt?

Den pågående internationaliseringen innebär att arbetskraften blir allt mer rörlig, och under 1990-talet har antalet personer som lämnat Sverige för ett arbete i utlandet ökat. Detta har orsakat en debatt om huruvida det pågår en kompetensflykt från Sverige och aktualiserat frågan om utvandringen kommer att leda till brist på högutbildade.

### 7.5.1 Ökad nettoutvandring av högutbildade

Av diagram 7.3 framgår att den totala nettomigrationen under hela 1990-talet har varit positiv, dvs invandringen till Sverige har varit större än utvandringen från landet.

Från och med år 1996 är nettoinvandringen av högskoleutbildade personer negativ, och år 1998 var det 4 700 fler högskoleutbildade personer som lämnade Sverige än som kom hit. Enligt de uppgifter som i dag finns över migrationen bland högutbildade tycks det för närvarande inte råda någon betydande kompetensflykt från Sverige. Däremot är det tydligt att den internationella rörligheten bland högutbildade har ökat, och det kan inte uteslutas att utvandringen av akademiker kan bli ett problem i framtiden. Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att statistiken över nyinvandrade personers utbildningsnivå är mycket bristfällig, varför det inte säkert går att säga vilken utbildning immigranterna har och inte heller hur den totala situationen egentligen ser ut. Det går följaktligen inte att säga om Sverige förlorar eller vinner kompetens som en följd av arbetskraftens ökade rörlighet.



Många av de personer som lämnar Sverige för ett arbete i utlandet kommer tillbaka efter några år, och återinvandringen bland svenskfödda högutbildade personer ökar i samma takt som utvandringen. Mer än hälften av de svenskfödda personer som utvandrade år 1986 hade återvänt tio år senare. Andelen återinvandrade utlandsfödda var dock mycket lägre. De internationella erfarenheter som förvärfvas i samband med arbetskraftsmobiliteten kan väntas bidra till en snabbare och ökad spridning av både kunskaper och erfarenheter och därmed stimulera den ekonomiska tillväxten i Sverige.

## 7.5.2 Ökad rörlighet till och från Sverige

Rörligheten till och från Sverige kan väntas öka, och enligt SCB uppskattas den framtida nettoinvandringen till 12 000 personer per år, dvs nästan tre gånger fler än 1998 (se vidare bilaga 9 till Långtidsutredningen). Som redan påpekats saknas uppgifter om invandrarernas utbildningsbakgrund, men enligt kapitel 6 och bilaga 6 till Långtidsutredningen finns inga avgörande skillnader mellan svenskfödda och utrikes födda när det gäller utbildningsbakgrund. Vid en motsvarande utbildningsfördelning bland dem som invandrar till Sverige som bland dem som lämnar Sverige, innebär det att majoriteten av invandrarna har en högre utbildning. Om det däremot är så att andelen högutbildade är mindre bland dem som invandrar till Sverige än bland dem som

utvandrar, kan den ökade nettoinvandringen ändå leda till kompetensvinst totalt sett, eftersom antalet invandrare beräknas bli så pass stort. Detta innebär att Sverige kan väntas göra en kompetensvinst i framtiden. Personer med utländsk bakgrund får dock en sämre avkastning på sin utbildning än svenskar, vilket dels kan indikera att de nyinvandrades kompetens inte utnyttjas till fullo på grund av diskriminering eller andra hinder (se kapitel 6), dels att utbildning är mycket kontextberoende och att en stor del av humankapitalet därför går förlorat vid inflyttning till ett annat land.<sup>56</sup>

### **Faktaruta 7.2**

#### **Möjlighet att söka arbete inom EU**

En av hörnstenarna i EU är arbetskraftens fria rörlighet. Det innebär att en medborgare i ett EU/EES-land har rätt att fritt resa in i och uppehålla sig i ett annat medlemsland och där behandlas på samma sätt som landets egna medborgare vad gäller möjlighet att söka anställning, arbeta eller bedriva näringsverksamhet. Detta innebär en möjlighet både för svenskar att söka sig till utlandet och för personer från andra medlemsländer att söka sig till den svenska arbetsmarknaden.

Till reglerna för den fria rörligheten hör, förutom en gemensam arbetsmarknad, även social trygghet för dem som migrerar samt ett ömsesidigt erkännande av examina och behörighetsbevis. Det finns ett detaljerat regelsystem för samordning av medlemsländernas regler för social trygghet, vilket inkluderar arbetslöshetsförsäkringen.

Huvudregeln är att en person skall vara arbetslöshetsförsäkrad i det land man arbetar i, även om denne är bosatt i ett annat. Om en person däremot är utsänd för arbete i ett annat medlemsland kan denne fortfarande vara försäkrad i hemlandets arbetslöshetskassa under utlandsvistelsen. Som arbetstagare har en person också rätt att tillgodoräkna sig arbets- och försäkringsperioder som är utförda i andra länder.

---

<sup>56</sup> Wadensjö, E. [1991].

**forts. Faktaruta 7.2****Möjlighet att söka arbete inom EU**

En person som är helt arbetslös kan under vissa villkor söka arbete i ett annat medlemsland med bibehållen svensk arbetslöshetsersättning. För att få ersättning utbetald i ett annat land krävs att personen i fråga har ett särskilt intyg från sitt hemland. Möjligheten att söka arbete i ett annat medlemsland är normalt begränsad till tre månader (därav kallas personer som erhållit detta intyg för tremånaderssökande). Efter denna tidsperiod kan värdlandet avvisa personen om de anser att denne inte är aktivt arbetssökande eller om möjligheterna för denne att finna en anställning tycks vara små.

Under 1998 beviljade invandrarverket cirka 2 500 uppehållstillstånd för personer som avsåg att arbeta, bedriva egen verksamhet eller tillhandahålla tjänster. Samma år sökte cirka 1 950 arbetslösa svenskar intyg för att söka arbete i annat EU/EES-land, och cirka 1 500 av dessa beviljades. Hur många som verkligen lyckades få ett arbete utomlands är ännu oklart, men en undersökning gjord 1997 tyder på att cirka hälften av dem som beviljats intyg för att söka arbete utomlands fick en anställning.

Källor: AMS [1999] och enligt telefonuppgift från AMS i maj 1999.

### 7.5.3 Ökat intresse för utlandsstudier

I takt med en fortsatt internationalisering blir det också allt vanligare att studenter väljer att studera i andra länder. Under 1998 studerade cirka åtta procent av samtliga högskolestuderande i utlandet, och antalet elever med studiemedel som läser en viss tid utomlands har tiodubblats på tio år. Även antalet utländska studenter i Sverige har ökat kraftigt. Antalet personer som beviljats uppehållstillstånd för studier i Sverige har nästan fyrdubblats sedan början av 1990-talet, och år 1998 beviljades totalt 4 365 personer uppehållstillstånd för studier i Sverige.

Det finns många förklaringar till att allt fler väljer att studera utomlands. En av dessa är att möjligheterna till utlandsstudier ökat påtagligt i samband med utvecklingen av utbytesprogram mellan högskolor och universitet i olika länder. Vidare ändrades reglerna för studiemedel för utlandsstudier år 1989, och sedan dess erbjuds studiemedel för studier i utlandet även om motsvarande utbildning finns i Sverige. En annan möjlig förklaring är att språkundervisningen i den

svenska skolan förstärkts kraftigt under de senaste årtiondena, och dagens studenter behärskar flera språk, vilket gör det möjligt för studenterna att läsa i ett annat land.

## 7.6 Slutsatser

Tillgången på humankapital är viktig för ekonomins tillväxtförutsättningar på längre sikt och kan därmed bidra till att hantera en ökad försörjningsbörda till följd av en åldrande befolkning. Forskningen om sambandet mellan utbildning och tillväxt ger dock inga entydiga rekommendationer om vilken utbildningspolitik som bör föras även om en väl fungerande grundläggande utbildning är av stor vikt. Betydelsen av den utbildning som ges i unga år kommer sannolikt att öka om kompletterande vidareutbildning senare i livet blir viktigare.

Tillgänglig statistik talar för att den svenska skolan klarar av att ge de flesta elever en god kunskapsbas för arbetslivet och för fortsatta studier. Andelen som går vidare till gymnasiet är mycket hög. Svenska gymnasieelever klarar sig också bra i internationella jämförelser av studieprestationer. I ett längre perspektiv är det emellertid oroande att många fortfarande inte fullföljer gymnasiet med godkända betyg. Det behövs särskilda insatser för elever som annars riskerar att lämna skolan i förtid. Det är viktigt att dessa insatser sätts in så tidigt som möjligt i utbildningssystemet.

Övergången till ett samhälle som mer och mer präglas av kunskapsintensiv produktion och en växande tjänstesektor ställer sannolikt nya krav på arbetskraftens utbildning både i form av färdigheter vid sidan av den formella utbildningen och möjligheter till kompletterande utbildning senare i livet. Förutsättningarna för att en sådan utveckling skall vara förenlig med en relativt jämn lönespridning torde vara bättre i Sverige än i många andra länder, vilket inte minst visas i de internationella färdighetstesterna. Dessutom har möjligheterna till kompletterande grund- och yrkesutbildning successivt byggts ut under 1990-talet. I den utsträckning det ställs ökade krav på återkommande utbildning i arbetslivet krävs emellertid en lönebildning som förmår att premiera sådan utbildning. I annat fall finns en risk för att strukturomvandling och konkurrenskraft hämmas.

Matematiska färdigheter tycks ha betydelse för tillväxten. Särskilda insatser för att förbättra spetskunskaper i matematik och naturvetenskap i gymnasieskolan, men även tidigare, kan därför vara motiverade mot

bakgrund av det tydliga sambandet mellan dessa ämnen och framgångar på arbetsmarknaden (indikerade av högre lön).

Som konstaterats ovan tycks avkastningen på utbildningar inom teknik och naturvetenskap vara hög i den privata sektorn och det är således inte självklart att utbildningens lönsamhet utgör en "flaskhals". Även utbudet av platser måste anpassas så att den ökade efterfrågan kan tillfredsställas. Tillgången på utbildad arbetskraft påverkas också av genomströmningen i utbildningssystemet. Utbyggnaden av antalet platser i högskolan under 1990-talet har inte resulterat i motsvarande ökning av antalet nybörjare. Åtgärder som stimulerar till ökad effektivitet i utbildningssystemet kan därför vara motiverade.

En ökad internationell rörlighet bland studenter och högutbildade kan förutses. Gynnsamma studievillkor och relativt god utbildningsstandard i den svenska högskolan i kombination med internationellt sett låga löner för högutbildade och höga skatter kan utgöra ett problem i detta avseende. Det finns således en risk för att Sverige blir en "nettoexportör" av utbildad arbetskraft. Samtidigt kan det svenska samhället i allmänhet och näringslivet i synnerhet dra nytta av en ökad internationell rörlighet som bidrar till att föra in nya idéer och kunskaper. Det är således viktigt att arbetsgivarna utnyttjar den kompetens som tillförs landet via invandringen. Att personer som invandrat till Sverige får en lägre avkastning än sina svenska kolleger indikerar brister i arbetsmarknadens funktionssätt som det är angeläget att motverka.

## 8 Näringslivets omvandling och förutsättningar

Ekonomisk tillväxt är en avgörande faktor för hur välfärdssystemens utmaningar kan hanteras. Ju högre tillväxten är, desto större möjligheter att klara finansieringen, eftersom tillväxt innebär ökade inkomster och därmed högre skatte- och avgiftsintäkter. En god utveckling i näringslivet är därför en grundförutsättning för att klara anpassningen till de förändringar som den demografiska utvecklingen för med sig. Goda förutsättningar för företagen driver fram mer investeringar, högre produktivitetstillväxt, större produktion samt snabbare expansion av svenskt näringsliv och bidrar därigenom till att höja tillväxten. En god konkurrenskraft och ett gott företagsklimat är således avgörande faktorer för finansieringen av välfärdssystemen i framtiden.

I detta kapitel koncentreras den första delen på de förändringar som skett i näringslivet under 1990-talet och som med stor sannolikhet kommer att fortsätta att påverka svenskt näringsliv framöver. I kapitlets två avslutande avsnitt diskuteras hur svenskt näringsliv står sig i en konkurrensutsatt värld. Dels behandlas hur pass konkurrenskraftigt Sverige och svenskt näringsliv är, dels diskuteras om förutsättningarna för näringslivet kan hävda sig vid en jämförelse med utlandet.

### 8.1 Fyra trender påverkar strukturomvandlingen

Långtidsutredningen har valt att lyfta fram fyra trender i den förändringsprocess som ständigt pågår i näringslivet. Dessa trender har påverkat hela näringslivet de senaste åren, både i Sverige och utomlands, och kommer sannolikt att fortsätta att göra det under överskådlig framtid. *Internationaliseringen*, ett *ökat miljömedvetande*, och ett allt mer *kunskapsbaserat* och *tjänsteinriktat näringsliv* utgör de fyra trenderna.

Även om den offentliga sektorn är större i Sverige än i nästan alla andra västländer, är den betydligt mindre än näringslivet vad gäller produktion och sysselsättning. Näringslivets förädlingsvärde utgjorde 81 procent av Sveriges BNP 1998 jämfört med 76 procent 1980. Näringslivet har således vuxit snabbare än BNP de senaste två decennierna. Andelen sysselsatta inom näringslivet är däremot oförändrad sedan 1980 (68 procent).<sup>1</sup>

### 8.1.1 Fortsatt internationalisering av näringslivet

Handel och annat ekonomiskt utbyte mellan länder spelar en avgörande roll för Sveriges ekonomiska välstånd. Genom handel vidareutvecklas den internationella arbetsdelningen samtidigt som effektiviteten i användningen av befintliga resurser ökar. Världshandeln har under efterkrigstiden vuxit i grova drag dubbelt så snabbt som den samlade produktionen i världen. Utlandsinvesteringarna har i sin tur ökat snabbare än handeln.

För Sverige har utrikeshandeln haft en extra stor betydelse under 1990-talet. Medan den samlade produktionen ökat med 10 procent under 1990-talet, har den svenska exporten nästan fördubblats.<sup>2</sup>

#### *Ökat flöde av direktinvesteringar*

Den ökande utrikeshandeln hänger samman med att de globala direktinvesteringarna har ökat dramatiskt de senaste tio åren, från 60 till 400 miljarder dollar.<sup>3</sup> Även flödena av direktinvesteringar till och från Sverige har ökat under 1990-talet, vilket framgår av diagram 8.1.

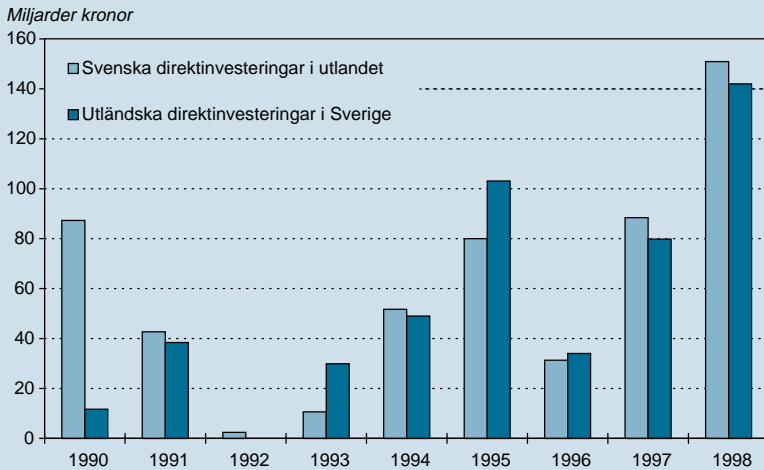
---

<sup>1</sup> Måtten inkluderar även kommunala och statliga företag.

<sup>2</sup> I fasta priser (1991), 1990–1998. SCB [f].

<sup>3</sup> United Nations [1998].



**Diagram 8.1 Direktinvesteringsflöden 1990–1998**

Anm: Sedan oktober 1997 ingår kortfristiga lån i definitionen av direktinvesteringar. 1997 och 1998 års siffror är rensade för kortfristiga lån, så att nivåerna blir jämförbara med tidigare år.

Källa: Sveriges Riksbank.

Sökandet efter stordriftsfördelar och efter en mer rationell företagsstruktur medför att enskilda företagsenheter får till uppgift att betjäna koncernen globalt, vilket ökar handeln inom företagen. Nästan 70 procent av det internationella direktinvesteringsflödet sker i form av uppköp av existerande företag. Under 1990-talet har volymerna i fusionerna kontinuerligt ökat och uppgick 1998 i den samlade världsekonomin till knappt 2 500 miljarder dollar, dvs drygt tio gånger Sveriges BNP (se tabell 8.1).

**Tabell 8.1 Företagsfusioner i världen, EU och Sverige 1990 och 1998**

*Företagsköpens värde respektive antal företag*

	I världen		Inom EU		I Sverige	
	Mdr USD	Antal	Mdr USD	Antal	Mdr USD	Antal
1990	440	11 300	50	1 100	8	110
1998	2 440	28 500	180	2 200	53	330

Anm: Fusionerna avser utländska uppköp, dvs köparen är av annan nationalitet än det uppköpta företaget. Siffran för Sverige visar utländska uppköp i Sverige.

Källa: Thomson Financial Securities Data [1999].

Sverige är en stor mottagare av direktinvesteringarna. Inom EU har endast Belgien, Frankrike och Storbritannien mottagit mer utländska direktinvesteringar (i absoluta tal) än Sverige under 1990-talet. Det ökade inflödet av utländska direktinvesteringarna har bidragit till att andelen anställda i utländska företag i Sverige har ökat från 8 procent 1990 till 14 procent 1997.<sup>4</sup> Utländska företag bidrar med ny teknik, nytt ledarskap och nya arbetsformer. Under senare år har allt fler internationella företag inom IT- och telekommunikationssektorerna förlagt verksamheter i Sverige, bland annat lockade av god tillgång på kompetent arbetskraft.

#### *Allt större svenska investeringar utomlands*

De svenska storföretagen har mycket framgångsrikt internationaliserat sin verksamhet (se tabell 8.2). Etablering utomlands har kompenserat för en liten hemmamarknad och ökade försäljningsintäkter har gjort det möjligt att finansiera strategiska satsningar inom marknadsföring och FoU. Sysselsättningen i svenska koncerners anläggningar utomlands har stigit mellan 1990 och 1996, medan den har fallit i koncernernas svenska anläggningar.<sup>5</sup>

**Tabell 8.2 Utlandsandel hos de svenska internationella industrikoncernerna**

*Procent*

	1974	1990	1994
Försäljning	64	77	84
Förädlingsvärde	29	57	57
FoU	14	19	25

Källa: SCB [1999b].

Expansionen i utlandet har till stor del skett i tjänsteföretag och andelen utlandsanställda i dessa företag ökade från 24 till 32 procent. Motsvarande sysselsättningsutveckling för industrin är en ökning från 54 till 58 procent. Den tilltagande internationaliseringen av tjänstesektorn medförde att sektorn gjorde större direktinvesteringar i utlandet än industrin i början av 1990-talet (se även avsnitt 8.1.4). Under

<sup>4</sup> Att ökningen av antalet anställda i utländska företag oftast kommer av att svenska företag förvärvats indikeras av att 490 svenska företag blivit uppköpta sedan 1993, enligt pressmeddelande från Industriförbundet [1999].

<sup>5</sup> SCB [1999e].

1990-talet har utländska direktinvesteringar i tjänstesektorn främst gjorts inom bank-, finans- och försäkringssektorn.<sup>6</sup>

### *Huvudkontorens placering*

Direktinvesteringarna och företagsfusionerna är en del av en struktur-omvandling, som innebär stora omställningar i både de förvärvande och i de förvärvade företagen. En aspekt på denna omställning som flitigt diskuterats i svenska medier under senare år är placeringen av företagets huvudkontor vid sammanslagningar samt utflyttning av svenska företags huvudkontor. I samband med flyttningen av huvudkontoren flyttas ofta också högkvalificerade tjänster inom juridik, bank, finans och marknadsföring som företagets centrala staber använder sig av. Samtidigt går trenden mot svagare geografisk koppling mellan koncernledning och övrig verksamhet. Produktionen har sedan länge skilts från huvudkontoren och samma sak gäller i allt högre grad även FoU. Anledningen är att lokaliseringen av FoU blivit allt mer beroende av utbudet av forskarkompetens och fördelen av att verka i en miljö där fler företag och forskare i samma bransch finns samlade.

Faktorer som har betydelse för huvudkontorens lokalisering är närheten till finansiella marknader, goda kommunikationer och internationella kontakter samt tillgång till kvalificerade konsulttjänster och kvalificerad arbetskraft. Följaktligen ligger huvudkontoren allmänt sett i större internationella städer. Närheten till ägarna har också i många fall vägt tyngre än närheten till marknaden. Placeringen av huvudkontoren kan också påverkas av företagsledningens inkomster och tillgång till bra förbindelser för resor.<sup>7</sup>

Debatten kring huvudkontorens placering har i Sverige i hög grad kretsat kring skattefrågor. Det är dock sannolikt att den senaste tidens utflyttning främst hänger samman med företagets globaliseringsstrategi. Stockholm kommer alltid att ha svårt att konkurrera med städer som London, Paris, Bryssel, Frankfurt, Zürich och Amsterdam, som ligger mer centralt och vars finansmarknader är större. Eftersom det mesta tyder på att företagssammanslagningar och uppköp kommer att fortsätta, innebär det att allt fler svenska företag kommer att fusioneras eller bli uppköpta och att allt fler utländska bolag får svenska ägare. Mot bakgrund av Sveriges perifera läge i norra Europa är det därför sannolikt att allt fler huvudkontor kommer att lämna landet.

---

<sup>6</sup> Utlandsinvesteringarna 1998 påverkades framförallt av sammanslagningen av finska Meritabanken och svenska Nordbanken (värt 71 miljarder kronor).

<sup>7</sup> Invest in Sweden Agency (ISA) [1999].

## 8.1.2 Miljökraven ökar i betydelse

Näringslivet påverkas av miljökrav och av det ökade miljömedvetandet i samhället. Miljökrav har tidigare enbart setts som en restriktion för det enskilda företaget, men förändrade krav från kunder kan även stimulera till nya produkter och produktionsprocesser, vilket i sin tur kan ge tillträde till nya marknader.

Miljöpolitiken har också ändrat karaktär under 1990-talet. Från att uteslutande ha utgjorts av direkta regleringar, såsom fastställda gränser för utsläpp, används i allt högre grad ekonomiska styrmedel såsom miljöskatter och miljöavgifter. Det ger företagen ett större handlingsutrymme genom att miljöförbättrande åtgärder kan vidtas där dessa kostar minst. Miljöpolitiken har även i allt högre grad kommit att föras på ett internationellt plan, eftersom regionala och globala miljöproblem kräver internationell samverkan. Inom EU finns i många fall en strävan att harmonisera miljöregler som även rör lokala miljöproblem. Detta motiveras snarare av konkurrensskäl än av miljöskäl, då vissa miljökrav kan uppfattas som diskriminerande på den inre marknaden. Frågan om miljökravens förenlighet med en handelsliberalisering är också föremål för diskussioner inom världshandelsorganisationen WTO.

### *Ökande miljökrav från marknaden*

Förutom staten ställer i dag också marknaden krav på företagens miljöhänsyn. Kraven ställs bland annat av konsumenter, men också av andra företag som vill profilera sig på miljöområdet och som därmed kräver av sina underleverantörer att dessa tar miljöhänsyn. Olika aktiefonder med miljöprofil har skapats, vilka styr investeringar till mer miljömedvetna företag.

Marknadens betydelse som pådrivare i företagens miljöarbete har ökat under 1990-talet. I två enkätundersökningar genomförda 1991 och 1995 av Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) ställdes till företag frågan vem som skapar miljökraven i företagen.<sup>8</sup> Enkätsvaren visade att miljökrav från ”stat, kommun eller myndighet” minskat i betydelse (från 72 till 38 procent) och att kundkravens betydelse ökat (från 15 till 29 procent) under den aktuella perioden. Utöver detta hade konkurrenter, opinion, anställda och ägare en viss roll när det gäller att formulera miljökrav.

Intresset från marknadens sida har lett till ett ökat informationsflöde om produkters miljöpåverkan och företagets eget miljöarbete. Bland annat ger ett antal företag i dag ut miljöredovisningar på frivillig basis. Olika system för att säkerställa kvaliteten på denna information har

---

<sup>8</sup> IVA [1996].

också vuxit fram, såsom enhetlig miljömärkning och miljölednings- och certifieringssystem som EMAS och ISO 14001.<sup>9</sup> Syftet med de senare systemen är att etablera arbetsformer och rutiner för miljöarbetet.

Intresset för denna typ av system kan också ses som ett uttryck för miljöfrågans betydelse för näringslivet. I dag har omkring 2 000 produkter den nordiska miljömärkningen ”Svanen” och över 2 200 produkter är KRAV-märkta, dvs framställda på kontrollerat ekologiskt odlad areal. Omkring 40 procent av den totala skogsarealen är i dag certifierad enligt FSC (Forest Stewardship Council), som ställer såväl ekologiska som sociala och ekonomiska krav på skogsbruket. Från 1995 till oktober 1999 skedde en ökning av antalet miljöcertifierade företag från en handfull till närmare 950 stycken.

Det faktum att det i dag i hög grad är kunder och andra företag som driver på företagets miljöarbete tyder på att miljöprofilering kan utgöra ett viktigt konkurrensmedel även i framtiden.

### *Hur stor är miljöindustrin?*

I vissa sammanhang framhålls miljöindustrin som en snabbt växande bransch. Samtidigt har det varit svårt att belägga sådana påståenden med siffror, eftersom sektorn inte tidigare varit klart definierad. Statistiska centralbyrån har nyligen presenterat ett första försök att bygga upp en databas över svenska företag och arbetsställen som bedöms uppfylla den definition av miljöindustrin som har föreslagits av OECD och Eurostat (se faktaruta 8.1).<sup>10</sup>

#### **Faktaruta 8.1**

##### **OECD och Eurostats definition av miljöindustrin**

”Industrin för miljövaror och tjänster består av aktiviteter som producerar varor och tjänster som mäter, förebygger, minimerar eller återställer förstörd miljö i vatten, luft och jord samt även de problem som är relaterade till avfall, buller och ekosystem. Detta innefattar även renare teknologier samt varor och tjänster som minskar miljörisker eller minimerar utsläpp och resursanvändning.”

