

Långtidsutredningen 2015

Huvudbetänkande

Betänkande av Långtidsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:104

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24387-9

ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2015 utarbetas inom strukturenheten på Finansdepartementet.

Arbetet med huvudbetänkandet till Långtidsutredningen 2015 har utförts under ledning av kansliråden Helen Forslind (projektledare) och Lars Davidsson (bitr. projektledare). I den grupp som har skrivit huvudbetänkandet har även ämnesrådet Kerstin Krafft och kanslirådet Per Sonnerby ingått.

I diskussioner kring huvudbetänkandets utformning och innehåll har också kansliråden Elisabet Idar Angelov och Mark Storey samt departementssekreterarna Leo Gumpert, Malin Ivarsson, Therése Karlsson och Åsa Sterte deltagit. De har även bidragit med underlag och skrivinsatser. Inledningsvis deltog också departementsrådet Mårten Blix i arbetet. Praktikanterna Hugo Brändström och Clas Älgenäs har bidragit i arbetet.

Arbetet med huvudbetänkande har följts av en referensgrupp. I referensgruppens arbete har Andreas Bergh, Jens Henriksson, Clas Olsson, Annika Sundén, och Annika Wallenskog deltagit. Även budgetchefen Urban Hansson Brusewitz, ämnessakkunnige Tomas Nordström och departementssekreteraren Peter Höglund har, liksom andra tjänstemän på Finansdepartementet, bidragit med synpunkter.

Kanslisekreteraren Charlotte Nömmerna har utfört slutredigering av huvudbetänkandet. Arbetet med bilagorna till Långtidsutredningen 2015 har utförts under ledning av t.f. kanslichefen Martin Hill och inledningsvis även av dåvarande kanslichefen Mikael Åsell.

Stockholm i november 2015

Peter Frykblom, departementsråd

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	25
1 Inledning.....	43
1.1 Långtidsutredningen 2015 analyserar förutsättningarna för tillväxt och välbefinnande	43
1.2 Sverige har ett gott utgångsläge för att möta framtiden.....	46
1.3 Trender som påverkar den långsiktiga ekonomiska utvecklingen	51
1.4 Huvudbetänkandets disposition	57
2 Ekonomisk utveckling på lång sikt.....	59
2.1 Långsiktiga utvecklingstrender	60
2.2 Ekonomin förändras, men snurrar inte fortare.....	82
2.3 Scenario över ekonomisk utveckling på lång sikt	89
2.4 Avslutning	94
3 Produktivitet	97
3.1 Produktivitet och materiellt välbefinnande	97
3.2 Produktivitetstillväxten har sjunkit under en längre tid.....	106
3.3 Bestämningsfaktorer för produktivitetstillväxt	114
3.4 Svenska styrkor och svagheter	136
3.5 Policy slutsatser	158

4	Arbetsmarknad	165
4.1	Utbud och efterfrågan på framtidens arbetsmarknad	165
4.2	Bestämningsfaktorer för en väl fungerande arbetsmarknad.....	184
4.3	Svenska styrkor och svagheter.....	192
4.4	Polycyslutsatser	235
5	Offentliga välfärdssystem och fördelning	247
5.1	De offentliga välfärdssystemens mål, medel och effekter	247
5.2	Inkomstspridningen ökar.....	254
5.3	En ökad efterfrågan på välfärdstjänster blir en utmaning..	268
5.4	De offentliga finanserna sätts under press.....	281
5.5	Anpassning och prioritering blir nödvändigt	295
5.6	Polycyslutsatser	297
6	Framtiden kräver anpassningsförmåga.....	301
6.1	Generellt utformade regler skapar flexibilitet.....	301
6.2	Tillit och en god förvaltning stärker ekonomin	307
6.3	Goda färdigheter säkrar arbete	311
6.4	Fler i arbete säkrar välfärden.....	319
6.5	Sveriges förutsättningar att möta framtiden är goda.....	332
	Referenser.....	335
	Bilagor till Långtidsutredningen 2015.....	369

Sammanfattning

Långtidsutredningens syfte är att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken och att skapa debatt kring politikens utformning. Den ska också ge en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt. Utredningens huvudbetänkande utarbetas av tjänstemän vid Finansdepartementet och publiceras återkommande med ca fyra års mellanrum. Tjänstemännen väljer de ämnen och de metoder som de bedömer bäst svarar mot utredningens syfte. Regeringen har inte beslutat om direktiv för utredningen.

Långtidsutredningen 2015 är den tjugooandra i ordningen. Enligt utredningens bedömning är Sverige i grunden ett land med goda förutsättningar att framgångsrikt möta framtida utmaningar. Fram till 2060 visar de scenarier utredningen använder att det materiella välbefindandet i termer av bruttonationalprodukt (BNP) per capita mer än fördubblas, folkmängden väntas öka till nästan 13 miljoner människor och medellivslängden väntas öka med fem år för kvinnor och ca sex år för män. Samtidigt kommer fördelningen av samhällets resurser och de offentliga finansernas utveckling att innebära betydande, men inte omöjliga, utmaningar.

Fyra framtidstrender ställer krav på en anpassningsbar ekonomi

I ekonomin sker en ständig omvandling. Nya varor och tjänster ersätter gamla, och nya arbeten tillkommer medan andra försvinner. Ett antal trender kan förväntas präglade omvandlingen och utvecklingen av ekonomin i framtiden. Utredningen har valt att särskilt lyfta fram följande fyra utvecklingstrender:

- Den tekniska utvecklingen
- Den fortsatta internationaliseringen

- Den demografiska förändringen
- Klimatförändringarna och klimatåtaganden.

De fyra utvecklingstrenderna förväntas påverka omvandlingen i ekonomin via flera kanaler. De förväntas dels påverka produktiviteten och därigenom tillväxten, dels innebära både utmaningar och möjligheter för arbetsmarknaden och de offentligt finansierade välfärdssystemen.

Även förändringar i efterfrågemönster kan ha betydande effekter på den svenska ekonomins struktur och funktionssätt och utgör därför också en viktig drivkraft för strukturomvandling. Vilka varor och tjänster som efterfrågas ändras över tid och efterfrågan påverkas i hög grad av de fyra utvecklingstrenderna.

De genomsnittliga inkomsterna i Sverige fördubblas till 2060

I betänkandet beskrivs utvecklingen av arbetade timmar, produktivitet och BNP bl.a. med hjälp av ett basscenario som tagits fram inom ramen för arbetet med Långtidsutredningen 2015. I basscenariot förväntas det totala antalet arbetade timmar i ekonomin öka med drygt 13 procent mellan 2015 och 2060. Ökningen av antalet arbetade timmar drivs i scenariot främst av att antalet personer i yrkesverksam ålder ökar, men är också en effekt av att den genomsnittliga pensionsåldern på lång sikt höjs.

Även om det totala antalet arbetade timmar i ekonomin ökar så innebär den demografiska förändringen – med en kraftig ökning av andelen äldre – att antalet timmar per person utslaget på *hela* befolkningen kommer att sjunka i framtiden.

Produktiviteten i hela ekonomin väntas öka med ca 1,7 procent per år i genomsnitt fram till 2060. Utvecklingen blir något svagare än under 1990- och delar av 2000-talet, till följd av en något lägre produktivitetstillväxt i vissa branscher, men även av att sysselsättningen förväntas öka i sektorer med svag produktivitetstillväxt, däribland de offentligt finansierade välfärdstjänsterna.

Den förväntade ökningen av antalet arbetade timmar i kombination med den antagna produktivitetsutvecklingen leder enligt scenariot till att BNP ökar med drygt 2 procent per år mellan 2015 och 2060. Under samma period beräknas BNP per capita öka

med i genomsnitt 1,7 procent per år. Detta innebär att de reala inkomster mätt som BNP per capita mer än fördubblas fram till 2060.

Produktivitetstillväxten sjunker, men Sverige har relativt goda förutsättningar

På lång sikt avgörs materiellt välstånd av produktivitet snarare än av antalet arbetade timmar. Produktiviteten beror bl.a. på insatser av olika former av kapital. I betänkandet diskuteras huvudsakligen tre former av kapital: humankapital (arbetskraftens kunskaper och färdigheter), realkapital (näringslivets och det offentliga investeringar) samt naturkapital (de varor och tjänster naturen ger). Hur väl dessa tre kombineras påverkar den s.k. totalfaktorproduktiviteten.

Sedan mitten av 2000-talets första decennium har produktivitetstillväxten utvecklats svagt i många länder. Den huvudsakliga förklaringen är en kraftig nedgång i totalfaktorproduktiviteten, dvs. den del av produktivitetens utvecklingen som inte kan förklaras av olika former av kapitalinsatser. Från att ha bidragit med ungefär halva produktivitetstillväxten mellan 1994 och 2006 har totalfaktorproduktivitetsens bidrag varit negativt efter 2007. Det råder delade meningar om vad den sjunkande tillväxten i totalfaktorproduktivitet i världen beror på och hur den kommer att utvecklas i framtiden.

Produktiviteten skiljer sig åt i olika branscher. Efterfrågan på tjänster förväntas fortsätta öka, vilket gör att produktivitetens utvecklingen i tjänstesektorn blir allt viktigare.

Arbetskraftens kunskaper och färdigheter är centrala för produktivitetens utvecklingen. Individens grundläggande färdigheter är särskilt avgörande för humankapitalet. Som mått på humankapital är utbildningens kvalitet viktigare än dess längd. Vid en internationell jämförelse är Sverige en kvalificerad kunskapsökonomi, med en relativt hög och jämn kunskapsfördelning. Det huvudsakliga hotet mot denna svenska styrka är de under lång tid sjunkande kunskapsresultaten hos skoleleverna. Den ökade spridningen i elevprestationer riskerar också att göra kunskapsfördelningen mer ojäm.

Realkapitalets intensitet och kvalitet förklarar runt hälften av produktivitetstillväxten under de senaste årtiondena. Näringslivet svarar för den större delen av investeringarna i Sverige. Näringslivets kapitalförsörjning verkar också i huvudsak fungera väl. De offentliga investeringarna i realkapital omfattar främst statens investeringar i vägar och järnvägar, samt kommunala investeringar i byggnader, vägar, kollektivtrafik och sjukvård. Det finns få tecken på att staten investerar för lite i vägar och järnvägar. Däremot skulle den samhällsekonomiska nyttan öka betydligt om lönsamma investeringar prioriterades i högre grad.

I ett internationellt perspektiv har Sverige ett naturkapital av hög kvalitet. Miljö- och klimatpolitiken är i huvudsak inriktad på en långsiktig förvaltning av naturkapitalet. Utformningen av miljöpolitiken är dock delvis ineffektiv. Det kan innebära försämrad uppfyllelse av såväl miljömål som andra mål, och onödiga samhällsekonomiska kostnader.

Forskningen pekar på ett antal faktorer som kan bidra till att förklara utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten, exempelvis graden av social tillit, den offentliga förvaltningens kvalitet, konkurrensförhållanden, organisation och ledning, forskning, innovation och entreprenörskap samt finans- och penningpolitikens långsiktiga hållbarhet.

Sverige präglas av en hög grad av social tillit, vilket är mycket värdefullt. Den svenska offentliga förvaltningen håller som regel god kvalitet, men denna kvalitet måste värnas mot korruption och andra hot. Hög konkurrensutsättning inom inte minst industrin har stärkt produktiviteten i Sverige. Konkurrenten är dock fortfarande begränsad inom vissa delar av ekonomin. Sverige har hög innovationskapacitet, men vissa indikatorer visar en svagare utveckling på senare tid. Inställningen till nyföretagande är positiv, men omsättningen på företag och expansionsviljan är relativt låg. Finans- och penningpolitiken har hög trovärdighet, vilken behöver upprätthållas.

Robotar och datorer tar inte fler jobb än de nya som skapas

Förändringen i efterfrågan på framtida arbetskraft kan i betydande omfattning förväntas vara beroende av den tekniska utvecklingen.

Det har spekulerats om att över hälften av de anställda på den svenska arbetsmarknaden skulle kunna ersättas av digital teknik under de kommande två decennierna.

Utredningen har närmare undersökt digitaliseringens potentiella effekt på svensk arbetsmarknad. Enligt den s.k. *rutinarbetes-hypotesen* kommer rutinartade kognitiva och manuella arbetsuppgifter – som hittills utgjort ett stort inslag i många medelkvalificerade yrken som administrativa assistenter, bokförings- och redovisningsassistenter, montörer och maskinförare – inte längre att kräva (mänsklig) arbetskraft. Forskningen bedömer detta vara en viktig förklaring till den jobbpolarisering som kunnat noteras såväl i USA som i Europa de senaste 20–30 åren. Jobbpolariseringen innebär att alltmer jobb utförs i högkvalificerade och lågkvalificerade typer av yrken medan yrken som kräver medelhöga kvalifikationer utgör en minskande andel av den totala arbetsmarknaden.

Såväl svenska forskningsstudier som de analyser utredningen gjort tyder på att en jobbpolarisering också sker i Sverige. Utvecklingen är sannolikt kopplad till datoriseringen av det svenska arbetslivet, men även robotiseringen i den svenska industrin torde vara en viktig faktor. Utredningens analyser av perioden 2001–2013 visar att jobbpolariseringen är tydligast bland män och i privat sektor, medan kvinnor i offentlig sektor i stället uppvisar en tydligt uppgraderande profil (dvs. allt färre anställda i låglöneyrken och allt fler i höglöneyrken). Polariseringen är också tydligare bland utrikes än inrikes födda.

Enklare tjänstejobb har alltså ökat mer än många jobb som kräver längre utbildning. Om fler moment i den lågavlönade servicesektorn kan robotiseras i framtiden kan sådana jobb inte väntas vara någon betydande lösning på framtidens sysselsättningsproblem för personer med svaga färdigheter.

Samtidigt ser utredningen inga tecken på att digitalisering och robotisering hittills har medfört att strukturomvandlingen i ekonomin går snabbare än tidigare. Enligt Långtidsutredningens beräkningar och de studier som finns förefaller strukturomvandlingstakten – dvs. den takt i vilken arbeten skapas och försvinner – i Sverige ha varit relativt stabil sedan 1960-talet. Ännu finns inga tecken på ökning, trots den samtidiga omstöpningen av arbetsmarknaden som jobbpolariseringen inneburit. Däremot krävs

att ekonomin – och inte minst arbetsmarknaden – såväl på kort som på längre sikt har en god anpassningsförmåga, för att inte omvandlingstrycket ska riskera att leda till bl.a. högre strukturell arbetslöshet.

Goda färdigheter ger bra jobb i Sverige

Att ställa om arbetsmarknaden till att få en mer uppgraderande profil kräver ett tydligt fokus på utbildning och omställning. För att på ett mer direkt sätt undersöka hur färdigheter påverkar sannolikheten att få arbete har utredningen gått igenom forskning om och gjort egna analyser av bl.a. PIAAC-undersökningen (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), som görs av OECD för att mäta vuxnas grundfärdigheter i läsning, räkning och IKT.

Lönepremien på sådana grundfärdigheter är relativt låg i Sverige jämfört med OECD-genomsnittet, eftersom Sverige har en relativt sammanpressad lönestruktur. Däremot sjunker risken för arbetslöshet eller för att stå utanför arbetskraften kraftigt ju högre färdighetsnivåer en individ har, mer i Sverige än i OECD i genomsnitt.

Äldre och utrikes födda pekas i betänkandet ut som framtida nyckelgrupper för ett ökat arbetsutbud på arbetsmarknaden. I dessa nyckelgrupper kan konstateras att andelen bland äldre (55–65 år) med goda eller höga färdigheter som har ett arbete är 81 procent mot 50 procent bland dem i samma ålder med den lägsta färdighetsnivån, otillräckliga färdigheter. Bland utrikes födda med goda eller höga färdigheter är andelen som har ett arbete 87 procent mot 51 procent bland dem med otillräckliga färdigheter.

Ett mycket viktigt och positivt resultat från PIAAC-undersökningen är att det inte finns några signifikanta skillnader mellan utrikes och inrikes födda när det gäller att ha ett arbete, om hänsyn tas till nivån på individens färdigheter. De lika möjligheterna att ha ett arbete om man har goda färdigheter verkar inte heller kunna förklaras med att utrikes födda i högre grad skulle arbeta i yrken som inte motsvarar deras färdighetsnivå. Samma bild framkommer i en OECD-studie på svenska PIAAC-data som kontrollerar för ett stort antal bakgrundsvariabler. Utredningen

gör bedömningen att den svenska arbetsmarknaden huvudsakligen ser till individers färdigheter, och som helhet inte verkar präglas av etnisk diskriminering.

Resultaten från PIAAC-undersökningen visar att Sverige överlag har en befolkning med gott humankapital. Men samtidigt är det en förhållandevis hög andel av befolkningen som har en mycket låg kunskapsnivå. Det är vanligare bland äldre än bland yngre att ha svaga färdigheter. Drygt 35 procent av de utrikes födda uppvisar otillräckliga färdigheter inom både läsning och räkning, medan denna siffra för de inrikes födda är ca 5 procent. Enligt utredningens analys av PIAAC-data avseende räkning verkar detta i genomsnitt gälla även *högutbildade* personer från vanliga invandringsregioner i Mellanöstern och Afrika, vilkas resultat i genomsnitt var lägre än genomsnittresultaten för *lågutbildade* inrikes födda och i nivå med lågutbildade från Nordamerika och Västeuropa.