Källa: SCB [1999d].

<sup>9</sup> Internationella standardiseringsorganisationen, ISO, har utvecklat systemet ISO 14001 och EU har utvecklat miljöstyrningssystemet EMAS (Eco Management and Audit Scheme).

<sup>10</sup> De uppgifter som presenteras har tagits fram vid Miljöräkenskaperna, SCB.

Några preliminära resultat är att miljöindustrins drygt 7 000 företag hade cirka 95 000 anställda 1998. Den totala omsättningen för miljöindustrins 4 500 företag som omfattas av momsregistret, var 1998 närmare 163 miljarder kronor (exklusive moms). Exporten uppgick till 27,8 miljarder kronor (exklusive moms). De s k kärnbranscherna inom miljöindustrin sysselsatta 13 000 personer, omsatte drygt 17 miljarder kronor och exporterade för drygt 1,5 miljarder kronor 1998.<sup>11</sup> Eftersom statistik saknas i fråga om utvecklingen över tiden är det inte möjligt att i dag dra några slutsatser huruvida miljöindustrin är en snabbt växande bransch eller inte. Den bedömning som kan göras utifrån tillgänglig statistik tyder emellertid på att miljöindustrin i dag har en begränsad roll i svenskt näringsliv.

### *Miljökrav påverkar vissa branscher*

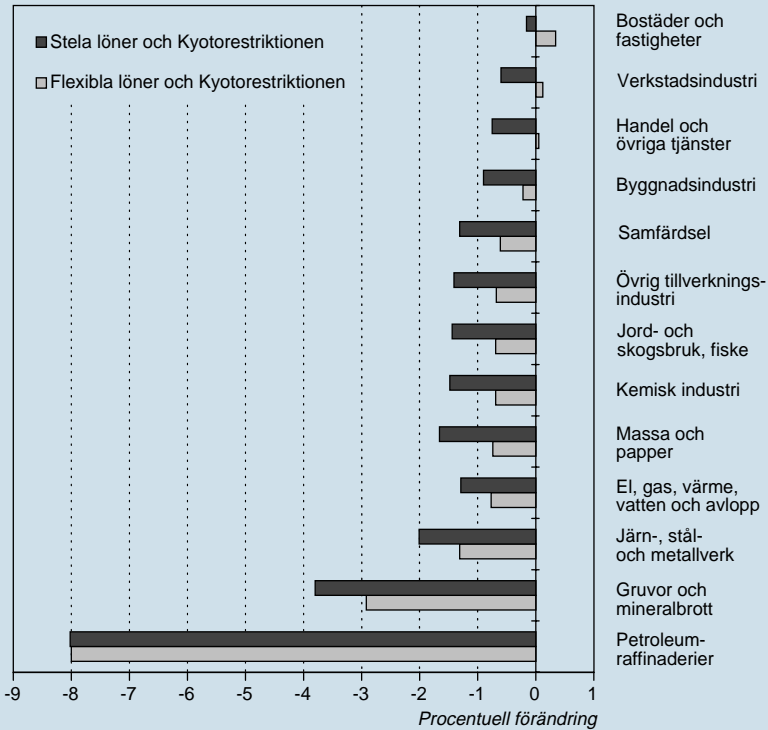
Även om marknaden i dag har fått en ökad roll som pådrivare i företagens miljöarbete, spelar regelverken alltjämt en stor roll för företagens agerande. Miljökrav kan leda till mer eller mindre omfattande strukturförändringar i ekonomin. I kapitel 5 diskuterades behovet av åtgärder för att uppnå det åtagande om minskade utsläpp av växthusgaser som Sverige gjort och hur svensk ekonomi påverkas av olika ekonomiska styrmedel för att minska utsläppen. Ett sätt att uppnå målet är att den nuvarande koldioxidskatten höjs. Det sker då en strukturomvandling från mer till mindre energiintensiva sektorer, och fossila bränslen ersätts med bibränslen.

I diagram 8.2 visas hur olika branscher kommer att påverkas i framtiden av en höjning av koldioxidskatten från dagens nivå på 37 öre till 91 öre per kg koldioxidutsläpp. Detta motsvarar den höjning som krävs för att uppfylla Sveriges åtagande vad gäller utsläpp av växthusgaser. Resultaten tyder på att petroleumraffinaderier, gruvor och mineralbrott påverkas mest. Tillverkningsindustrin påverkas mindre än övriga sektorer tack vare att denna har lättnader i form av nedsättningar av koldioxidskatten. Verkstadsindustrin beräknas att, till skillnad från övriga sektorer (bostäder och fastigheter undantaget), kunna expandera under förutsättning att reallönerna är flexibla och anpassas nedåt vid förändringen av koldioxidskatten. Verkstadsindustrin är arbetskraftsintensiv och påverkas därför positivt av att reallönerna sänks. Är reallönerna däremot stela, kommer verkstadsindustrin att drabbas negativt liksom övriga sektorer.

---

<sup>11</sup> Kärnbranscherna utgörs av företag med verksamhet inom regummering, återvinning, partihandel med avfallsprodukter och skrot, avloppsrening, avfallshantering och renhållning.

**Diagram 8.2 Procentuell förändring av förädlingsvärdet år 2015 jämfört med basscenariot**



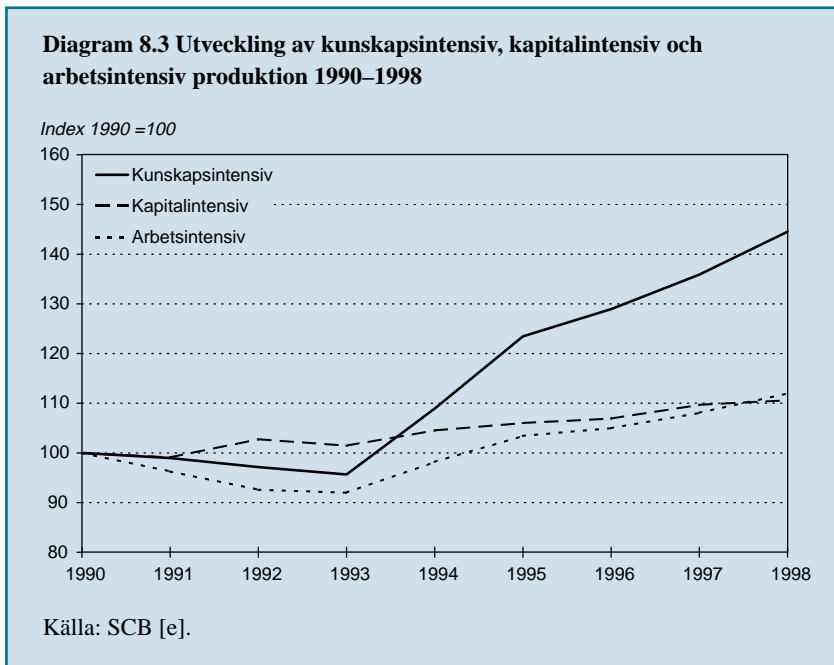
Anm: Avser en höjning av koldioxidskatten inom ramen för nuvarande skattesystem från dagens nivå på 37 öre till 91 öre per kg koldioxidutsläpp, vilket motsvarar den höjning som enligt Konjunkturinstitutet krävs för att uppfylla Sveriges åtagande rörande koldioxidbegänsningen.

Källa: Bilaga 2 till Långtidsutredningen – Konjunkturinstitutet [1999b].

Det bör påpekas att modellen inte ger någon information om hur själva anpassningen till detta nya jämviktsläge ser ut eller om vilka kostnader omställningen är förknippad med. En eventuell förändring av världsmarknadspriserna, till följd av att också andra länder har åtaganden i form av utsläppsbegränsningar att uppfylla, har inte heller beaktats. Det kan också tilläggas att de internationella förhandlingarna på området är inställda på ytterligare begränsningar efter år 2012.

### 8.1.3 Produktionen alltmer kunskapsintensiv

Sysselsatta inom kunskapsintensiv produktion har per definition en högre utbildningsnivå och genererar normalt ett högre förädlingsvärde per sysselsatt än exempelvis arbetsintensiv produktion (se faktaruta 8.2 för definitioner). Studier har också visat att kunskapsintensiva verksamheter vid sidan av högre produktivitet även har en mer robust lönsamhetsstruktur, mätt som bruttovinstens andel av förädlingsvärdet, jämfört med andra sektorer.<sup>12</sup>



Den strukturomvandling som skett under 1990-talet innebär att kunskapsintensiva varor och tjänster har kommit att utgöra en allt större andel av produktionen.<sup>13</sup> Efter en turbulent inledning på 1990-talet, då förädlingsvärdet föll i flera branscher i absoluta tal, har förädlingsvärdet stigit i en allt snabbare takt, framförallt i kunskapsintensiva industri- och tjänstesektorer (se diagram 8.3).

Det har också skett en utveckling mot en högre genomsnittlig utbildningsnivå hos de anställda i näringslivet. Detta gäller samtliga sektorer, inte bara de kunskapsintensiva även om utvecklingen är mest uttalad där.

<sup>12</sup> NUTEK [1992].

<sup>13</sup> Indelningen av olika typer av produktion baseras på NUTEK:s klassificeringar (se faktaruta 8.2).



Inom industrin har traditionella svenska branscher som fordon, stål och papper vuxit långsammare än genomsnittet, medan kunskapsintensiva sektorer som telekommunikation och läkemedel uppvisat en betydligt högre produktionstillväxt. Även inom tjänstesektorn har de kunskapsintensiva branscherna vuxit snabbast.<sup>14</sup>

## Faktaruta 8.2

### Klassificering av sektorer

Näringslivssektor	Delsektor enligt SNI 1992
<i>Industrier</i>	<i>Industrier för:</i>
Kunskapsintensiva	Elektro- och teleprodukter, maskiner, transportmedel, förlagsprodukter, läkemedel, instrument, kontorsmaskiner.
Kapitalintensiva	Massa- och papper, stål- och metallverk, kemikalier (ej läkemedel), petrokemi, jord och sten, gruvor och mineralutvinning.
Arbetsintensiva	Livsmedel, metall (ej maskiner), trä, gummi- och plast, textil och beklädnad, övrig tillverkning.
<i>Tjänster</i>	<i>Verksamheter</i>
Kunskapsintensiva	Företagstjänster, finans, kultur och sport, utbildning, hälso- och sjukvård, omsorg.
Kapitalintensiva	Fastighetsförvaltning och fastighetsbolag, uthyrning.
Arbetsintensiva	Handel och reparation, hotell och restaurang.
<i>Övrigt</i>	<i>Verksamheter</i>
Övrig verksamhet	Jord- och skogsbruk, fiske, el-, gas-, värme- och vattenverk, byggindustri.

Anm. 1: *Kapitalintensiva sektorer*: Den genomsnittliga kapitalförslitningens andel av förädlingsvärdet till faktorpris överstiger 25 procent.  
*Kunskapsintensiva sektorer*: Andelen akademiker med en högskoleutbildning på tre år eller längre (exklusive forskarutbildade) överstiger 5 procent.  
*Arbetsintensiva sektorer*: Sektorer som inte klassificerats som kapitalintensiva eller kunskapsintensiva.

Anm. 2: Petrokemi, fastighetsförvaltning och fastighetsbolag samt uthyrning är både kapitalintensiva och kunskapsintensiva men har här förts till kapitalintensiva verksamheter.

Källa: NUTEK [1999d].

<sup>14</sup> SCB [f].

Även sysselsättningsmässigt har de kunskapsintensiva sektorerna vuxit snabbast. Sysselsättningen inom den kunskapsintensiva tjänstesektorn svarar ensamt för denna ökning, medan den kunskapsintensiva industrin minskat sin andel av näringslivets totala antal sysselsatta sedan 1980 (se tabell 8.3). Skillnaden mellan utvecklingen av produktion och sysselsättning hänger samman med skillnader i produktivitetstillväxt mellan tjänste- och industrisektorerna.

**Tabell 8.3 Andel sysselsatta inom olika sektorer och antal sysselsatta totalt 1980, 1990 och 1998**

Sektor		1980	1990	1998	
<i>Industri</i>	<i>Totalt</i>	%	35	31	29
	Kunskapsintensiv	%	16	14	14
	Kapitalintensiv	%	7	6	5
	Arbetsintensiv	%	12	11	10
<i>Tjänster</i>	<i>Totalt</i>	%	46	52	57
	Kunskapsintensiv	%	14	18	23
	Kapitalintensiv	%	11	12	12
	Arbetsintensiv	%	21	22	22
<i>Övrigt</i>		%	19	17	14
<i>Summa</i>		%	100	100	100
<i>Antal</i>	<i>1 000-tal</i>		2 970	3 020	2 740

Anm: För definition av olika sektorer se faktaruta 8.2.

Källa: SCB [f].

### *Nätverksekonomi bygger på kunskap*

Kunskap är en avgörande faktor i den pågående utvecklingen av nätverk och dess genomslag på näringslivet. För företagets del innebär begreppet nätverk att organisationen formar sig utan geografisk anknytning, och i stället blir ett globalt nät av enheter där varor och tjänster produceras där det sker mest ekonomiskt, oavsett var i världen det är.

Nätverk är i grunden ett kommunikationssystem, där kommunikationen mellan två punkter kan nå fram på ett stort antal olika sätt. Poängen är att strukturen är öppen och kan utvidgas utan gräns. Ett företag eller en individ ingår i ett nätverk så länge kommunikationen med de andra deltagarna fungerar. Nätverksorganisationer passar ett internationellt näringsliv väl tack vare att nätverkets flexibla organisation kan hantera den ständiga anpassningen av verksamheten som både en kontinuerligt föränderlig efterfrågan och en ständigt

förnyad teknologi kräver.<sup>15</sup> Nätverksekonomin, dvs ett näringsliv baserat på nätverksorganisation, är därför både flexiblare och starkare än dess företrädare.

Nätverksekonomin kännetecknas dock inte endast av att den är geografiskt ”fri” och global, utan också av dess informationella karaktär, dvs styrkan i nätverksamhällets näringsliv beror på dess förmåga att skapa, förmedla och tillämpa information baserad på kunskap. Den nya elektroniken, i form av ny informations- och kommunikationsteknologi samt telekommunicerande datanät, utgör grunden för näringslivets nya globala och informationella skepnad. Elektroniken erbjuder högre produktivitet, nya organisationsformer och uppkomsten av en verkligt global ekonomi.<sup>16</sup>

Samtidigt innebär nätverken, globaliseringen och informationsteknologin att företagets och arbetskraftens förmåga att lära, assimilera och behandla komplex information blir avgörande för utvecklingen. Tillgängligheten och användningen av informations- och kommunikationsteknologi blir en förutsättning för ekonomisk och social utveckling. Alla måste inte producera informationsteknisk utrustning, men ekonomisk utveckling kräver att flertalet besitter förmågan att använda avancerad informations- och kommunikationsteknologi. Länder eller regioner har små möjligheter att utvecklas i den nya nätverksbaserade ekonomin utan att infogas i informationsamhällets teknologiska system.

För individen innebär det ett krav på utbildning för att kunna omskola sig under ett skiftande yrkesliv för att kunna följa med i utvecklingen och få del av den högre produktiviteten. Arbetskraft utan specifikt yrkeskunnande får det därför svårare i en alltmer tekniskt baserad värld med en allt snabbare förändringstakt. Ett ökande antal personer inom arbetskraften blir då ointressanta ur företagets synvinkel, dvs de hamnar utanför nätverken när kunskap blir den avgörande faktorn. I sammanhanget bör påpekas att betydande delar av produktionen i dag sker i sektorer som inte är utsatta för internationell konkurrens och som inte heller deltar i samma omfattning i den typ av nätverk som avses.

---

<sup>15</sup> Castells, M. [1998].

<sup>16</sup> Castells, M. [1999].

### 8.1.4 Tjänstesektorn alltmer dominerande

Tjänstesektorn är en heterogen sektor både med avseende på utbildningsstruktur i olika branscher och med avseende på kapitalintensitet och småföretagsinslag.<sup>17</sup>

Tjänstesektorn har gradvis ökat sin andel av sysselsättningen i näringslivet under perioden 1980 till 1998 från 46 till 57 procent, samtidigt som industrin minskat sin andel från 35 till 29 procent. En ökad avknoppning av industrins interna tjänsteverksamheter har delvis bidragit till denna utveckling. Finans- och företagstjänster har vuxit mest under perioden, vilket kan avspegla denna utveckling. Under de senaste fem åren har IT-konsultföretagen vuxit snabbast av alla tjänstebanscher.<sup>18</sup> Privat utbildning, hälso- och sjukvård samt omsorg har också expanderat snabbt, men detta har skett från en låg nivå. Tabell 8.3 i föregående avsnitt visar strukturomvandlingen mellan olika sektorer från 1980 till 1998.

Expansionen inom tjänstesektorn har varit sysselsättningsintensiv. Tillväxten i förädlingsvärde har varit blygsammare och tjänstesektorns andel av det totala förädlingsvärdet har ökat från 54 procent till 56 procent mellan 1980 och 1998. Industrins andel av förädlingsvärdet har ökat från 29 procent till 31 procent, trots den relativa nedgången i sysselsättning. Förklaringen till skillnaderna i utvecklingen av förädlingsvärde och sysselsättning inom industrin är att produktiviteten ökat kraftigt, vilket delvis kan förklaras med den utslagning av lågproduktiva företag som skedde under krisen i början av 1990-talet. Inom tjänstesektorn har produktivitetstillväxten varit mer blygsam.<sup>19</sup>

#### *Stor dynamik i tjänstesektorn*

Småföretagens andel av den totala sysselsättningen har ökat under 1990-talet. Sysselsättningsförskjutningen mot små företag var speciellt markant under krisen i 1990-talets början, men har fortsatt även därefter.<sup>20</sup> Även sett till omsättningen är det de små företagen som växer snabbast.

En indikation på dynamiken i näringslivet är utvecklingen av nyetableringar och nedläggningar av företag samt expansion och kontraktion av företag. En ökad dynamik kan antas påskynda struktur-

---

<sup>17</sup> El, gas, värme- och vattenverk samt byggindustrin hör till de varuproducerande sektorerna enligt Nationalräkenskaperna och behandlas inte i detta avsnitt.

<sup>18</sup> SCB [d].

<sup>19</sup> Se även Hultcrantz, L. [1999].

<sup>20</sup> Davidsson, P., Lindmark, L. & Olofsson, C. [1996].

omvandlingen och medföra att resurser omallokeras till en effektivare användning.<sup>21</sup>

Under krisen i början på 1990-talet föll andelen genuint nyetablerade företag medan andelen företag i konkurs ökade jämfört med femårsperioden dessförinnan (se tabell 8.4).<sup>22</sup> Andelen nyetablerade företag har därefter stigit över de nivåer som rådde i slutet av 1980-talet, medan andelen företag i konkurs sjunkit jämfört med under krisen, dock inte till de nivåer som rådde perioden dessförinnan. Under de nio första månaderna 1999 har konkurserna fortsatt att minska jämfört med samma period 1998.

**Tabell 8.4 Andel genuint nyetablerade företag respektive företag i konkurs av den totala företagsstocken före, under och efter krisen i början av 1990-talet**

*Procent*

	1986–1990	1991–1993	1994–1998
Nyetableringar	6,5	5,7	7,7
Konkurser	1,7	4,3	2,1

Anm: Jord- och skogsbruk ingår inte i nyföretagande- eller konkursstatistiken. Fastighetsförvaltning ingår inte i nyföretagandestatistiken.

Källor: SCB [g], SCB [h] och SCB [i].

Under 1990-talet uppgick nettotillskottet av företag till drygt 160 000. Nästan alla dessa har tillkommit i tjänstesektorn medan industrisektorn och byggindustrin endast ökat svagt (se tabell 8.5). Det totala nettotillskottet överskattas dock med cirka 13 000 företag, då företag kan upphöra av andra orsaker än konkurser, exempelvis avregistreringar och fusioner.<sup>23</sup>

Den ökande andelen nyetableringar och konkurser efter 1990-talskrisen jämfört med perioden innan kan tolkas som att dynamiken i näringslivet, och då framför allt i tjänstesektorn, har ökat. Detta kan ses som en positiv utveckling förutsatt att nya och kvarvarande företag också växer.

<sup>21</sup> Davidsson, P., Lindmark, L. & Olofsson, C. [1994].

<sup>22</sup> Genuint nyetablerade företag är nyregistrerade företag till följd av helt nystartad verksamhet och inte till följd av ägarbyte, ändrad juridisk form eller andra ombildningar.

<sup>23</sup> Jämfört med förändringar i företagsstocken enligt SCB [d].

**Tabell 8.5 Ackumulerat antal genuint nyetablerade företag och företag i konkurs 1990–1998 samt nettotillskott***1 000-tal*

	Nyetableringar	Konkurser	Nettotillskott av företag
Tjänstesektorn	221	79	142
Industrisektorn	23	13	10
Byggindustrin	26	14	12
<i>Totalt</i>	<i>270</i>	<i>106</i>	<i>164</i>

Anm: Industrin omfattar här även el-, gas-, värme- och vattenverk.

Källor: SCB [g], SCB [h] och SCB [i].

*Konkurrensutsättning ger expansionsmöjligheter*

Den totala tjänsteproduktionen i ett land omfattar tjänster som produceras i både privat och offentlig regi. I ett internationellt perspektiv är Sveriges tjänstesektor något större än i övriga EU-länder, men något mindre än i USA. Den stora skillnaden jämfört med EU-länderna, men framför allt med USA, är *fördelningen* mellan privat och offentlig tjänsteproduktion. En stor del av den tjänsteproduktion som sker i privat regi i andra länder, äger rum inom den offentliga sektorn i Sverige. Detta återspeglas också i fördelningen av sysselsättningen mellan den privata och offentliga sektorn, vilket framgår av tabell 8.6.

**Tabell 8.6 Andel sysselsatta i privat och offentlig tjänstesektor av totalt antal sysselsatta 1994***Procent*

	Privata tjänster	Offentliga tjänster	<i>Totala tjänstesektorn</i>
Sverige	37	32	69
EU	42	23	65
USA	59	15	74

Anm: Sysselsättningsviktat genomsnitt för EU-länderna exklusive Grekland och Irland.

Källa: OECD [1996b].

En annan orsak till att den privata tjänstesektorn är mindre i Sverige än i andra länder är att en stor del av hushållsnära tjänster såsom städning, reparationer och trädgårdsarbete, som produceras i näringslivet utomlands, sker i form av hemarbete eller i den svarta sektorn i Sverige.

Sysselsättningsandelen för hushållsnära tjänster är ungefär hälften så stor i Sverige jämfört med övriga länder.<sup>24</sup> I andra länder med lägre skattekilar på arbete har det skett en kraftig ökning av antalet företag som erbjuder hushållsnära tjänster, en utveckling som är mycket svagare i Sverige.<sup>25</sup>

Under 1990-talet har en ökad konkurrensutsättning av offentlig verksamhet inneburit en utvecklingsmöjlighet för privat tjänstesektor, vilket den privata expansionen inom utbildning, omsorg, hälso- och sjukvård är ett tecken på. Främst är det besparingsskäl som ökat kraven på effektivitet i den offentliga sektorn, och som därigenom drivit fram en förändring mot mer konkurrensutsättning, privatisering och avreglering av offentlig verksamhet.<sup>26</sup> Andelen offentlig produktion i relation till offentlig konsumtion har minskat under 1990-talet. Det innebär att en allt större del av den offentliga konsumtionen tillgodoses av andra producenter än den offentliga sektorn. I dag står inköp av varor och tjänster från den privata sektorn för omkring en tredjedel av den offentliga sektorns totala bruttoproduktion.<sup>27</sup> Det ökade konkurrensstrycket i samband med offentlig upphandling har dessutom medfört att även den egna verksamheten blivit effektivare.<sup>28</sup> Effektiviteten och produktiviteten i den offentliga sektorn diskuterades utförligare i kapitel 4.

Sverige hör till de länder i EU som genomfört de mest långtgående reformerna av samhällsnyttiga tjänster. Avregleringar har skett inom post-, tele-, inrikesflyg-, tåg- och elområdet. Syftet med avregleringarna är att uppnå lägre priser och högre kvalitet som skall komma konsumenterna till godo. Efter avregleringarna har antalet operatörer ökat, men ytterligare åtgärder behövs för att dominerande företag som tidigare varit statliga monopol inte skall inverka negativt på effektiviteten på de olika marknaderna. Avregleringen har varit mest framgångsrik inom telekommunikationsområdet, även om en del konkurrensproblem kvarstår bland annat vad gäller tillgång till accessnätet, dvs nätet till slutkunden, och priserna på mobiltelefon-samtal. Avregleringen av inrikesflyget har däremot inte fått avsedd effekt och priserna är till och med högre än före avregleringen.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> SOU 1997:17.

<sup>25</sup> OECD [1998b].

<sup>26</sup> Lagen om offentlig upphandling från 1992 och konkurrenslagen från 1993 har varit viktiga styrinstrument.

<sup>27</sup> SCB [f].

<sup>28</sup> Svenska kommunförbundet [1999c].

<sup>29</sup> Finansdepartementet [1999].

Förändringarna innebär att förutsättningarna för privat tillhandahållande av tjänster stärkts inom flera olika områden, vilket avspeglas i att antalet privat sysselsatta i många tjänstesektorer ökat (se tabell 8.7).

**Tabell 8.7 Andel privat anställda i vissa tjänstesektorer 1990 och 1998**

*Procent*

	1990	1998
<i>Tjänstesektorn totalt</i>	41	46
Transportsektorn	59	76
Post och telekommunikation	1	16
Bank och försäkring	74	92
Utbildning	12	19
Hälso- och sjukvård samt omsorg	4	7

Källa: SCB [c].

#### *Ökad internationalisering i tjänstesektorn*

Den ökande internationaliseringen innebär också expansionsmöjligheter för tjänstesektorn. Tjänstebranscherna är av naturliga skäl internationaliserade i mindre utsträckning än industrin. Graden av nödvändig interaktion mellan producent och konsument samt tjänstens varuinnehåll avgör i vilken utsträckning tjänsten kan handlas internationellt och på vilket sätt detta kan ske.