Utredningen gör bedömningen att det därför i många fall kan krävas relativt omfattande kompletterande utbildning även för utrikes födda med högre formell utbildning för att bli väl etablerade på den svenska arbetsmarknaden. Med rätt färdigheter är å andra sidan chanserna att få arbete lika goda som för inrikes födda.

Bättre offentliga välfärdssystem kräver mer arbete

Det finns flera faktorer som gör att efterfrågan på såväl välfärdstjänster som socialförsäkringar sannolikt kommer att öka i framtiden, bl.a. en åldrande befolkning, stigande inkomster, och en teknisk utveckling som kan påverka behandlingsmöjligheter inom vård och omsorg. Strukturuomvandling till följd av bl.a. teknisk utveckling och internationalisering kan komma att öka efterfrågan på socialförsäkringar.

Den demografiskt betingade efterfrågeökningen på offentligt finansierade välfärdstjänster kommer vid dagens nivåer på sysselsättning och skatter enligt de flesta scenarier att vid oförändrade regler och politik leda till underskott i de offentliga finanserna under i stort sett alla år fram till runt 2040. En utveckling där de offentliga finanserna visar underskott under fler

årtionden förefaller dock osannolik. Mer sannolikt är att olika åtgärder kommer att genomföras för att nå balans i de offentliga finanserna.

En *höjd* ambitionsnivå i välfärden skulle enligt scenarierna leda till stora underskott i de offentliga finanserna under lång tid, givet dagens sysselsättningsgrad och nivå på skatter. För att kunna finansiera förbättrade välfärdstjänster utan stora offentliga underskott kommer det därför att krävas betydande anpassningar.

För att upprätthålla och utveckla de offentliga välfärdssystemen i framtiden krävs förändringar. Fler arbetade timmar, höjda skatter, omprioriteringar eller en högre grad av egenfinansiering är i grunden de möjligheter som står till buds – med varierande potential – till varaktig förbättring av de offentliga finanserna. Utredningen gör bedömningen att den största potentialen ligger i att öka antalet arbetade timmar i ekonomin. På kort sikt kan skattehöjningar användas som komplement, men på lång sikt bedöms möjligheterna att finansiera en utveckling av de offentliga välfärdssystemen med höjda skatter begränsade.

Utredningen tror inte att produktivitetshöjningar inom den offentligt finansierade verksamheten skulle underlätta den långsiktiga finansieringen av de offentliga välfärdssystemen i tillräckligt hög grad för att möta en sannolikt kontinuerligt ökande efterfrågan på skattefinansierade välfärdssystem. Även en högre produktivitet i privat sektor skulle ha en mycket begränsad effekt på de offentliga finansieringsmöjligheterna, eftersom en mycket stor del av de offentliga konsumtionsutgifterna utgörs av löner som på sikt tenderar att stiga i samma takt som i näringslivet.

Fördelning blir en framtida utmaning

Pensionsinkomsterna kommer att öka i framtiden, bl.a. till följd av ökande realinkomster och därigenom ökad intjänad pension, men också genom indexering av pensionerna. Pensionärernas reala köpkraft ökar fram till 2060. Men trots ökningen av realinkomsterna ökar pensionsinkomsterna vid oförändrade regler långsammare än inkomsterna för dem som arbetar.

Den positiva utvecklingen av realinkomsterna kommer dock inte alla äldre till del i samma utsträckning. Garantipensionen har i

förhållande till medianinkomsten i befolkningen sjunkit från 35 till 30 procent det senaste decenniet. Denna relativa försvagning kommer att fortsätta eftersom garantipensionerna är pris-indexerade snarare än löneindexerade. Hittills har utvecklingen i viss mån motverkats genom att bostadstillägget och det förhöjda grundavdraget har höjts.

Andelen äldre med låg ekonomisk standard – där den disponibla inkomsten understiger 60 procent av medianinkomsten i samhället – kommer med nuvarande regler att öka i framtiden. År 2060 skulle enligt beräkningar som gjorts till Pensionsåldersutredningen ca 50 procent av de kvinnliga pensionärerna ha låg ekonomisk standard (mot ca 20 procent i dag) och bland de äldsta kvinnorna blir andelen än högre. För männen skulle andelen öka till ca 35 procent 2060 (från ca 10 procent idag).

Eftersom basen i det svenska pensionssystemet är arbetsinkomster intjänade i Sverige kommer många utrikes födda som kommit till Sverige i vuxen ålder att ha en relativt låg inkomstpension. Garantipensionen innehåller ett bosättningskrav där full garantipension kräver 40 bosättningsår i Sverige efter 25 års ålder. Även om specialregler finns för personer som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande medför bosättningskravet att många utrikes födda inte kommer att ha rätt till full garantipension när de slutar arbeta. Sammantaget innebär detta att många utrikes födda kommer att vara hänvisade till de inkomstprövade stöden.

Mycket talar alltså för att skillnaderna i materiellt välstånd kommer att bli större mellan yrkesverksamma och pensionärer. Därmed kan framtiden innehålla en konfliktlinje mellan generationer.

Långtidsutredningen 2015 – en inriktningsagenda för framtiden

Mot bakgrund av den osäkerhet om specifika framtida förhållanden som följer av det långsiktiga perspektivet väljer Långtidsutredningen 2015 att inte lämna konkreta policyförslag på detaljnivå. I stället presenteras en inriktningsagenda för framtiden, med en önskvärd riktning för utformningen av kommande konkreta policyförslag. Denna inriktningsagenda kan bidra till en

förbättrad anpassningsförmåga hos både individer och samhälle. Därigenom kan Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling stärkas.

Inriktningsagendans första del tar fasta på vad som krävs för att få samhällets samlade resurser att växa i framtiden. En hög produktivitet är nyckeln till ett växande välbefinnande. Produktivitetens utvecklingen beror på en mängd faktorer, varav många inte ingår i det offentliga åtagandet. Utredningen pekar dock ut två viktiga uppgifter för de offentliga systemen: att utforma generella regelverk som främjar ekonomins anpassningsförmåga och att värna en god offentlig förvaltning som bidrar till hög tillit i samhället.

Inriktningsagendans andra del tar fasta på vad som krävs för att säkra att en tillräckligt stor del av de samlade framtida resurserna kan användas för ett offentligt välfärdsåtagande i linje med befolkningens efterfrågan. Utredningen pekar ut fler arbetade timmar som nödvändigt för att det ska bli långsiktigt möjligt att säkra morgondagens välfärd, då skatthöjningar och omprioriteringar inte kommer att vara tillräckliga för att upprätthålla och utveckla välfärdssystemen på lång sikt. För att antalet arbetade timmar ska öka krävs framför allt insatser för att förse individer med goda färdigheter, eftersom dessa färdigheter är centrala både för att komma in på och för att kunna stanna längre på arbetsmarknaden.

Generella regelverk främjar ekonomins anpassningsförmåga

Det är inte möjligt att med någon större säkerhet förutse vilka förändringar som kommer att ske i den svenska ekonomin, eller vilka branscher, regioner eller individer som kommer att påverkas av sådana förändringar. Utredningen anser därför att inriktningen på en politik för god anpassningsförmåga i grunden bör vara generell.

Det offentligas roll blir med ett sådant synsätt att utforma generella regelverk, och att avstå från att utforma regler som gynnar specifika teknikslag, marknader eller konsumenter. Enligt utredningens bedömning är det i de allra flesta fall effektivare att överlåta bedömning och hantering av kommersiella risker till marknadens aktörer, än att låta de offentliga aktörerna sköta detta.

Det tillhör också det offentliga åtagandet att tillämpa en försiktighetsprincip med skattemedel. Generella, snarare än selektiva, regler ger även andra fördelar, som en mer effektiv resursallokering och en större transparens.

Utredningen pekar ut bl.a. skattepolitiken, bostadspolitik, klimatpolitiken, energipolitiken och arbetsmarknadspolitik som politikområden vars regelverk i dag framstår som långt eller mycket långt från idealtypen för ett generellt utformat regelverk. På dessa områden kännetecknas regelverken av en stor mängd undantag och – ofta historiskt betingade – specialregler som minskar anpassningsförmågan och inbjuder aktörer till strategiskt beteende.

Utredningen vill samtidigt framhålla att anpassningsförmåga och generella regelverk inte kan vara de enda målen för en väl fungerande ekonomi, utan dessa mål måste balanseras mot bl.a. sociala, integritetsmässiga och miljömässiga hänsyn. I synnerhet i ett läge där den demografiska eller tekniska utvecklingen uppfattas gå allt snabbare finns en risk att det uppstår krav på att regelverk och ekonomisk politik snabbt ska ställas om till vad som uppfattas vara nya förhållanden. Utredningen pekar på riskerna med att frångå eller sänka kvaliteten i det offentligas regleringsarbete för att möta krav på skyndsamhet från det omgivande samhället.

En hög tillit och god offentlig förvaltning behöver värnas och utvecklas

Utredningen anser att den höga nivå av tillit och den i huvudsak väl fungerande offentliga förvaltning som finns i Sverige bidrar till att stärka den svenska ekonomins anpassningsförmåga. En hög nivå av tillit har visat sig samvariera med god ekonomisk utveckling, hög ekonomisk jämlikhet och låg grad av korruption, men också med bl.a. hög utbildningsnivå och god folkhälsa. Utredningen vill framhålla att en hög nivå av tillit också bidrar till en god anpassningsförmåga i ekonomin. Ett samhälle som präglas av tillit har lättare att ställa om för att hantera nya, framtida utmaningar.

Utredningen pekar på de tydliga samband som uppmätts mellan tillit och kvaliteten på ett lands offentliga förvaltning, där kvalitet handlar såväl om opartiskhet och rättssäkerhet som om effektivitet. Att upprätthålla kvalitet i och förtroende för rättsstaten och den

offentliga sektorns institutioner bör därför vara högprioriterade politikområden.

I första hand handlar det om att säkra rättsstatens fundament. Dit hör exempelvis att bekämpa den organiserade brottsligheten och att bekämpa ökande hot mot politiker och offentliga tjänstemän. Att värna den offentliga sektorns kompetensförsörjning och den meritokratiska tillsättningen av offentliga tjänster är viktigt både för att säkra ett beslutsunderlag av god kvalitet och för att upprätthålla rättsstatliga värden som likabehandling och frånvaro av såväl negativ som positiv diskriminering. Tilliten människor emellan och till samhällets institutioner kan också antas vara avhängig av att medborgarna uppfattar att det inte är möjligt att missbruka transfereringssystemen eller välfärdstjänsterna, eller att undandra sig den beskattning som behövs för att finansiera välfärdssystemen.

En väl fungerande förvaltning på statlig, regional och kommunal nivå är en angelägenhet för hela ekonomin. Det finns många goda skäl att förtydliga ansvarsförhållanden, anpassa organisationen av sjukvård, regionövergripande samhällsplanering osv. till nya förutsättningar, liksom att möjliggöra mer likvärdig och förutsägbar tillämpning av regelverk över landet. För att motverka korruption och ge incitament till en effektiv användning av kommunala och regionala medel bör revision av den lokala och regionala förvaltningen utföras opartiskt och professionellt.

Ett långsiktigt arbete bör inledas för att höja kvaliteten på beslutsunderlag, inklusive konsekvensanalys, inom den offentliga sektorn, även utanför befintliga analysmyndigheters fackområden. Detta är viktigt inom offentlig verksamhet på såväl nationell som lokal och regional nivå.

Utbildning är nyckeln till de goda färdigheter som krävs för arbete

Utredningen konstaterar att de arbeten där det inte krävs några eller bara svaga färdigheter är förhållandevis få i Sverige. Omvänt befinner sig många av de svenska företag som verkar på den internationella marknaden i värdekedjornas ändar, där det mest högproduktiva arbetet utförs. Sverige behöver upprätthålla den

höga färdighetsnivån i arbetskraften för att kunna möta framtida utmaningar från bland annat digitalisering och internationalisering.

Det är därför mycket glädjande att den svenska arbetsmarknaden huvudsakligen tycks fungera meritokratiskt och icke-diskriminerande. Sambandet mellan individens färdighetsnivå och sannolikheten att ha ett arbete är starkt, oberoende av exempelvis en persons etniska bakgrund.

Den viktigaste vägen till goda färdigheter går via utbildning. Grunden till en god färdighetsnivå måste därför byggas inom utbildningssystemet. De sjunkande svenska resultaten i ungdomsundersökningen PISA (*Programme for International Student Assessment*) har med rätta fått stor uppmärksamhet. Bristande förkunskaper från grundskolan riskerar att leda antingen till svårigheter för eleverna att nå utbildningsmålen i gymnasiet och högskolan, eller till att kraven i de högre utbildningsnivåerna sänks för att anpassas till elevunderlagets förkunskaper. Inget av dessa utvecklingsspår är lämpliga i en alltmer kunskapsbaserad ekonomi. Givet de farhågor som funnits om bristande kvalitet i lärarutbildningen och de prognostiserade bristerna på utbildade lärare, förefaller det önskvärt att öppna alternativa vägar in i läraryrket och att överväga hur läraryrkets attraktivitet kan öka.

Ungdomar tycks inte i tillräcklig utsträckning låta arbetsmarknadshänsyn prägla utbildningsvalen och därmed uppstår etablerings- och matchningsproblem. Det förefaller enligt utredningens mening mot denna bakgrund motiverat att se över det i dag mycket decentraliserade systemet för dimensionering av olika högskoleutbildningar. Utredningen kan också konstatera att ungdomars intresse att välja utbildningar inom välfärdsområdet är begränsat, vilket kan innebära problem då det förväntas finnas en stor brist på arbetskraft i de sektorerna i framtiden.

I en värld där det sannolikt kommer att krävas längre arbetsliv med fler yrkesbyten, och där det finns en större spridning i befolkningens utbildningsbakgrund, kommer humankapitalet i befolkningen att aktivt behöva upprätthållas och utvecklas över tid. Det är därför viktigt att alla ges möjlighet till den fortbildning och omställning under arbetslivet som krävs för att de ska kunna anpassa sig till förändrade krav.

Inte minst de som har förlorat och kommer att förlora sina arbeten till följd av bl.a. automatisering och digitalisering kommer

att behöva matchning och omställning för att hitta fram till nya sektorer på arbetsmarknaden. Det är önskvärt att så många som möjligt av dessa individer uppgraderar sitt humankapital och gör sig anställningsbara för mer kvalificerade arbeten på arbetsmarknaden, inte minst eftersom det annars finns risk att konkurrensen ökar på den begränsade del av den svenska arbetsmarknaden som inte kräver särskilt hög färdighetsnivå.

Enligt utredningens mening är det rimligt att en del av en framtida höjd medellivslängd med relativt god hälsa tillbringas på arbetsmarknaden, för att säkerställa finansieringen av de offentliga välfärdstjänsterna. Viktigast för att åstadkomma en höjd utträdesålder är att den ökade medellivslängden successivt avspeglas i de olika välfärdssystemens åldersgränser. Ett system med en kontinuerligt uppräknad riktålder i linje med vad som föreslagits av Pensionsåldersutredningen framstår som önskvärt.

Det är också av betydelse att värna de ekonomiska fördelarna för alla äldre att förlänga sitt arbetsliv. Reglerna för tjänstepension bör ses över i syfte att minska de inslag som inbjuder till att förkorta arbetslivet. För personer med låg intjänad pension och rätt till inkomstprövade stöd, såsom bostadstillägg, skulle åtgärder för att minska marginaleffekterna öka incitamenten att arbeta längre.

Men ekonomiska incitament är för flertalet individer sannolikt inte viktigast när pensionsbeslutet ska fattas. Utredningen anser därför att en central pusselbit i att förlänga arbetslivet måste vara att få själva arbetet att bli mer attraktivt i sig. Politiken har relativt begränsade möjligheter att direkt påverka sådana faktorer, huvudansvaret vilar på arbetsmarknadens parter. Det offentliga kan dock bl.a. bidra till att stimulera arbetsgivare att ytterligare förbättra arbetsmiljön, och att utforma regelverk som i högre grad ger äldre arbetstagare rätt att anpassa sitt arbetskraftsdeltagande. Att utbildningsinsatser även kommer äldre till del kan vara ett offentligt åtagande som är önskvärt för att upprätthålla deras produktivitetsnivå, men också för att göra det mer meningsfullt att förlänga arbetslivet antingen inom ramen för samma yrke eller i en ny karriär. Slutligen vill utredningen framhålla att en viktig del av att skapa förutsättningar för ett längre arbetsliv är att bryta trenden med långa sjukfall, som nu åter förefaller öka i Sverige.