Tjänstehandeln utgör knappt en femtedel av Sveriges totala export. År 1996 gick 6 procent av tjänstesektorns försäljning till utländska marknader, vilket är betydligt lägre än industrins andel på 55 procent.<sup>30</sup> Högst exportandel inom tjänstesektorn har företagstjänster och uthyrning (8 procent), men även parti- och detaljhandeln uppvisar en relativt stor exportandel (7 procent) där partihandeln står för en övervägande delen av exporten.<sup>31</sup> Handeln med tjänster är emellertid underskattad av flera skäl. Bland annat redovisas inte industriföretagens export och import av tjänster som tjänstehandel utan som varuhandel.

Den svenska tjänsteexporten ökade med 126 procent mellan 1990 och 1996 mätt i dollar, vilket är en lägre ökningstakt än i EU (140 procent), som i sin tur hade en lägre ökningstakt än USA (148 procent).<sup>32</sup> Sveriges andel av OECD:s totala export av tjänster har också varit fallande de

<sup>30</sup> SCB [e].

<sup>31</sup> Se också Bilaga 5 till Långtidsutredningen – Lundberg, L. [1999] angående tjänstesektorns exportintensitet.

<sup>32</sup> SCB [1999b].



senaste 20 åren, vilket skulle tyda på att Sveriges internationella konkurrenskraft på tjänsteområdet har försämrats. Exportandelen är dock ett mycket grovt mått på internationell konkurrenskraft, vilket diskuteras vidare i avsnitt 8.2.1.<sup>33</sup>

Även om internationaliseringsgraden för närvarande är låg finns det en stor potential för ökad internationalisering i tjänstesektorn då nationella marknader avregleras, inte minst inom ramen för EU:s inre marknad. En mer konkurrensutsatt offentlig upphandling inom EU skulle också kunna påskynda internationaliseringen av tjänstesektorn.

### *Den elektroniska handeln ökar*

Elektronisk handel och en ökad IT-användning understödjer en ökad internationalisering i tjänstesektorn, eftersom internationaliseringsmönstren förändras då kravet på marknadsnärvaro minskar i betydelse.

Begreppet elektronisk handel omfattar både handel mellan företag och konsument, mellan företag och inom företag. Elektronisk handel kommer att beröra sektorer som levererar eller producerar information, som t ex konsult- och finanssektorn men även den traditionella detaljhandeln förväntas påverkas.<sup>34</sup> Potentialen för elektronisk handel mellan företag och konsumenter uppskattas vara mycket stor, men denna typ av handel befinner sig fortfarande i inledningsfasen. Exempelvis beräknas endast 0,2 procent av den totala omsättningen i detaljhandeln i Sverige härstamma från försäljning på Internet.<sup>35</sup>

Näthandeln mellan företag är emellertid mycket mer omfattande, cirka 80 procent av all elektronisk handel utgörs av handel mellan företag, och har funnits länge i form av t ex EDI.<sup>36</sup> Att det i media fokuseras så mycket på den elektroniska handeln mellan företag och konsumenter kan bero på att handeln mellan företag har uppnått en viss mättnadsgrad, varför expansionsmöjligheterna på denna marknad beräknas vara betydligt mer begränsade. OECD räknar t ex med en uppgång på 40 procent på fem år för handel mellan företag, medan handel mellan företag och konsumenter beräknas tiofaldigas under samma period.<sup>37</sup> Enligt en EU-studie är svenska hushåll främst i Europa när det gäller att handla på Internet.<sup>38</sup> Detta beror bland annat på att

---

<sup>33</sup> Se vidare Bilaga 5 till Långtidsutredningen – Lundberg, L. [1999], för svårigheterna att beräkna tjänstesektorns konkurrenskraft.

<sup>34</sup> OECD [1999a].

<sup>35</sup> HUI [1999].

<sup>36</sup> Electronic Data Interchange.

<sup>37</sup> OECD [1999a].

<sup>38</sup> European Commission [1999a].

Sverige har kommit relativt långt i IT-utvecklingen, vilket avspeglar sig bland annat i en relativt stort antal datorer och internetdomäner (se tabell 8.8).

**Tabell 8.8 Olika former av teknikpenetration**

	Mobiltelefoner <i>per 100 invånare</i>	Datorer <i>per 100 tjänstemän</i>	Internetdomäner <i>per 100 invånare</i>	IT-investeringar <i>andel av BNP (%)</i>
Sverige	46	85	6	3,5
EU	24	54	2	2,3
USA	26	105	15	4,5

Anm: Internet-siffran gäller för december 1999. Den överskattar antalet domäner i USA på grund av att den inkluderar alla *com-* och *net-*domäner.

Källor: Economist [1999], Morgan Stanley Dean Witter [1999] och Ripe Network Coordination Centre [1999].

### 8.1.5 Tillväxten i näringslivet fortsatt god

Näringslivets internationalisering kommer att fortsätta i takt med att fler branscher genom teknisk utveckling och avreglering utsätts för en ökad internationell konkurrens. Det är också troligt att utvecklingen med uppköp och sammanslagningar av företag kommer att fortsätta. Företagen kommer också att välja att placera företagets olika funktioner, såsom huvudkontor, där förutsättningarna är bäst, och den nationella bindningen kommer därmed sannolikt att minska. Miljömedvetenheten och miljöprofileringen i företagen kommer troligen att utgöra ett allt viktigare konkurrensmedel i framtiden.

Strukturuomvandlingen kommer att fortsätta i riktning mot en ökad betydelse för tjänstesektorer och en ökad betydelse för kunskapsintensiv produktion. De scenarier för näringslivets utveckling som presenteras i bilaga 3 till Långtidsutredningen, visar att tillväxten i de kunskapsintensiva delarna av näringslivet kommer att vara stark, och att sektorernas andel av näringslivets produktion kommer att öka. Branscher som berörs är bland annat telekommunikation, läkemedel, maskiner och transportmedel. Sysselsättningsutvecklingen ser något annorlunda ut än produktionsutvecklingen till följd av skillnader i produktivitetstillväxt. Sysselsättningen inom industrin minskar till följd av en god produktivitetstillväxt. Tjänstesektorn kommer däremot att öka sin sysselsättningsandel och då främst inom de kunskapsintensiva branscherna.

Samma bild av strukturomvandlingen, om än på en mer aggregerad nivå, ges i Konjunkturinstitutets scenarier fram till år 2015. Där förväntas en god produktionstillväxt i näringslivet och en strukturomvandling i riktning mot mer kunskapsintensiv produktion. I det högtillväxtscenario som presenteras, och som bygger på ett antagande om en bättre fungerande arbetsmarknad, ökar näringslivets produktion snabbare och omvandlingen mot en mer kunskapsintensiv produktion går också snabbare än i basscenariot.

## 8.2 Sveriges internationella konkurrenskraft

Den fortsatta internationaliseringen innebär både ökad handel och ökade investeringar över gränserna samt en ökad internationell arbetsfördelning.<sup>39</sup> I kölvattnet av internationaliseringen följer att konkurrensstrycket ökar, både för varor som skall säljas på världsmarknaden eller konkurrera med importerade varor på hemmamarknaden, och på det företagsklimat som skall attrahera investeringar, arbetskraft och produktion.

I debatten förekommer olika och stundom motsägande betydelser av begreppet internationell konkurrenskraft. Det är viktigt att skilja på konkurrenskraften för enskilda företag och branscher och för hela näringslivet i ett land. Betydelsen av denna åtskillnad kan exempelvis belysas med att Sverige som land förlorade 20 procent av sin andel av världsexporten av industrivaror mellan 1965 och 1986 samtidigt som svenska multinationella företag ökade sin andel med 16 procent.<sup>40</sup>

För ett land är frågan om konkurrenskraft nära kopplad till kapaciteten i ekonomin. En öppen ekonomi som har lägre tillväxt i arbetskraft, kapitalstock och andra produktiva resurser än omvärlden kan i längden inte behålla sin andel av världens export. Därför är det intressant att, vid sidan om att granska vad som bidrar till en hög tillväxt, också granska vad som exporteras respektive vad som importeras. Ju högre produktivitet hos arbetskraften och ju högre förädling som sker av varorna och tjänsterna i Sverige, desto högre köpkraft på importmarknaden, och desto bättre *terms-of-trade*. Följaktligen är det av intresse i vilka branscher svenskt näringsliv är konkurrenskraftigt. Ett

---

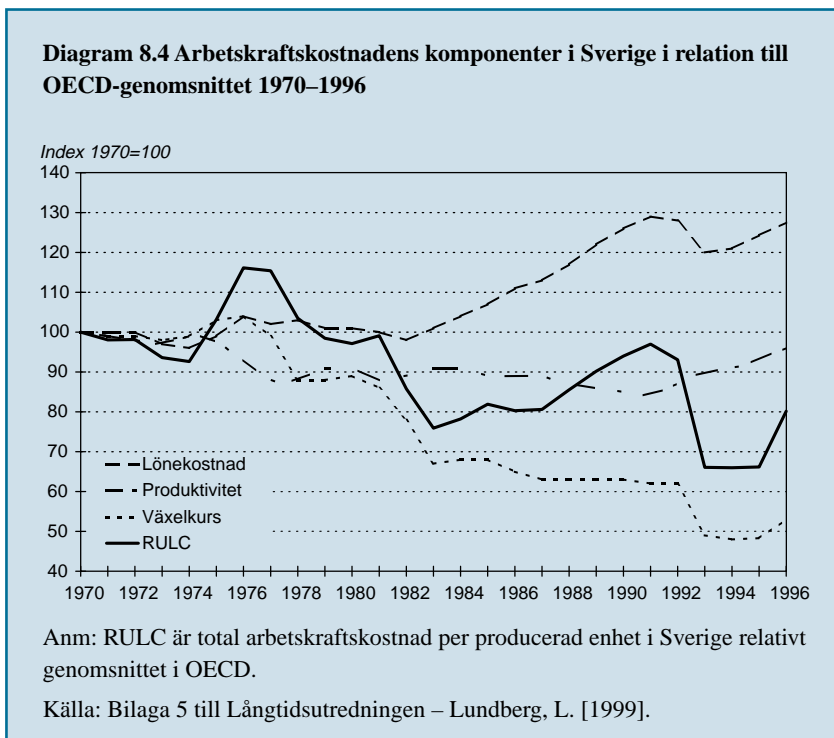
<sup>39</sup> Detta avsnitt baserar sig i huvudsak på Bilaga 5 till Långtidsutredningen – Lundberg, L. [1999].

<sup>40</sup> Blomström, M. [1999].

sätt att mäta detta är att se i vilka sektorer det svenska näringslivet är nettoexportör.

### *Fallande arbetskraftskostnader och fallande exportandelar*

Ett mått på svenskt näringslivs konkurrenskraft är utvecklingen av exporten i jämförelse med likartade länder. Sveriges andel av OECD-ländernas totala varuexport har kontinuerligt fallit under de senaste 30 åren. Endast tillfälliga uppgångar i samband med devalveringarna 1977, 1982 och 1992 bryter denna trend. Den svenska konkurrenskraften har i den meningen försämrats de senaste decennierna.



Parallellt med minskande exportandelar har arbetskraftskostnaden per producerad enhet i den svenska tillverkningsindustrin trendmässigt fallit i förhållande till konkurrentländerna. Detta mått, som är ett index över produktionskostnaden per producerad enhet, s k *relative unit labour cost (RULC)*, beror på hur timlönen och produktiviteten förändras jämfört med konkurrenterna, samt på växelkursen. Enligt RULC-måttet har den svenska konkurrenskraften förstärkts. Diagram 8.4 visar hur den relativa arbetskraftskostnadens delkomponenter utvecklats. Produktivitetstillväxten har varit något svagare än i konkurrentländerna fram till

1990-talet medan timlöneökningen ända sedan 1970 varit klart högre än i OECD-länderna, bortsett från 1990-talets krisår. Det är således genom försvagningen av växelkursen till följd av devalveringar, som konkurrenskraften mätt på detta sätt har kunnat förbättrats.

Vid en första anblick är det rimligt att vänta sig att lägre svenska kostnader per producerad enhet borde innebära stigande marknadsandelar, men utvecklingen av svenska exportandelar visar tydligt att så inte är fallet. Också i andra länder visar det sig att det inte finns något sådant långsiktigt samband mellan produktionskostnader och marknadsandelar. Förklaringen ligger till stora delar i stället i att länder med snabb exporttillväxt har förändrat exportens sammansättningen i riktning mot produkter med bättre kvaliteter och högre priser. Det förefaller således som om Sverige har haft en sämre kvalitets- och produktutveckling i sin export än övriga OECD-länder, vilket resulterat i sjunkande marknadsandelar trots fallande relativpriser.<sup>41</sup> En annan tänkbar förklaring är att produktionen av olika anledningar "låsts in" i sektorer med dålig relativprisutveckling och att Sverige därigenom fått försämrad *terms-of-trade* (se även kapitel 2). Det är därför intressant att studera utvecklingen på branschnivå.

#### *Svenska fördelar inom humankapital- och FoU-intensiva branscher*

Specialiseringen av svensk utrikeshandel visar att konkurrenskraften finns i sektorer med hög humankapital- och hög FoU-intensitet i förhållande till OECD-länderna.<sup>42</sup> Därutöver baseras den svenska konkurrenskraften på de historiskt givna fördelarna skog och billig vattenkraft. Det är dock troligt att dessa fördelar kommer att förlora i betydelse framöver i takt med att t ex elpriserna på sikt förväntas jämnas ut mellan länder.<sup>43</sup> Sedan mitten av 1980-talet har svensk konkurrenskraft förstärkts inom både human- och realkapitalintensiva branscher. Större FoU-satsningar jämfört med OECD-länderna har också bidragit till att stärka svensk konkurrenskraft.

Trots att Sveriges näringsliv blivit mer kunskapsintensivt över tiden, har kunskapsinnehållet i importen ökat snabbare än i exporten. Även om näringslivet har konkurrensfördelar inom sektorer där de svenska företagen satsar mer på FoU än OECD-genomsnittet, räcker sålunda inte

---

<sup>41</sup> Se också NUTEK [1997].

<sup>42</sup> Specialiseringen definieras här som den totala produktionen genom den totala förbrukningen. Är produktionen högre än förbrukningen innebär det att Sverige exporterar i branschen i fråga.

<sup>43</sup> Industrins kostnader för el ligger cirka 50 procent under sina konkurrenters inom EU och USA. National Utility Services Scandinavia [1998].

sektorernas exportvolym för att kompensera att exporten i sin helhet halkar efter importen vad gäller kunskapsintensitet. Det finns anledning till oro över denna utveckling, eftersom det finns en koppling mellan å ena sidan produktivitet och förädlingsvärde och å andra sidan kunskapsintensitet.<sup>44</sup> Mindre kunskapsintensiv export i förhållande till importen skulle kunna indikera att svensk export inte utvecklas och kvalitetsuppgaderas lika snabbt som importen, vilket är en tänkbar förklaring till att svensk export förlorat marknadsandelar trots fallande enhetskostnader. Studier av svenska multinationella företag visar också att dessa över tiden i ökande utsträckning utökar de mer kunskapsintensiva verksamheterna i sina utländska enheter, medan deras svenska verksamheter har utvecklats långsammare.<sup>45</sup> Det framgick också av kapitel 2 att produktivitetstillväxten i svenskt näringsliv varit svagare än i många andra länder, men att en förbättring skett under 1990-talet.

Det är önskvärt att Sverige har ett näringsliv med hög produktivitet och högt förädlingsvärde för att möjliggöra höga reallöner och en högre köpkraft i utbytet med omvärlden. Men det kräver inte bara att stocken realkapital växer och att arbetskraftens kompetens ökar, utan också att det sker i snabbare takt än i konkurrentländerna.<sup>46</sup> Landet måste också förmås behålla det real- och humankapital det genererar. Möjligheterna till det är i sin tur beroende av företagsklimatet i Sverige.

### 8.3 Det svenska företagsklimatet

Tillståndet hos det svenska företagsklimatet har aktualiserats de senaste åren, bland annat i och med att ett antal svenska storföretag har flyttat utomlands. Entreprenörskap och villkoren för små och medelstora företag har även stått allt mer i blickpunkten som ett uttryck för en allmän strävan i samhället efter ett mer dynamiskt näringsliv. Frågan är om det svenska företagsklimatet är tillräckligt attraktivt för att både behålla svenska företag och locka till sig utländska. Ett gott företagsklimat innebär att företaget finner det attraktivt att investera och producera i Sverige och att de vill utveckla befintlig verksamhet. För företagets bedömning av företagsklimatet är tillgången och priset på

---

<sup>44</sup> Mättet som används för kunskapsintensitet är antalet högskoleutbildade per miljoner kronor produktion, viktat efter branschens andel av total export.

<sup>45</sup> Blomström, M. [1999].

<sup>46</sup> Se kapitel 7 för en vidare diskussion om humankapital och tillväxt.

insatsvaror av betydelse, liksom de regelverk som påverkar verksamheten.

### *Lägre avkastning på investeringar i Sverige*

Förutsättningarna för investeringar är av fundamental betydelse för företagsklimatet, eftersom det är genom investeringar som näringslivet kan öka produktionen och upprätthålla en modern kapitalstruktur som i sin tur borgar för en effektiv, konkurrenskraftig produktion. Under 1990-talet har investeringskvoten, dvs bruttoinvesteringarna som andel av BNP, legat i nivå med den amerikanska, men under nivån för EU-länderna. Internationella jämförelser för investeringskvoten försvåras dock av bostadssektorns inverkan. I Sverige rasade bostadsinvesteringarna i början av 1990-talet, och har sedan dess legat kvar på en mycket låg nivå jämfört med tidigare decennier. För industrins del går det dock inte att utläsa någon trendmässig försämring av investeringskvoten (investeringarnas andel av förädlingsvärdet), varken över tiden eller jämfört med omvärlden, men väl betydande svängningar.<sup>47</sup> Trots att industrins investeringskvot är i nivå med andra länder, har den årliga ökningen av kapitalstocken i industrin varit lägre i Sverige än i andra länder. Förklaringen till detta är att den svenska kapitalstocken har varit större än i andra länder, till följd av en stor andel högmekaniserad processindustri, och att det således krävts större investeringar än i andra länder för att uppnå samma tillväxt av kapitalstocken.

När det gäller andra mått på investeringsklimatet, som avkastning och vinstandel (kapitalets andel av förädlingsvärdet), ligger Sverige något under EU-länderna (se tabell 8.9). Vinstandelen är också lägre än i USA. Sammantaget indikerar investerings- och avkastningsmåten därför att Sverige haft ett något sämre företagsklimat än EU och USA.

---

<sup>47</sup> Hansson, P. [1999].

**Tabell 8.9 Indikatorer på företagsklimatet***Årligt genomsnitt 1990–1998 i procent*

	Investeringskvot	Avkastning på näringslivets investeringar	Vinstandel
Sverige	17	12	32
EU	21	14	37
USA	17	–	34

Anm: Investeringskvot är bruttoinvesteringar som andel av BNP. Svårigheter att uppskatta kapitalstock samt arbetsinkomster för egenföretagare gör att avkastning och vinstandel bör tolkas med försiktighet.

Källor: OECD [1998a].

En annan indikator på det svenska företagsklimatet är inflödet av utlandsinvesteringar. Sverige tar emot fem procent av det interna, transnationella direktinvesteringsflödet inom EU, vilket är en större andel än Sveriges andel av den samlade produktionen i EU som uppgår till tre procent.<sup>48</sup> Detta talar således för ett konkurrenskraftigt företagsklimat.

Omfattningen av investeringar i FoU kan också ses som en indikator på företagsklimatet. Inget annat land satsar mer på FoU i förhållande till BNP än Sverige och andelen som är sysselsatta med FoU är betydligt högre än EU-genomsnittet.<sup>49</sup> Även effektiviteten, mätt som antalet patent per investerad FoU-krona och antalet patent per invånare, är hög i ett internationellt perspektiv.<sup>50</sup> Ett problem är att den industrirelevanta forskningen är starkt koncentrerad till ett fåtal storföretag, som står för merparten av FoU-satsningarna.<sup>51</sup> Det finns därmed en risk att kunskapen inte kommer mindre företag eller övriga ekonomin tillgodo. Dessutom är den högteknologiska tillverkningsindustrin i Sverige liten i förhållande till de resurser som satsas på FoU. Det indikerar att kommersialiseringen av forskningsresultaten inte kommer till stånd eller förläggs i utlandet, vilket kan spegla svagheter i det svenska företagsklimatet.

<sup>48</sup> European Commission [1999b].

<sup>49</sup> European Commission [1999b] och OECD [1998f].

<sup>50</sup> Institute for Management Development [1999].

<sup>51</sup> Bilaga 5 till Långtidsutredningen – Lundberg, L. [1999].



### *Jämförande studier pekar på ett genomsnittligt företagsklimat*

World Economic Forum (WEF) och Institute for Management Development (IMD) är två internationella organisationer som gör sammanställningar över olika länders konkurrenskraft baserat på bland annat regelverk, skatter, kapital- och arbetsmarknader. Dessa sammanställningar kan därför ses som indikatorer på företagsklimatet. Enligt dessa organisationer ligger Sveriges fördelar i FoU, infrastruktur och ledarskap. Företagsklimatet försämras av höga skatter, höga lönekostnader (inklusive arbetsgivaravgifter), många arbetsmarknadsregler och fackföreningarnas stora inflytande. Sverige hamnar mitt i gruppen av EU-länder, men ligger sämst till bland de nordiska länderna. USA ligger i topp i båda undersökningarna.<sup>52</sup> Problemen med dessa typer av undersökningar är att de innehåller en del godtycke, inte minst vid sammanvägningen av olika faktorerens betydelse.

En annan indikator på företagsklimatet, om än subjektiv, är företagsledares uppfattning. En enkät bland svenska företagsledare hösten 1997 visade att en tredjedel av företagsledarna ansåg att näringsklimatet hade förbättrats de senaste tre till fyra åren, medan endast var femte ansåg att det hade blivit sämre. Samtidigt hade det skett en relativ försämring gentemot vår omvärld, och endast sju procent ansåg att näringsklimatet var bättre i Sverige än utomlands.<sup>53</sup>

Dessa ganska motsatta intryck av det svenska företagsklimatet gör att en mer systematisk granskning av begreppets viktigare faktorer är önskvärd. Genomgången nedan börjar med att diskutera tillgängligheten och kostnaden för kapital och arbetskraft, för att därefter fokusera på institutionella förhållanden som regelverk, öppenhet och konkurrens.

### 8.3.1 Tillgången på kapital olika för stora och små företag

Tillgången på insatsvaror till konkurrenskraftiga priser är en central del i ett bra företagsklimat. Den långt drivna internationaliseringen av finansmarknaderna innebär att de etablerade svenska företagen i stor utsträckning agerar på en internationell kapitalmarknad. Att tillgången på kapital är alltmer bestämd av en internationell kapitalmarknad visar sig bland annat i att andelen företag som sade sig vara beroende av den svenska kapitalmarknaden föll från 60 till 43 procent mellan 1993 och

---

<sup>52</sup> World Economic Forum (WEF) [1999] rankar Sverige på 8:e plats bland USA och de 15 EU-länderna, och Institute for Management Development (IMD) [1999] på 7:e plats.

<sup>53</sup> Bilaga 3 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999d].

1997.<sup>54</sup> Det pris företagen får betala för kapitalet blir därmed mer en företagsspecifik än en landsspecifik fråga. Samtidigt har den makroekonomiska stabilitet som uppnåtts på senare år i Sverige sannolikt förbättrat företagsklimatet tack vare dämpade växelkursfluktuationer och konvergens med omvärlden vad gäller räntenivåer.

Sveriges val att inte delta i den europeiska valutaunionen EMU från start kan vara till nackdel för företagsklimatet, eftersom företagens transaktionskostnader höjs, bland annat genom växelkursrisker och växlingsavgifter. Utanförskapet innebär också att ett icke-europeiskt företag som planerar att producera för EU-marknaden tar på sig en växelkursrisk om det väljer ett land utanför euro-området.

Kapitalförsörjningen till mindre företag har blivit mer institutionaliserad de senaste åren samtidigt som de tillgängliga volymerna av riskkapital vuxit. Ett antal marknadsplatser för onoterade aktier har etablerats, som organiserar handel med bolag som inte uppfyller de formella kraven fondbörsen ställer på redovisning, ägarspridning, historik, vinster, etc. De nya marknaderna fungerar därigenom som en plantskola för nya företag och underlättar kapitalanskaffningen i företagets tidiga skede. Trots denna utveckling uppfattar många småföretag att kapitalanskaffningen i de allra tidigaste skedena av företagets utveckling, den så kallade sädperioden, fortfarande är ett problem.

### *Höga skatter minskar tillgången på riskkapital för nya företag*

Mindre företag har mer begränsade möjligheter att skaffa kapital på de internationella kapitalmarknaderna, och följaktligen är beroendet av banklån och privat kapital större. I det perspektivet är beskattningen av företag och ägare av större betydelse. Den svenska bolagsskatten är med sin enhetliga nivå på 28 procent låg vid en internationell jämförelse. Motsvarande siffra för EU-länderna (vägt genomsnitt) är 37 procent och för USA 35 procent. Däremot verkar det inte vara några större skillnader på vad företagen de facto betalar i skatt, utan den *effektiva* svenska skattesatsen ligger på genomsnittet för EU-länderna.<sup>55</sup> Den sammanlagda ägarbeskattningen (i företagsledet och i ägarledet, inklusive förmögenhetsskatt) är därför högre än i utlandet. Tillsammans med hög skatt på arbetsinkomster innebär det sämre möjligheter för privat kapitaluppbbyggnad, vilket påverkar dels riskkapitalförsörjningen, dels incitamenten för risktagande och entreprenörskap.

<sup>54</sup> Bilaga 3 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999d].

<sup>55</sup> Svensk effektiv bolagsskatt var 27,5 procent i jämförelse med EU-snittet på 26,9 procent. Buijink, W., Janssen, B. & Schols, Y. [1999].

Förutom en hög sammanlagd nivå gäller näringslivets kritik mot skattesystemet även reglerna för mindre företag, vilka av många anses dämpa incitamenten till företagande och risktagning.<sup>56</sup> Exempelvis kan beskattningen av realisationsvinster och utdelning från s k fåmansföretag, dvs företag där ägare och ledning utgörs av helt eller delvis samma personer, medföra att aktiva ägare beskattas hårdare än passiva. Det är en följd av att delar av utdelning och realisationsvinster beskattas som inkomst av tjänst. Genom att kapitalinkomster beskattas proportionellt, medan förvärvsinkomster beskattas progressivt, är det emellertid inte möjligt att ha ett system som tillåter en valfri fördelning mellan de två inkomstslagen för fåmansbolagens ägare, utan det är nödvändigt med någon form av reglering för att inte all lön skall tas ut som kapitalinkomst. Reglerna har under senare år justerats i syfte att gynna småföretag genom lättnader i beskattningen av utdelning och förmögenhet.<sup>57</sup> Dock har lättnaderna ansetts omständliga och kritik har riktats mot att de dåligt uppfyller sitt syfte.<sup>58</sup>

Dubbelbeskattningen, dvs att utdelning beskattas två gånger i Sverige, först som företagets vinst och sedan som inkomst av kapital hos den enskilda aktieägaren, innebär att skuldfinansiering skattemässigt gynnas framför finansiering med eget kapital.<sup>59</sup> Därtill gynnas institutionellt ägande framför direkt privat ägande. Dubbelbeskattningen kan leda till att den skattemässiga hemvisten hamnar utanför Sverige när svenska företag fusioneras med företag som har sin hemvist i länder utan dubbelbeskattning eller när andra länder diskriminerar utländska företag. Det senare har skett i sammanslagningar mellan svenska och finska företag genom att skatt på utdelningar bara tas ut på utländska företag i Finland, vilket *de facto* är en diskriminering i den finska lagstiftningen. Vad gäller personaloptioner är kostnaderna för dem högre i Sverige än i omvärlden på grund av hög beskattning av arbetsinkomster och höga arbetsgivaravgifter, eftersom eventuell vinst från optionerna beskattas som inkomst av tjänst.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> SOU 1998:116.

<sup>57</sup> Regeringens proposition [1996/1997:45].

<sup>58</sup> RRV [1999]. En utredning är tillsatt som skall se över situationen och föreslå förenklade, tillväxtbefrämjande skatteregler för fåmansbolagen. Slutbetänkandet skall levereras senast 31 oktober år 2001.

<sup>59</sup> Henrekson, M. [1999].

<sup>60</sup> De flesta länder inom EU beskattar personaloptioner som inkomst av tjänst, till skillnad från USA där de beskattas som inkomst av kapital.

### *Höga avkastningskrav i entreprenörens kalkyler*

Det viktigaste ur ett tillväxt- och sysselsättningsperspektiv är att investeringarna och produktionen sker i Sverige, inte var ägandet är lokaliserat. Med fria, internationella kapitalrörelser innebär det å ena sidan att det är företagsbeskattningen som är avgörande, inte ägarbeskattningen. Det betyder att bolagskattesatser och reserveringsmöjligheter är viktigare än förmögenhets- och kapitalskatter.

Å andra sidan har små och medelstora företag mer begränsade möjligheter både att låna och att skaffa riskkapital på kapitalmarknaderna, vilket ställer större krav på egen finansiering, vilket följaktligen innebär en större risk för entreprenören. Det senare medför att riskpremien ofta är betydande för att investeringen skall komma till stånd.<sup>61</sup> Enligt vissa uppskattningar ligger företagens avkastningskrav i normalfallet på 3-4 gånger låneräntan.<sup>62</sup> Andra uppskattningar tyder på att riskkapitalbolag arbetar med avkastningskrav före skatt på 25-30 procent per år.<sup>63</sup> Sett ur ett entreprenörsperspektiv är således avkastningskraven på riskfyllda investeringar betydligt högre än låneräntan. Om så är fallet spelar ägarbeskattningen en betydande roll och den svenska förmögenhetsskatten, dubbelbeskattningen och beskattningen av fåmansbolagen kan därmed påverka sysselsättningen och produktionen negativt.

## 8.3.2 Unga högutbildade – få men billiga

### *Högutbildade svenskar billiga*

Företagsklimatet är också beroende av priset och tillgången på arbetskraft, som för de flesta företag är den dominerande utgiften.<sup>64</sup> Jämförelser mellan länder med avseende på kostnaderna för och kompetensen hos arbetskraften är dock vanskelig. Som konstaterades i kapitel 7 förefaller Sverige ha en jämnare fördelning av färdigheter än övriga undersökta länder. Det indikerar att Sverige också rimligen har mindre skillnader i produktivitet mellan olika grupper inom arbetskraften, vilket i sin tur också bör ha effekter på lönespridningen i Sverige. Sverige har också en internationellt sett sammanpressad

---

<sup>61</sup> Se t ex SOU 1996:119.

<sup>62</sup> Pindyck, R. & Dixit, A. [1994].

<sup>63</sup> Henrekson, M. [1999].

<sup>64</sup> Inom OECD-länderna, inklusive Sverige, går cirka två tredjedelar av ersättningen till arbetskraften, medan en tredjedel går till kapitalet.

lönestruktur. Detta skulle således kunna spegla det faktum att även färdigheterna är mer jämnt fördelade i Sverige (se även kapitel 6).

Flera bedömningar av den totala arbetskraftskostnaden i Sverige jämfört med i andra länder har gjorts för olika yrkeskategorier. Jämförelserna ger ganska olika resultat och tabell 8.10 visar en uppskattning av arbetskraftskostnaderna som indikerar att högutbildade är relativt billiga i Sverige, medan skillnaderna mellan länderna i kostnad för industriarbetare är små.

**Tabell 8.10 Total kostnad för arbetsgivaren för olika yrkeskategorier**

*Tusentals kronor per år*

	Industriarbetare	Revisor	Personalchef	VD
Sverige	270	370	1 370	3 530
EU	280	590	1 940	4 660
USA	320	510	2 380	11 210

Anm: Beloppen gäller för industriföretag med USD 500 miljoner i årsomsättning, och inkluderar arbetsgivaravgifter, bonus samt kostnader för optioner, företagsbilar etc, dvs totala lönekostnaden för företaget. Data från april 1999. EU avser Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland.

Källa: Towers Perrin [1999].

I en annan jämförelse utförd av Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) jämförs totala timkostnader för industriarbetare (inklusive avgifter, bonus, semesterkostnader etc). Enligt denna jämförelse var den svenska kostnaden 176 kr år 1998, vilket är högre än kostnaderna inom EU och USA på 161 respektive 149 kr.<sup>65</sup> Enligt SAF:s uppskattning är en svensk industriarbetskraft därför dyr, inte endast i förhållande till de mer högutbildade löntagarna, utan även i absoluta termer.

Slutsatsen är att uppskattningarna av kostnader för den lågutbildade arbetskraften inte är entydiga, vilket kan spegla de nämnda skillnaderna som finns mellan länder i spridning av kompetensen. Uppskattningarna av kostnaderna för högutbildade ger en mer entydig bild av att kostnaderna är lägre i Sverige än i omvärlden.

Till skillnader i lönekostnader skall läggas skillnader vad gäller välfärdstjänster som t ex utbildning, som i vissa länder är offentligt finansierade, i andra inte. Faktum kvarstår dock att avkastningen på utbildning är låg i Sverige relativt andra länder; universitetsutbildning

<sup>65</sup> SAF [1999c]. EU-länderna är viktade efter BNP-storlek.

höjer bruttolönen med drygt 50 procent över vad gymnasieutbildning ger. Motsvarande siffra i EU och USA är 60 respektive 80 procent.<sup>66</sup>

### *Strukturomvandlingen ökar efterfrågan på högutbildade*

Parallellt med att strukturomvandlingen går mot alltmer kunskapsintensiv produktion blir arbetskraftens utbildning en allt viktigare faktor för företagsklimatet. I september 1999 uppgav en fjärdedel av företagen att de hade svårigheter att rekrytera yrkesarbetare och tekniska tjänstemän.<sup>67</sup> Inom databranschen var motsvarande siffra 70 procent. Uppgifterna kommer dock i en tid när den svenska ekonomin växer kraftigt och har därför sannolikt stora konjunkturella inslag. Den underliggande trenden – att tillgången på kvalificerad arbetskraft är ett problem – torde ändå vara tydlig.

I kapitel 7 finns en genomgång av den svenska arbetskraftens utbildningsnivå i ett internationellt perspektiv. Där framgick att svensk arbetskraft hävdar sig väl vid en internationell jämförelse när det gäller baskunskaper och kortare högre utbildning (se tabell 7.1 i kapitel 7 och tabell 8.11).<sup>68</sup> De goda baskunskaperna omfattar sannolikt även datorvana och datorkultur. Anledningen är att både Sverige och Finland ligger i topp vad gäller informationsteknikens spridning bland befolkningen. Vad gäller universitetsutbildning på mer än tre år ligger Sverige i paritet med EU-länderna, men betydligt efter USA. Emellertid har Sverige en lägre andel högskoleutbildade bland den yngre arbetskraften än både EU och USA.

Betydelsen av god tillgång till naturvetare och tekniker poängteras ofta, vilket motiveras av deras förmåga att utveckla nya produkter och att produktionsprocessen är kopplad till teknikkunnande. I det perspektivet är det bekymmersamt att tillgången på teknisk kompetens är mindre i Sverige än inom OECD. Tillgänglig statistik för 1990-talet visar att andelen utexaminerade tekniker och naturvetare visserligen närmat sig andra länder, men 1996 fortfarande låg cirka 20 procent lägre än OECD-genomsnittet.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Data från 1996. OECD [1998c].

<sup>67</sup> Konjunkturinstitutet [1999a].

<sup>68</sup> Bilaga 3 till Långtidsutredningen – NUTEK [1999d] och OECD [1998c].

<sup>69</sup> Andelen definierad som antalet utexaminerade tekniker och naturvetare per 100 000 i den yngre arbetskraften (25-34 år). Utbildningsdepartementet [1999].

**Tabell 8.11 Baskunskaper och andel av befolkningen med högre utbildning 1996***Index respektive procent*

	Baskunskaper	Andel av befolkningen med högre utbildning	
	16-65 år	25-64 år	25-34 år
Sverige	100	13	11
EU	92	11	14
USA	88	26	26

Anm: Baskunskaper är indexerade så att Sverige = 100. Övriga siffror i procent. Baskunskaper enligt IALS-studien (se kapitel 7). Högre utbildning innebär mer än tre års universitetsstudier.

Källor: OECD [1998c] och OECD [1998f].

Tillgången på utbildad arbetskraft är på väg att förbättras. Dels steg premien på utbildning efter skattereformen 1991 och bruttolöneskillnaderna har ökat under 1990-talet, dels har antalet högskoleplatser ökat kraftigt.<sup>70</sup>

#### *Individklimatet en allt viktigare faktor*

Vid sidan om företagsklimatet har det s k individklimatet fått allt större betydelse för företagets lokaliseringsbeslut i takt med att investeringarna blir allt mer humankapitaldrivna. Företagen måste i ökande utsträckning lokalisera sig så att den kompetenta personalen finner dem attraktiva.<sup>71</sup> För den högutbildade, rörligare arbetskraften försämrar höga individskatter (se tabell 8.12) och internationellt sett låga arbetsinkomster med stor sannolikhet det svenska företagsklimatet eftersom individens nettolön är en av de viktigare faktorerna för attraktionskraften. Internationellt sett låga löner är dock delvis ett resultat av att svenskar arbetar färre timmar per år. En mer rättvis jämförelse mellan Sverige och andra länder kräver emellertid att även andra aspekter än bara nettolönen beaktas. I Sverige är exempelvis det offentliga försäkringssystemet omfattande och barnomsorgen kraftigt subventionerad. Därtill kommer att Sverige har i stort sett fri utbildning och ett relativt generöst bidragssystem för studier.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Bilaga 3 till Långtidsutredningen 1999 – NUTEK [1999d]. Det har tillkommit knappt 100 000 fler platser på högskolan under 1990-talet. Se även diagram 7.2 i kapitel 7.

<sup>71</sup> Se t ex en rapport från Invest in Sweden Agency (ISA) [1999].

<sup>72</sup> Se även kapitel 7 för en vidare diskussion om kompetensflykt.

**Tabell 8.12 Personbeskattning 1999***Skattesats i procent respektive brytpunkt i kronor*

	Högsta inkomstskatt	Brytpunkt (1 000-tals kr)	Reavinstskatt	Förmögenhets- skatt
Sverige	56	360	30	1,5
EU	52	470	19	0,5
USA	40	2 350	20	0

Anm: Svenska siffran över inkomstskatt antar en kommunalskatt på 31 procent och exkluderar den allmänna pensionsavgiften (6,95 procent).

Källor: Ernst&Young [1999b] och Regeringens proposition [1999/2000:1].

### 8.3.3 Sveriges regler på samma nivå som EU:s

Lagar och förordningar är av stor betydelse för företagsklimatet. Regelverket bestämmer handelsmöjligheterna, vilka hinder som finns för att registrera och driva företag, samt de administrativa och finansiella krav som måste uppfyllas för att bilda ett företag.

Genom EU-inträdet 1995 säkrades Sveriges tillgång till den inre marknaden. Med inträdet följde också att Sverige anammade EU:s handelspolitik, en politik som är mer restriktiv än den Sverige tillämpade tidigare. Vad gäller regleringsgraden i ekonomin ligger Sverige i stort sett på EU-genomsnittet.<sup>73</sup> Svensk lagstiftning kräver dock en något lägre kapitalinsats än genomsnittet bland EU-länderna för att bilda ett privat aktieföretag, och antalet procedurer för registrering är färre och byråkratin snabbare i Sverige (se tabell 8.13).

**Tabell 8.13 Indikatorer på administrativ börda vid företagsregistrering**

	Lägsta tillåtna grundkapital för aktieföretag	Procedurer i samband med registrering	Genomsnittlig tidsfördröjning för beslut
Sverige	12 000 <i>euro</i>	6 <i>styck</i>	3 <i>veckor</i>
EU	12 600 <i>euro</i>	11 <i>styck</i>	11 <i>veckor</i>

Anm: Viktat genomsnitt för sju EU-länder (Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Spanien, Sverige, och Storbritannien)

Källa: OECD [1998b].

<sup>73</sup> OECD [1999i].



Sammantaget innebär det att med avseende på öppenheten i ekonomin och regelverken är förutsättningarna jämförbara med andra EU-länder, men inte lika förmånliga som de amerikanska. För att få till stånd dynamik och sysselsättning är det önskvärt att små och medelstora företag växer i antal. I det perspektivet kan de regler som belastar småföretagen särskilt tungt utgöra ett problem.<sup>74</sup> Det gäller t ex semesterlagstiftningen och uppgiftslämningen till SCB och andra myndigheter. Ju mer administrativt arbete småföretagen belastas med och ju högre kostnaderna för detta är, desto sämre möjligheter har dessa företag att växa i storlek och antal.

### *Är arbetsrätten ett problem för småföretagen?*

En strikt tillämpning av arbetsrätten minskar företagets benägenhet att anställa, speciellt mindre företag som har sämre möjligheter till intern omplacering och för vilka en nyanställning är en relativt sett stor kostnadsbörda. Ur ett entreprenörsperspektiv kan det därför vara problematiskt att samma arbetsrätt gäller oavsett storleken på företagen.<sup>75</sup> Tillämpningen av arbetsrätten kan även medföra högre löneökningar än annars genom att den ”disciplinerande” effekt arbetslöshet har på lönekrav uteblir.<sup>76</sup>

En strikt tillämpning av arbetsrätten bidrar samtidigt till att kontraktskostnaderna för företagen blir lägre och till att stimulera till företagsinvesteringar i vidareutbildning. Dessutom bidrar det till att sänka friktionsarbetslösheten genom att lagstadgad uppsägningstid gör det möjligt för arbetstagare att påbörja jobbsökandet innan gällande anställning avslutats. De tydliga spelregler som arbetsrätten innebär kan, tillsammans med den höga anslutningsgraden till facket, ha underlättat relationerna mellan stora arbetsgivare och arbetstagarna på den svenska arbetsmarknaden.

I ett europeiskt perspektiv är situationen i Sverige inte avvikande. Flertalet länder inom EU kännetecknas av reglerade arbetsmarknader. I en jämförelse av regelverket kring uppsägningar hamnar Sverige strax över genomsnittet för EU-länderna med en något mer restriktiv lagstiftning (se tabell 8.14). Sverige utmärker sig dock bland annat vad gäller turordningsregler, övertidsbegränsningar, den maximala ersättningen vid omotiverad uppsägning och långa uppsägningstider.<sup>77</sup> Samtidigt är möjligheterna till stridsåtgärder relativt frikostiga i Sverige.

---

<sup>74</sup> Se t ex SOU 1998:78.

<sup>75</sup> OECD [1999c].

<sup>76</sup> OECD [1994].

<sup>77</sup> OECD [1995a].

Andra exempel är möjligheter att blockera företag med oorganiserad arbetskraft som inte är inblandade i någon facklig konflikt, liksom sympatistrejker.

**Tabell 8.14 Arbetsrätt i slutet av 1990-talet**

*Strikthet i lagstiftningen: 0 = oregerad och 6 = restriktiv*

	<i>Totalt</i>	<i>Varav</i>	Reguljär sysselsättning	Tillfälliga arbeten	Kollektiv uppsägning
Sverige	2,6		2,8	1,6	4,5
EU	2,5		2,4	2,5	3,1
USA	0,7		0,2	0,3	2,9

Anm: Arbetstider, minimilöner och arbetslöshetsersättningar beaktas inte. EU exklusive Luxemburg. Länderna viktade efter BNP. Det går att mäta graden av strikthet inom arbetsrätten på flera olika sätt. Resultatet ovan överensstämmer i hög grad med andra kända studier.

Källa: OECD [1999d].

Ur företagets synvinkel har lagstiftningen förbättrats på senare tid, delvis som reaktion på att andelen temporära jobb stadigt stiger. År 1997 infördes en ny anställningsform, överenskommen visstidsanställning. Jämfört med den tidigare lagen är den mer flexibel, bland annat genom att arbetsgivaren inte behöver motivera varför tjänsten inte är fast. Dessutom höjdes gränsen för visstidsanställning från sex till tolv månader under en period av tre år. Det blev också tillåtet att ingå lokala avtal om tidsbegränsade anställningar. Under perioden 1987-1997 minskade antalet fast anställda med 13 procent, medan antalet tidsbegränsat anställda ökade med 20 procent.<sup>78</sup> I dag är 13 procent av arbetskraften i företagen temporärt anställda.<sup>79</sup> En mer utförlig diskussion om utvecklingen av tidsbegränsade anställningar på den svenska arbetsmarknaden ges i kapitel 6.

### 8.3.4 Det svenska företagsklimatet kan förbättras

Den historiska utvecklingen av investeringskvoten och investeringarnas avkastning indikerar att det svenska företagsklimatet är aningen sämre än i omvärlden. Samtidigt har Sverige inte några problem att locka hit utländska investeringar och förutsättningarna för FoU verkar vara mycket goda. Investeringarna inom näringslivet har ökat kraftigt de

<sup>78</sup> SOU 1999:27.

<sup>79</sup> SCB [1999a].

senaste åren och investeringsplanerna för framtiden pekar på fortsatt hög investeringsnivå i näringslivet. Investeringsutvecklingen talar således för att företagen har goda förväntningar om framtiden och att Sverige kan konkurrera med omvärlden vad gäller lokaliseringen av investeringar.

Skillnaden gentemot EU-länderna är liten på många av de områden som påverkar företagsklimatet. De stora skillnaderna finns i stället mellan EU-länderna, inklusive Sverige, och USA i graden av regleringar och nivåer på skattesatser. Sverige avviker dock tydligt mot de flesta länder genom den högre beskattningen av arbete. Trots det är företagens kostnad för högt utbildad arbetskraft låg i Sverige relativt andra länder. Den höga personbeskattningen av arbete försvårar dock privat förmögenhetsbildning vilket, tillsammans med en för småföretagen mindre väl anpassad arbetsrätt, gör att förutsättningarna för nyföretagande och expansion av små företag är sämre än i många andra länder. Det förefaller därför som om företagsklimatet i Sverige är något bättre för de stora företagen än för nya och mindre företag. Det pågår ett arbete med att förenkla regelverken och anpassa dem till de mindre företagens villkor, vilket bör kunna bidra till att företagsklimatet för de mindre företagen successivt förbättras.

De förändringar av den ekonomiska politiken som skett under 1990-talet, och som beskrivs mer utförligt i kapitel 2, har också betydelse för näringslivet. Förändringarna har minskat osäkerheten för företagen och därigenom också bidragit till ett bättre företagsklimat. Företagsklimatet kan dock förbättras ytterligare, inte minst för nya och mindre företag.

## 8.4 Slutsatser

Långtidsutredningen har identifierat fyra trender som kommer att påverka det svenska näringslivet under överskådlig framtid; en ökad *internationalisering*, ett *ökat miljömedvetande* samt ett allt mer *kunskapsintensivt* och *tjänstedominerat* näringsliv.

Internationaliseringen bidrar till att ställa ökade krav på att investeringar ger samma avkastning i Sverige som i andra länder i takt med att produktionen och insatsfaktorerna blir geografiskt rörligare. Ett konkurrenskraftigt svenskt företagsklimat bidrar på så sätt till ett ökat inflöde av investeringar och därmed till en snabbare tillväxt av svenskt näringsliv, vilket i sin tur underlättar hanteringen av de framtida utmaningar som välfärdsstaten står inför. Svensk export har dock

förlorat marknadsandelar under de senaste tre decennierna, trots fallande produktionskostnader i förhållande till konkurrenterna. Detta indikerar att svenskt näringsliv inte lyckats utveckla och kvalitetsförbättra sina produkter i samma utsträckning som omvärlden. Delvis kan det förklaras av att svenska multinationella företag förlägger en allt större del av sin avancerade, högförädlade verksamhet i utlandet.

Ett ökat miljömedvetande utgör ett allt viktigare konkurrensmedel och därmed en tillväxtpotential för företagen. Ökade miljökrav påverkar också strukturomvandlingen i näringslivet. Graden av påverkan varierar mellan olika branscher och hänger intimt samman med arbetsmarknadens funktionssätt. En väl fungerande arbetsmarknad är därför viktig även för näringslivets förmåga att hantera krav på omställning.

Potentialen för fortsatt expansion av tjänstesektorn är stor. Ökad konkurrensutsättning av tjänsteproduktionen inom den offentliga sektorn har med vissa undantag bidragit till lägre priser och till ökad sysselsättning i den privata tjänstesektorn. Internationaliseringen bidrar till att öppna nya marknader för svenska tjänster samtidigt som konkurrenstrycket för den inhemska tjänsteproduktionen ökar. Utvecklingen av tjänstesektorn underlättas också av den tekniska utvecklingen, inte minst genom elektronisk handel. Denna handel har i dagsläget störst betydelse för handel mellan företag medan potentialen när det gäller elektronisk handel mellan företag och konsument är mer svårbedömd och än så länge en mycket liten andel av hushållens totala handel. Samtidigt blir tjänsteproduktionen allt mer kunskapsintensiv, vilket ställer ökade krav på arbetskraftens kompetens. En viktig näringspolitisk uppgift blir därför att underlätta näringslivets kompetensförsörjning.

För den ekonomiska politiken blir utmaningen att skapa förutsättningar för ett konkurrenskraftigt företagsklimat som gör att företagen väljer att investera i Sverige. För att ta tillvara den expansionskraft som de senaste åren funnits i näringslivet och som bland annat tagit sig uttryck i ökade investeringar och ökad produktion, finns det skäl att förbättra företagsklimatet ytterligare. Det handlar bland annat om ett fortsatt arbete med att förenkla regelverk och andra åtgärder som kan underlätta för företagen. Inom miljöområdet innebär det tydliga och långsiktiga mål och styrmedel för att underlätta näringslivets långsiktiga omställning. För tjänstesektorns tillväxtnöjligheter är en fortsatt avreglering av marknader där konkurrensproblem fortfarande finns, liksom den offentliga upphandlingen, viktiga områden för att öka effektiviteten. Även skatterna i Sverige, men också i omvärlden, har betydelse för företagsklimatet eftersom företagen jämför förhållanden i olika länder vid planeringen av nya investeringar.

## 9 Avslutning – framtidens utmaningar och möjligheter

### *Tre utmaningar för svensk ekonomi och svenska välfärdssystem*

Den ekonomiska politiken syftar ytterst till att skapa förutsättningar för en hög välfärd och en rättvis fördelning av denna. Ett centralt tema i denna Långtidsutredning är möjligheterna att i framtiden bibehålla ett väl utbyggt offentligt finansierat välfärdssystem mot bakgrund av tre utmaningar som svensk ekonomi står inför; den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning, viljan att uppnå högt ställda miljömål samt den fortsatta internationaliseringen av ekonomin.

Den demografiska utvecklingen innebär att allt äldre och allt färre i arbetskraften skall försörja allt fler personer som inte arbetar. Samtidigt ökar efterfrågan på vård och omsorg. Ökade ambitioner för miljöpolitiken innebär att den ekonomiska tillväxten skall vara hållbar och inte ske på bekostnad av en försämrad miljö. Uppställda miljömål skall uppfyllas. Internationaliseringen påverkar företagets och arbetskraftens rörlighet och kan begränsa möjligheterna att via skatter finansiera omfattande offentliga välfärdssystem.

### *Befolkningsförändringarna utgör en stor utmaning i framtiden*

De framtida befolkningsförändringarna innebär att antalet personer i arbetskraften minskar och att deras andel av befolkningen sjunker. Färre personer i arbetsför ålder skall således försörja allt fler äldre; försörjningsbördan ökar. Färre i arbetskraften, som dessutom blir allt äldre i genomsnitt, innebär att arbetsutbudet i ekonomin sjunker redan några år in på det nya seklet, vilket i sin tur påverkar tillväxten i negativ riktning. Efter år 2008 är tillväxten i Konjunkturinstitutets basscenario bara 1,3 procent i genomsnitt per år till följd av befolkningsutvecklingen.