Att utrikes födda med goda färdigheter verkar behandlas likvärdigt med inrikes födda med goda färdigheter tyder på att det blir

väsentligt lättare för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden om de utrustas med gångbara färdigheter. Enligt utredningens bedömning utgör människor med akademisk utbildning från sina hemländer en viktig källa till högproduktiv arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Det kan samtidigt noteras att även högutbildade utrikes födda från de dominerande flyktinginvandringsregionerna i genomsnitt har låga grundfärdighetsnivåer. I de analyser som gjorts finns inget som tyder på att det kommer att bli lättare att komma in på den svenska arbetsmarknaden för personer med svaga färdigheter. Därför framstår det som sannolikt att kompletterande utbildningsinsatser av hög kvalitet är den bästa lösningen för de flesta utrikes födda, oavsett om de har hög eller låg utbildning med sig från hemlandet. Utredningen anser följaktligen att utbildning på ett tydligare sätt måste bli såväl en rättighet som en skyldighet för den som kommer till Sverige och uppbär försörjning från de svenska välfärdsystemen.

En policybetoning av utbildning bör emellertid inte utesluta fler enkla jobb. Enklare serviceyrken – inom exempelvis handel, turism och hushållsnära tjänster, men även inom omsorg – utgör i dag en viktig arbetsmarknad för arbetskraft som ännu inte hunnit bli etablerade på arbetsmarknaden. Det är positivt att vissa sådana serviceyrken, som tidigare utfördes svart eller inte alls, genom offentliga subventioner nu kan sysselsätta människor vars färdighetsnivå annars skulle ha gjort det svårt för dem att få arbete. Det kan också vara samhällsekonomiskt motiverat att subventionera anställning av människor som av olika skäl står långt från arbetsmarknaden. Utredningen bedömer det dock inte som sannolikt att det skulle skapas en stor låglönesektor på den svenska arbetsmarknaden. Orsaken är att det – för att bli verkningsfullt i arbetsmarknadshänseende – bl.a. skulle kräva omfattande förändringar av de svenska välfärdssystemen, vilket i sin tur skulle leda till att många fördelningspolitiska ambitioner skulle behöva överges.

Att fler arbetar är viktigast för att finansiera framtidens välfärd

Den största och säkraste vägen till att kombinera ett ökat offentligt välfärdsåtagande med hållbara offentliga finanser är att öka antalet

arbetade timmar i den svenska ekonomin. De två största potentiella källorna till fler arbetade timmar i ett framtida Sverige kommer enligt utredningens bedömning att vara äldre och utrikes födda.

Av utredningens scenarier framgår att den offentligfinansiella effekten av en uppskjuten pensionsålder kan förväntas bli betydande. Sverige har i många avseenden en arbetsmarknad som stimulerar äldres arbetskraftsdeltagande, exempelvis ett pensions-system som belönar ett förlängt arbetsliv genom att baseras på livsinkomsten, en i huvudsak god arbetsmiljö och skatteregler som är förmånliga för äldre arbetstagare.

Utredningen anser att det är missvisande att analysera och diskutera huruvida en invandring som till en övervägande del består av flyktingar och deras anhöriga i termer av om den "lönar sig" eller inte. Samhällets åtagande i flyktingpolitiken bör i stället, i likhet med biståndspolitiken, i första hand ses som ett uttryck för en demokratiskt beslutad nivå av humanitär generositet. Däremot är det enligt utredningens mening viktigt att försöka bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekterna av detta åtagande, på samma sätt som för andra offentliga åtaganden. I ett av scenarierna antas att Sverige lyckas höja den genomsnittliga sysselsättningsnivån hos invandrare från de vanligaste invandrings-regionerna utanför Europa med i genomsnitt 10 procentenheter under perioden fram till 2060. Då kommer de utrikes födda att bidra till att minska det negativa offentligfinansiella sparandet, som i huvudsak är ett resultat av Sveriges åldrande inrikes födda befolkning.

Över den utsträckta tidsperiod som Långtidsutredningen studerar visar scenarierna att såväl den svagt positiva nettoeffekten vid en förbättrad integration som den svagt negativa nettoeffekten utan förbättrad integration är relativt liten jämfört med de effekter som kan uppnås vid ett förlängt arbetsliv genom högre pensionsålder för alla grupper. Ett alternativscenario som skattar effekten av en högre genomsnittlig nivå på invandringen till 2060 tyder på att de offentliga finanserna då kan försämrats under den tidigare delen av perioden och förbättras under den senare delen, men att effekterna är begränsade sett till hela perioden.

Utredningen bedömer att ett visst utrymme för skattehöjningar med rätt profil skulle kunna tas i anspråk, med begränsade negativa effekter på tillväxten. Men det är viktigt att notera att eventuella

skattehöjningar enbart kan bidra till att lösa finansieringsproblemen på kort sikt. Om skattekvoten successivt måste höjas för att finansiera en kontinuerligt stigande efterfrågan kommer det relativt snart att bli omöjligt att hitta nya skatteförändringar som inte har en tydligt negativ effekt på ekonomins funktionssätt och därigenom på tillväxten.

Det är enligt utredningens bedömning ofrånkomligt att det kommer att krävas svåra prioriteringar oavsett hur antalet arbetade timmar utvecklas, men naturligtvis i högre grad ju sämre utvecklingen blir. Det kan handla om val mellan välfärdstjänster och transfereringar, mellan omsorg och utbildning, mellan pensioner och andra socialförsäkringar, och mellan utgiftsminskningar och skattehöjningar. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att det materiella välståndet i det svenska samhället av allt att döma kommer att öka kraftigt under de kommande decennierna. Ett alternativ till omprioritering inom det offentligt finansierade utbudet av välfärdstjänster är att låta fler välfärdstjänster finansieras privat. En sådan omprioritering kan dock komma att öka klyftorna i samhället.

En agenda för en god anpassningsförmåga

Utredningen gör bedömningen att om framtida reformer ges den inriktning som föreslagits i betänkandet – med fokus på generella regelverk, en god offentlig förvaltning, stärkta färdigheter i hela befolkningen och fler arbetade timmar för att säkra välfärden – kommer Sverige att vara väl rustat att ta vara på de positiva och hantera de negativa aspekterna av de långsiktiga trender som lyfts fram i betänkandet.

Summary

The purpose of the Long-Term Survey of the Swedish Economy is to provide a basis for economic policy and generate discussion on formulation of policy. It is also to provide a coherent picture of long term economic development. The main report is prepared by officials at the Ministry of Finance and published regularly at intervals of about four years. The officials choose the subjects and methods they assess to best meet the purposes of the Survey. The Government has not established any terms of reference for the Long-Term Survey.

The 2015 Long-Term Survey of the Swedish Economy is the twenty second so far. The Survey's assessment is that fundamentally Sweden is a country with favourable conditions for successfully meeting future challenges. Until 2060 the Survey's scenario shows that material wealth in terms of GDP per capita will more than double, population will increase to almost 13 million people and average life expectancy is expected to increase by five years for women and approximately six years for men. At the same time the distribution of public resources and development of public finances will entail significant, but not unmanageable, challenges.

Four future trends require an adaptable economy

In the economy there is constant transition with new goods and services replacing the old, and new jobs emerging while others disappear. A number of trends can be expected to characterise the transition and development of the economy in the future. The Survey chooses to highlight four development trends in particular:

- Technological development

- Continued internationalisation
- Demographic development
- Climate change and climate commitments.

These four development trends are expected to impact economic transition via several channels. They are expected to impact productivity and thus growth, as well as being expected to provide both challenges and opportunities for the labour market and the publicly financed welfare systems.

Furthermore, changes in patterns of demand may have considerable effects on the structure and function of the Swedish economy and therefore also constitute an important driver of structural change. Demand for goods and services changes over time and is affected to a great extent by these four development trends.

Average income in Sweden will double till 2060

The report describes the development of hours worked, productivity and gross domestic product (GDP), using for example a base scenario drawn up within the framework of the 2015 Long-Term Survey. The baseline scenario expects the total number of hours worked in the economy to increase by just over 13 per cent between 2015 and 2060. The increase in the number of hours worked is mainly driven in the scenario by the increase in the number of people of working age, but is to some extent also an effect of the long-term increase in the average pension age assumed in the scenario.

Even if the total number of hours worked in the economy will increase, demographic change, with a considerable increase in the proportion of older people, will mean that the number of hours worked per person divided by the *entire* population will fall in the future.

Productivity growth for the entire economy is expected to increase by about 1.7 per cent per year on average to 2060. This growth will be somewhat weaker than during the 1990's and parts of the 2000's, as a result of a somewhat lower productivity growth in some industries, but also due to expected increases in

employment in sectors with weak productivity growth, including publicly financed welfare services.

The expected increase in the number of hours worked, together with the assumed productivity growth according to the scenario, leads to an increase in GDP of just over 2 per cent per year between 2015 and 2060. In the same period, GDP per capita is expected to increase 1.7 per cent on average per year. This means that real incomes measured as GDP per capita will more than double by 2060.

Productivity growth will fall, but Sweden has relatively favourable conditions

In the long term, material wealth is determined by productivity rather than the number of hours worked. Productivity depends on inputs of various forms of capital. The report mainly discusses three forms of capital: Human capital (the knowledge and skills of the labour force), real capital (business and public sector investments) and natural capital (goods and services provided by natural resources). How well these three forms of capital are combined affects what is called total factor productivity.

Since the middle of the first decade of the 2000s productivity growth has been weak in many countries. The main explanation is a substantial fall in total factor productivity, i.e. the part of productivity growth not explained by various forms of capital inputs. Total factor productivity made a positive contribution of about half of the overall productivity growth during the period 1994–2001, but after 2007 its contribution has been negative. There is no agreement as to what has caused the global fall in growth in total factor productivity, nor on how it will develop in the future.

Productivity differs considerably between different industries. Demand for services is expected to continue to increase, which means that productivity growth in the service sector will be increasingly important.

The knowledge and skills of the labour force are central to productivity growth. In particular basic skills are crucial for human capital. The quality of education is more important than its length as a measure of human capital. By international comparison, Sweden is a qualified knowledge economy, with relatively high and

even distribution of knowledge. A major threat to this Swedish strength is the fall in learning outcomes among school pupils that has been taking place over a long period. The increased spread in pupil performance also risks making distribution of knowledge more uneven.

The intensity and quality of real capital explains about half of productivity growth during the last decades. The business sector accounts for the greater part of investment in Sweden. In general the business sector's supply of capital also seems to be functioning well. Public sector investment in real capital mainly refers to central government investment in roads and railways, as well as municipal investment in buildings, roads, public transport and health care. There is little to indicate that central government investment in roads and railways has been insufficient. However, wellbeing would increase considerably if profitable investments were given greater priority.

From an international perspective Sweden has high quality natural capital. Environmental and climate policy are mainly focused on long-term administration of natural capital. However, formulation of environmental policy is in part ineffective. This includes poorer fulfilment of both environmental objectives and other objectives, and unnecessary economic costs.

Research indicates a number of factors that may help to explain development of total factor productivity, such as the degree of social trust, the quality of public administration, conditions of competition, organisation and leadership, research, innovation and entrepreneurship, as well as the long-term sustainability of fiscal and monetary policy.

Sweden is characterised by a high degree of social trust, which is very valuable. As a rule, the quality of Swedish public administration is good, but this quality must be safeguarded against corruption and other threats. Increased competition, especially in the industrial sector, has strengthened productivity in Sweden. However, there are still shortcomings in some areas. Sweden has a high innovation capacity, but some indicators show weak growth in the last few years. The attitude to new enterprise is positive, but turnover of companies and willingness to expand is relatively low. Fiscal and monetary policy have a high level of credibility, which needs to be maintained.

Robots and computers do not take more jobs than new ones that are created

Change in future labour demand may to a considerable degree be expected to be dependent on technological development. It has been suggested that more than half the employees on the Swedish labour market could be replaced by digital technology in the next two decades.

The Survey has examined the potential effect of digitalisation on the Swedish labour market more closely. According to the *routine-biased technological change hypothesis* many routine medium qualified cognitive and manual tasks – carried out by administrative assistants, bookkeeping and accounting assistants, fitters and machine operators – will no longer require (human) labour. Research deems this to be an important explanation for the job polarisation observable both in the USA and Europe in the past 20–30 years. Job polarisation means that increasing numbers of jobs are performed in high-skilled or low-skilled types of work, while jobs requiring medium level qualifications constitute a falling percentage of the total labour market.

Both Swedish research and additional analysis carried out by the Survey indicate that job polarisation has also taken place in Sweden. The development is probably linked to computerisation of Swedish working life, but robotisation of Swedish industry is probably also an important factor. The Survey's analysis of the period 2001–2013 show that job polarisation is most evident among men and in the private sector, while women in the public sector have instead shown a clearly upgrading profile (i.e. falling numbers of employees in low-pay occupations and increasing numbers in high-pay occupations). Polarisation is also more evident among foreign-born people than people born in Sweden.

Low-skilled service jobs have increased more than many jobs that require higher education. If more operations can be robotised in the future in the low-pay service sector this cannot be expected to constitute a solution of any significance to future employment problems for people with weak skills.

At the same time the Survey sees no signs to date of digitalisation and robotisation having brought faster structural change in the economy than before. According to calculations by

the Long Term Survey and existing studies the pace of structural change – i.e. the pace at which jobs are created and destroyed – in Sweden seems on the contrary to have been relatively stable since the 1960s. There are still no signs of an increase, despite the simultaneous reshaping of the labour market that job polarisation has meant. However, it is necessary for the economy, and not least the labour market, to have a good adaptive capacity both in the short term and the long term, to prevent the risk of these trends leading to higher structural unemployment.

Good skills give good jobs in Sweden

Adjusting the labour market to give a more upgrading profile requires a clear focus on education and adaptation. To examine more directly how skills influence the probability of getting a job the Survey has examined research and made its own analyses of the PIAAC survey (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), conducted by the OECD to measure adults' basic skills in literacy, numeracy and problem solving in technology-rich environments.

The wage premium on basic skills is relatively low in Sweden compared with the OECD average, since Sweden has a relatively compact wage structure. However, in Sweden there is a steeper fall in the risk of unemployment or of exclusion from the workforce the higher an individual's skills level is, compared with the OECD average.

In the report, older workers and people born outside of Sweden are identified as future key groups in the labour market. In these key groups it can be noted that the percentage of older people (55–65 years of age) with good or high skills levels who have a job is 81 per cent, as compared to 50 per cent among those with insufficient skills. Among people born outside Sweden with good or high skills levels it can be noted that the percentage who have a job is 87 per cent as against 51 per cent among those with insufficient skills.

A very important and positive result from the PIAAC survey is that there are no significant differences between people born outside Sweden or in Sweden as regards being in work, if the individual's skills level is taken into account. Neither do the equal

chances of being in work if you have good skills seem to be explained by foreign-born people working to a greater extent in occupations that do not correspond to their skills level. The same picture emerges in an OECD study of Swedish PIAAC data that controls for a large number of background variables. The Survey assesses that the Swedish labour market on average does not seem to be characterised by ethnic discrimination, but is mainly focused on individuals' skills.

The results of the PIAAC survey show that in general Sweden has a population with good human capital. At the same time there is a relatively large proportion of the population with a very low knowledge level. It is more common among older people than younger to have weak skills. As regards foreign-born people, just over 35 per cent have insufficient skills in both literacy and numeracy, compared with about 5 per cent of native-born people. According to the Survey's analysis of PIAAC data concerning numeracy, this seems also to apply to *highly educated* people from common immigration regions in the Middle East and Africa, whose results on average were lower than native-born people with a *low level of education* and on par with immigrants with a low level of education from North America and Western Europe.

For this reason, the Survey assesses that in many cases fairly extensive supplementary education will be required, even for non-natives with a high formal level of education, to ensure that they are well integrated on the Swedish labour market. On the other hand, with the right skill set, the chance to find work is equal to that of native Swedes.

Better public welfare systems require more work

There are several factors that will probably mean that demand for both welfare services and social insurance will increase in the future; for example an ageing population, rising incomes and technological progress that may influence treatment possibilities in the health care sector. Structural change as a result of technological development and internationalisation may increase demand for social insurance.

At today's employment and taxation levels the demographically conditioned increase in demand for publicly funded welfare will lead, according to most scenarios, to a deficit in public finances by and large every year up to 2040. A deficit in public finances for several decades seems unlikely, however. It is more probable that various measures will be taken to achieve balance in public finances.

According to scenarios, a *higher* level of ambition in welfare would lead to large deficits in public finances for a long period, given today's employment rate and taxation level. Considerable adaptation would therefore be required to be able to finance improved welfare services without major public deficits.

To maintain and be able to develop public welfare systems in future will require change. A higher number of hours worked, raised taxes or re-prioritisation are basically the options available, where potential for permanent improvement in public finances varies. The Survey makes the assessment that the greatest potential for developing publicly funded systems lies in increasing the number of hours worked in the economy. In the short term, tax increases can be used as a complement, but in the long term the potential for funding improvements to public welfare systems through raised taxes is limited.

The Survey does not believe that productivity increases in publicly funded services would facilitate long-term financing of public welfare systems to sufficiently meet continually increasing demand for tax-financed welfare systems. Improved productivity in the private sector would also have a very limited effect on public financing, since a very large part of public consumption expenditure is made up of salaries that in the long term tend to rise at the same rate as in the business sector.

Distribution will be a future challenge

Pension incomes will increase in the future, for example as a result of increasing real incomes and thus increased earned pension, but also through indexation of pensions. Pensioners' real purchasing power will increase steadily to 2060. Despite the increase in real incomes, pension incomes will increase considerably slower than incomes for people who are working.