Fler äldre i befolkningen kommer att leda till en ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster särskilt inom äldreomsorg och sjukvård. Det är dock möjligt att befolkningen inte bara blir äldre utan också friskare, vilket talar för att kostnaderna för vård och omsorg inte ökar i samma takt som antalet äldre. De befolkningsförändringar som kommer att äga rum de närmaste decennierna kommer att sätta press på

finansieringen av de svenska välfärdssystemen. Samtidigt som efterfrågan ökar, minskar möjligheterna att finansiera offentliga åtaganden via höjda skatter. Den tilltagande internationaliseringen av ekonomin sätter gränser för hur höga skatterna kan vara. Eftersom Sverige har en internationellt sett mycket hög skattekvot är förutsättningarna för att ytterligare höja skatteuttaget begränsade. Detta gör att skatteintäkterna knappast kommer att växa snabbare än ekonomin som helhet, och som nämnts förväntas en svag tillväxt efter år 2008.

### *Svårigheter att finansiera välfärdssystemen i framtiden*

Långtidsutredningens beräkningar visar att vid en tillväxt i enlighet med Konjunkturinstitutets basscenario, kommer det runt år 2015 att bli svårt att upprätthålla dagens nivå på välfärdssystemen. Fram till dess finns dock goda möjligheter att vidmakthålla dagens system och även att öka den offentliga konsumtionen utöver vad som krävs av rent demografiska skäl. Med tanke på den framtida förväntade utvecklingen är dock ett högt sparande i ekonomin, och därigenom en amortering av statskulden, att föredra framför ambitionshöjningar i välfärdssystemen.

Ambitionshöjningar under de närmaste åren skulle med nödvändighet följas av nedskärningar i välfärdssystemen längre fram, och en jämn utveckling av systemen är att föredra. En ambitionshöjning i utbildningssystemet i form av förbättrad kvalitet ter sig däremot motiverad. Utbildning bidrar till högre tillväxt och utbildningssatsningar kan således leda till högre tillväxt längre fram och därigenom också förbättra de framtida möjligheterna att finansiera välfärdssystemen. Det demografiska trycket i utbildningssystemet som helhet är mindre, vilket bör göra det möjligt att långsiktigt finansiera en höjd ambitionsnivå i utbildningssystemet. Eftersom efterfrågan på lågutbildad arbetskraft kan förväntas sjunka i framtiden är det viktigt att öka antalet yngre som fullföljer gymnasiet och därigenom tillgodogör sig den utbildning som är nödvändig på framtidens arbetsmarknad.

Även om problemen med att finansiera välfärdssystemen kommer längre fram, finns det anledning att tidigt vidta åtgärder som kan underlätta anpassningen till den ökande försörjningsbördan. Ju tidigare anpassningen startar, desto lättare blir det att möta den ekonomiska påfrestning som befolkningsförändringarna innebär.

### *Hög tillväxt och hög sysselsättningsgrad är nödvändiga*

En stark ekonomisk tillväxt och en hög sysselsättningsgrad underlättar anpassningen av svensk ekonomi till de väntade befolkningsförändringarna. Med en hög tillväxt ökar de samlade resurserna i landet

och därmed förbättras förutsättningarna för att genom skatter finansiera välfärdssystemen. Även en hög sysselsättningsgrad ökar skatteintäkterna, samtidigt som den minskar de offentliga utgifterna för transfereringar såsom arbetslöshetsunderstöd. Åtgärder som bidrar till en hög ekonomisk tillväxt och en hög sysselsättningsgrad är därför viktiga för att ambitionsnivån i välfärdssystemen skall kunna upprätthållas även i framtiden.

*Tillväxten i Sverige har varit svag i 30 år, men förutsättningarna för tillväxt har förändrats under 1990-talet*

Tillväxten i svensk ekonomi har varit relativt svag under de senaste trettio åren och under 1990-talet har även sysselsättningsgraden sjunkit kraftigt och arbetslösheten ökat. Investeringarna har varit lägre än i många andra länder och produktivitetens utvecklingen har varit svag, även om den förbättrats under 1990-talet. Den historiska utvecklingen pekar på att Sverige under en lång period haft svårt att uppnå en hög tillväxt. Det råder fortfarande stor osäkerhet om de obalanser som lågkonjunkturen under 1990-talet förde med sig kommer att påverka möjligheterna att långsiktigt upprätthålla en hög sysselsättnings- och aktivitetsnivå i svensk ekonomi. På senare tid har utvecklingen på arbetsmarknaden varit gynnsam och de scenarier som gjorts för Långtidsutredningens räkning tyder på att Sverige står inför en period av fortsatt positiv utveckling av sysselsättning och arbetslöshet. Under 1990-talet har också stora förändringar skett av den ekonomiska politiken, såväl vad gäller penning- och finanspolitik som strukturella reformer på främst varu- och tjänstemarknaderna. Dessa förändringar gör att förutsättningarna för en god tillväxt i framtiden har förbättrats. Samtidigt innebär den demografiska utvecklingen, med färre personer i arbetsför ålder, sämre förutsättningar för de framtida tillväxtmöjligheterna. Desto viktigare blir det därför att arbetsutbudet bland dem som är i arbetsför ålder är högt, och att investeringarna liksom produktiviteten utvecklas bra.

*Ökat arbetsutbud är viktigt...*

När det gäller arbetsutbudet är det totala antalet arbetade timmar i ekonomin det väsentliga. Vidare är den offentliga sektorn beroende av antalet arbetade timmar i privat sektor för att säkerställa tillräckligt höga skatteinkomster. Ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättning, även för den äldre delen av arbetskraften, är därför viktigt. En flexibel pensionsålder tillsammans med ett skattesystem som är inriktat mot att stimulera tillväxten förbättrar förutsättningarna för detta.

Eftersom Sverige redan i dag har ett, i internationell jämförelse, högt arbetskraftsdeltagande även bland kvinnor, saknas en buffert av arbetskraft som finns i de flesta andra länder.

Mot denna bakgrund är det angeläget att långsiktigt upprätthålla antalet arbetade timmar genom bibehållen medelarbetstid. Den välfärdsvinst som en förkortad arbetstid medför måste vägas mot försämrade möjligheter att skattefinansiera olika välfärdstjänster som en sådan förändring skulle innebära. Av de beräkningar som Långtidsutredningen låtit göra, framgår att en mer omfattande minskning av arbetstiden förstärker problemen med att finansiera välfärdssystem på dagens nivå och att problemen uppstår redan några år in på 2000-talet. I en framtid då färre troligen kommer att arbeta och fler efterfråga vård och omsorg, ställs också ökade krav på solidaritet och förtroende för skattesystemet, eftersom det inte nödvändigtvis är samma personer som beslutar om arbetstider som drabbas av en sämre offentlig välfärd. I stället kan flexibla arbetstidslösningar som anpassas till lokala eller branschspecifika förhållanden övervägas. Sådana lösningar kan i sig bidra till ökad produktivitet och förbättrad förmåga att hantera olika störningar som ekonomin utsätts för.

En ytterligare möjlighet att underlätta finansieringen av välfärdssystemen är att bättre nyttja den arbetskraftstillgång som representeras av invandrare, som i dag har en svag förankring på arbetsmarknaden. I ett längre perspektiv, när dagens arbetskraftsreserver utnyttjats i större utsträckning, bör också arbetskraftsinvandring övervägas. Arbetskraftens rörlighet underlättas genom den gemensamma arbetsmarknaden inom EU. De andra EU-länderna står dock inför samma typ av befolkningsförändringar som Sverige, varför det finns flera länder som kan vara i behov av arbetskraftsinvandring. Den gemensamma arbetsmarknaden underlättar inte bara invandringen till Sverige utan också utvandringen från landet. Under senare år har frågan om kompetensflykt, dvs att högutbildade lämnar landet, aktualiserats. Även om nettoutflyttningen av högutbildade inte har varit särskilt omfattande, är det möjligt att den kan öka i framtiden. En omfattande nettoutvandring av högutbildade skulle naturligtvis få negativa konsekvenser för den svenska ekonomin.

#### *...liksom investeringar och produktivitet*

Nog så viktigt som ett högt arbetsutbud är att investeringarna i näringslivet och produktivitetstillväxten kan hållas på en hög nivå. Ett gott företagsklimat är viktigt i ett allt mer internationaliserat näringsliv. Företagen väljer att förlägga investeringar och produktion till länder med goda förutsättningar för näringsverksamhet. I den meningen finns



en internationell konkurrens mellan länder om näringslivets investeringar och produktion. För att Sverige skall vara attraktivt för företagen är det därför viktigt med bland annat tillgången på välutbildad arbetskraft, tillgången på riskkapital, regelverken samt den makroekonomiska miljön.

Utbildningssystemens omfattning och effektivitet är viktiga för att det i framtiden skall finnas en god tillgång på välutbildad arbetskraft. Efterfrågan på lågutbildad arbetskraft kommer troligen att minska i framtiden till följd av den tekniska utvecklingen och den internationella arbetsfördelningen. Detta gör det viktigt med utbildning som kan minska antalet yngre lågutbildade.

Tillgången på riskkapital har ökat kraftigt de senaste åren, men vissa problem för nya företag kvarstår bland annat till följd av att skattesystemet minskar incitamenten till privat förmögenhetsbildning. Lägre skatter på företagande och privat förmögenhetsbildning skulle sannolikt bidra till att främja investeringar i nya företag. Samtidigt måste alla skattesänkningar vägas mot det utgiftstryck i de offentliga välfärdsystemen som framtiden bär med sig.

Regelsystemen som berör företagen är många och upplevs ofta som besvärliga och tillväxthämmande. Regelverken kan dock knappast sägas vara mer omfattande eller mer restriktiva i Sverige än i övriga EU-länder, men regelverken är mer omfattande än i USA. För att underlätta för näringslivet, inte minst för de mindre företagen, bör man se över hur reglerna kan förenklas och förbättras.

### *Förändringar av välfärdssystemen kan underlätta, men inte lösa försörjningsproblemet*

Det är möjligt att effektiviteten i produktionen av de offentligt finansierade systemen skulle kunna öka. Eftersom tjänsteproduktion inom vård, skola och omsorg i högsta grad är personalkrävande är dock möjligheterna till stora produktivitetshöjningar sannolikt begränsade. Detta gäller oavsett om produktionen sker inom offentlig sektor eller i näringslivet. Däremot skulle, i den mån produktionen i dag är ineffektiv, en engångshöjning av produktiviteten vara möjlig om exempelvis större delar av produktionen vore föremål för offentlig upphandling. Möjligheterna att kontinuerligt öka produktionen av välfärdstjänster utan att nya resurser tillförs är dock förhållandevis begränsade.

Om framtida skatteinkomster inte längre kan växa genom högre skattesatser utan endast i takt med skattebaserna, ökar vikten av högre effektivitet och sänkta kostnader i transfereringssystemen. Här kan alternativa finansieringsvägar i framtiden bli viktiga komplement.

Denna typ av förändringar skulle kunna bidra till att öka effektiviteten i produktionen och finansieringen av välfärdstjänster i framtiden. Sådana förändringar ändrar dock inte på det faktum att färre skall försörja fler och att system för omfördelning mellan generationer är nödvändiga. En sådan omfördelningen ställer därför krav på solidaritet mellan generationer, oavsett om omfördelningen sker i offentlig eller privat regi.

Utvecklingen mot en åldrande befolkning innebär en stor utmaning för svensk ekonomi och de svenska välfärdssystemen. Det bästa sättet att möta denna är att driva en politik inriktad på hög tillväxt och hög sysselsättning. En sådan politik skapar förutsättningar för att upprätthålla ett välfärdssystem som omfattar alla. Det är också viktigt att långsiktighet präglar politiken inom välfärdsområdet, så att det blir möjligt att finansiera välfärdssystemen även på lång sikt.

#### *Miljömålen är i stort förenliga med en hög tillväxt*

En hög tillväxt och en hög sysselsättning är förenligt med en god miljö och en hållbar utveckling. Studier visar att det på lång sikt många gånger inte finns någon målkonflikt mellan en god miljö och ekonomisk tillväxt. Tillväxt kan i stället skapa nya teknologiska möjligheter att komma till rätta med miljöproblem och att på sikt nå uppställda miljömål, förutsatt att en effektiv miljöpolitik samtidigt bedrivs. Det finns också en övergripande svensk målsättning om att utvecklingen skall vara långsiktigt hållbar och oftast avses då hållbar ur miljösynpunkt. Beräkningar av en miljöjusterad nettonationalprodukt som gjorts för Långtidsutredningen, indikerar att utvecklingen i Sverige kan bedömas vara hållbar. Den beräknade miljöjusterade nettonationalprodukten omfattar dock inte alla miljöhot, vilket bidrar till att måttet knappast ensamt kan utgöra underlag för en bedömning av huruvida utvecklingen är hållbar.

För vissa miljöproblem finns risker för potentiella målkonflikter. Ett viktigt exempel är koldioxidutsläpp, där egentlig reningsteknik saknas. En stor utmaning på miljöområdet blir därför att uppfylla den begränsning av utsläpp som Sverige åtagit sig internationellt genom det s k Kyotoprotokollet och de ytterligare åtaganden som kan aktualiseras längre fram. Klimatfrågan är ett globalt miljöproblem där internationellt samarbete är nödvändigt för att de globala utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser skall kunna minskas. Flertalet industriländer har åtagit sig att minska sina koldioxidutsläpp. När och hur detta genomförs kommer också att påverka konsekvenserna för svensk ekonomi av att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige.

Långtidsutredningens analyser visar att med internationell handel med utsläppsrätter, blir effekterna på den svenska ekonomin på lång sikt begränsade av att uppfylla Kyotoåtagandet. Om däremot begränsningen av utsläppen av växthusgaser uteslutande skall ske i Sverige, sker det bäst genom en förändrad energibesättning i kombination med en höjd koldioxidskatt. För att minimera kostnaderna för att minska koldioxidutsläppen är det viktigt att delar av näringslivet även i framtiden undantas från koldioxidskatten. Även med undantag kommer en höjd koldioxidskatt att påverka strukturomvandlingen i näringslivet genom att vissa branscher, främst petroleumraffinaderier, minskar i betydelse. För att en inhemsk utsläppsminskning skall kunna ske med begränsade ekonomiska konsekvenser, krävs också att ekonomin är flexibel och förmår ställa om sig till ändrade förutsättningar utan att några större anpassningsproblem uppstår. Om exempelvis arbetsmarknaden inte förmår anpassa sig, ökar kostnaderna för att uppnå koldioxidmålet kraftigt.



# Sammanfattning

## Inledning

Långtidsutredningen har som syfte att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken och att skapa debatt kring politikens utformning.

Ett centralt tema i denna Långtidsutredning är en diskussion kring möjligheterna att i framtiden bibehålla ett väl utbyggt offentligt finansierat välfärdssystem. För att kunna upprätthålla välfärdssystemen och uppnå den goda utveckling av tillväxt och sysselsättning som krävs för detta, kommer utvecklingen inom tre områden att vara av särskilt stor betydelse, enligt Långtidsutredningen:

- för det första den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning,
- för det andra betydelsen av att uppnå högt ställda miljöpolitiska mål och
- för det tredje en fortsatt internationalisering av den svenska ekonomin.

Utvecklingen inom dessa tre områden påverkar förutsättningarna för bland annat arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitiken. Därigenom påverkas också möjligheterna att genom åtgärder inom dessa områden bidra till ett ökat resursutnyttjande och en högre tillväxt, och därigenom möjliggöra finansieringen av välfärdssystemen i framtiden.

Innan dessa mer framtidsinriktade frågor analyseras, görs en tillbakablick över utvecklingen de senaste trettio åren. Därigenom kan den bild av den framtida utvecklingen som utredningen ger också sättas i relation till den tidigare utvecklingen.

## Eftersläpning, kris och återhämtning

Tillväxten i Sverige har sedan 1970 varit lägre än i såväl EU-länderna som i USA. Det beror delvis på den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet, men även bortsett från denna har den långsiktiga tillväxt-trenden i Sverige varit lägre än i omvärlden. En svag utveckling av produktiviteten, investeringarna, antal arbetade timmar och *terms-of-trade* har bidragit till eftersläpningen. De olika faktorernas betydelse för tillväxteftersläpningen har varierat mellan olika tidsperioder.

Det finns mycket som talar för att förutsättningarna för en långsiktigt högre tillväxt har förbättrats det senaste decenniet. Den ekonomiska integrationen med omvärlden har ökat genom EU-inträdet 1995 och genom etableringen av närmast globala kapital- och varumarknader. Dessutom har både finans- och penningpolitiken fått tydliga mål att uppnå och ramar att verka inom. Resultatet är ett betydligt stabilare nationellt makroekonomiskt klimat. Det har även skett stora förändringar av strukturpolitiken. Bland annat har det genomförts avregleringar inom ett antal varu- och tjänstemarknader och en ny konkurrenslagstiftning har införts.

Den ökade internationaliseringen innebär nya förutsättningar för den ekonomiska politiken. EU:s stabilitetspakt ställer formella krav på bland annat budgetunderskott och skuldkvoter. Kapitalets och arbetskraftens ökade rörlighet innebär praktiska begränsningar på hur mycket den ekonomiska politiken – bland annat skattepolitiken – kan avvika från den ekonomiska politik som förs i andra länder. Utrymmet för diskretionär finanspolitik är således betydligt mindre i dag än för tio år sedan. I stället har den ekonomiska politiken alltmer kommit att inriktas på strukturåtgärder som ett komplement till stabiliseringspolitiken. Genom avregleringar kan företag, branscher och ekonomin i sin helhet bli mer effektiva och mer flexibla än tidigare, och därmed stå bättre rustade att möta ekonomiska störningar.

Svensk ekonomi vid millennieskiftet fungerar på många punkter väsentligt bättre än tidigare. Förutsättningarna för att investera i realkapital, utbildning och kompetensutveckling är bättre än på länge. Även om den svenska ekonomin hösten 1999 fungerar bättre än tidigare och befinner sig i en högkonjunktur med god tillväxt och fallande arbetslöshet, finns det fortfarande en potential för strukturella reformer som skulle bidra till högre resursutnyttjande och till en god tillväxt i framtiden.

## Utvecklingen fram till år 2015

Den ekonomiska utvecklingen fram till år 2015 beskrivs i tre olika scenarier som Konjunkturinstitutet utarbetat. I basscenariot tecknas en tämligen god utveckling för de närmaste 15 åren, då BNP växer med i genomsnitt 1,9 procent per år. Under de första åren av perioden är tillväxten högre till följd av en snabb ökning av resursutnyttjandet, då arbetskraftsutbud och sysselsättning ökar medan arbetslösheten sjunker. År 2004 befinner sig ekonomin vid kapacitetstaket och under de därpå följande åren bestäms tillväxtmöjligheterna i större utsträckning av den underliggande utvecklingen av produktiviteten och arbetskraftsutbudet. Tillväxten sjunker gradvis under denna period.

Den demografiska utvecklingen är av avgörande betydelse för dämpningen av tillväxten. Befolkningen i arbetsför ålder förväntas växa i långsammare takt än tidigare, samtidigt som arbetskraftens medelålder stiger. Från och med år 2008 krymper den arbetsföra befolkningens storlek i absoluta tal. Denna utveckling i kombination med en gradvis sjunkande medelarbetstid får till följd att arbetskraftens bidrag till tillväxten blir negativt under den senare delen av den analyserade perioden. Tack vare det förbättrade sysselsättningsläget under den inledande perioden är det totala antalet arbetade timmar, och därmed en viktig del av skatteunderlaget, ungefär oförändrat år 2015 i jämförelse med 1998. Produktivitetstillväxten i basscenariot antas ligga på 1,8 procent per år i hela ekonomin och 2,3 procent per år i näringslivet, vilket är i linje med utvecklingen under 1990-talet, men något högre än under tidigare decennier.

Dessutom presenteras två alternativa scenarier som tar sin utgångspunkt i olika utveckling på arbetsmarknaden. I ett första alternativscenariot sjunker medelarbetstiden snabbare än i basscenariot, vilket leder till en långsammare tillväxt, trots att både antalet sysselsatta och produktiviteten utvecklas mer positivt. Färre arbetade timmar medför att den offentliga sektorn får svårare att finansiera sin verksamhet. Den offentliga konsumtionen ökar i detta alternativ endast marginellt under perioden 1998-2015 samtidigt som skattekvoten ökar.

Konjunkturinstitutet visar också att det finns utrymme för en långsiktigt högre tillväxt om arbetsmarknaden fungerar på ett bättre sätt än i basscenariot. I det andra alternativscenariot lyckas Sverige därför, trots den på sikt oförmånliga demografiska utvecklingen, upprätthålla ett växande arbetskraftsutbud under hela perioden fram till år 2015. Detta resulterar i att tillväxten endast minskar marginellt under den senare delen av perioden och att utrymmet för offentlig verksamhet blir betydligt större.

Basscenariot visar också att Sverige inte kommer att uppnå den begränsning av utsläppen av klimatpåverkande gaser som landet åtagit sig inom ramen för internationella klimatförhandlingar, om inte ytterligare åtgärder vidtas.

## Välfärdssystemens framtida utmaningar

Fler äldre i befolkningen kommer att leda till en ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster, särskilt äldreomsorg och sjukvård. Befolkningsförändringar som förväntas äga rum under de närmaste decennierna kommer därför att sätta press på finansieringen av de svenska välfärdssystemen. Det är dock möjligt att befolkningen inte bara blir äldre utan också friskare, vilket talar för att kostnaderna för äldreomsorg och sjukvård inte behöver öka i samma takt som antalet äldre.

Den största delen av de offentligt tillhandahållna välfärdstjänsterna kommer sannolikt även i framtiden att finansieras via skattesystemet. Den tilltagande internationaliseringen av ekonomin sätter gränser för hur höga skatterna kan vara och begränsar därmed möjligheterna att höja skattekvoten för att finansiera efterfrågeökningen på välfärdstjänster. Internationaliseringen medför troligen att skatteinkomsterna fortsättningsvis inte kan växa genom höjda skattesatser, utan endast i samma takt som tillväxten i ekonomin.

Långtidsutredningens analyser tyder på att produktionsmöjligheterna kommer att överstiga den förväntade efterfrågeökningen av välfärdstjänster fram till år 2017. Däremot blir det svårare att finansiera välfärdssystemen till fullo via skatter under perioden 2017-2030, åtminstone om nuvarande ambitioner skall bibehållas. En minskning av antalet personer i arbetskraften i kombination med en oförändrad eller lägre skattekvot sätter ett tak för de offentliga inkomsternas tillväxtpotentialer.

Den offentliga sektorn är beroende av antalet arbetade timmar i privat sektor för tillväxt i skatteinkomsterna. Det är därför viktigt att föra en politik som främjar hög tillväxt och ett gott resursutnyttjande i ekonomin. Ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättning, även för den äldre delen av arbetskraften, är därför viktigt. En flexibel pensionsålder tillsammans med ett skattesystem som är inriktat mot att stimulera tillväxten förbättrar förutsättningarna för detta. Mot denna bakgrund är det också angeläget att långsiktigt upprätthålla antalet arbetade timmar genom bibehållen medelarbetstid. Den välfärdsvinst som en förkortad arbetstid medför måste vägas mot de försämrade möjligheter att skattefinansiera olika välfärdstjänster som en sådan förändring skulle innebära.



Ytterligare en möjlighet att underlätta finansieringen av välfärdsystemen är att bättre nyttja den reserv av arbetskraft som finns bland många invandrare, som i dag har en svag förankring på arbetsmarknaden. I ett längre perspektiv, när dagens arbetskraftsreserver utnyttjats i större utsträckning, kan också arbetskraftsinvandring övervägas. Det handlar då om att aktivt locka personer med specifika kunskaper och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden att komma till Sverige.

Om framtida skatteinkomster inte längre kan växa med hjälp av högre skattesatser, utan endast i takt med skattebaserna, ökar vikten av hög effektivitet och sänkta kostnader i transfereringssystemen. Här kan alternativa finansieringsvägar i framtiden behöva prövas.

Förutom ett högt arbetsutbud i ekonomin underlättar ett högt sparande finansieringen av välfärden. Ett högt sparande under perioden fram till år 2015 skulle leda till en minskad skuldbörda och lägre ränteutgifter. När den offentliga sektorns sparmål utformas bör därför en ökad hänsyn tas till den framtida befolkningsutvecklingen. Målet om överskott i de offentliga finanserna kan behöva höjas eller förlängas i tiden för att förbättra möjligheterna att parera ökade konsumtionsbehov efter år 2017. Utvecklingen av offentlig konsumtion bör därför hållas igen under de närmaste åren, då de demografiska motiven för ökad konsumtion är svaga.

## En hållbar tillväxt

En av de största utmaningarna i framtiden på miljöområdet är att begränsa förekomsten av klimatpåverkande gaser som leder till växthuseffekten. Konjunkturinstitutet räknar i sitt basscenario med en fortsatt ökning av koldioxidutsläppen med 1 procent per år fram till år 2015. För att Sverige skall uppfylla sitt åtagande inom ramen för det s k Kyotoprotokollet måste därför ytterligare åtgärder vidtas utöver de styrmedel som används i dag. Kostnadseffektivitet bör vara en central princip då styrmedel utformas, och ekonomiska styrmedel såsom miljöskatter, miljöavgifter och utsläppshandel ökar förutsättningen för kostnadseffektiva lösningar.

Kostnaderna för att uppnå den ytterligare begränsning av framför allt koldioxidutsläppen som Kyotoprotokollet fastställt skulle kunna minimeras med hjälp av internationell handel med utsläppsrätter. Ett annat sätt att minska kostnaderna är att tillämpa ett reformerat energiskattesystem, där den exportintensiva industrin är skyddad även fortsättningsvis genom en nedsättning av koldioxidskatten i ungefär samma utsträckning som i dag.

Studier visar att det inte finns något klart samband mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan. I takt med att inkomsten stiger, skapas på sikt också resurser för att utveckla ny miljövänligare teknik och en större efterfrågan på en god miljö kan ofta uppvisas. I ett kortare perspektiv kan däremot ökade miljökrav utgöra restriktioner för den ekonomiska tillväxten. Historiska data för Sverige, men även andra länder, visar att flera miljöutsläpp ökade fram till slutet av 1960-talet för att sedan minska, trots en fortsatt positiv ekonomisk utveckling. Den omedelbara förklaringen till detta brutna samband mellan BNP-ökning och miljöutsläpp är att miljöskyddslagen infördes 1969, samt den minskade användningen av fossila bränslen. Underliggande förklaringar till sambandet utgör den tekniska utvecklingen och en ökad efterfrågan på en god miljö. Detta talar för att den ekonomiska politiken bör vara inriktad på att främja ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling. Tillsammans med att en aktiv miljöpolitik bedrivs kan detta skapa förutsättningar för en god miljö.

En minskad miljöpåverkan motsvaras emellertid inte omedelbart av ett förbättrat miljötillstånd till följd av eftersläpningar i naturens återhämtningsförmåga. Det svenska miljötillståndet påverkas också av vad som sker i omvärlden, vilket understryker vikten av internationellt samarbete i miljöpolitiken.

Ett sätt att försöka bedöma om utvecklingen i Sverige är långsiktigt hållbar är att beräkna en miljöjusterad nettontionalprodukt (NNP). Beräkningar som gjorts av Konjunkturinstitutet av en justerad nettontionalprodukt tyder på att kostnaderna för de sammanlagda negativa miljöeffekterna får betecknas som små. Vid jämförelse mellan 1993 och 1997 har inte heller miljökostnaderna stigit, vilket antyder att en effektivare och mindre miljöstörande teknik har tagits i bruk. Beräkningarna pekar mot att Sverige kan bedömas ha en hållbar utveckling. Samtidigt har dock vissa miljöhot, bland annat klimatförändring och uttunnning av ozonskiktet, utelämnats från beräkningarna.

En slutsats är att värdering och sammanställning av informationen i ett justerat NNP-mått kan ge värdefull information om betydelsen av de miljöutsläpp som produktionen ger upphov till, och därför utgöra en grund för utformningen av politiken. Samtidigt kan detta mått knappast utgöra det enda underlaget för en bedömning av om utvecklingen är hållbar eller inte. Det finns också anledning att vidga den gängse betydelsen av en hållbar utveckling till att också omfatta andra aspekter än naturresurser och miljö.

## En arbetsmarknad för alla?

1990-talet har inneburit stora förändringar av arbetsmarknaden med en hög och endast långsamt sjunkande arbetslöshet som främsta kännetecken. Många grupper har drabbats av arbetslöshet under 1990-talet. Arbetslösheten har emellertid drabbat vissa i större utsträckning än andra. Inte minst gäller det för personer med utländsk bakgrund. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har spelat en framträdande roll i att försöka bemästra arbetslösheten. Det är dock oklart hur effektiv politiken har varit. Som konstaterats har många personer tillbringat långa perioder i arbetslöshet eller arbetsmarknadsprogram, vilket bidragit till att öka de faktiska arbetslöshetstiderna. Arbetsmarknadsprogrammen kan ha bidragit till att upprätthålla ett effektivt arbetsutbud, vilket gör att den att period av återhämtning på arbetsmarknaden som Sverige nu står inför kan ske utan allvarigare flaskhalsproblem.

Det råder stor osäkerhet om nivån på jämviktsarbetslösheten och därmed om hur mycket arbetslösheten kan sjunka innan priser och löner accelererar. En bestående nedgång i arbetslösheten kräver att matchningen mellan lediga arbeten och de arbetslösa fungerar bra samt att en ökad efterfrågan på arbetskraft inte resulterar i högre löneökningar i stället för högre sysselsättning. Det är svårt att i skrivande stund finna tecken på att arbetsmarknadens funktionssätt i detta avseende försämrats dramatiskt under 1990-talet, vilket indikerar att det har funnits betydande lediga resurser av arbetskraft med efterfrågade kvalifikationer. Av stor betydelse för jämviktsarbetslöshetens nivå är också förändringar av arbetsmarknadens institutioner. Utvecklingen på detta område präglas även den av osäkerhet. Det finns dock tecken på att institutionella förändringar bidragit till att höja jämviktsarbetslösheten. Under alla omständigheter är det viktigt att utnyttja den återhämtningsperiod på arbetsmarknaden som nu finns till att minska arbetslösheten och vidta åtgärder som mer varaktigt ökar arbetskraftsutbudet. I annat fall riskerar svårigheterna på arbetsmarknaden för vissa grupper, inte minst utomnordiska invandrare, att befästas och förstärkas i framtiden, något som kommer att ha negativa effekter på inkomstfördelningen och övriga sociala strukturer i samhället.

Bilden av svensk arbetsmarknad har under en längre tid dominerats av den höga arbetslösheten och en svag sysselsättningsutveckling. Samtidigt med denna, huvudsakligen konjunkturella förändring, har det skett förändringar av såväl arbetsmarknadens utbudssida som dess efterfrågesida, vilka kan komma att påverka arbetsmarknaden i framtiden. Den demografiska utvecklingen innebär att antalet personer i arbetsför ålder minskar och det ställer krav på åtgärder för att förstärka utbudet av arbetskraft. Arbetskraftsminskande reformer är i detta

perspektiv direkt olämpliga, eftersom de leder till en lägre produktion och därmed minskar möjligheten att tillgodose framtida behov av välfärdstjänster. Även om exempelvis arbetstidsförkortning och olika varianter av förtida pensionslösningar skulle kunna tyckas acceptabla i en högkonjunktur kommer de framtida demografiskt betingade förändringarna i arbetskraften att ställa stora krav på att tillgängliga produktionsfaktorer utnyttjas till fullo. Därför är det betydelsefullt att befästa möjligheterna för alla individer att fullt ut delta i arbetslivet. De nya kraven på arbetskraften som följer av de nya förutsättningarna blir dock olika för olika grupper. För äldre arbetskraft bör socialförsäkringssystemen utformas så att ett fortsatt deltagande i arbetskraften uppmuntras. Flexibla anställningsformer kan också vara en möjlighet till bibehållet högt arbetskraftsdeltagande i dessa grupper.

Fortsatt internationalisering och teknisk utveckling ställer ökade krav på investeringar i utbildning av arbetskraften eftersom efterfrågan på lågutbildad arbetskraft kommer att minska. Vidare innebär denna utveckling att kraven på rörlighet mellan branscher och mellan regioner ökar. Ett stort ansvar vilar på den anställde och dennes arbetsgivare, men krav bör också ställas på de offentliga utbildningsanordnarna att säkerställa kvaliteten och relevansen i de utbildningsinsatser som riktar sig direkt till arbetsmarknaden. Under 1990-talet har en rad utbildningssatsningar ägt rum, vilket borde få som effekt att även utbudet av arbetskraft med längre utbildning ökar. Huruvida dessa satsningar är tillräckliga för att motverka tendenser till högre arbetslöshet bland lågutbildade eller ökad lönespridning är det ännu för tidigt att uttala sig om.

## Utbildning för att möta framtidens behov

Tillgången på humankapital är viktig för ekonomins förutsättningar för tillväxt på längre sikt. Forskningen om sambandet mellan utbildning och tillväxt ger dock inga entydiga rekommendationer om vilken utbildningspolitik som bör föras, även om en väl fungerande grundläggande utbildning är av stor vikt. Betydelsen av den utbildning som ges i unga år kommer sannolikt att öka, samtidigt som kompletterande vidareutbildning senare i livet blir allt viktigare.

Tillgänglig statistik talar för att den svenska skolan klarar av att ge de flesta elever en god kunskapsbas för arbetslivet och för fortsatta studier. Andelen som går vidare till gymnasiet är internationellt sett mycket hög. Svenska gymnasieelever klarar sig också bra i internationella jämförelser av studieprestationer. I ett längre perspektiv är det emellertid allvarligt att många fortfarande inte fullföljer gymnasiet med godkända

betyg. Det behövs därför särskilda insatser för elever som riskerar att lämna skolan i förtid. Det är viktigt att dessa insatser sätts in så tidigt som möjligt i utbildningssystemet.

Övergången till ett samhälle som mer och mer präglas av kunskapsintensiv produktion och en växande tjänstesektor ställer sannolikt delvis nya krav på arbetskraftens utbildning, både i form av färdigheter vid sidan av den formella utbildningen och möjligheter till kompletterande utbildning senare i livet. Förutsättningarna för att en sådan utveckling skall vara förenlig med en relativt jämn lönespridning torde vara bättre i Sverige än i många andra länder, vilket inte minst visas i internationella färdighetstester. Dessutom har möjligheterna till kompletterande grund- och yrkesutbildning successivt byggts ut under 1990-talet. I den utsträckning det ställs ökade krav på återkommande utbildning i arbetslivet, krävs emellertid en lönebildning som förmår att premiera sådan utbildning. I annat fall finns en risk för att strukturomvandling och konkurrenskraft hämmas.

Matematiska färdigheter tycks ha betydelse för tillväxten. Särskilda insatser för att stimulera till och förbättra spetskunskaper i matematik och naturvetenskap i gymnasieskolan, men även tidigare, kan därför vara motiverade mot bakgrund av det tydliga sambandet mellan dessa ämnen och framgångar på arbetsmarknaden (indikerade av högre lön). Det krävs vidare att det blir mer lönsamt att välja sådan studieinriktningar som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Avkastningen på utbildningar inom teknik och naturvetenskap tycks vara hög i den privata sektorn och det är således inte självklart att utbildningens lönsamhet utgör "flaskhalsen". Även utbudet av platser måste anpassas så att den ökade efterfrågan kan tillfredsställas. Framtidens rekrytering till platser inom naturvetenskap och teknik förutsätter dock att intresset för studier inom dessa områden på gymnasiet ökar. Tillgången på utbildad arbetskraft påverkas också av genomströmningen i utbildningssystemet. Under 1990-talet har utbyggnaden av antalet högskoleplatser inte resulterat i motsvarande ökning av antalet nybörjare. Åtgärder som stimulerar till ökad effektivitet i utbildningssystemet är därför motiverade.

En ökad internationell rörlighet bland studenter och högutbildade kan förutses. Gynnsamma studievillkor och relativt god utbildningsstandard i den svenska högskolan i kombination med internationellt sett låga löner för högutbildade och höga skatter kan utgöra är ett problem i detta avseende. Det finns således en risk för att Sverige blir en "nettoexportör" av utbildad arbetskraft. Samtidigt kan det svenska samhället i allmänhet och näringslivet i synnerhet dra nytta av en ökad internationell rörlighet som bidrar till att föra in nya idéer och kunskaper. Det är således viktigt att företagen utnyttjar den kompetens som tillförs landet via

invandringen. Att personer som invandrat till Sverige får en lägre avkastning än sina svenska kolleger indikerar brister i arbetsmarknadens funktionssätt som det är angeläget att motverka.

## Näringslivets omvandling och förutsättningar

Förutom en ökad internationalisering och ett ökat miljömedvetande kombinerat med högre miljökrav, som utgör centrala teman i denna Långtidsutredning, påverkas näringslivet även av trender mot en ökad kunskapsintensitet i produktionen och en ökad betydelse för tjänstesektorn.

Internationaliseringen bidrar till att ställa högre krav på att investeringar ger samma avkastning i Sverige som i andra länder i takt med att produktionen och insatsfaktorerna blir rörligare. Ett konkurrenskraftigt svenskt företagsklimat bidrar till ett ökat inflöde av investeringar och därmed till en snabbare tillväxt av svenskt näringsliv, vilket i sin tur underlättar hanteringen av de framtida utmaningar som välfärdsystemen står inför. Svensk export har dock förlorat marknadsandelar under de senaste tre decennierna, trots fallande produktionskostnader i förhållande till konkurrenterna. Detta indikerar att svenskt näringsliv inte lyckats utveckla och kvalitetsförbättra sina produkter i samma utsträckning som omvärlden. Samtidigt förlägger svenska multinationella företag en allt större del av sin avancerade, högförädlade verksamhet i utlandet.

Ett ökat miljömedvetande utgör ett allt viktigare konkurrensmedel i näringslivet. Ökade miljökrav, bland annat för att minska koldioxidutsläppen, påverkar också strukturomvandlingen i näringslivet. Graden av påverkan varierar mellan olika branscher och hänger intimt samman med arbetsmarknadens funktionssätt. En väl fungerande arbetsmarknad är därför viktig även för näringslivets förmåga att hantera krav på omställning.

Potentialen för fortsatt expansion av tjänstesektorn är stor. Ökad konkurrensutsättning av tjänsteproduktionen inom den offentliga sektorn har med vissa undantag bidragit till lägre priser och till ökad sysselsättning i de privata tjänsteföretagen. Internationaliseringen bidrar till att öppna nya marknader för svenska tjänster samtidigt som konkurrenstrycket för den inhemska tjänsteproduktionen ökar. Utvecklingen av tjänstesektorn underlättas också av den tekniska utvecklingen inte minst genom elektronisk handel. Denna handel har i dagsläget störst betydelse för handel mellan företag medan potentialen när det gäller elektronisk handel mellan företag och konsument är mer svårbedömd. Samtidigt blir tjänsteproduktionen allt mer kunskaps-

intensiv, vilket ställer ökade krav på arbetskraftens kompetens. En viktig näringspolitisk uppgift blir därför att underlätta näringslivets kompetensförsörjning.

För den ekonomiska politiken blir utmaningen att skapa förutsättningar för ett konkurrenskraftigt företagsklimat som gör att företagen väljer att investera i Sverige. För att ta tillvara den expansionskraft som de senaste åren funnits i näringslivet och som bland annat tagit sig uttryck i ökade investeringar och ökad produktion, finns det skäl att förbättra företagsklimatet ytterligare. Det handlar bland annat om ett fortsatt arbete med att förenkla regelverk och andra åtgärder som kan underlätta för företagen. Inom miljöområdet innebär det bland annat tydliga och långsiktiga mål och styrmedel för att underlätta näringslivets långsiktiga omställning. För tjänstesektorns tillväxtmöjligheter är en fortsatt avreglering av marknader där konkurrensproblem fortfarande finns, liksom den offentliga upphandlingen, viktiga områden för att öka effektiviteten. Även skatterna har betydelse för företagsklimatet i framtiden, bland annat påverkar de tillgången på riskkapital för nya företag. Förändringar av skatterna i andra länder kan också påverka näringslivets utveckling i Sverige, eftersom företagen jämför förhållanden i olika länder vid planeringen av nya investeringar.

## Avslutning – framtida utmaningar och möjligheter

De framtida befolkningsförändringarna innebär att färre personer i arbetsför ålder skall försörja allt fler äldre. Färre personer i arbetskraften, som dessutom i genomsnitt blir allt äldre, innebär att arbetsutbudet i ekonomin sjunker redan några år in på det nya seklet. Befolkningsförändringarna de närmaste decennierna kommer att sätta press på finansieringen av de svenska välfärdssystemen. Samtidigt som efterfrågan på välfärdstjänster kan förväntas öka, minskar möjligheterna att finansiera offentliga åtaganden via höjda skatter till följd av att den fortsatta internationaliseringen av ekonomin sätter gränser för hur höga skatterna kan vara. Mot denna bakgrund är ett högt sparande i ekonomin viktigt, och en ökad hänsyn till den framtida befolkningsutvecklingen bör tas vid utformningen av den offentliga sektorns sparmål.

En stark ekonomisk tillväxt och en hög sysselsättningsgrad underlättar anpassningen av svensk ekonomi till de väntade befolkningsförändringarna. Med en hög tillväxt ökar de samlade resurserna i landet och därmed förbättras förutsättningarna att finansiera välfärdssystemen genom skatter. En hög sysselsättningsgrad ökar skatteintäkterna och minskar de offentliga utgifterna för transfereringar. Åtgärder som bidrar till en hög ekonomisk tillväxt och en hög

sysselsättningsgrad är därför av stor betydelse för att ambitionsnivån i välfärdssystemen skall kunna upprätthållas.

Mot denna bakgrund är det angeläget att långsiktigt upprätthålla antalet arbetade timmar genom bibehållen medelarbetstid. Den välfärdsvinst som en förkortad arbetstid medför måste vägas mot försämrade möjligheter att skattefinansiera olika välfärdstjänster som en sådan förändring skulle innebära. Av de beräkningar som Långtidsutredningen låtit göra, framgår att en mer omfattande minskning av arbetstiden förstärker problemen med att finansiera välfärdssystem på dagens nivå och att problemen uppstår redan om några år. I en framtid då det är troligt att färre kommer att arbeta och fler efterfråga vård och omsorg, ställs också ökade krav på solidaritet och förtroende för skattesystemet, eftersom det inte nödvändigtvis är samma grupper som beslutar om arbetstider som drabbas av en sämre offentlig välfärd. Flexibla arbetstidslösningar som anpassas till lokala eller branschspecifika förhållanden kan bidra till ett effektivare resursutnyttjande och en högre tillväxt. En ytterligare möjlighet att förbättra arbetsutbudet är att bättre ta till vara den arbetskraftstillgång som representeras av invandrare som i dag har en svag förankring på arbetsmarknaden. I ett längre perspektiv, när dagens arbetskraftsreserver utnyttjats i större utsträckning, bör också arbetskraftsinvandring övervägas.

Förutom att bibehålla ett högt arbetsutbud är det viktigt att investeringarna i näringslivet och produktivitetstillväxten kan hållas på en hög nivå. Ett gott företagsklimat är viktigt i ett allt mer internationaliserat näringsliv. För att Sverige skall vara attraktivt för företagen är det därför även av betydelse att bland annat tillgången på välutbildad arbetskraft, tillgången på riskkapital, regelverken samt den makroekonomiska miljön är goda vid en internationell jämförelse.

Även utbildning har betydelse för den framtida tillväxten och utbildningssatsningar kan därför underlätta möjligheterna att i framtiden finansiera välfärdssystemen. Eftersom efterfrågan på lågutbildad arbetskraft kan förväntas sjunka i framtiden, är det viktigt att öka antalet yngre som fullföljer gymnasiet och som därigenom tillgodogör sig den utbildning som är nödvändig på framtidens arbetsmarknad.

Om framtida skatteinkomster inte längre kan växa genom högre skattesatser utan endast i takt med tillväxten i skattebaserna, ökar kraven på högre effektivitet och sänkta kostnader i transfereringssystemen. Här kan alternativa finansieringsvägar bli viktiga komplement i framtiden, exempelvis individuella försäkringslösningar och sk välfärdskonton. Det är möjligt att effektiviteten i produktionen av de offentligt finansierade systemen skulle kunna öka. Eftersom tjänsteproduktion inom vård, skola och omsorg i högsta grad är personalkrävande, är möjligheterna till stora produktivitetshöjningar sannolikt begränsade.



Detta gäller oavsett om produktionen sker inom offentlig sektor eller i näringslivet. Däremot skulle, i den mån produktionen i dag är ineffektiv, en engångshöjning av produktiviteten vara möjlig om exempelvis större delar av produktionen vore föremål för offentlig upphandling.

En hög tillväxt och en hög sysselsättning är förenliga med en god miljö och en hållbar utveckling. Studier visar att det på lång sikt många gånger inte finns någon målkonflikt mellan en god miljö och ekonomisk tillväxt. Tillväxt kan i stället skapa nya teknologiska möjligheter att komma till rätta med miljöproblem och att på sikt nå uppställda miljömål. Det finns också ett övergripande mål om att utvecklingen skall vara långsiktigt hållbar och oftast avses då hållbar ur miljösynpunkt. Beräkningar av en miljöjusterad nettonationalprodukt som gjorts för Långtidsutredningen, indikerar att utvecklingen i Sverige kan bedömas vara hållbar. Den beräknade miljöjusterade nettonationalprodukten omfattar dock inte alla miljöhot, vilket bidrar till att måttet knappast ensamt kan utgöra underlag för en bedömning av huruvida utvecklingen är hållbar.

För vissa miljöproblem finns dock risker för potentiella målkonflikter mellan miljömål och tillväxt. Ett viktigt exempel är koldioxidutsläpp där egentlig reningsteknik saknas. En stor utmaning på miljöområdet blir därför att uppfylla den begränsning av utsläpp som Sverige har åtagit sig internationellt genom det s k Kyotoprotokollet. Långtidsutredningens beräkningar visar att med internationell handel med utsläppsrätter, blir effekterna av uppfyllandet av åtagandet på den svenska ekonomin begränsade.



## Ordförklaringar

**Allmän jämviktsmodell** är en aggregerad modell som fångar upp återverkningar i ekonomin, då denna anpassar sig från ett jämviktsläge till ett annat, där alla marknader i ekonomin befinner sig i jämvikt.

**Arbetsför befolkning** är vanligen antalet personer mellan 16 och 64 år, vilket används i Långtidsutredningen. I internationell statistik avses ofta åldrarna 15-64 år. Ävan andra åldersindelningar förekommer, t ex 20-64 år.

**Arbetskraft** är den del av befolkningen som står till arbetsmarknadens förfogande, dvs är sysselsatt eller arbetslös.

**Arbetskraftsdeltagande** är den andel av den arbetsföra befolkningen som är sysselsatt eller arbetslös.

**Arbetskraftsutbud** är den del av befolkningen i arbetsför ålder som deltar i arbetskraften. Uttrycks i antalet personer eller i antalet arbetade timmar.

**Arbetslös** är benämningen på en person som deltar i arbetskraften, men inte är sysselsatt.

**Arbetsproduktivitet** är förädlingsvärdet i förhållande till antal sysselsatta eller antal arbetade timmar.

**Automatiska stabilisatorer** är en inbyggd stabilisator, en faktor som minskar konjunktursvängningarna utan att det krävs direkta ingrepp av statsmakten, t ex progressiva skatteskalor och transfereringar som ökar när inkomsten i samhället minskar och vice versa.

**Avkastningskrav** är det krav på ersättning som en ägare till en viss produktionsfaktor, t ex kapital, ställer för att exempelvis ett företag ska få utnyttja faktorn i fråga.

**Betalningsviljestudie** är en studie i vilken individer tillfrågas om deras betalningsvilja för en vara eller tjänst som saknar marknadspris.

**Beveridge-kurva** visar relationen mellan tillgången på lediga platser och ledig arbetskraft. Ju fler vakanser per arbetslös, desto mindre effektiv är matchningen på arbetsmarknaden.

**Biologisk mångfald** utgörs av livet på jorden i sin helhet och i alla dess former. Ofta talar man om biologisk mångfald på tre olika nivåer; mångfalden på ekosystemnivå, mångfalden av arter, inklusive samspelet mellan arter samt genetisk variation inom och mellan enskilda bestånd.

**BNI** (Bruttonationalinkomst) utgörs av BNP justerat för faktorinkomster till/från utlandet. BNI i fasta priser är även justerad för terms-of-trade. I de nya nationalräkenskaperna har definitionen av faktorinkomster ändrats och benämnes där primärinkomster. Förändringen rör bl a behandlingen av direktinvesteringar, återinvesteringar av vinstmedel samt medlemsavgift och återflöde från EU.

**BOD7** (Biological Oxygen Demand) är ett mått på mängden syre som behövs vid nedbrytning av organiskt material under en sjudagars-period. En hög BOD7-nivå leder till en låg syrehalt i vattnet, vilket kan skada växter och djur.

**Brundtlandkommissionen** tillsattes 1983 av FN:s generalförsamling och leddes av Gro Harlem Brundtland. Kommissionen lämnade sitt betänkande, "Our Common Future", 1987 i vilket strategier för en hållbar utveckling behandlades.

**Bytesbalans** är summan av handels- och tjänstebalanserna, transfereringar till och från utlandet samt räntenettot. Saldot visar skillnaden mellan vad som produceras i ett land och vad som förbrukas.

**Devalvering** innebär en nedskrivning av valutan vid fast växelkurs.

**Direktinvesteringar** innebär att ett företag äger 10 procent eller mer av aktierna/andelarna eller röstvärdet i en verksamhet belägen i ett annat land. En direktinvestering kan ske genom nybildning, förvärv av ett befintligt företag eller följdinvestering.

**ECB** är en förkortning av Europeiska centralbanken.

**Eco-margin** är den aggregerade undvikandekostnaden för olika miljöutsläpp i ett land, dvs kostnaden för att undvika att ett miljöproblem uppstår.

**EDI** är Electronic Data Interchange, dvs elektronisk dataöverföring mellan företag.

**EES** är Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vilket är ett enhetligt ekonomiskt område som EU och EFTA-länderna, utom Schweiz, har upprättat genom EES-avtalet.

**Effektivitet** innebär prestation (måluppfyllelse) i förhållande till resursinsats. Effektivitet råder i produktionen, vid given tillgång på produktionsfaktorer, om det inte går att öka produktionen av en viss vara eller tjänst utan att minska produktionen av annan vara eller tjänst.

**Elasticitet** uttrycker hur känslig efterfrågan eller utbudet av en viss vara eller tjänst är för förändringar i t ex pris eller inkomst.

**EMAS** (Eco Management and Audit Scheme) är EU:s frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsordning. Krav för företag med EMAS är främst att de registrerade produktionsanläggningarna ska uppfylla gällande nationell miljölagstiftning samt att företaget upprättar en miljöpolicy och ett system för miljöledning.

**Externa effekter** av en aktörs produktion eller konsumtion på annan aktörs produktion eller konsumtion sägs vara okompenserade då marknadspriset på en vara eller tjänst under- eller överskattar de samhällsekonomiska kostnaderna av att en viss vara produceras eller konsumeras.

**Faktorinkomster** är ersättning till insatsvarorna (faktorerna), oftast till kapital och arbetskraft, för insatsen i produktionen.

**Flexibla mekanismer** är former för överföring av tillstånd/rättigheter att släppa ut klimatpåverkande gaser mellan konventionsparter, t ex handel med utsläppsrätter, inom det s k Kyotoprotokollet (protokoll till klimatkonventionen).

**Flyktiga organiska ämnen** bidrar till uppkomsten av marknära ozon, vilket kan ha negativ inverkan på växtlighet och människors hälsa. Utsläppen härrör bland annat från biltrafik, bostadsuppvärmning och avdunstning av bensin och lösningsmedel.

**Friktionsarbetslöshet** är arbetslöshet som uppstår t ex vid byte av arbete eller övergång från studier till arbete.

**FoU** är en förkortning av forskning och utveckling.

**Freoner** är syntetiska gaser (CFC, HCFC, triklortetan). Freoner förstör ozonskiktet, vilket medför en kraftig ökning av UV-strålning på jorden.