The positive real income growth will not, however, benefit all older people to the same extent. In the past decade the guarantee pension has fallen from 35 to 30 percent in relation to the median income of the population. This relative weakening will continue since guarantee pensions are subject to price indexation rather than wage indexation. To date this has been mitigated to some extent by increased housing supplement and increased basic income tax allowance.

The proportion of older people with a low economic standard – where disposable income is less than 60 per cent of the median income in the economy – will increase under current regulations. In 2060 calculations show that about 50 per cent of female pensioners will have a low economic standard (compared to 20 per cent today) and among the oldest women the percentage will be even higher. For men the proportion would increase to about 35 per cent in 2060 (from around 10 per cent today).

Since the Swedish pensions system is based on income earned in Sweden many people born outside Sweden who have come here as adults will have a relatively low income-based pension. The guarantee pension includes a residence requirement in which full guarantee pension requires 40 years of residence in Sweden after the age of 25. Even if special rules exist for individuals who receive a residence permit as a refugee, the residence requirement means that many foreign-born people will not be entitled to full guarantee pension when they retire from work. All in all this means that many foreign-born people will have to resort to the means-tested support for the elderly.

There is thus much to indicate that differences in material wealth will become greater between working people and retired people. The future could thereby include a line of conflict between generations.

The 2015 Long-Term Survey of the Swedish Economy 2015 – a future focus agenda

In view of the uncertainty about specific future circumstances that follows from the long-term perspective the Survey has decided not to make any detailed policy proposals. Instead, the 2015 Long-Term Survey of the Swedish Economy indicates a desirable

direction for formulating future and more concrete policy proposals in a future focus agenda. This future focus agenda should help improve the adaptive capacity of both individuals and society. Through this Sweden's long-term economic development can be strengthened.

The first part of the future focus agenda takes note of what is required for all future resources in the economy to grow. High productivity is the key to growing wellbeing. Productivity growth is dependent on many factors, many of which are not included in the public commitment. The Survey points out two important tasks for the public policy makers, however: Formulating general regulatory frameworks that promote the adaptive capacity of the economy, and safeguarding good public administration that contributes to a high level of trust in society.

The second part of the future focus agenda takes note of what is required to ensure that a sufficiently large part of all future resources can be used for a public welfare commitment in line with the demands of the population. The Survey points out the necessity of more hours worked to make it possible in the long term to ensure tomorrow's welfare, as tax increases and shifting priorities will not be sufficient to maintain and develop welfare systems in the long term. To achieve an increase in hours worked initiatives are required above all to equip individuals with good skills, since they are central both for entering the labour market and for remaining there for a longer period.

General regulatory frameworks will promote the adaptive capacity of the economy

It is not possible with any great certainty to predict the changes that will take place in the Swedish economy, or the industries, regions or individuals who will be affected by such changes. Consequently, the Survey considers that the fundamental focus of policy for good adaptive capacity should be general.

With this approach, the role of the government should be to formulate general regulatory frameworks, and refrain from drawing up rules that favour specific types of technology, markets or consumers. In the opinion of the Survey, in most cases it is more effective to transfer assessment and management of commercial

risks to market actors, rather than public sector actors. It is also part of the public commitment to apply a principle of prudence to tax revenue. However, general, rather than selective, rules also have other advantages, such as more effective allocation of resources and greater transparency.

The Survey points to tax policy, housing policy, climate policy, energy policy and labour market policy as policy areas whose current regulatory frameworks now appear to be far or very far from the ideal type of a generally formulated regulatory framework. In these areas the regulations are characterised by a large number of exceptions and – often historically grounded – special rules that reduce adaptive capacity and invite strategic behaviour on the part of actors.

At the same time the Survey wishes to emphasise that adaptive capacity and general regulatory frameworks cannot be the sole objective for a well-functioning economy, but must be balanced against social, integrity and environmental considerations. In particular in a situation where demographic or technological trends are perceived to be accelerating, there is a risk that demands will arise for rapid readjustment of regulatory frameworks and economic policy to what are perceived to be new conditions. The Survey points out the risks of deviating from or reducing the quality of the work of government regulation to appease calls for swift action from the surrounding community.

A high level of trust and good public administration need to be protected and developed

The Survey considers that the high level of trust and the mainly well-functioning public administration that exists in Sweden help to strengthen the adaptive capacity of the Swedish economy. A high level of trust has proved to co-vary with good economic growth, high economic equality and a low level of corruption, but also with a high educational level and sound public health. The Survey wishes to emphasise that a high level of trust also contributes to good adaptive capacity in the economy. A society characterised by trust finds it easier to readjust to manage new, future challenges.

The Survey points out the clear correlation measured between trust and the quality of a country's public administration, where quality refers to both impartiality and the rule of law, and to effectiveness. Maintaining the quality of and confidence in the rule of law and public institutions should therefore be high priority policy areas.

In the first place it is a matter of securing the foundations of the rule of law. This refers to such things as fighting organised crime and fighting increasing threats to politicians and public officials. Safeguarding skills supply in the public sector and merit-based appointments to public sector positions is important both to ensure a high-quality basis for decision-making and to maintain values of rule of law and equal treatment as well as the absence of both negative and positive discrimination. Trust between people and in social institutions may also be assumed to be dependent on citizens perceiving that it is not possible to misuse the social security systems or welfare services, or to evade the taxation necessary to finance the welfare systems.

Effective administration at central government, regional and municipal level is a concern for the entire economy. There are many good reasons for clarifying the division of responsibilities, adapting the organisation of health care, overall regional planning etc. to new conditions, as well as making a more equal and predictable application of regulations possible throughout the country. To combat corruption and provide incentives for effective use of municipal and regional funds, audit of local and regional administration should be conducted impartially and professionally.

Long-term efforts to raise the quality of policy analyses, including impact assessments, in the public sector, should be started, even outside existing analysis agencies specialist areas. This is important in the public sector at national, as well as local and regional levels.

Education is the key to good skills required for work

The Survey notes that the type of work that does not require any skills or just weak skills is relatively rare in Sweden. Conversely, many Swedish firms operating in the international market are at the

ends of value chains, where the work that is most productive is done. It is central that Sweden maintains a high skills level in the labour force to be able to meet future challenges from for example digitalisation and internationalisation.

Consequently it is highly gratifying that the Swedish labour market seems to mainly function on merit and is not discriminatory. The correlation between an individual's skills level and the probability of having a job is strong, irrespective of a person's ethnic origin, for example.

The most important path to good skills is via education. The foundation of a good level of skills must therefore be built in the education system. The falling Swedish scores in the PISA (*Programme for International Student Assessment*) test of young people's performance have rightly attracted great attention. The inadequate prior knowledge from compulsory school risks leading either to difficulties for pupils to achieve educational objectives at upper secondary school and in higher education, or to reduced requirements at higher educational levels to accommodate to the prior knowledge of the student base. None of these lines of development are appropriate in an increasingly knowledge based economy. Given the fears that have existed of inadequate quality of teacher training and the forecast inadequacies of trained teachers, it would seem desirable to open alternative paths into the teaching profession and to consider how to increase its attractiveness.

Young people do not seem to sufficiently include labour market considerations when making their choice of education and consequently establishment and matching problems arise. In the opinion of the Survey it would seem warranted in view of this to review the current highly decentralised system for dimensioning different higher education programmes. The Survey also notes that the interest of young people in choosing programmes in the welfare sectors is limited, which can be a source of future problems, as a major shortage of labour is predicted in those sectors.

In a world where a longer working life with more changes of occupation will probably be necessary, and where there is a greater spread in the educational background of the population, human capital in the population will need to be actively maintained and developed over time. Consequently, it is important to give

everyone the chance of continuing professional development and adjustment necessary in their working life to enable them to adapt to changed requirements.

Not least those who have lost or will lose their jobs as a result of automation or digitalisation will need matching and adjustment initiatives to find their way to new sectors in the labour market. It is desirable that as many as possible of these individuals upgrade their human capital and make themselves employable in more qualified jobs in the labour market, since increased competition will otherwise arise in the limited part of the labour market that does not require a particularly high level of skills.

In the opinion of the Survey it is reasonable that a part of a future increase in average life expectancy with relatively good health is spent in the labour market, to secure financing of the public welfare services. The most important mechanism to extend working life is to ensure that an increase in life expectancy is reflected in the age thresholds of the various welfare systems, as has recently been suggested by a government inquiry.

In the opinion of the Survey it is important to safeguard the economic benefits to older people of prolonging their working lives. The rules for the occupational pension system need to be reviewed with the aim of reducing features that invite curtailment of working life. For low income earners who receive benefit from means-tested support schemes, such as housing allowance, measures to reduce marginal effects would increase the incentives to work longer.

But economic incentives are probably not most important when the decision to retire is made. The Survey therefore considers that a central piece of the puzzle in extending working life must be to make the work itself more attractive. Policy is relatively limited in its ability to directly influence these factors; the main responsibility lies with the social partners. However, to the public commitment can be added stimulating employers to further improve the work environment, and formulating regulatory frameworks that to a greater extent give older workers the right to adapt their labour force participation. Allowing educational initiatives to also benefit older people may be a public commitment that is desirable to maintain their productivity level, but also to make it more meaningful to extend working life either in the context of the same

occupation or in a new career. Finally, the Survey would like to point to the fact that an important measure to extend average working life would be to come to terms with the ongoing rise in long-term absence from the labour market due to sickness.

The fact that foreign-born people with good skills seem to be treated equally with native-born people with good skills indicates that the introduction of foreign-born people into the labour market can be considerably strengthened if only they can be equipped with viable skills. In the opinion of the Survey people with an academic education from their country of origin can be an important source of high productive workers for the Swedish labour market. At the same time it can be noted that even foreign-born people with higher education from the predominant refugee immigrant regions on average have very low basic skills levels. In analyses of future trends there is nothing to indicate that it will be easier to enter the Swedish labour market for people with weak skills. Therefore it appears probable that supplementary educational initiatives of high quality are the best solution for most foreign born people, regardless of whether they have a high or low level of education from their country of origin. The Survey consequently believes that education must more clearly be both a right and an obligation for a person coming to Sweden and receiving support from the Swedish welfare system.

However, a policy emphasis on education should not exclude more simple jobs. Simple service occupations – in retail, tourism and household services, as well as in care work – today constitute an important labour market for workers who have not yet become established in the labour market. It is positive that some of these service occupations, which were previously carried out in the black economy or not at all, through public subsidies can now employ people whose skills level would otherwise have made it difficult to get a job. It may also be economically motivated to subsidise employment of people who are particularly detached from the labour market for various reasons. However, the Survey does not consider it probable that it would be feasible to create a large low-pay sector in the Swedish labour market. The reason is that – in order to be effective in terms of the labour market – it would require extensive changes to the Swedish welfare systems, which in

turn would mean having to abandon many distribution policy objectives.

More people in work is most important for financing future welfare

The greatest and most reliable way to combine increased public welfare commitment with sustainable public finances is to increase the number of hours worked in the Swedish economy. The two greatest potential sources of more hours worked in Sweden of the future will in the opinion of the Survey be older people and foreign-born people.

The Survey's scenarios show that the impact on public finances of a raised retirement age can be expected to be considerable. In many respects Sweden has a labour market that stimulates older people's labour force participation; for example a pension system that rewards an extended working life in that it is based on life-long income, a work environment that is generally good and taxation rules that favour older workers.

The Survey considers that it is misleading to analyse and discuss immigration that predominantly consists of refugees and their families in terms of whether it will "pay off" or not. The public commitment should instead, as is the case with development policy, mainly be seen as an expression of a democratically agreed level of humanitarian generosity. On the other hand, in the opinion of the Survey it is important to try to estimate the impact on public finances and the economy of this commitment, in the same way as for other public commitments. The scenarios show that if Sweden succeeds in raising the average level of employment among immigrants from countries in the most common immigrant regions outside Europe by an average of 10 percentage points in the period to 2060, foreign-born people will help to reduce the negative general government net lending balance, which is mainly a result of Sweden's ageing population.

Over the extended period of time studied by the Long-Term Survey of the Swedish Economy the scenarios show that both the weakly positive net effect of improved integration and the weakly negative effect without improved integration are relatively small compared with the effects that can be achieved by extending

working life through a higher retirement age for all groups. An alternative scenario that estimates the effect of a higher average immigration level to 2060 indicates that public finances may then deteriorate in the earlier part of the period and improve in the latter part, but that the effects are limited over the entire period.

The Survey assesses that some margin for tax increases with the right profile could be utilised, with limited negative effects on growth. But it is important to note that tax increases constitute a short-term solution. If the tax ratio must be gradually raised to finance steadily increasing demand it will relatively soon become impossible to find new taxes that do not have a clear negative effect on the functioning of the economy and thus on growth.

In the opinion of the Survey it is inevitable that difficult priorities will have to be made, regardless of the growth in hours worked, but of course to a greater extent the worse the growth is. This may refer to the choice between welfare services and transfers, between social care services and education, between pensions and other social insurance, and between expenditure reductions and tax increases. At the same time it is important to remember that all indications are that material wealth in Swedish society will increase substantially in coming decades. An alternative to reprioritisation in publicly funded welfare services is to allow more welfare services to be privately funded. Such a reprioritisation may, however, widen social divides.

1 Inledning

Långtidsutredningens syfte är att utgöra underlag för den ekonomiska politiken och bidra till debatten i ekonomisk-politiska frågor. En central uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt genom att ge en samlad bedömning av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

I betänkandet beskrivs den långsiktiga ekonomiska utvecklingen med hjälp av analyser från bl.a. bilagor till Långtidsutredningen 2015. Tidsperspektivet i analyserna varierar, men sträcker sig som längst fram till 2060, vilket också är utredningens huvudperspektiv. Ett antal frågeställningar som bedöms vara viktiga för den svenska ekonomins utveckling de kommande åren diskuteras.

1.1 Långtidsutredningen 2015 analyserar förutsättningarna för tillväxt och välbefinnande

Långtidsutredningen har traditionellt varit inriktad på att beskriva möjligheterna att åstadkomma en god ekonomisk tillväxt. Ekonomisk tillväxt är grunden för ett bibehållet eller ökat materiellt välbefinnande men som mått på allmän livskvalitet har ekonomisk tillväxt stora begränsningar. I betänkandet används förändringstakten i bruttonationalprodukten (BNP) som mått på ekonomisk tillväxt. Något vedertaget mått på välbefinnande finns inte. I utredningen används begreppet *välbefinnande* när ett allmänt välbefinnande och livskvalitet avses, medan begreppet *materiellt välbefinnande* avser den del av välbefinnandet som kan mätas med hjälp av BNP (se ruta).¹

¹ Begreppet välbefinnande har genom hela betänkandet denna betydelse medan ordet välfärd fungerar som samlingsnamn för de delvis eller helt skattefinansierade tjänster och de

För att ett land ska ha en långsiktigt gynnsam ekonomisk utveckling krävs en kontinuerlig strukturomvandling där ekonomins aktörer anpassar sig till nya förhållanden, vilket bl.a. leder till att föråldrade och ineffektiva verksamheter slås ut och ersätts av nya, mer effektiva. Att främja en sådan omvandlings-process är samhällsekonomiskt effektivt och bidrar på sikt till en välbefinnande användning av resurserna. Det är inte möjligt att i förväg veta vilka verksamheter som kommer att finnas kvar och vilka som ska läggas ner, men politiska beslut kan försvåra eller underlätta omvandlingsprocessen.

Långtidsutredningen 2015 analyserar ekonomins funktionssätt med ett brett perspektiv. Ett huvudtema är dock hur den ekonomiska politiken bör utformas för att främja en långsiktig ekonomisk utveckling med högt välbefinnande. Frågor som tas upp är hur väl arbetsmarknaden fungerar, hur strukturomvandlingen kan påverka och påverkas av produktivitetsförändringar, liksom frågor om fördelningen av välbefinnandet och möjligheterna att i framtiden finansiera de offentliga välfärdssystemen.

Tillväxt och välbefinnande

Ekonomisk tillväxt används ofta som indikator på sociala framsteg och för att jämföra länders framgångar i olika avseenden. Med ekonomisk tillväxt avses förändringen i marknadsvärdet på varor och tjänster som tillverkas eller tillhandahålls inom en ekonomi vid en viss tidpunkt. Det vanligaste sammanfattande måttet på värdet av producerade varor och tjänster i en ekonomi är BNP och ekonomisk tillväxt mäts därför vanligtvis som förändringstakten i BNP. Utformningen av de konceptuella och statistiska grunder som underbygger BNP-måttet och de underliggande nationalräkenskaperna har utvecklats över tid och det finns i dag en internationell standard som möjliggör jämförelser mellan länder.²

transfereringar som stat, landsting och kommun tillhandahåller vid t.ex. sjukdom, arbetslöshet och ålderdom.

² Lequiller och Blades (2014).

Begreppet välstånd brukar beteckna det värde en individ får av att tillfredsställa sina preferenser. Det kan exempelvis handla om konsumtion av varor och tjänster men begreppet omfattar även annat, exempelvis hälsa, sociala relationer och yttrandefrihet. För att välståndet ska kunna tjäna som ett mått på välbefinnande i samhället krävs emellertid att individers välstånd kan aggregeras till grupp- eller samhällsnivå, vilket medför såväl teoretiska som praktiska svårigheter och det finns heller inget allmänt vedertaget mått på välstånd.³

I avsaknad av ett tillfredsställande mått på det samlade välståndet i samhället används i stället ofta BNP per capita. Eftersom BNP är ett mått på det totala värdet av producerade varor och tjänster i en ekonomi innebär en högre BNP-nivå, allt annat lika, att individers möjligheter att tillfredsställa sina preferenser ökar. Användandet av BNP som välståndsmått kan dock leda till både överskattning och underskattning av välståndet. Exempelvis kan BNP-tillväxt skapas genom att arbetskraften arbetar mer, men om det sker på bekostnad av fritid, vilket också värdesätts av människor, kan nettoeffekten på välståndet vara negativ. Ytterligare ett skäl till överskattning av BNP är att många naturresurser och ekosystemtjänster inte prissätts på marknader. Produktion som leder till skador på miljön bokförs därför som en ökning av BNP, åtminstone kortsiktigt.

Varor och tjänster som bidrar till människors välstånd men som inte ingår i nationalräkenskaperna, exempelvis för att de produceras i en informell sektor eller i hemmet, bidrar däremot till att BNP underskattar välståndet. Välståndet kan också underskattas i samband med att en allt större del av människors konsumtion består av digitala tjänster, som lämnar ett relativt litet bidrag till nationalräkenskaperna i förhållande till de värden de genererar för individen. Detta är dock inte unikt för digitala tjänster, utan gäller all nytta som faller utanför betalningsströmmarna, exempelvis de flesta naturupplevelser.

Vilka begrepp och mått som används i beskrivningen av ekonomins utveckling har betydelse för vilka beslut som fattas –

³ Fleurbaey (2009).

en reform som stärker BNP-tillväxten kan samtidigt ha negativa effekter på välståndet. Det är därför viktigt att vara medveten om dessa måtts förtjänster och begränsningar, om de ska stödja utvecklingen mot ett ökat välstånd på lång sikt.

1.2 Sverige har ett gott utgångsläge för att möta framtiden

I Långtidsutredningen 2015 riktas uppmärksamheten i huvudsak framåt, men i detta avsnitt tecknas även en bild av utgångsläget för Sverige som land. Syftet är inte att utvärdera den ekonomiska politik som har förts utan att ge en bild av utgångsläget. Utredningens övergripande bedömning är att Sveriges utgångsläge är gott. Vid en internationell jämförelse ligger Sverige bra till på många samhällsområden som är viktiga inför framtiden.

Ett sätt att jämföra levnadsstandard och ekonomins strukturella funktionssätt mellan länder över tid är med hjälp av den s.k. välståndsligan. Välståndsligan jämför OECD-ländernas köpkraftsjusterade BNP per capita.⁴ Sverige låg 2014 på en åttondeplats i välståndsligan efter att ha klättrat uppåt under 2000-talet. Vid slutet av nittiotalskrisen 1993, låg Sverige som lägst på trettondeplats bland OECD-länderna.

Sverige har dessutom i ett internationellt perspektiv en mycket jämn inkomstfördelning. Enligt bilaga 2 till 2015 års ekonomiska vårproposition hade Sverige tillsammans med Slovakien, Slovenien och Tjeckien lägst inkomstskillnader bland EU:s medlemsländer 2012.⁵

I början av 1990-talet uppgick Sveriges statsskuld till över 75 procent av BNP. Därefter har det gjorts stora förändringar av det finanspolitiska ramverket.⁶ Statsskulden som andel av BNP har

⁴ Köpkraftsjusterad BNP per capita är ett mycket grovt mått och skillnaderna mellan länder är ofta så små att det inte krävs särskilt stora förändringar för att placeringen ska påverkas. En högre placering behöver inte innebära ett högre välstånd i landet. Men om ett land trendmässigt förbättrar sin placering kan det indikera att man lyckas relativt väl med att anpassa ekonomin till strukturella förändringar.

⁵ Prop. 2014/15:100.

⁶ Det finanspolitiska ramverket är ett antal principer för finanspolitiken som även brukar benämnas budgetreglerna. Bland annat anger det finanspolitiska ramverket hur Sveriges statsbudget ska se ut och hur besluten ska fattas i riksdagen.

minskat markant och uppgick 2014 till 36 procent av BNP. Enligt en underlagsrapport till Finanspolitiska rådets rapport 2013 finns det flera faktorer som anses ha bidragit till förbättringen av de svenska offentliga finanserna och det finns starka skäl att tro att det finanspolitiska ramverket utgjort ett viktigt bidrag.⁷ En viktig förklaring till att ramverket har fungerat väl är att det har haft ett brett politiskt stöd.

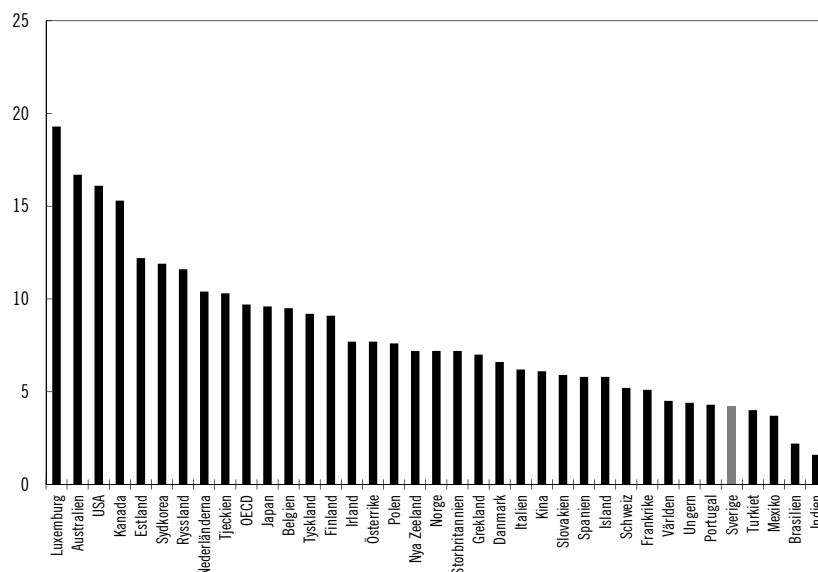
I ett internationellt perspektiv framstår även det svenska företagsklimatet som gott. I Världsbankens index för kostnaderna att driva företag rankades Sverige på plats 8 av 189 länder i 2015 års rapport. Syftet med indexet är att försöka uppskatta och jämföra regelbördan för små och medelstor företag i olika länder.⁸

Sverige framstår i många avseenden som ett föregångsland på miljöområdet. Trots vårt kalla klimat hade Sverige 2012 de fjärde lägsta koldioxidutsläppen per capita i OECD (se figur 1.1). En viktig förklaring till de låga koldioxidutsläppen i Sverige är att en stor del av elproduktionen utgörs av vatten-, kärn- och vindkraft, vilka är i det närmaste utsläppsfria. Även Sveriges koldioxidskatt har spelat en viktig roll för de låga utsläppen.⁹

⁷ Molander och Holmquist (2013).

⁸ Världsbanken (2015a).

⁹ De globala utsläppen påverkas också av utsläppsintensiteten i de varor som importeras till och exporteras från Sverige. Utöver klimatfrågans grundläggande globala karaktär pekar detta ytterligare på vikten av globala överenskommelser och global prissättning av koldioxid.

Figur 1.1 Utsläpp av koldioxid i OECD 2012*Ton per capita*

Källa: International Energy Agency (2015).

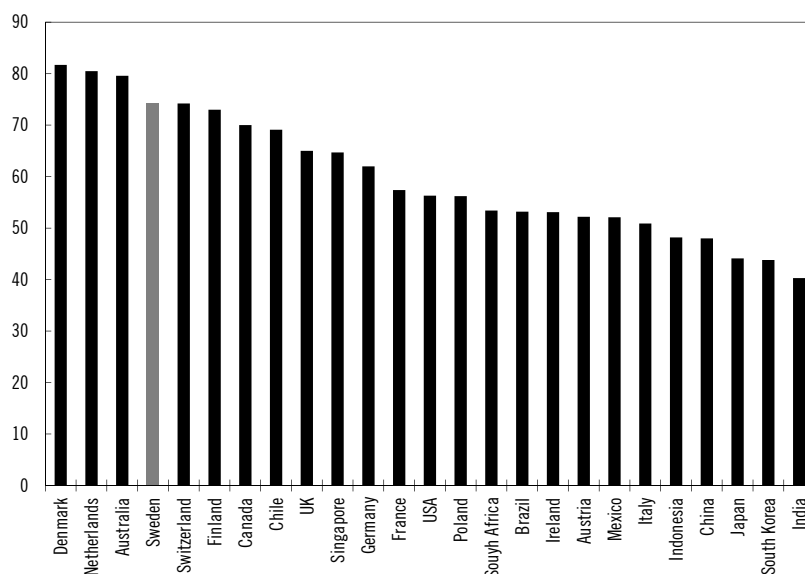
Sverige har kommit långt även när det gäller andra miljörelaterade problem. Såväl styrmedel som teknisk och organisatorisk utveckling har bidragit till att övriga luftburna utsläpp har minskat kraftigt. Vattendistribution och avfallshantering håller hög kvalitet, tillväxten i skogen har under de senaste årtiondena varit avsevärt större än avverkningen. Samtidigt kvarstår utmaningar på nästintill samtliga miljöområden, något som dessutom kan komma att förstärkas av klimatförändringarna.

Sveriges befolkning lever allt längre. Den förväntade livslängden i Sverige vid 65 års ålder är i dag 86 år för kvinnor och 83 år för män. I ett internationellt perspektiv innebär det tionde respektive elfte plats bland världens länder. Samtidigt som många lever länge är den ekonomiska standarden för personer över 65 år relativt god både internationellt sett och jämfört med den svenska befolkningen som helhet. Enligt OECD är de vård- och omsorgstjänster som tillhandahålls genom det allmänna välfärdssystemet en starkt bidragande faktor.¹⁰

¹⁰ OECD (2013).

Pensionssystemen i västvärlden har i allmänhet varit alltför generösa för att vara finansiellt uthålliga när medellivslängden ökat. Många länder har skjutit problemet framför sig, men Sverige var relativt tidigt ute med att reformera pensionssystemet. Konsultfirman Mercer genomför årliga bedömningar av världens pensionssystem på basis av finansiell uthållighet, täckningsgrad och hur robust systemet är.¹¹ I 2015 års rapport hamnar Sverige på fjärde plats vid en jämförelse av 25 länders pensionssystem (se figur 1.2). Utformningen av pensionssystemet och övriga stöd till äldre kan på sikt dock leda till att andelen pensionärer med låg relativ ekonomisk standard ökar om inte pensionsåldern stiger med medellivslängden, se kapitel 5 för en mer ingående diskussion.

Figur 1.2 Melbourne Mercer Global Pensionindex



Källa: <http://www.globalpensionindex.com/wp-content/uploads/Melbourne-Mercer-Global-Pension-Index-2015-Report-Web.pdf>.

Det svenska utbildningssystemet fungerar i många avseenden väl. Den genomsnittliga utbildningsnivån är hög och utbildningsdeltagandet är högt vid en internationell jämförelse. Även sett till

¹¹ *Melbourne Mercer Global Pension Index* produceras gemensamt av Mercer och Australian Centre for Financial Studies.

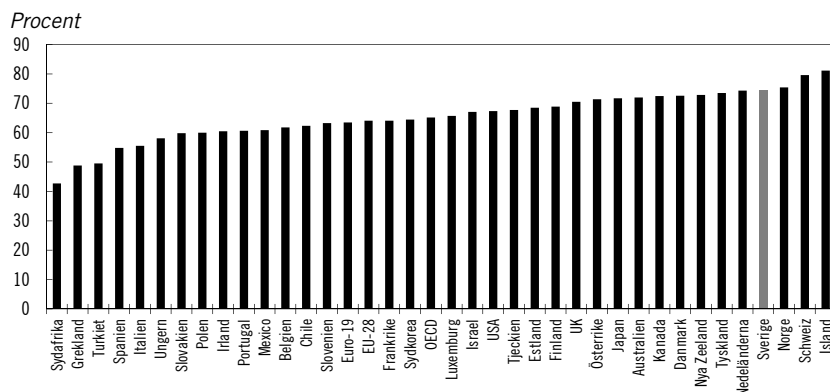
nivån på färdigheter hos den vuxna befolkningen står sig Sverige bra. Enligt PIAAC-studien av vuxnas färdigheter tillhör Sverige de främsta länderna i OECD och den absoluta toppen när det gäller problemlösning på dator.¹² Den genomsnittliga färdighetsnivån i läsning har dock försämrats sedan mitten av 1990-talet. Dessutom verkar resultatförsämringarna i PISA-undersökningen sedan 2000 ha gett avtryck i resultaten för motsvarande åldersgrupper i PIAAC.¹³ Detta tyder på att de försämrade skolresultaten kan ha långsiktiga effekter på humankapitalbildningen.

Sverige har i flera avseenden en av västvärldens bäst fungerande arbetsmarknader. Såväl arbetskraftsdeltagandet (81,1 procent) som sysselsättningsgraden (74,4 procent) var 2013 högst bland EU-länderna och i toppen bland OECD-länderna (se figur 1.3). Sverige hade också den lägsta andelen långtidsarbetslösa inom EU. En stor och välutbildad arbetskraft har varit en viktig förutsättning för att göra den svenska ekonomin konkurrenskraftig. Allt fungerar dock inte väl på den svenska arbetsmarknaden. Arbetslösheten har de senaste åren varit över OECD-genomsnittet och skillnaden mellan inrikes och utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden är bland de största i EU.

Som framgått finns ett antal faktorer som talar för att Sverige även i framtiden kommer att kunna hävda sig väl i den internationella konkurrensen. Utmaningen är att även framöver bevara Sveriges styrkor och att använda dem på ett sätt som möjliggör ett långsiktigt högt välbefinnande för medborgarna.

¹² PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) genomfördes för första gången 2011-2012. PIAAC är en OECD-initierad studie vars syfte är att beskriva och jämföra grundläggande i läsning, räkning och problemlösning med dator hos den vuxna befolkningen (16–65 år) i 23 länder. Cypern och Frankrike deltog endast i de delar som avser läsning och räkning.

¹³ PISA (*Programme for International Student Assessment*) är en kunskapsmätning som genomförs av OECD vart tredje år sedan 2000. I PISA jämförs kunskapsnivån hos 15-åringar i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. I den senast redovisade mätningen (2012) deltog 65 länder. (I Kina deltar Shanghai, Macao, Hongkong som egna enheter).

Figur 1.3 Sysselsättningsgrad 2013 i befolkningen 15-64 år

Källa: Unemployment, employment, labour force and population of working age (15-64), OECD Data Employment.

1.3 Trender som påverkar den långsiktiga ekonomiska utvecklingen

Långtidsutredningen 2015 ska utgöra underlag vid utformningen av den ekonomiska politiken på lång sikt. Det är därför relevant att bedöma vilka trender som kan förväntas prägla utvecklingen i framtiden. Utredningen har valt att särskilt lyfta fram fyra utvecklingstrender som förväntas ha betydelse för hur ekonomin och samhället utvecklas, nämligen den tekniska utvecklingen, den fortsatta internationaliseringen, den demografiska förändringen samt klimatåtaganden och klimatförändringar. I de följande avsnitten beskrivs dessa fyra utvecklingstrender översiktligt, en mer ingående beskrivning finns i kapitel 2. Därefter diskuteras hur trenderna påverkar dels varandra och dels den samlade efterfrågan i ekonomin.

1.3.1 Teknisk utveckling utgör drivkraft för omvandling

En viktig drivkraft för ekonomins omvandling är den tekniska utvecklingen. Nya arbeten tillkommer och andra försvinner i takt med att nya varor och tjänster ersätter gamla. Samtidigt som den tekniska utvecklingen kan skapa produktivitetsvinster i många sektorer kan den leda till stora utmaningar.

Den tekniska utvecklingen förväntas även fortsättningsvis utöva ett starkt förändringstryck på Sveriges öppna, digitaliserade och forskningsintensiva ekonomi. Sverige har hittills varit en relativt framgångsrik nation när det gäller både informations- och kommunikationsteknik (IKT) och bioteknik, vilket skapar möjligheter att även ta del av teknikutvecklingens framtida produktivitetsvinster. Samtidigt ställer teknikutvecklingen krav på omställning och flexibilitet, vilket kan komma att innebära utmaningar för både det svenska utbildningssystemet och den traditionella svenska arbetsmarknadsmodellen.

1.3.2 Internationaliseringen fortsätter

Globalisering och internationalisering är begrepp som har många dimensioner. I en samhällsekonomisk kontext handlar det bl.a. om internationell handel, internationalisering av företagande och ägande, internationella flöden av människor, kapital och kunskap, internationella regelverk och global spridning av konsumtionsmönster.