**FSC** (Forest Stewardship Council) är en frivillig certifieringsstandard för skogsbruk. FSC ställer specifika ekologiska, sociala och ekonomiska krav på skogsbruket.

**Fåmansbolag** är ett aktiebolag där ledning och ägare utgörs av samma eller delvis samma alternativt nära besläktade personer.

**Förädlingsvärde** är värdet av ett företags produktion minus värdet av de olika insatsvaror som används.

**Försörjningsbörda** är ett mått där den del av befolkningen som finns tillgänglig för produktionen ställs i relation till alla dem som produktionen skall räcka till.

**Förvärvsfrekvens**, se arbetskraftsdeltagande.

**Helårsstudent** motsvarar en persons heltidsstudier på högskolenivå (40 poäng per år).

**Humankapital** är människors kunskaper, färdigheter och andra till produktionsförmågan bidragande fysiska och psykiska egenskaper, vilka förvärvats genom investeringar i utbildning, hälsovård etc.

**Internränta** är den räntesats som gör att nuvärdet av alla in- och utbetalningar i samband med ett investeringsprojekt är lika med noll.

**Investeringskvot** är bruttoinvesteringar i förhållande till BNP. Näringslivets investeringskvot utgörs av bruttoinvesteringarnas andel av förädlingsvärdet.

**ISO 14001** är ett frivilligt internationellt certifieringssystem för miljöledning. Standarden ska underlätta för företag att bedriva ett effektivt och strukturerat miljöarbete och innehåller bland annat krav på att företaget genomför en miljöutredning. ISO står för internationella standardiseringsorganisationen.

**Justerad nettonationalprodukt** används i Långtidsutredningen som ett mått på hållbar utveckling och definieras som konsumtion justerad för värdet av nettoförändringar i realkapital, värdet av naturkapitalstocken, värdet av miljöskador samt handelsbalansnettot.

**Jämviktsarbetslöshet** är den nivå på arbetslösheten som är förenlig med konstanta pris- eller löneökningar.

**Kapitalintensitet** är realkapitalstocken i förhållande till antal arbetade timmar eller antalet sysselsatta.

**Klimatpåverkande gaser** är gaser som leder till en ökning av växthus-effekten. Främst utgörs dessa av koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), fluorkolväten, perfluorkolväten samt svavelhexafluorid.

**Kolmonoxid** är en lukt- och färglös gas som bildas vid ofullständig förbränning i en bensinmotor, t ex vid tomgång och höga varvtal. Vid kallstart är halten särskilt hög. Påverkar människans hjärt- och kärlsystem.

**Komparativa fördelar** är ett begrepp som används för att förklara specialisering och handel mellan länder. Om kostnaden vid produktion av vara x i förhållande till kostnaden för produktion av vara y är lägre i land A än i land B, sägs land A ha en komparativ fördel i att producera vara x framför land B.

**Konsumentöverskott** är betalningsviljan utöver det pris som betalades för varan.

**Kostnadseffektivitet** uppnås då givna mål nås till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

**Kretsloppsanpassning** definieras i Långtidsutredningen som en anpassning till återanvändning och återvinning av material som annars skulle ha blivit avfall.

**Kunskapsintensiv produktion** är verksamheter där mer än fem procent av de sysselsatta har en akademisk utbildning längre än tre år.

**Kväveoxider** är en grupp gaser bestående av kväve och syre som bildas vid förbränning. I fuktig luft omvandlas kväveoxider till salpetersyra, vilket faller ned som surt regn.

**Kyotoprotokollet** antogs 1997 till klimatkonventionen. Det omfattar bindande åtaganden för industriländerna om minskningar av vissa klimatpåverkande utsläpp.

**Köpkraftsjusterad** innebär att t ex BNP justeras, för att eliminera skillnader i prisnivå mellan länder. Efter en sådan justering kan en real jämförelse mellan länder göras, dvs den mängd varor och tjänster som produceras i olika länder kan jämföras.

**Latent arbetssökande** är personer utanför arbetskraften som i SCB:s arbetskraftsundersökningar uppger att de skulle vilja arbeta, men inte söker arbete.

**Levnadsnivåundersökningarna** (LNU) är en individdatabas som administreras av Institutet för socialforskning (SOFI) vid Stockholms universitet. Ungefär var tusende person i befolkningen 15–75 år intervjuas om sina levnadsvillkor. LNU började produceras 1968 och uppföljningar har gjorts 1974, 1981 och 1991.

**Långtidsarbetslös** är en beteckning på en person över 24 år som varit arbetslös i mer än 6 månader. Internationellt anses personer som varit arbetslösa mer än 12 månader vara långtidsarbetslösa.

**Långtidsinskriven** är en beteckning på en person som varit inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen i mer än 24 månader utan längre avbrott för arbete.

**Lönepremie**, se utbildningspremie.

**Marginal-effekt** mäter i vilken utsträckning en förändring av bruttoinkomsten leder till förändrad disponibel inkomst eller konsumtionsförmåga.

**Miljökuznetskurvan** visar sambandet mellan inkomst eller BNP per person och miljöpåverkande utsläpp i form av ett upp- och nedvänt U. Detta innebär att vid en låg nivå på inkomst eller BNP per person ökar utsläppen i takt med ökande inkomst i ett land. Vid en viss nivå på inkomst eller BNP per person tenderar emellertid utsläppen att minska när inkomsten fortsätter att öka.

**Miljöpåverkan** sker i form av utsläpp av olika ämnen.

**Miljöresurser** är luft, vatten, skogsekosystemet och jordbruks-ekosystemet.

**Miljötillstånd** eller **miljö kvalitet** kan mätas genom provtagningar i luft, vatten, mark etc. Genom provtagningarna bestäms graden av försurning, övergödning etc. Tillståndet och kvaliteten påverkas av förändrade utsläpp av olika ämnen.

**Miljöutgifter** är näringslivets kostnader för rening av luft- och vattenutsläpp och omhändertagande av miljöfarligt avfall samt offentlig sektors utgifter för avfallshantering och avloppsrening.

**Naturresurs** är en resurs som utvinns för ekonomisk vinning, t ex metaller, fossila bränslen, fisk, vilt, bär och svamp.

**NAIRU** (Non-Acceleration Inflation Rate of Unemployment) är en benämning på den "naturliga" arbetslöshetsnivån. Se även jämvikts-arbetslöshet.

**Nettonationalprodukt (NNP)** är BNP minus förslitning av kapital.

**OECD** är en förkortning av Organization for Economic Development and Cooperation.

**Outsourcing** innebär att ett företag lägger ut produktion av insatsvaror eller -tjänster på en underleverantör.

**Personaloptioner** är optioner kopplade till både anställning och företagets värdeutveckling. De används som ett verktyg för att behålla attraktiv arbetskraft.

**Realkapital** är den produktionsapparat som består av maskiner, byggnader, transportmedel, vägar m m.

**Reallön** är lönens köpkraft efter att inflationen räknats bort.



**Regressionsmodell** är en modell som bygger på det matematiska samband som bäst passar empiriska data.

**Reservationslön** är den lägsta lön, vid vilken en individ är beredd att acceptera erbjudande om arbete.

**Riskkapital** är kapital som investeras i en riskfylld placering med osäker avkastning, som t ex en aktie. Vanligtvis åsyftas kapital som investeras i onoterade företag eller företag som är under uppbyggnad.

**Riskpremie** är det tillägg till avkastningen som en investerare kräver som kompensation för risken för oväntade avkastningsförändringar.

**RULC** (Relative Unit Labour Cost) är total arbetskraftskostnad per producerad enhet relativt konkurrentländerna.

**Skattebas** är den verksamhet, produktion eller dylikt på vilken skatt beräknas.

**Skattakil** är skillnaden mellan vad en köpare av t ex en tjänst betalar och vad den som utför tjänsten får behålla efter skatt.

**Skatteskvot** är skatterna som andel av BNP.

**Svaveldioxid** är en gas bestående av svavel och syre som bildas vid förbränning av svavelhaltiga bränslen som svartlut och olja. I kontakt med fuktig luft omvandlas svaveldioxid till svavelsyra. Utsläppet bidrar till försurningen.

**Sysselsatt** är en person, enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar, som arbetat minst en timme (under mätveckan) eller som har ett arbete, men var tillfälligt frånvarande (under mätveckan) till följd av t ex sjukdom, semester eller föräldraledighet.

**Sysselsättningsgrad** är den andel av den arbetsföra befolkningen som är sysselsatt i reguljärt arbete (med eller utan anställningsstöd).

**Terms-of-trade** är kvoten mellan exportpriser och importpriser. Förbättrad terms-of-trade innebär att exportpriserna stiger relativt importpriserna, dvs bytesrelationen med omvärlden blir mer förmånlig.

**TIMSS** är en förkortning av The Third International Mathematics and Science Study. Det är ett internationellt jämförbart test av grund- och gymnasieelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap.

**Totalfaktorproduktivitet** är förädlingsvärde i förhållande till insatsen av samtliga produktionsfaktorer.

**Transaktionskostnader** är kostnader för beräkningar, underlag och avtal som ligger till grund för själva transaktionen. Som exempel kan nämnas växlingskostnader, juridiska kostnader för kontrakt och avtal samt transportkostnader.

**Tungmetall** är t ex arsenik, bly, kadmium, kvicksilver, krom, nickel, koppar och zink. Metallerna är skadliga för växter, djur och människor om de uppträder i alltför höga halter. Flera av dessa ämnen kan lagras i levande vävnader och bli kvar där under mycket lång tid.

**Undvikandekostnad**, se eco-margin.

**Utbildningspremie** är den extra inkomst som uppkommer till följd av att en individ studerar ett extra år eller skaffar sig en högre examen.

**Utsläppsrätter/kvoter** är en definierad delmängd av den totalt tillåtna utsläppsmängden i ett land som fastställs av staten. Staten kan ge bort eller sälja utsläppsrätter till olika aktörer som bidrar till utsläppen, vilka i sin tur köper och säljer rätter/kvoter av varandra i syfte att få till stånd kostnadseffektiva utsläppsminskningar.

**Vakans** är ett ledigt arbete.

**Vinstandel** är realkapitalets andel av förädlingsvärdet.

**Växthuseffekt** uppstår då värmestrålning från jorden absorberas av bland annat koldioxid och vattenånga. Vid ökade utsläpp av koldioxid förstärks växthuseffekten.

**Övergångsfrekvens** är andel av en viss åldersgrupp som påbörjar studier inom gymnasiet eller högskolan.

## Diagramförteckning

2.1	Utveckling av BNP per person i Sverige, EU och USA 1970-1998 .....	20
2.2	Skillnad mellan Sverige och EU i tillväxt av BNP per person 1971-1998 .....	21
2.3	BNP per person och BNI per person i Sverige 1970-1998 .....	23
2.4	Bruttoinvesteringar som andel av BNP 1970-1998 .....	29
2.5	Finansiellt sparande i offentlig sektor som andel av BNP 1990-1998 .....	45
4.1	Utbud av arbetskraft 1998-2030 .....	71
4.2	Andel av befolkningen som är sysselsatt 1970-2030 .....	74
4.3	Primärt sparande i pensionssystemet samt fondutveckling 2000-2050 .....	79
4.4	Utveckling av kommunal konsumtion och demografiskt framräknad efterfrågan på kommunala välfärdstjänster 2000-2030 .....	103
5.1	Samband mellan BNP och miljö kvalitet .....	119
5.2	Utsläpp av koldioxid, svaveldioxid och kväveoxid i förhållande till förädlingsvärdet inom olika branscher 1993 ..	121
5.3	Samband mellan vissa miljöutsläpp och BNP per person i olika länder .....	122
5.4	Samband mellan BNP per person och utsläpp av koldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen samt svaveldioxid 1900-1990 .....	125
5.5	Samband mellan BNP per person och aggregerad undvikandekostnad per person för de viktigaste miljöutsläppen 1900-1990 .....	126
5.6	Aggregerad undvikandekostnad för viktiga miljöutsläpp 1900-1990 .....	127
5.7	Marginalkostnadskurva för reduktion av koldioxidutsläpp i Sverige .....	132
6.1	Arbetslösheten i Sverige, EU och USA 1980-1998 .....	150

---

6.2	Arbetslösa och personer utanför arbetskraften som andel av befolkningen samt sysselsättningsgrad 1988-1998 .....	151
6.3	Långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen som andel av arbetskraften december 1991-oktober 1999 .....	154
6.4	Fördelning av arbetslöshetsrisk .....	158
6.5	Arbetslöshetsnivå för personer med utomnordiskt respektive svenskt medborgarskap som andel av arbetskraften 1991-1998 .....	159
6.6	Relativ arbetslöshetsrisk för ungdomar med utländsk bakgrund .....	160
6.7	Beveridge-kurva för Sverige 1980-1999 .....	167
6.8	Relation mellan lönespridning och spridning i poäng från internationellt färdighetstest .....	177
6.9	Befolkning i arbetsför ålder 1960-2030 .....	179
6.10	Arbetskraften som andel av befolkningen 1970-2030 .....	180
7.1	Befolkningens utbildningsnivå 1971 och 1998 .....	192
7.2	Nyborjare och helårsstudenter vid högskolan 1978-1998 ..	198
7.3	Nettoinvandring efter utbildningsnivå 1990-1998 .....	218
8.1	Direktinvesteringsflöden 1990-1998 .....	225
8.2	Procentuell förändring av förädlingsvärdet år 2015 jämfört med basscenariot .....	231
8.3	Utvecklingen av kunskapsintensiv, kapitalintensiv och arbetsintensiv produktion 1990-1998 .....	232
8.4	Arbetskraftskostnadens komponenter i Sverige i relation till OECD-genomsnittet 1970-1996 .....	244

## Tabellförteckning

2.1	Tillväxt, resursinsats och produktivitet .....	25
2.2	Arbets- och totalfaktorproduktivitet i näringslivet .....	31
2.3	Genomsnittlig årlig inflationstakt i konsumentpriser .....	44
3.1	Ackumulerad tillväxt i basscenariot från 1998 .....	55
3.2	Offentlig sektor som andel av BNP respektive antal sysselsatta .....	56
3.3	Nyckeltal basscenariot .....	58
3.4	Ackumulerad tillväxt i lågtillväxtscenariot från 1998 .....	60
3.5	Ackumulerad tillväxt i högtillväxtscenariot från 1998 .....	60
3.6	Den offentliga sektorns finanser i de tre scenarierna .....	61
3.7	Nyckeltal lågtillväxtscenariot .....	62
3.8	Nyckeltal högtillväxtscenariot .....	63
4.1	Genomsnittlig årlig förändring av inkomstindex 1960-1998 .....	79
4.2	Demografiskt betingad efterfrågeutveckling för vissa kommunala verksamheter baserad på 1997 års kostnader..	82
4.3	Efterfrågeutvecklingen inom äldreomsorg och sjukvård baserad på ett antagande om gradvis förbättrad hälsa .....	84
4.4	Skattebaser och skatteintäkter .....	89
4.5	Utvecklingen på arbetsmarknaden fram till år 2030 .....	101
4.6	Genomsnittlig procentuell utveckling för vissa nyckelvariabler 1998 till 2015 och 2015 till 2030 .....	102
5.1	Makroekonomiska effekter vid införandet av Kyotoprotokollet .....	135
5.2	Miljöjusterad nettonationalprodukt (NNP) .....	145
6.1	Andel av samtliga arbetslösa som lämnat arbetslösheten .	154
6.2	Relativa arbetslöshetsrisker .....	156
6.3	Åldersstandardiserad utbildningsnivå för personer födda i Sverige respektive utomlands 1970 och 1990 .....	161
6.4	Tillfälligt anställda efter anställningens art 1990-1998 .....	163
6.5	Förklaringar till ökad jämviktsarbetslöshet i Sverige 1990-1995 .....	168

6.6	Arbetslöshet för lågutbildade relativt högutbildade män i några OECD-länder 1975-1996 .....	176
6.7	Arbetskraft, arbetskraftsdeltagande och ålderssammansättning .....	181
6.8	Kumulerad tillväxt från 1998 i scenario med arbetstidsförkortning (basscenario inom parentes) .....	185
7.1	Befolkningens utbildningsnivå och genomsnittligt antal utbildningsår i ett urval av OECD-länder .....	193
7.2	Genomsnittliga testresultat från IALS-studien efter utbildningsnivå 1994-1995 .....	195
7.3	Andel av befolkningen i eftergymnasial utbildning per åldersgrupp i ett urval av OECD-länder 1985, 1990 och 1996 .....	199
7.4	Resultat i matematik och fysik efter studieinriktning i gymnasiet .....	201
7.5	Uttagna examina från högskolan respektive avlagda doktorsexamina vid olika fakulteter 1984/85-1997/98 .....	202
7.6	Deltagande i vidareutbildning för 25-64-åringar 1994-1995 .....	204
7.7	Internräntor för olika längre eftergymnasiala utbildningar fördelade på inriktning och sektor 1990 och 1995 .....	206
7.8	Arbetslöshet för personer med högst gymnasium relativt personer med eftergymnasial utbildning 1990-1998 .....	207
7.9	Förändring i efterfrågan på olika utbildningar fördelad på olika effekter .....	209
7.10	Sysselsatta i näringslivet fördelade på utbildningskategorier 1995 och 2010 .....	210
8.1	Företagsfusioner i världen, EU och Sverige 1990 och 1998 .....	225
8.2	Utlandsandel hos de svenska internationella industrikoncernerna .....	226
8.3	Andel sysselsatta inom olika sektorer och antal sysselsatta totalt 1980, 1990 och 1998 .....	234
8.4	Andel genuint nyetablerade företag respektive företag i konkurs av den totala företagsstocken före, under och efter krisen i början av 1990-talet .....	237
8.5	Ackumulerat antal genuint nyetablerade företag och företag i konkurs 1990-1998 samt nettotillskott .....	238
8.6	Andel sysselsatta i privat och offentlig tjänstesektor av totalt antal sysselsatta 1994 .....	238
8.7	Andel privat anställda i vissa tjänstesektorer 1990 och 1998 .....	240

---

8.8	Olika former av teknikpenetration .....	242
8.9	Indikatorer på företagsklimatet .....	248
8.10	Total kostnad för arbetsgivaren för olika yrkeskategorier ...	253
8.11	Baskunskaper och andel av befolkningen med högre utbildning 1996 .....	255
8.12	Personbeskattning 1999 .....	256
8.13	Indikatorer på administrativ börda vid företagsregistrering .....	256
8.14	Arbetsrätt i slutet av 1990-talet .....	258





## Referenser

- Ackum-Agell, S. [1996], "Svensk arbetsmarknadspolitik under konjunkturuppgången", FIEF Reprint Series No. 110, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF), Stockholm.
- Ackum-Agell, S. Björklund, A. & Harkman, A. [1995], "Unemployment Insurance, Labour Market Programmes and Repeated Unemployment in Sweden", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 2, No. 1.
- Agell, J. [1996], "Why Sweden's Welfare State Needed Reform", *Economic Journal*, november 1996, Vol. 106, No. 439.
- Agell, J. [1999], "Välfärdstat, tillväxt och samhällsekonomisk effektivitet", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Agell, J., Englund, P. & Södersten, J. [1995], *Svensk skattepolitik i teori och praktik – 1991 års skattereform*, Bilaga 1 till SOU 1995:104.
- Agnarsson, S. & Anxo, D. [1995], "Ett internationellt perspektiv på arbetstidsförkortning, driftstid och sysselsättning", Rapport till Metalls arbetstidsgrupp, Stockholm.
- Ahlroth, S., Björklund, A. & Forslund, A. [1994], "The Output of the Swedish Education Sector", Working Paper, No. 43, Konjunkturinstitutet.
- AMS, Statistiktjänst.
- AMS [1998a], "Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1998", URA 1998:8, AMS utredningstjänst.
- AMS [1998b], "90-talets arbetsmarknad", URA 1998:5, AMS utredningstjänst.
- AMS [1999], "EU/EES-ärenden – Antal tremånaderssökanden m.m. 1998", Feu 1999:2, AMS Försäkring, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Andersson, A., Bastin, M. & Wikman, A. [1998], *Nya relationer i arbetslivet*, Arbetlivsinstitutet, Stockholm.
- Anxo, D. & Lundström, S. [1998], "Arbetstidspolitik i ett europeiskt perspektiv", Rådet för arbetslivsforskning, Stockholm.

- Arai, M., Regnér, H. & Schröder, L. [1999], *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999/2000.
- Arnberg, E. & Lövblad, G. [1985], *Minskade svavelutsläpp 1970–1983 – Kartläggning av orsaker*, Stockholm/Göteborg.
- Aronsson, T. & Löfgren, K. G. [1999], "Tillväxt och makroekonomisk instabilitet", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Barro, R. [1999], "Human Capital and Growth in Cross-Country Regression", *Swedish Economic Policy Review* (under publicering).
- Bergman, L. [1989], *Tillväxt och miljö – en studie av målkonflikter*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1990, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Bishop, M. & Kay, J. [1988], *Does privatization work? Lessons from the UK*, London Business School.
- Björklund, A. [1999], "Utbildningspolitik och utbildningens lönsamhet", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Björklund, A. & Kjellström, C. [1994], "Avkastningen på utbildning i Sverige 1968 till 1991", i Eriksson, R. & Jonsson, J. (red.), *Sorteringen i skolan*, Carlssons förlag, Stockholm.
- Björklund, A. m.fl. [1998], *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?*, Välfärdspolitiska rådets rapport, SNS Förlag, Stockholm.
- Blanchard, O. [1999], *European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions*, hemsida på internet <http://web.mit.edu/blanchar/www/articles.html>, 1999-12-01.
- Blomström, M. [1999], "Internationalisering och tillväxt", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Blomström, M., Fors, G. & Lipsey, R., [1997], "Foreign Direct Investment: Home Country Experience in the United States and Sweden", *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 445, s. 1787–1797.
- Bohm, P. [1997], "Joint Implementation as Emission Quota Trade: an Experiment among four Nordic Countries", NORD Energy, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn.
- Bornmalm-Jardelöw, G. [1988], *Högre utbildning och arbetsmarknad*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Buijink, Janssen & Schols [1999], "Corporate effective tax rates in the European Union", Fiscal affairs Group och The Maastricht Accounting and Auditing, Research and Education Centre of the University of Maastricht (MARC Research Project).

- Böhringer, C., Harrison, G. W. & Rutherford, T. [1998], "Sharing the Burden of Carbon Abatement in the European Union", Paper presented at the joint IEW/ EMF workshop on Integrated Assessment of Climate Change, Vienna, June 23-25, 1997.
- Calmfors, L. [1993], "De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten", i *Nya villkor för ekonomi och politik*, Ekonomikommisionens förslag, Bilaga 4 till SOU 1993:15.
- Calmfors, L. & Holmlund, B. [1999], "Arbetsmarknad, arbetslöshet och tillväxt", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Calmfors, L. & Persson, M. [1999], "Tillväxt och ekonomisk politik – en översikt", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Carling, A. m.fl. [1999], "Lönebildning och konkurrenskraft vid låg inflation", stencil, Industrins Ekonomiska Råd (IER).
- Carling, K., Holmlund, B. & Vejsiu, A. [1999], "Do Benefits Cuts Boost Job Findings? – Swedish Evidence from the 1990s", Working Paper 1999:8, IFAU, Office of Labour Market Policy Evaluation.
- Carling, K. m.fl. [1996], "Unemployment Duration, Unemployment Benefits and Labor Market Programs in Sweden", *Journal of Public Economics*, Vol. 64.
- Castells, M. [1998], *Nätverkssamhällets framväxt*, band 1, i serien Informationsåldern, Ekonomi, samhälle och kultur, Bokförlaget Daidalos AB, Göteborg.
- Castells, M. [1999], "Utvecklingsmöjligheter i informationsåldern", *Ord & Bild*, nr 3 1999.
- Caves [1998], "Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of New Firms", *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 4.
- Dasgupta, P. & Mäler, K.-G. [1998], "Decentralization Schemes, Cost-benefit Analysis, and net National Product as a Measure of Social Well-being.", Beijer Discussion Paper Series, No. 116, Beijer Institutet vid Kungliga Vetenskapsakademien, Stockholm.
- Davidsson, P., Lindmark, L. & Olofsson, C. [1994], *Dynamiken i svenskt näringsliv*, Studentlitteratur, Lund.
- Davidsson, P., Lindmark, L. & Olofsson, C. [1996], *Näringslivsdynamik under 1990-talet*, Ordförrådet, Stockholm.
- Disney, R. [1996], *Can We Afford to Grow Older?*, MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Dowrick, S. [1996], "Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside", *Economic Journal*, november 1996, Vol. 106, No. 439.

- Dir. 1998:07, *Beredningen om mål i miljöpolitiken*, Miljödepartementet.
- Dir. 1998:40, *Översyn av åtgärder inom klimatområdet*, Miljödepartementet.
- Dir. 1999:25, *Möjligheterna att utnyttja Kyotoprotokollets flexibla mekanismer i Sverige*, Näringsdepartementet.
- Ds 1994:22, *Kvalitets- och produktivitetens utveckling i sjukvården 1960-1992*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.
- Ds 1994:24, *Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.
- Ds 1994:71, *Bilagor till Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling, 1980–1992* (Ds 1994:24), Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.
- Ds 1997:26, *Sveriges andra nationalrapport om klimatförändringar*, Miljödepartementet.
- Ds 1997:73, *Lönar sig arbete?*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.
- Ds 1999:43, *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet*, Socialdepartementet.
- Economist [1999], 18 september 1999.
- Edin, P.-A. & Holmlund, B. [1993], "Avkastning och efterfrågan på högre utbildning", *Ekonomisk debatt*, nr 1, årg 21.
- Edin, P.-A., Harkman, A. & Holmlund, B. [1995], "Unemployment and Wage Inequality", uppsats presenterad vid konferensen Unemployment and Wage Dispersion – Is There a Trade-off?, till minne av Assar Lindbeck den 16-18 juni.
- Eklund, K. [1998], *Jakten på den försvinnande skatten - globalisering och rörliga skattebaser*, SNS förlag, Stockholm.
- Elmeskov, J., Martin, J. & Scarpetta, S. [1998], "Key Lessons for Labour Market reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 5, No. 2.
- Ernst & Young [1999a], *World Wide Corporate Tax Guide*.
- Ernst & Young [1999b], *World Wide Executive Tax Guide*.
- European Commission [1998], *European Economy*, No. 66.
- European Commission [1999a], *Electronic Commerce and Telework Trends* (ECaTT).
- European Commission [1999b], *Economic and structural reform in the EU* (Cardiff II).
- European Commission [1999c], *Synthesis report on structural reforms in Member States*, Economic Policy Committee, EPC/II/169/99.