Internationaliseringen har en lång historia, under vilken perioder av ökad interaktion mellan ekonomier har avlösts av perioder präglade av större isolering. Det finns nu tecken som tyder på att den redan omfattande internationaliseringen successivt fortsätter att öka. Världshandeln har utvecklats snabbare än produktionen, inte minst eftersom nya snabbväxande ekonomier under de senaste decennierna kraftigt ökat sin handel. Också teknikutvecklingen bidrar till den ökande internationaliseringen, inte minst genom att sprida idéer, vilket talar för att trenden mot en allt mer integrerad världsekonomi förstärks. I samma riktning går den liberalisering av världshandeln som följer av de frihandelsavtal som har slutits och håller på att förhandlas. Andra viktiga faktorer som har gynnat en ökad världshandel under de senaste decennierna är kraftigt minskade transport-och kommunikationskostnader.

En ökande internationalisering är alltså en tydlig trend. Det finns dock vissa tecken på att den ekonomiska globaliseringen har mattats av något efter finanskrisen. I synnerhet bank- och finansmarknaderna har visat tecken på avglobalisering och en

återgång till nationella marknader – där internationellt verkande banker har ökat sin lånegivning på hemmamarknaden – samtidigt som riskreducerande lagstiftning går i en liknande riktning.¹⁴ De faktiska gränsöverskridande ekonomiska flödena förefaller emellertid vara på väg att återhämta sig (se figur 2.2).

1.3.3 Demografiska förändringar ställer krav på anpassning

Förändringar i befolkningens sammansättning har stor betydelse för såväl framtida tillväxt och produktivitsutveckling som möjligheterna att finansiera de offentliga välfärdssystemen. Under de kommande decennierna förväntas en stor folkökning i Sverige. År 2060 beräknas Sveriges befolkning uppgå till 12,9 miljoner, en ökning från dagens nivå med mer än 3 miljoner. Tillväxttakten förväntas vara som störst under de närmaste åren, främst till följd av en fortsatt hög invandring.

En tydlig demografisk förändring under de kommande decennierna i Sverige är den växande andelen äldre i befolkningen. Förskjutningen mot en större andel äldre är dock ännu tydligare i andra delar av världen.¹⁵

De demografiska förändringarna kommer att ha betydelse för arbetskraftens utveckling och därigenom kommer också förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen att påverkas. Att allt fler i de mest yrkesaktiva och äldre åldrarna är födda utomlands kommer att ha betydelse för bl.a. arbetskraftsdeltagandet. Även den internationella demografiska utvecklingen kan påverka den svenska arbetskraften och arbetsmarknaden. I stora delar av världen minskar andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder, vilket innebär att konkurrensen om arbetskraft och kompetens förstärks på en allt mer internationaliserad arbetsmarknad.

Den positiva trenden att vi lever allt längre leder samtidigt till en högre försörjningsbörda för dem som arbetar. Dessutom kommer Sveriges befolkning i allt större utsträckning att koncentreras till storstadsregionerna medan försörjningsbördan i framtiden bedöms öka mest i de perifera delarna av landet. Detta i kombination med

¹⁴ Jfr exempelvis van Bergeijk (2010) och van Rijckegehem och Weder di Mauro (2014).

¹⁵ United Nations (2013) och SCB (2015a).

att en allt större andel av befolkningen har utländsk bakgrund kommer att ställa krav på anpassning av ekonomin och välfärds-systemen. Anpassningskraven kommer att utgöra betydande utmaningar för den svenska ekonomin.

1.3.4 Både klimatförändringar och klimatåtaganden ändrar förutsättningarna

Liksom övriga utvecklingstrender påverkar klimatrelaterade åtaganden och förväntade klimatförändringar ekonomin genom samband som påverkar både produktivitet och efterfrågan. Klimatförändringar kopplade till utsläpp av växthusgaser väntas ge en lång rad effekter, varav många potentiellt allvarliga. I vilken utsträckning den globala ekonomin och enskilda nationer drabbas beror dock på många faktorer. Hit hör den internationella och den nationella klimatpolitikens utveckling och hur effektivt länder lyckas genomföra åtgärder som leder till minskade utsläpp. Utvecklingen samverkar också i hög grad med de andra trender som diskuteras i detta kapitel. Ett exempel är att klimatförändringarna påverkas av såväl den tekniska utvecklingen som den demografiska utvecklingen och internationaliseringen, samtidigt som utvecklingen på alla dessa områden delvis kommer att bero på hur klimatet förändras.

Jordens klimatreglerande system är mycket komplexa, vilket innebär stora osäkerheter om vilka effekter på väder, havsnivå, färskvattentillgång, biologisk mångfald, osv. som varje given temperaturökning innebär. Effekten på välbefinnande och ekonomisk utveckling beror dessutom på hur väl världens samhällen och ekonomier lyckas anpassa sig till förändringarna. Anpassning kommer i större eller mindre utsträckning att krävas i ekonomins samtliga sektorer. Energisystem kommer att utsättas för påfrestningar; förutsättningarna för jordbruk, skogsbruk och fiske förändras; bebyggelse, infrastruktur för transport, vattenförsörjning och avfallshantering kommer i större utsträckning att utsättas för översvämning, ras och erosion; människors och djurs hälsa kommer att påverkas av extrema väderhändelser och förändrad smittspridning. De direkta effekterna bedöms visserligen

bli mindre i norra Europa och Sverige än i många andra delar av världen, bl.a. södra Europa, men de bedöms ändå bli betydande.¹⁶ De indirekta effekterna på ekonomin kan dessutom bli mycket omfattande, dels genom relativprisförändringar som påverkar import och export, dels genom effekter på det finansiella systemet (inklusive försäkringsbranschen). Det kan också komma att ske en ökad migration från områden där de direkta effekterna allvarligt försvårar människors tillvaro.¹⁷

1.3.5 Trenderna påverkar efterfrågemönstret

De fyra ovan nämnda utvecklingstrenderna är sammanlänkade på en rad mer eller mindre komplexa sätt, både med varandra och med andra skeenden i ekonomin. En del av den demografiska trenden kan t.ex. ses som ett uttryck för en ökande internationalisering, samtidigt som den allt högre medellivslängden i hög grad påverkats av den tekniska utvecklingen.

Förändringar i efterfrågemönstret kan ha betydande effekter på en ekonomis struktur och funktionssätt och utgör en viktig drivkraft för strukturomvandling. Efterfrågan på olika varor och tjänster ändras över tid, något som i hög grad påverkas av de fyra utvecklingstrenderna. På aggregerad nivå kan efterfrågeförändringar orsakas av exempelvis ändrade preferenser hos konsumenter, teknisk utveckling eller ändrad demografisk sammansättning.

Under de senaste decennierna har efterfrågan på tjänster ökat i avancerade ekonomier. I Sverige ökade hushållens tjänstekonsumtion från 23 procent till 31 procent av hushållens totala konsumtionsutgifter mellan 1980 och 2013.¹⁸ Efterfrågan på tjänster påverkas av inkomstförändringar. Med empiriskt stöd antas traditionellt att inkomstökningar leder till mer än proportionerliga

¹⁶ Medeltemperaturen i Sverige beräknas enligt SMHI till nästa sekelskifte öka med 2-6 grader och medelnederbörden med upp till 50 procent, mest i norra Sverige. Flödena i Sveriges vattendrag väntas öka vintertid och minska sommartid, antalet dagar per år med snötäcke förväntas minska med 40-80 dagar. Se SMHI (2015).

¹⁷ Utförliga beskrivningar finns i IPCC:s femte utvärderingsrapport, se t.ex. IPCC (2014a) kap. 10 Key Economic Sectors and Services och kap. 19 Emergent Risks and Key Vulnerabilities, samt IPCC (2014b), kap. 23 Europe. För en beskrivning av förväntade effekter i Sverige, se SMHI (2014) och SMHI (2015).

¹⁸ SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen.

ökningar i hushållens efterfrågan på tjänster.¹⁹ Detta samband motiveras vanligtvis med att varor, i jämförelse med tjänster, anses uppfylla relativt grundläggande behov hos konsumenter.²⁰ Högre inkomster leder till att det uppstår en viss mättnad på varukonsumtion när de grundläggande behoven väl är tillgodosedda, vilket får konsumenterna att i högre grad börja efterfråga tjänster. Framför allt är det efterfrågan på hushållsnära tjänster och vårdtjänster som ökar i takt med högre inkomster. Dessutom medför den s.k. inkomsteffekten att efterfrågan på fritid kan stiga vid inkomstökningar, särskilt i grupper med högre inkomstnivåer. Därigenom kan även efterfrågan på resor, hotellboende och andra fritidsrelaterade tjänster öka.

De äldres behov avspeglar sig i konsumtion av offentligt finansierade vård- och omsorgsrelaterade tjänster samt i privat konsumtion av komplement eller substitut till offentligt tillhållna servicetjänster. Efterfrågeförskjutningarna mot vård- och omsorgsrelaterade tjänster förstärks av att allt fler och bättre behandlingar kan erbjudas patienter till följd av utvecklingen inom bioteknik samt nano- och materialteknik (se avsnitt 2.1.1). Samtidigt som de utökade behandlingsmöjligheterna är positiva för den enskilde patienten, kan de medföra problem i form av ökade kostnader för den offentliga sektorn.

Utvecklingen mot en större tjänstesektor går även att koppla till den digitala tekniken. Vissa produkter som tidigare konsumerades i form av varor erbjuds i dag genom digitala tjänster. Exempelvis ersätts CD-skivor av strömmad musik och fysiska tidningar med digitala upplagor. Låga marginalkostnader medför att många av dessa digitala tjänster är tillgängliga för konsumenter till låg eller ingen kostnad. Efterfrågan på sådana gratistjänster har därför potential att generera ett ökat välbefinnande för konsumenter. Samtidigt lämnar konsumtionen av dessa tjänster enbart ett relativt litet bidrag till BNP, vilket kan påverka den uppmätta tillväxttakten i ekonomin. De digitala tjänsterna innebär också utmaningar för de berörda sektorerna som måste anpassa sig till förändrad efterfrågan och konkurrens.

¹⁹ Detta är ekvivalent med att efterfrågan på tjänster uppvisar en inkomstelasticitet som är större än 1, vilket också är huvudslutsatsen i den empiriska litteraturen. En översikt finns i Schettkat och Yocarini (2006).

²⁰ Schettkat och Yocarini (2006).

Under senare år har även tonvikten inom svensk export förskjutits mot tjänster. År 2014 utgjorde exporten av tjänster ca 30 procent av den totala exporten. Komplexa och globalt utspridda produktionsprocesser har medfört att företag specialiserar sig inom vissa produktionsled, i stället för att producera färdiga varor och tjänster. I dessa produktionsprocesser har många svenska företag inriktat sig mot att erbjuda relativt högkvalificerade tjänster.²¹

Sammantaget indikerar de förändrade efterfrågemönstren att tjänstesektorns betydelse för svensk ekonomi kan komma att öka ytterligare framöver. För att denna utveckling ska leda till en fortsatt god produktivitetsutveckling, ställs krav på anpassningsförmåga både på arbetsmarknaden och i ekonomins funktionssätt.

1.4 Huvudbetänkandets disposition

I kapitel 2 beskrivs de identifierade utvecklingstrenderna mer ingående. Därefter presenteras några olika scenarier för den svenska ekonomins utveckling framöver. Utvecklingstrenderna och scenarierna utgör en bakgrund till analyserna i kapitel 3–5.

En god produktivitetsutveckling är central för landets välbefinnande. I kapitel 3 diskuteras dels sambanden mellan produktivitetsutveckling och välbefinnande, dels vilka krav på anpassning som utvecklingstrenderna ställer på ekonomins aktörer för att en god produktivitet ska kunna bibehållas även på lång sikt.

En väl fungerande arbetsmarknad bidrar till att skapa både tillväxt och möjlighet att finansiera de offentliga välfärdssystemen. I kapitel 4 ligger fokus på vilka utmaningar utvecklingstrenderna innebär för möjligheterna att förbättra den svenska arbetsmarknaden. Särskilt fokus riktas mot de nyckelgrupper – äldre och utrikes födda – som kan sägas utgöra den största outnyttjade arbetskraftspotentialen.

Utgångspunkten i betänkandet är att Sverige även i framtiden ska vara en välfärdsstat med omfattande offentligt finansierade välfärdssystem. I kapitel 5 behandlas de utmaningar som de offentliga välfärdssystemen kan komma att ställas inför i framtiden.

²¹ Tillväxtanalys (2014).

I det avslutande kapitel 6 presenterar utredningen, mot bakgrund av den tidigare analysen, en inriktningsagenda för framtiden som föreslås vara styrande för den ekonomiska politiken och framtida policyförslag.

2 Ekonomisk utveckling på lång sikt

Långtidsutredningens arbete syftar bl.a. till att ge en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt. Inom ramen för arbetet med Långtidsutredningen 2015 har därför olika scenarier över tänkbara utvecklingsvägar på lång sikt tagits fram, vilka presenteras i detalj i en bilaga till utredningen.²² Scenarierna baseras på bedömningar av skeenden inom en rad områden.

Den tekniska utvecklingen, internationaliseringen, demografiska förändringar samt klimatåtaganden och klimatförändringar är fyra trender som enligt utredningen förväntas ha stor betydelse för hur ekonomin och samhället utvecklas framöver. Trenderna bidrar till omvandlingstrycket i ekonomin och därigenom till struktur-omvandlingen och de kommer att påverka såväl produktivitetstillväxten som arbetsmarknaden och de offentliga finanserna.

I detta kapitel beskrivs de fyra trenderna, strukturomvandlingen samt scenariernas bild av den svenska ekonomins långsiktiga utveckling när det gäller antal arbetade timmar, produktivitet och BNP.

²² SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen.

2.1 Långsiktiga utvecklingstrender

2.1.1 Teknisk utveckling och digitalisering

I ekonomin sker en ständig omvandling. Nya varor och tjänster ersätter gamla, och nya arbeten tillkommer medan andra försvinner. En drivkraft bland flera i denna kontinuerliga process är den tekniska utvecklingen. Det går att identifiera åtminstone tre breda tekniska utvecklingstrender som har global räckvidd och som kan antas komma att ha en betydande effekt på den framtida ekonomin: bioteknik, nano- och materialteknik samt informations- och kommunikationsteknik kopplat till digitalisering. I vissa fall är dessa tekniska trender överlappande (se tabell 2.1).²³

Sverige bedöms i ett internationellt perspektiv ha en mycket stark position när det gäller att utnyttja digitaliseringens möjligheter.²⁴ I kombination med att Sverige är en liten, öppen ekonomi som ofta beskrivs som känslig för internationella trender och konjunkturer kan digitaliseringen antas utöva ett betydande förändringstryck på Sverige.

Enligt Verket för innovationssystem (Vinnova) har Sverige goda förutsättningar att hävda sig även inom bioteknisk och medicinsk innovation.²⁵ Här finns etablerade relationer mellan akademien och näringslivet, samt en gedigen kunskapsbas som täcker allt från grundläggande forskning till produktutveckling och marknadsföring. Andra viktiga faktorer som bidragit till framgångarna för den biotekniska och medicinska forskningen i Sverige är tillgången till högkvalitativa medicinska register och en öppen attityd hos befolkningen till att delta i försök med nya behandlingsmetoder.²⁶

Sverige anses också ha en stark position inom akademisk nanovetenskaplig forskning. Situationen har dock bedömts som mindre positiv när det gäller indikatorer som ekonomisk omsättning, arbetstillfällen m.m. och speciellt när det gäller tillväxten i dessa indikatorer. Bland annat går den kommersiella utvecklingen av nanotekniken förhållandevis långsamt i Sverige.²⁷

²³ Silbergliitt m.fl. (2006)

²⁴ SOU 2014:13.

²⁵ Vinnova (2009).

²⁶ Ibid.

²⁷ SOU 2013:70.

Tabell 2.1 Exempel på tänkbara framsteg i den tekniska utvecklingen

	Nära framtid (ca 2015-2030)	Medellång framtid (ca 2030-2050)	Avlägsen framtid (ca 2050-)
Bioteknik	• Genetisk "design" av individer • System av biosensorer för individuella och epidemiska databaser • Fysisk och kemisk kropps förstärkning, primärt för militära ändamål	• Inplanterade datorchip i hjärnan • Medicinsk big data underlättar diagnostisering	• Genetiskt förstärkta människor en majoritet • Biologiska reservdelar till specifika individer (bioprinting)
Nano-och material- teknik	• Nya material (som grafen) möjliggör utveckling av nya halvledare, lättviktsbatterier m.m. • 3D-skrivare möjliggör individualiserad produktion • Kläder med inbyggda datorer	• Inplanterade nanoroboter diagnostiserar och bekämpar sjukdomar • Produkter tillverkade på molekylär nivå • Kvantprocessorer	• Datalagring på DNA-molekyler
Informations- och kommu- nikations- teknik (IKT)	• Internetanslutna enheter hundrafaldigas globalt 2003 till 2020 • Robotisering och digitalisering av automatiserade arbetsuppgifter • Peer-to-peer-system för tjänsteproduktion och finansiering	• Neuromorfiska datorer som härmar mänsklig kognition • Hjärna-till-maskinstyrning i farliga miljöer • Utbredd internet-of-things där apparater kommunicerar med varandra och användarna	• Självmedvetna robotar och cyborger • "Telepati" via implantat

Källa: Europeiska kommissionen (2014).

Informations- och kommunikationsteknik förändrar marknader

Den empiriska forskningen i fråga om hur ny teknik påverkar produktiviteten rör främst effekten av informations- och kommunikationsteknik (IKT). Från mitten av 1990-talet till mitten av 2000-talet var investeringar i IKT-kapital viktiga för den svenska tillväxten, se vidare kapitel 3. Dock har IKT-investeringarnas bidrag till produktiviteten fallit kraftigt det senaste decenniet. En tänkbar förklaring som har lyfts fram är att effekten kan ha blivit

svårare att mäta då allt fler produkter och tjänster som ger användare ökat välbefinnande har låga eller obefintliga produktionskostnader och samtidigt kan konsumeras gratis eller till en låg fast kostnad (appar och streamingtjänster är två exempel).²⁸

Det är framför allt integreringen av IKT-lösningar (bredband, smarta enheter, m.m.) i andra sektorer som har en produktivitetspotential, i form av bl.a. skalfördelar när stora nätverk av användare knyts samman.²⁹ IKT-utvecklingen skapar möjlighet till produktivitetstvinster i form av framsteg som ökar möjligheterna för individuell anpassning av produkter och närkontakt mellan producent och konsument.

Den tekniska utvecklingen inom IKT, inte minst digitaliseringen, har bidragit till att utbud och efterfrågan på många marknader enkelt och ofta kan finnas varandra till en låg kostnad och utan mellanhänder. Utvecklingen främjar betydande förändringar av befintliga marknader eller framväxten av helt nya marknader, för såväl varor som tjänster. Ett exempel på en radikalt förändrad marknad är att strömmade tjänster inom musik och film i betydande utsträckning har ersatt fysiska produkter som cd-skivor eller filmer. Resebranschen kan också tjäna som exempel på en helt förändrad marknad där traditionella förmedlingstjänster i mycket hög grad har ersatts av nya, digitala tjänster. En annan effekt av digitaliseringen i kombination med internationaliseringen är att handeln med varor och tjänster över landsgränser underlättas, även försäljning till konsument. Detta kan bidra till ökad konkurrens och därigenom pressade priser och förbättrade produkter, men det kan också påverka ett enskilt lands skattebas. Inom EU bestäms momsen mot konsument av i vilket land det säljande företaget finns, och inte av i vilket land konsumenten bor. På sikt skulle en stor ökning av den internetbaserade handeln inom EU därför kunna minska enskilda länders skattebas för moms.

En annan utveckling som kan underlättas av digitaliseringen är olika former av s.k. *kollaborativ konsumtion* (även kallat *delningsekonomi*).³⁰ Det innebär att flera personer konsumerar samma ägodel genom gemensamt ägande eller genom exempelvis utlåning,

²⁸ Breman och Felländer (2014).

²⁹ van Ark (2014).

³⁰ Mont m.fl. (2013).

byte, vidareförsäljning eller hyra. Det som är intressant för konsument är här tillgången till en produkts tjänster snarare än själva ägandet, exempelvis att man är mer intresserad av en transporttjänst än av att äga en bil. Att på detta sätt dela på varor eller byta tjänster mellan enskilda individer är i grunden inget nytt - samåkning eller tvättstugor är två exempel som funnits länge, liksom uthyrning av semesterbostäder. Även sam användande som bygger på en relation mellan ett företag och en konsument har funnits länge, ett exempel är biluthyrningsföretag.

Genom digitaliseringen har dock utbytet mellan privatpersoner eller mellan företag och konsument i många fall underlättats. Digitala plattformar för uthyrning av semesterbostäder eller försäljning av begagnade produkter underlättar kontakten mellan köpare och säljare och minskar transaktionskostnaderna, vilket kan bidra att denna typ av verksamhet ökar.³¹ Det handlar ofta om uthyrning och försäljning, men kan också röra sig om gåvor eller byten. Inte sällan är det kommersiella företag som skapat de digitala plattformar som används mest för handel mellan privatpersoner, men det finns även plattformar framtagna på ideell basis. Plattformarna kan innehålla lösningar på allt från hur personerna ska hitta varandra, till frakt eller säker betalning.

De digitala plattformarna kan underlätta ett effektivare utnyttjande av vissa resurser, t.ex. användande av semesterbostäder eller vidareförsäljning av varor som en konsument inte längre själv behöver. Samtidigt har framväxten av denna typ av förmedlingsplattformar också väckt frågeställningar kring beskattning och vilka regelverk i övrigt som ska gälla för verksamheterna.³² Inte minst skattefrågor har stor betydelse för konkurrens på lika villkor och för de offentliga skatteintäkterna på lång sikt. Men rättsläget är inte klarlagt i alla avseenden, utan kan behöva tydliggöras. Vidare kan regelverken behöva anpassas till de nya digitala lösningar som successivt utvecklas. Här är det viktigt att beakta såväl de nya tjänsternas fördelar som andra samhällsmål som t.ex. konsument-säkerhet.

³¹ Felländer (2015).

³² Transportstyrelsen (2015) och Felländer (2015).

Informations- och kommunikationsteknik påverkar arbetsmarknaden

De digitala plattformarna för förmedling av tjänster kan också påverka arbetsmarknaden. Den direkta kontakten mellan producenter och konsumenter, i kombination med de förbättrade möjligheterna att matcha en arbetsuppgift med en viss specialkompetens var som helst i världen, kan leda till att långa, fasta anställningsförhållanden blir mindre vanliga och att kortare anställningar och egenföretagande ökar. Även på detta område finns i dag digitala plattformar som förmedlar tjänster direkt mellan privatpersoner och också här är frågor kring beskattning, försäkring och övriga regelverk relevanta.

På arbetsmarknaden har digitalisering och robotisering redan medfört att arbeten med stora inslag av rutinartade arbetsuppgifter försvunnit, eftersom de kan utföras billigare och bättre av maskiner. Det ställer i sin tur stora krav på omställningsförmåga, både hos arbetstagarna och hos samhället i stort, för att de som ersatts av den nya tekniken ska kunna hitta annan sysselsättning.³³ Samtidigt gör digitaliseringen arbetsmarknaden mer flexibel, på gott och ont. Kraven på fysisk närvaro på arbetsplatsen minskar och för vissa typer av yrken blir arbetsmarknaden potentiellt global.

Informations- och kommunikationsteknik kan ha effekt på fördelning

Den tekniska utvecklingen i form av digitalisering kan på flera sätt komma att påverka inkomstfördelningen. Studier har pekat på att digitaliseringen och robotiseringen i Sverige hittills främst fungerat som komplement till högkvalificerad arbetskraft, vilket kan påverka löneutvecklingen för högutbildade positivt. Vidare framförs att digitaliseringen skulle kunna bidra till ökade kapitalinkomster för kapitalägarna genom att underlätta framväxten av riktigt stora företag som tar en stor del av en viss marknad och därigenom kan nå mycket höga inkomster. Samtidigt kan de minskade produktionskostnaderna som följer av digitaliseringen leda till att småskaliga entreprenörer har lättare att etablera sig, även på

³³ Autor (2014).

internationella marknader, utan att ha tillgång till stora mängder kapital.³⁴

Dessutom kan digitaliseringen bidra till att konsumenterna får tillgång till produkter till lägre kostnader (ibland gratis) eller till helt nya produkter. Detta kan medföra att en betydande vinst för konsumenterna, vilket också bör inkluderas i en analys av digitaliseringens fördelningseffekter. Digitaliseringen kan således påverka såväl inkomster som priser och hur den samlade effekten av utvecklingen på fördelningen kommer att bli är oklar.

Frågor kring den tekniska utvecklingen och inte minst digitaliseringens effekter på den långsiktiga produktivitetsutvecklingen diskuteras i kapitel 3 och effekterna på arbetsmarknaden på lång sikt i kapitel 4.

Teknisk utveckling och offentlig sektor

Som redan framgått kan den tekniska utvecklingen påverka skattebaser och skatteintäkter och därigenom påverka den offentliga sektorns inkomster. Den tekniska utvecklingen kommer också att få betydelse för de offentliga utgifterna.

Ett exempel är att utvecklingen inom bioteknik och medicin kan få betydande effekter på kostnaderna för vård och omsorg. Allt fler och bättre behandlingar kommer sannolikt att finnas tillgängliga. Samtidigt som de utökade behandlingsmöjligheterna är positiva för den enskilde patienten kan ny teknik komma att innebära såväl ökade som minskade kostnader för den offentliga sektorn. Även om kostnaderna för en viss typ av behandling sjunker till följd av den tekniska utvecklingen, kan de samlade kostnaderna för denna typ av behandling öka om de nya metoderna samtidigt innebär att fler patientgrupper kan behandlas. Den tekniska utvecklingen kan också ge nya eller förbättrade möjligheter till behandling av fler sjukdomar. Detta är i sig positivt eftersom det kan bidra till högre livskvalitet hos individerna. Samtidigt kan det bidra till ett ökat kostnadstryck och svårare prioriteringar för sjukvården när de offentliga resurserna är begränsade. Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen kan inom sjukvården också medföra förbättrade

³⁴ Breman och Felländer (2014).

möjligheter till egenvård och användandet av vårdkontakter via internet.

Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen kan även, rätt använd, innebära betydande möjligheter till ökad effektivitet i offentlig verksamhet. Digitala ansökningsförfaranden eller helt digitaliserad upphandling är bara ett par exempel. Effekterna av den tekniska utvecklingen på den offentliga sektorn diskuteras vidare i kapitel 5.

2.1.2 Internationalisering

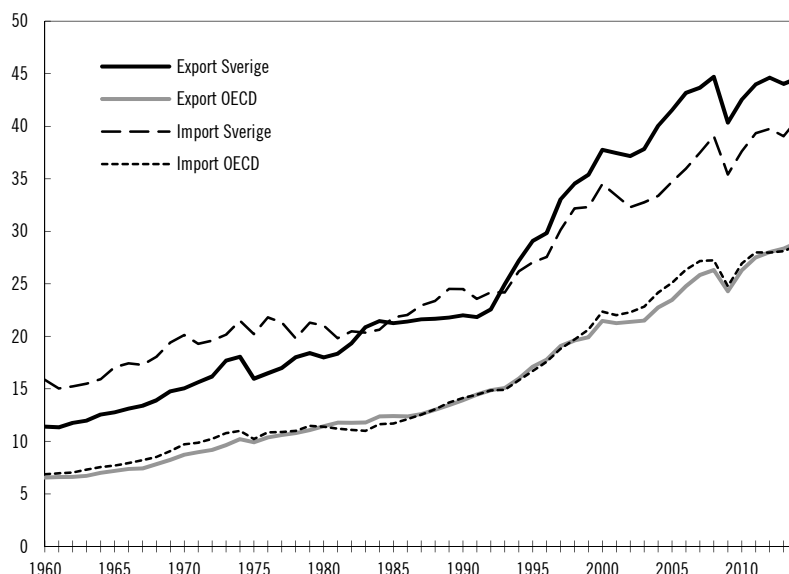
Sedan mitten av 1900-talet har världens länder blivit alltmer ekonomiskt sammanlänkade. Både internationell handel och utländska investeringar har ökat kraftigt sett över en längre period, även om en viss dämpning skett i samband med finanskrisen.

Handeln växer snabbare än produktionen

Den svenska exporten som andel av BNP har ökat sedan 1960-talet och motsvarar i dag drygt 40 procent av BNP (se figur 2.1). Utvecklingen är inte unik för Sverige, utan världshandeln som andel av BNP har också vuxit kontinuerligt. Denna utveckling har sin förklaring dels i olika politiska överenskommelser om minskade handelshinder, dels i den tekniska utvecklingen som har minskat transport- och kommunikationskostnader. Flera stora, snabbt växande länder som exempelvis Kina och Indien har sedan 1990-talet ökat sitt deltagande i världshandeln vilket påskyndat utvecklingen. Framsteg inom transportområdet, som allt mer avancerade containerlösningar sedan 1960-talet, och allt mer energieffektiva fordon, har lett till minskade transportkostnader. IKT-utvecklingen har också gjort det möjligt för företag att organisera och samordna sin verksamhet och logistik på helt nya sätt.³⁵

³⁵ Kommerskollegium (2009).

Figur 2.1 Export och import av varor och tjänster som andel av BNP, fasta priser 1960–2014 (i procent)



Anm.: Fasta priser SEK (2013) och USD (2010). Sammansättningen av OECD är den aktuella för varje år.

Källa: OECD (2015e).

Även om den totala svenska exporten ökat som andel av BNP under senare år har handeln med varor respektive tjänster utvecklats helt olika efter 2007. Exporten av varor ökade med ca 2 procent i volym mellan 2007 och 2014, vilket innebär att varuexportens som andel av BNP minskade. Under samma period ökade tjänsteexporten med 28 procent. Den ökade också i förhållande till BNP och 2014 utgjorde exporten av tjänster ca 30 procent av den totala exporten. Datakonsulttjänster var de tjänster som ökade mest i värde under perioden.³⁶

Globala värdekedjor och tjänstefiering har fått större betydelse

Under senare år har betydelsen av s.k. *globala värdekedjor* lyfts fram i forskningen som en viktig faktor för den ekonomiska

³⁶ SCB (2015e). Notera att s.k. trepartshandel (tidigare benämnd *merchanting*) fr.o.m. 2014 ingår i varuexporten efter att tidigare ha ingått i tjänsteexporten.

internationaliseringen och inte minst för handeln med varor och tjänster. En värdekedja är den rad av funktioner som behövs för att skapa en vara eller en tjänst, från innovation och FoU via design, tillverkning och transport till marknadsföring och varumärkeshantering. I en global värdekedja utförs dessa funktioner i olika delar av världen, vilket innebär att produktionen kan sägas vara internationellt fragmentiserad.³⁷ Närmare en tredjedel av Sveriges alla jobb i privat sektor finns i dag i företag som konkurrerar i globala värdekedjor.³⁸

Nära knuten till diskussionen om globala värdekedjor är frågan om effekterna av en tjänstefiering³⁹ inom tillverkningsindustrin. Tillverkningsindustrin köper, producerar, säljer och exporterar i allt högre grad tjänster som en integrerad eller kompletterande del av sitt huvudsakliga affärserbjudande. Nästan hälften av de anställda i tillverkningsföretag arbetar med tjänsteproduktion.⁴⁰ Dessutom uppskattas industriföretagen svara för ca en fjärdedel av tjänsteexporten.⁴¹ Tjänster kan utgöra såväl insatsfaktorer som en del av slutprodukten i globala värdekedjor.⁴² Företag använder tjänster som transport, logistik och en rad inomkoncerntjänster för att sprida sin produktion geografiskt. Företagen kan också använda tjänster för att förbättra sin ställning i de globala värdekedjorna. De aktiviteter som skapar mest förädlingsvärde är vanligen tjänsterna i början och slutet av produktionskedjan, som FoU, formgivning och marknadsföring. Svenska företag är i ökande utsträckning verksamma i just dessa steg i värdekedjan.⁴³

De globala värdekedjornas utveckling har främjats av liberaliseringen av handeln och andra ekonomiska flöden i kombination med den tekniska utvecklingen.

³⁷ Jfr OECD (2012b).

³⁸ Tillväxtanalys (2014).

³⁹ Begreppet tjänstefiering betyder enligt Kommerskollegium "en utveckling där tillverkningsindustrin blir mer och mer tjänsteberoende. Tillverkningsindustrin både köper och producerar själv alltmer tjänster samt säljer och exporterar alltmer tjänster." Kommerskollegium (2015).

⁴⁰ Pilat & Wölfl (2005).

⁴¹ SCB (2015f).

⁴² Kommerskollegium (2013a).

⁴³ Kommerskollegium (2012).