- Feenstra, R. [1998], "Foreign Direct Investment and Employment", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 5, No. 1.
- Finansdepartementet [1999], *Nationell rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader – Sverige*.
- Finansdepartementet [2000a], *Vad är hållbar utveckling?*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm, (under publicering).
- Finansdepartementet [2000b], *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm, (under publicering).
- Fischer, S. [1993], "The role of macroeconomic factors in growth", *Journal of Monetary Economics*, 32.
- Fors, G. [1997], "Utilization of R&D Results in the Home and Foreign Plants of Multinationals", *Journal of Industrial Economics*, Vol. XLV, s. 341–358.
- Fredriksson, P. [1994], "The Demand for Higher Education in Sweden: Theory and Evidence", Working Paper 1994:14, National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Fölster, S. [1998], *Kommuner kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden*, Ds 1998:15, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.
- Giertz, E. [1999], *Kompetens för tillväxt. Verksamhetsutveckling i praktiken*, Celemi, Malmö.
- Griliches, Z. [1979], "Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth", *Bell Journal of Economics*, 10, s. 92–116.
- Grossman, G. M. & Kreuger, A. B. [1994], "Economic Growth and the Environment", Working Paper, No. 4634, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Hansson, I. & Norrman, E. [1996] *Skatter – teori och praktik*, SNS förlag, Stockholm.
- Hansson, P. [1997], "Trade, Technology and Changes in Employment of Skilled Labour in Swedish Manufacturing", FIEF Reprint Series, No. 117, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF), Stockholm.
- Hansson, P. [1999], "Relative Demand for Skills in Swedish Manufacturing: Technology or Trade?", FIEF Working Paper Series, No. 152, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF), Stockholm.
- Hansson, P. & Lundberg, L. [1995], *Från basindustri till högteknologi*, SNS Förlag, Stockholm.
- Harkman, A. [1999], "Om långtidsarbetslöshetens orsaker", URA 1999:11, AMS utredningsenhet.

- Harkman, A. m.fl. [1998], "90-talets arbetsmarknad", URA 1998:5, AMS utredningsenhet.
- Hartog, J. [1999], "Behind the Veil of Human Capital", *OECD Observer*, No. 2.
- Heikensten, L. [1989], "Långtidsutredningarna – ställning, inriktning och metod", *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 1, s. 23–32.
- Henrekson, M. [1996], "Sweden's Relative Economic Performance: Lagging Behind or Staying on Top?", *Economic Journal*, Vol. 106, No. 439, november 1996.
- Henrekson, M. [1999], "Drivkrafter för entreprenörskap, nyföretagande och företagstillväxt", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Holden, S. & Nymoen, R. [1998], "Measuring Structural Unemployment: Is There a Rough and Ready Answer?", stencil, Nationalekonomiska institutionen, Oslo universitet.
- Holmlund, B. [1995], "Livstidsjobb och korta jobb", *Arbetsmarknad och arbetsliv*, årg. 1, nr 2.
- Holmlund, B. & Kolm, A.-S. [1998], "Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 4.
- HUI [1999], "Internethandel – ur ett detaljhandelsperspektiv", Forskningsrapport S40.
- Hultcrantz, L. [1999], "Är en stor tjänsesektor förenlig med god ekonomisk tillväxt?", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Hägerhäll, B. (red.) [1989], *Vår gemensamma framtid*, Rapport från Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av statsminister Gro Harlem Brundtland, Prisma/Tidens förlag.
- Högskoleverket, beställt datamaterial.
- Högskoleverket [1999a], "Räcker kunskaperna i matematik?", Bedömningsgruppen för högskolestudenternas kunskaper i matematik, Högskoleverket, Stockholm.
- Högskoleverket, [1999b], "Vad hände sedan? Avnämarna av gymnasieskolan och av högskolans grundutbildning", Rapport, 1999:7 R, Högskoleverket, Stockholm.
- IEA [1998], *Mathematics and Science Achievement in the Final Year of Secondary School: IEA's Third International Mathematics and Science Report*, hemsida på internet <http://timss.bc.edu/TIMSS1/Achievement.html>, 1999-12-01.
- IMF [1997], *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington.
- Industriförbundet [1999], "Flera utländska uppköp av småföretag", pressmeddelande 19 april 1999.

- Industriförbundet m.fl. [1999], "Invandring och utvandring bland högutbildade", Rapport från Migrationsgruppen, juni 1999.
- Institute for Management Development (IMD) [1999], *The World Competitiveness Yearbook 1999*.
- Invest in Sweden Agency (ISA) [1999], *I huvudet på ett företag – om huvudkontorets roll och lokalisering*, rapport från ISA:s ekonomiska råd, ISA, Stockholm.
- IVA [1996], *Miljödriven teknikutveckling – en IVA-studie om miljöhänsyn som drivkraft för teknikutvecklingen i svensk näringsliv*, IVA-rapport 417, Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Stockholm.
- Jakobsson, U. [1996], "Ekonomerna, prognoserna och den svenska modellen", i Jonung, L. (red.), *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, Ekerlids förlag, Stockholm.
- Jakobsson, U. (red.) [1999], *Vägen till välstånd*, Konjunkturrådets rapport 1999, SNS förlag, Stockholm.
- Jacobsson, S., Sjöberg, C. & Wahlström, M. [1999], "Vad förklarar bristen på elektronikingenjörer och datavetare i Sverige?", *Ekonomisk Debatt*, nr 5.
- Jansson, F. [1997], "Rörlighet och åldersstruktur", URA 1997:13, AMS utredningsenhet.
- Johansson, S., Lundborg, P. & Zetterberg, J. [1998], *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning*, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF), Stockholm.
- Jonung, L. [1999], *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, Ds 1999:9, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.
- Karlsson, A. & Schantz, E. [1998], "Utan fast kontrakt", delrapport från LO-projektet Ökad Sysselsättning, LO, Stockholm.
- Kindbom, K., Sjöberg, K. & Lövblad, G. [1993], "Emissioner av svavel, kväve och alkaliskt stoft i Sverige 1900-1990", i *Beräkning av ackumulerad syrablastning från atmosfären till de svenska ekosystemen*, Delrapport 1, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Göteborg
- Konjunkturinstitutet [1999a], *Konjunkturbarometern*, september 1999.
- Konjunkturinstitutet [1999b], *Miljö och ekonomi – scenarier fram till år 2015*, Bilaga 2 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fakta Info Direkt, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet [2000], *Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2015*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm.

- Korpi, W. [1996], "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts", *Economic Journal*, Vol. 106, No. 439, november 1996.
- Kram, T. [1998], "The Energy Technology Systems Analysis Programme: History, the ETSAP Kyoto Statement and Post-Kyoto Analysis", Paper Presented at OECD Workshop Climate Change and Economic Modelling, Background Analysis for the Kyoto Protocol, Paris, September 17–18, 1998.
- Krantz, O. [1995], "Swedish Historical National Accounts", Institutet för ekonomisk historia, Umeå universitet.
- Kriström, B. [1999], "Tillväxt, sysselsättning och miljö", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Krueger, A. [1998], "Reassessing the View That American Schools are Broken", *FRBNY Economic Policy Review*, Vol. 4, No. 1, Federal Reserve Bank of New York.
- Krueger, A. & Lindahl, M. [1999], "Education for Growth in Sweden and the World", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 6, No. 2.
- Krugman, P. [1994], "Past and Prospective Causes of High Unemployment", i *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Kågesson, P. [1997], *Growth versus the Environment – is there a trade-off?*, doktorsavhandling, Lunds universitet.
- Layard, R. & Nickell, S. [1997], "Labour Market Institutions and Economic Performance", Discussion Paper No. 23, Leverhulme Programme, Institute of Economics and Statistics, Oxford University.
- Lindh, T. & Malmberg, B. [1996], "God tillväxt när 40-talisterna fyller 50 år", *Ekonomisk Debatt*, årg 24, nr 4.
- Lindbeck, A. [1997], *The Swedish Experiment*, SNS förlag, Stockholm.
- Lindbeck, A. [1999], "Svensk ekonomisk tillväxt i internationellt perspektiv", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Lindén, C. & Kvarnström, C. [1999], "Baskompetens – grunden för kompetenshöjning", *Nya jobb & företag*, Rapport nr 3, Svenska EU-programkontoret.
- Lindmark, M. [1998], *Towards Environmental Historical National Accounts for Sweden*, doktorsavhandling, Umeå Studies in Economic History; 21, Umeå universitet.
- Lundberg, L. [1997], "Utbildning, konkurrenskraft och struktur-omvandling", i Bergström, V. (red.), *Arbetsmarknad och tillväxt – Tio års forskning med facket*, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF), Ekerlids förlag, Stockholm.



- Lundberg, L. [1999], *Sveriges internationella konkurrenskraft*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 1999/ 2000, Fakta Info Direkt, Stockholm.
- Lundborg, P. & Zetterberg, J. [1998], *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning*, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF), Stockholm.
- Lundén, B. & Sundström, G. [1999], "Chockhöjda hemtjänsttaxor: Hur gick det för vårdtagarna?", *Socialmedicinsk tidskrift*, årg 76, nr 4, s. 387–392.
- McKinsey Global Institute [1994], *Employment Performance*.
- Mason, G. [1996], "Graduate Utilisation In British Industry: The Initial Impact Of Mass Higher Education", *National Institute Economic Review*, May.
- Mellander, E. [1999], "The Multi-Dimensional Nature of Labor Demand and Skilled-Biased Technical Change", stencil, Industrins Utredningsinstitut (IUI), Stockholm.
- Mellander, E. & Skedinger, P. [1999], "Corporate Job Ladders in Europe: Wage Premia for University vs. High School Level Positions", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 6, No. 2, autumn 1999.
- Modigliani m.fl. [1998], "An Economists' Manifesto on Unemployment in the European Union", *BNL Quarterly Review*, Vol. 51.
- Molander, P. [1995], *Miljön som långsiktig restriktion*, Bilaga 2 till Långtidsutredningen 1995, Fritzes, Stockholm.
- Morgan Stanley Dean Witter [1999], *Global IT Investment*.
- Mortensen, D. T. & Pissarides, C. A. [1999], "Unemployment Responses to 'Skilled-Biased' Technology Shocks: the Role of Labour Market Policy", *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 455.
- National Utility Services Scandinavia [1998], *Nationell undersökning av elkostnader för mellanstor industri april 1997–april 1998*, november 1998.
- Naturvårdsverket [1998], *deFacto 1998: Uppföljning av föreslagna nationella miljö kvalitetsmål*, Stockholm.
- Naturvårdsverket [1999a], hemsida på internet, [www.environ.se](http://www.environ.se), 1999-12-01.
- Naturvårdsverket [1999b], "Mindre kväve, mer koldioxid från vägtrafiken", pressmeddelande 1999-11-16.
- Nelander, S., Lindgren, V. & Nelander, K. [1999], *Anställningsformer och arbetstider på en arbetsmarknad i förändring*, Löne- och arbetslivsenheten, LO, hemsida på internet, [www.lo.se/aktuellt/aktuellt/htm](http://www.lo.se/aktuellt/aktuellt/htm), november 1999.

- Nordiska ministerrådet [1997], *Budgetkonsolidering i de nordiska länderna – finanspolitik för hållbar ekonomisk tillväxt och välfärd*, TemaNord 1997:554, Nordiska rådet, Köpenhamn.
- Norrman, E. & Robertson, P. [1998], *Den ekonomiska integrationen och effekterna på kommunernas framtida finansieringsmöjligheter*, Bilaga 2 till Kommunerna i framtiden – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2010, Svenska Kommunförbundet, Kommentus förlag, Stockholm.
- NUTEK [1991], *Koldioxid: utsläpp och beräkningsmetodik*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- NUTEK [1992], *Näringslivets utveckling till 2004 – tillväxt eller stagnation*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 1992, Allmänna förlaget, Stockholm.
- NUTEK [1997], *Market Shares, Relative Prices and Quality*, B 1997:9, NUTEK Förlag, Stockholm.
- NUTEK [1999a], *Kretsloppsanpassning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fakta Info Direkt, Stockholm
- NUTEK [1999b], *Näringsliv, kompetens och regionala utbildnings-system – en förstudie*, NUTEK i samarbete med Högskoleverket, Skolverket och Arbetsmarknadsstyrelsen.
- NUTEK [1999c], *Svenskt näringsliv och näringspolitik 1999*, NUTEK Förlag, Stockholm.
- NUTEK [1999d], *Svenskt näringsliv på rätt väg?*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fakta info direkt, Stockholm.
- NUTEK [1999e], *Vad betyder direktinvesteringarna för Sverige?*, B 1999:1, NUTEK Förlag, Stockholm.
- O’Connell, P. J. [1999], ”Adults in Training: An International Comparison of Continuing Education and Training”, Centre for Educational Research and innovation (CERI).
- OECD [a], *Economic Outlook*, olika årgångar.
- OECD [b], *Labour force statistics*, olika årgångar.
- OECD [1990], *Labour force statistics*, 1968–1988.
- OECD [1992], *Economic Outlook*, december.
- OECD [1994], *Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*.
- OECD [1995a], *Jobs Study, Evidence and Explanations, Part II: The Adjustment Potential for the Labour Market*.
- OECD [1995b], *Literacy, Economy and Society – Results of the first International Adult Literacy Survey*.
- OECD [1996a], *Education at a Glance – Indicators*.
- OECD [1996b], *Services, statistics on value added and employment*.
- OECD [1997a], *Employment Outlook*, juli.
- OECD [1997b], *Environmental Data*.

- OECD [1997c], *The Tax/Benefit Position of Employees*.
- OECD [1997d], *The world in 2020 – Towards a new global age*.
- OECD [1998a], *Economic Outlook*, december.
- OECD [1998b], *Economic Surveys – Sweden*.
- OECD [1998c], *Education at a Glance – Indicators*.
- OECD [1998d], *Employment Outlook*.
- OECD [1998e], *Environmental Indicators – Towards Sustainable Development*.
- OECD [1998f], *Human Capital Investment – An International Comparison*.
- OECD [1998g], *Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience*.
- OECD [1998h], *Macroeconomic and structural policies for a successful monetary union*, ECO/GEN(99)1.
- OECD [1998i], *Performance and Regulation Patterns in OECD countries*, Annex 1.
- OECD [1999a], *The Economic and Social Impact of Electronic Commerce, Preliminary Findings and Research Agenda*.
- OECD [1999b], *Economic Outlook*, juni.
- OECD [1999c], *Economic Surveys – Sweden*.
- OECD [1999d], *Employment Outlook*, juni.
- OECD [1999e], *Labour force statistics 1977-1997*.
- OECD [1999f], *Macroeconomic and structural policies for a successful monetary union*.
- OECD [1999g], *Main Economic Indicators*, december.
- OECD [1999h], *National Accounts – Main Aggregates, 1960-1997*.
- OECD [1999i], *Performance and regulation patterns in OECD-countries*.
- OECD [1999j], Statistics, hemsida på internet, [www.oecd.org/std/gdp.htm](http://www.oecd.org/std/gdp.htm), 1999-12-03.
- OECD [1999k], "Structural Reform The Tax and Transfer System", *OECD Economic Surveys – Sweden*.
- OECD [1999l], *Quarterly National Accounts*, 1999:1.
- OECD [1999m], *Taxing Wages*.
- Okeke, S. [1999], "Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1998", URA 1999:8, AMS utredningsenhet.
- Ohlsson, J. & Rehnström, P. [1997], "Sveriges behov av ökad kompetens i näringslivet", i *Kunskap så det räcker – Arton debattinlägg om utbildning och forskning*, SACO och SULF.
- Pindyck, R. & Dixit, A. [1994], *Investments under Uncertainty*, Princeton University Press.
- Ramey, G. & Ramey, V. [1995], "Cross country evidence on the link between volatility and growth", *The American Economic Review*, 85.

- Regeringens proposition [1996/97:45], *Lättnad i ägarbeskattningen i små och medelstora företag*.
- Regeringens proposition [1997/98:145], *Svenska miljömål*.
- Regeringens proposition [1998/91:1], *1999 års budgetproposition*.
- Regeringens proposition [1999/2000:1], *Budgetpropositionen för 2000*.
- Regeringskansliet [1999], *Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändring*, Miljödepartementet.
- RFV, beställt datamaterial.
- Ripe Network Coordination Centre [1999], hemsida på internet, [www.ripe.net](http://www.ripe.net), september 1999.
- RRV [1999], *Lättnad i dubbelbeskattningen*, 1999:20.
- SAF [1999a], *Fakta om skatter*.
- SAF [1999b], Remissyttrande över "Validering av utländsk yrkeskompetens" (SOU 1998:165), 1999-05-17.
- SAF [1999c], *Wages and Total Labour Costs for Workers*.
- SCB [a], *Arbetskraftsundersökningar*, beställt datamaterial.
- SCB [b], *Arbetskraftsundersökningar*, olika årgångar.
- SCB [c], *Befolkningsprogrammet*.
- SCB [d], *Centrala företags- och arbetsställeregistret*, beställt datamaterial.
- SCB [e], *Finansstatistiken*, beställt datamaterial.
- SCB [f], *Nationalräkenskaper*, olika årgångar.
- SCB [g], *Nyföretagandet i Sverige*, Statistiska meddelanden, F15, olika årgångar.
- SCB [h], *Nyföretagandet i Sverige*, Statistiska meddelanden, Nv12, olika årgångar.
- SCB [i], *Konkurser och offentliga ackord*, Statistiska meddelanden, R13, olika årgångar.
- SCB [1996], *Belastningen på havet 1995 av fosfor, kväve, metaller och organiskt material*, Statistiska meddelanden, Na 53 SM 9601.
- SCB [1998a], *Trender och prognoser '98, med sikte på år 2015*.
- SCB [1998b], *Utbildningsstatistisk årsbok*, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB [1998c], *Övergång gymnasieskola – högskola*, Statistiska meddelanden, U 36 SM 9801.
- SCB [1999a], *Arbetskraftsundersökningar*, 15 oktober 1999.
- SCB [1999b], *Export/Importåret 1997–1998*.
- SCB [1999c], "Fortsatt ökning av personalutbildningens omfattning", Pressmeddelande 1999-10-21.
- SCB [1999d], "Miljöföretag och gröna jobb i Sverige", rapport 1999:2.
- SCB [1999e], *Svenskägda företag med verksamhet i utlandet*, Statistiska meddelanden, NV 15 SM 9901.

- SCB [1999f], *Nybörjare, registrerade och examina – universitet och högskolor*, Statistiska meddelanden, U 20 M 9901
- SCB [1999g], *Universitet och högskolor – Forskarutbildning: Nyantagna, registrerade och examinerade läsåret 1997/98*, Statistiska meddelanden, U 21 SM 9901.
- Shafik, N. [1994], "Economic Development and Environmental Quality: An Econometric Analysis", *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, s.757–73.
- Skolverket [1999a], "Avgifter i förskola och fritidshem 1999", Skolverkets rapport 174.
- Skolverket [1999b], "Preliminär statistik elevantal år 1 i gymnasieskolan", hemsida på internet, <http://www.skolverket.se>, 1999-12-01.
- SNS Konjunkturråd [1999], *Vägen till välstånd*, Stockholm.
- Socialdepartementet [2000], *Kommer det att finnas en hjälpande hand?*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm, (under publicering).
- Socialstyrelsen [1996], "Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen", *Äldreomsorg på entreprenad*, SoS-rapport 1996:8, Fritzes, Stockholm.
- Sohlman, Å. [1996], *Framtidens utbildning – Sverige i internationell konkurrens*, SNS Förlag, Stockholm.
- SOU 1991:37, *Räkna med miljön! – förslag till natur- och miljöräkenskaper*, Betänkande av Miljöräkenskapsutredningen, Finansdepartementet, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik – Ekonomikommisionens förslag*, Betänkande av Ekonomikommisionen, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*, Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1996:51, *Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag*, Delbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (ARBOM), Fritzes, Stockholm.
- SOU 1996:119, *Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster*, Delbetänkande av 1992 års företagsskatteutredning, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1997:11, *Skatter, miljö och sysselsättning*, Slutbetänkande av Skatteväxlingskommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1997:17, *Skatter, tjänster och sysselsättning*, Betänkande av Tjänstebeskattningsutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1998:78, *Regelförenkling för framtiden*, Småföretagsdelegationens rapport 4, Fritzes, Stockholm.

- SOU 1998:116, *Stoppreglerna*, Betänkande av Stoppregelsutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1998:165, *Validering av utländsk yrkeskompetens*, Slutbetänkande av Utredningen för värdering av utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå och utländska arbetslivserfarenheter, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1999:27, *DELTA – utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning*, Betänkande av Utredningen om arbetslöshetsersättningen och deltidarbete m. m., Fakta info direkt, Stockholm.
- SOU 1999:69, *Individen och arbetslivet: perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000*, Slutbetänkande från Arbetslivsdelegationen, Fakta info direkt, Stockholm.
- Stigberg, D. [1998], "Digitala varor Välfärdens faror? – Hur elektronisk handel kan komma att förändra ekonomin", rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och IT-kommissionen.
- Stokey, N. [1998], Are there limits to growth?, *International Economic Review*, Vol. 39, s. 1–31.
- Storesletten, K. & Zilibotti, F. [1999], "Utbildning, utbildningspolitik och tillväxt", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Svedberg, P. [1999], "Vad bestämmer skillnader i tillväxt mellan länder?", i Calmfors, L. & Persson, M. (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Svenska kommunförbundet [1997], *Taxor för vård och omsorg – ett hjälpmedel*, Kommentus förlag AB, Stockholm.
- Svenska kommunförbundet [1998a], *Förekomst och omfattning av alternativ drift inom de mjuka sektorerna*, Kommentus förlag, Stockholm.
- Svenska kommunförbundet [1998b], *Hur påverkar en allmän arbetstidsförkortning antalet anställda i kommunerna?*, Bilaga 1 till *Kommunerna i framtiden*, Kommentus förlag, Stockholm.
- Svenska kommunförbundet [1998c], *Kommunerna i framtiden – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2010*, Kommentus förlag, Stockholm.
- Svenska kommunförbundet [1999a], *Kommunernas ekonomiska läge*, oktober 1999.
- Svenska kommunförbundet [1999b], *Konkurrens för fortsatt välfärd? Om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer*, Kommentus förlag, Stockholm.

- Svenska Kommunförbundet [1999c], *Vår framtid - Äldres vård och omsorg inför 2000-talet*, Äldreberedningens slutrapport, Kommentus förlag, Stockholm
- Sveriges Riksbank, *Sveriges betalningsbalans – flöden och stockar, Tabellsamling*, olika årgångar.
- United Nations [1998], *World Investment Report*.
- Utbildningsdepartementet [1999], *Några resultat från Education at a glance – OECD-Indicators 1998*, faktablad.
- Thomson Financial Securities Data [1999], beställt material.
- Towers Perrin [1999], *Worldwide Total Renumeration*.
- Wadensjö, E. [1991], ”Högre utbildning och inkomster”, i Expert-rapport 4 från Produktivitetsdelegationen, Stockholm.
- Wibe, S. [1990], *Miljöeffekter av skattereformen*, Miljövårdsberedningen, Umeå.
- World Economic Forum (WEF) [1999], *The Global Competiviness Report 1999*, Geneva.
- World Bank [1992], *World Development report 1992*, Oxford University Press, Oxford.
- World Resources Institute [1998–99], *World Resources: a report by the World Resources Institute and the International Institute for Environment and Development*, Basic Books, New York.
- Åberg, C.-J. [1997], *Ett svårtskött pastorat – Hur förnya svensk politik?*, SNS förlag, Stockholm.
- Åberg, R. [1999], ”Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbens kvalifikationskrav – ett struktur- eller konjunkturproblem?”, stencil, Umeå universitet.





## Bilagor till Långtidsutredningen 1999/2000

Nr	Namn	Författare
1	Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2015	Konjunkturinstitutet
2	Miljö och ekonomi – scenarier fram till år 2015	Konjunkturinstitutet
3	Svenskt näringsliv på rätt väg?	NUTEK
4	Kretsloppsanpassning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv	NUTEK
5	Sveriges internationella konkurrenskraft	Lars Lundberg, FIEF
6	Är arbetsmarknaden öppen för alla?	Mahmood Arai, Håkan Regnér och Lena Schröder, Stockholms universitet
7	Vad är hållbar utveckling?	Finansdepartementet
8	Kommer det att finnas en hjälpande hand?	Socialdepartementet
9	En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi	Finansdepartementet



# Statens offentliga utredningar 2000

## Kronologisk förteckning

---

1. En uthållig demokrati.  
Slutbetänkande från Demokratiutredningen. Ju.
  2. Olika bostadsrättsfrågor. Ju.
  3. Välfärd vid vägskäl. S.
  4. Svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler. N.
  5. Försäkringsmedicinskt centrum – utredningar i socialförsäkringens tjänst. S.
  6. Döden angår oss alla – värdig vård vid livets slut + bilaga. S.
  7. Långtidsutredningen 1999/2000. Fi.
-

# Statens offentliga utredningar 2000

## Systematisk förteckning

---

### **Justitiedepartementet**

En uthållig demokrati.

Slutbetänkande från Demokratiutredningen. [1]

Olika bostadsrättsfrågor. [2]

### **Socialdepartementet**

Välfärd vid vägskäl. [3]

Försäkringsmedicinskt centrum –  
utredningar i socialförsäkringens tjänst. [5]

Döden angår oss alla – värdig vård vid livets slut  
+ bilaga. [6]

### **Finansdepartementet**

Långtidsutredningen 1999/2000. [7]

### **Näringsdepartementet**

Svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler. [4]

---