Internationaliseringen har fortsatt även efter finanskrisen

I samband med konjunkturedgångar är det inte ovanligt att länder genomför protektionistiska åtgärder för att skydda inhemska producenter och arbetstillfällen. Efter finanskrisen 2008 har antalet nya handelshinder ökat. Mellan 2008 och 2015 införde t.ex. G20-länderna totalt 1 360 nya restriktioner, medan bara 329 avlägsnades under samma period.⁴⁴ De handelsrelaterade åtgärderna har alltså varit övervägande protektionistiska sedan finanskrisen, men en motsatt utveckling märks när det gäller investeringar. Förutsättningarna för utländska investeringar har successivt förbättrats bland G20-länderna sedan 2009 och av de åtgärder som berört utländska direktinvesteringar har 80 procent verkat i en liberaliserande riktning.⁴⁵

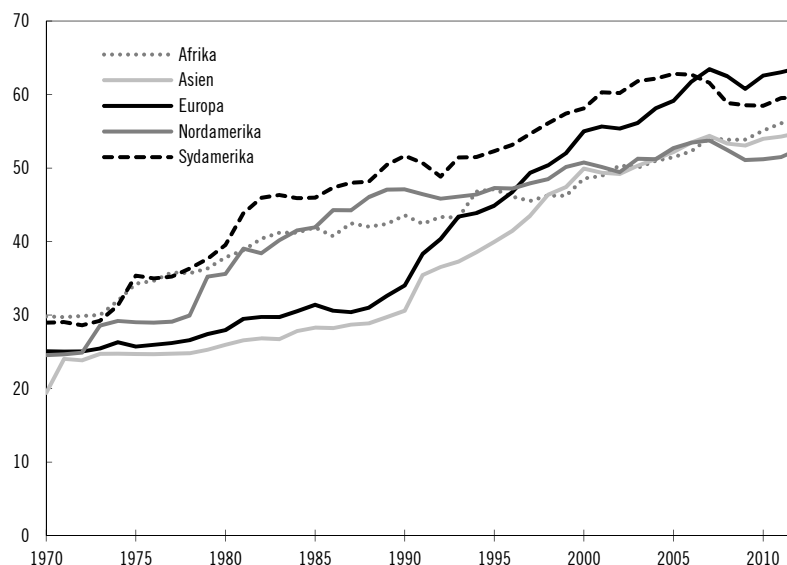
Trots de protektionistiska tendenserna efter finanskrisen kan inga tydliga trendbrott i den ekonomiska internationaliseringen identifieras. Globaliseringsindex visade visserligen en minskning i samband med finanskrisen, men har därefter åter förbättrats vad gäller de faktiska ekonomiska flödena (se figur 2.2). Det återspeglas också i att handeln som andel av BNP stigit efter en viss minskning i samband med finanskrisen (se figur 2.1). Däremot har globaliseringsindex mätt som restriktioner inte återhämtat sig efter försvagningen efter finanskrisen.⁴⁶

⁴⁴ WTO (2015) I statistiken ingår uppgifter t.o.m. mitten av maj 2015.

⁴⁵ OECD & UNCTAD (2015).

⁴⁶ Dreher (2006) samt databasen KOF Index of Globalization <http://globalization.kof.ethz.ch/> (2015).

Figur 2.2 Globaliseringsindex, faktiska flöden, utveckling 1970-2012



Anm: Indexen inkluderar och väger samman en lång rad indikatorer över bl.a. handel, direktinvesteringar och portföljinvesteringar. För detaljer, se <http://globalization.kof.ethz.ch/> (2015).
Källa: Dreher (2006) samt databasen KOF Index of Globalization <http://globalization.kof.ethz.ch/> (2015).

Internationaliseringen av ekonomierna bedöms fortsätta

OECD bedömer att handeln med varor och tjänster kommer att fortsätta växa snabbare än BNP fram till 2060, men att skillnaden i tillväxttakt mellan handel och BNP kommer att vara mindre än under decennierna före finanskrisen. Att skillnaden kommer att minska förklaras dels av att utvecklingsländerna inte förväntas förlita sig på exportledd tillväxt i samma utsträckning som tidigare, dels av att det sannolikt finns begränsningar i hur långt det är lönsamt att fragmentera globala värdekedjor. Enligt OECD kommer den geografiska tyngdpunkten i de internationella handelsflödena i framtiden att förskjutas så att en allt större andel av världshandeln förläggs till Asien. De asiatiska ekonomiernas export av varor med ett högt förädlingsvärde bedöms öka, och länderna förväntas stärka sina positioner inom tjänstehandeln.⁴⁷ En

⁴⁷ OECD (2014a).

fortsatt ökad internationalisering kan förväntas påverka produktiviteten globalt och därigenom få en positiv effekt på tillväxten på lång sikt.

2.1.3 Demografisk utveckling

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) senaste befolkningsframskrivning från 2015 kommer befolkningen i Sverige att öka med drygt 3 miljoner människor de kommande decennierna och uppgå till 12,9 miljoner 2060.⁴⁸ Den demografiska utvecklingen förklaras av tre delkomponenter, nämligen antalet födda, antalet avlidna samt nettoinvandringen. Det genomsnittliga antalet barn per kvinna antas förbli i stort sett oförändrat jämfört med i dag och uppgå till 1,89 barn per kvinna. Under perioden fram till 2060 förväntas medellivslängden öka med ca sex år för män och fem år för kvinnor, vilket bidrar till att andelen äldre i befolkningen ökar. En omfattande invandring de närmaste åren och en fortsatt nettoinvandring därefter bidrar till att befolkningen ökar, inte minst i gruppen av personer i yrkesverksam ålder. I det följande beskrivs utvecklingen av andelen äldre och andelen utrikes födda mer detaljerat.

Andelen äldre ökar

Den ökande medellivslängden medför en förskjutning av befolkningsstrukturen mot ett större antal och en större andel äldre. Andelen äldre kommer att öka kraftigt i Sverige men ökningen är ändå mindre än i många andra OECD-länder.⁴⁹ I Sverige beräknas antalet 65 år eller äldre öka med drygt 1,3 miljoner personer mellan 2014 och 2060. Det motsvarar en ökning med närmare 70 procent.

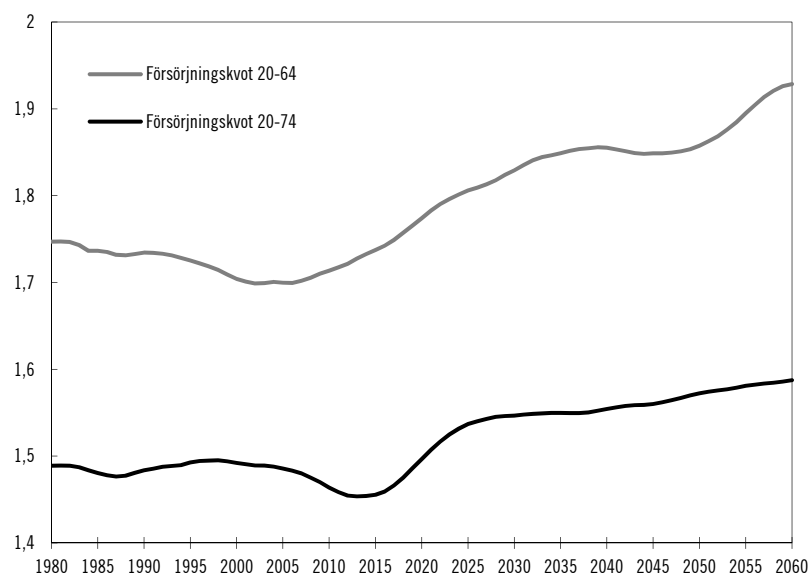
Ökningen av antalet äldre medför också att andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder minskar. Begreppet *försörjningskvot* definieras som antalet personer i befolkningen i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Försörjningskvoten kommer

⁴⁸ SCB (2015a).

⁴⁹ Se t.ex. Eurostat (2011).

att öka relativt kraftigt mätt som befolkningen i förhållande till antalet personer 20–64 år (se figur 2.3). Oftast brukar man jämföra just befolkningen i åldersgruppen 20–64 år med resten av befolkningen, men då man på längre sikt talar om att fler äldre ska arbeta även efter 65 kan det vara relevant att även jämföra befolkningen 20–74 år med hela befolkningen. Med detta vidare begrepp på yrkesverksam ålder är ökningen av försörjningskvoten mindre dramatisk, även om det sker en snabb ökning från 2015 till ca 2025 (se figur 2.3). Detta visar att om det går att förmå fler äldre att arbeta efter 65 års ålder finns en betydande potential för att dämpa ökningen av försörjningskvoten.

Figur 2.3 Försörjningskvot 1980-2060



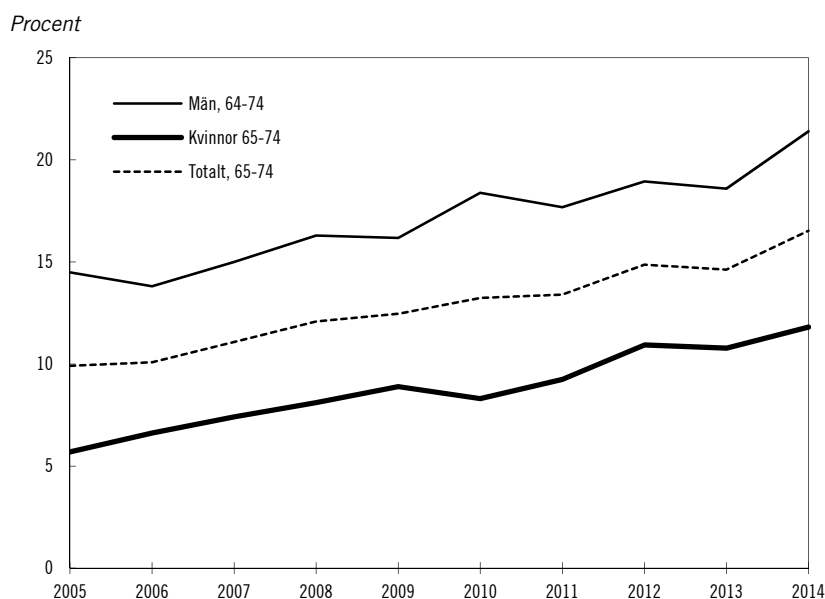
Anm.: Försörjningskvoten beräknas som total befolkning dividerat med befolkningen i åldrarna 20-64 respektive 20-74 år.

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Befolkning efter ålder och kön. År 1968-2014 och Folkmängd efter ålder och kön. År 2015-2110 (2015).

Detta säger dock inte något om i vilken omfattning de äldre faktiskt kommer att arbeta mer i framtiden eller att just 74 år är en relevant övre gräns. Under senare år har sysselsättningen bland de äldre dock ökat (se figur 2.4). Sysselsättningsgraden har gradvis stigit sedan 2005 och uppgick 2014 till ca 16,5 procent i åldersgruppen 65–74 år. De äldre arbetar emellertid i genomsnitt

betydligt färre timmar än de yngre, den överenskomna medel- arbetstiden ligger på ca 25 timmar i veckan för de äldre jämfört med heltidsnormen på 40 timmar. Det är vanligare att män än kvinnor arbetar efter 65 och det är vanligast bland högutbildade män.⁵⁰ Drygt 40 procent av de äldre sysselsatta var företagare, men företagarnas andel har sjunkit under senare år.⁵¹ De vanligaste yrkena bland de äldre företagarna var jord- och skogsbruk som svarade för runt en fjärdedel av de äldre företagarna 2011.⁵² Bland anställda äldre tillhör olika vårddyrken de vanligaste yrkena.⁵³ I kapitel 4 diskuteras möjligheterna att öka de äldres framtida arbetsutbud.

Figur 2.4 Sysselsättningsgrad 2005-2014 för personer 65-74 år



Källa: SCB, Statistikdatabasen, Befolkningen 15-74 år (AKU) efter kön, ålder och arbetskraftstillhörighet. År 2005-2014. (2015).

Utöver en kraftig ökning av det totala antalet äldre sker också en betydande förändring i sammansättningen av den äldre befolk-

⁵⁰ SCB (2014i).

⁵¹ Ibid.

⁵² SCB (2013d).

⁵³ Ibid.

ningen. Både antalet och andelen äldre som är födda i länder utanför EU och Norden kommer att öka kraftigt, särskilt efter 2020. Andelen ökar från knappt 4 procent 2015 till drygt en fjärdedel av de äldre 2060.⁵⁴ Sysselsättningen är i dag klart lägre bland äldre som inte är födda i Sverige.⁵⁵

Andelen utrikes födda ökar

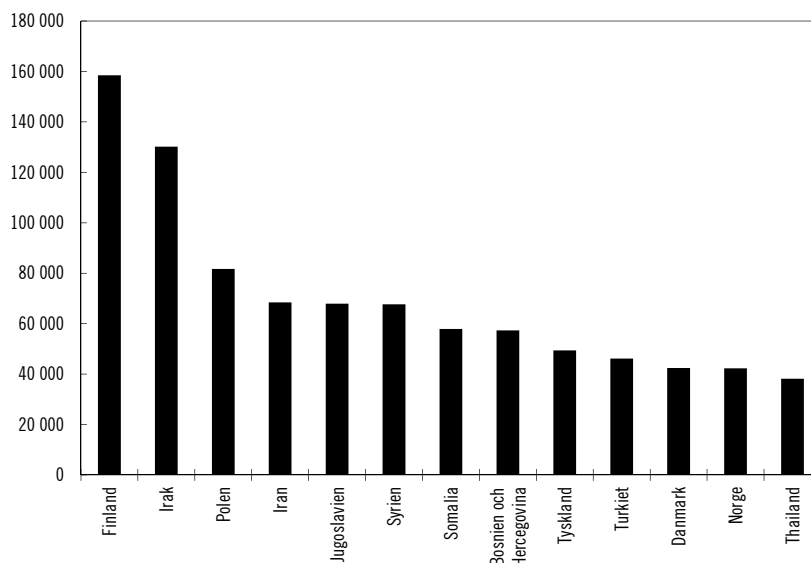
Under de närmaste åren väntas en betydande invandring till Sverige till följd av en ökande flyktinginvandring och anhöriginvandring kopplad till denna. Den kraftigt ökade invandringen innebär enligt prognosen att även nettoinvandringen ökar betydligt de närmaste åren.⁵⁶

Den största gruppen utrikes födda i Sverige i dag kommer från Europa, där personer från Finland är den klart största gruppen (se figur 2.5). Invandrare från Irak utgör den största gruppen invandrare från länder utanför Europa.

⁵⁴ SCB, Statistikdatabasen. Folkmängd, antalet döda, invandrare, utvandrare och medelfolkmängd (efter födelseår) i Sverige efter födelselandgrupp, kön och ålder. Prognosår 2015 – 2110 (2015).

⁵⁵ SCB (2013a). I rapporten används förvärvsfrekvens och inte sysselsättningsgrad, men det ändrar inte förhållandet mellan inrikes och utrikes födda.

⁵⁶ Här används SCB:s befolkningsframskrivning från maj 2015. Under hösten 2015 har antalet asylsökande ökat kraftigt och Migrationsverket har skrivit upp sin prognos över antalet asylsökande den närmaste tiden. Detta gör att SCB:s befolkningsframskrivning i viss grad kan underskatta invandringen de närmaste åren.

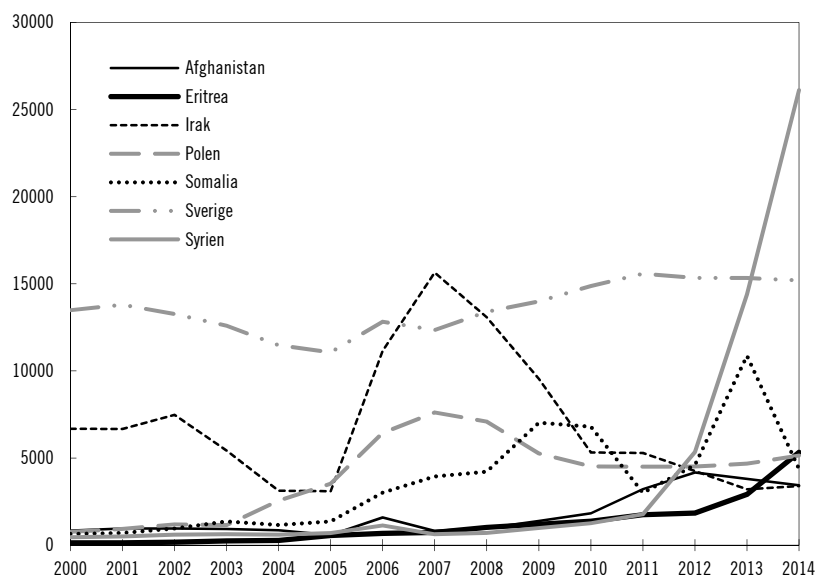
Figur 2.5 Antalet utrikes födda i befolkningen 2014 efter födelseland

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Antalet utrikesfödda efter födelseland, ålder och kön. År 2000-2014 (2015).

De invandrare som kommit under 2000-talet har en annan sammansättning vad gäller ursprung än gruppen utrikes födda som helhet i Sverige. Under de senaste tre åren är personer från Syrien den största enskilda gruppen (se figur 2.6). Tidigare under 2000-talet har många invandrat från Irak, Eritrea, Somalia och Afghanistan. Bland invandrare från Europa under 2000-talet kommer flest från Polen. Noteras kan också den relativt stora återinvandringen till Sverige av svenskfödda.

De nyanlända till Sverige är relativt unga. Under de kommande tio åren bedöms utrikes födda stå för hela ökningen av antalet personer i yrkesverksam ålder 20-64 år. År 2014 var en femtedel av alla i åldern 20-64 år födda utomlands. Den andelen bedöms öka till nästan en tredjedel 2030, för att sedan sjunka något till ca 26 procent 2060. De invandrades ålderssammansättning bidrar till att försörjningskvoten inte ökar lika kraftigt som den skulle ha gjort annars.

Figur 2.6 Invandring 2000-2014 efter de sju vanligaste födelseländerna 2014



Källa: SCB (2015i).

Den ändrade sammansättningen på invandringen hänger till viss del samman med att invandringen har ändrat karaktär. Tidigare dominerade arbetskraftsinvandringen, bl.a. från Finland, vilket också återspeglas i sammansättningen av utrikes födda i Sverige. Under de senaste decennierna har flykting- och anhöriginvandring dominerat, vilket gjort att andra ursprungsländer kommit att prägla invandringen. Invandring av arbetsmarknadsskäl förekommer dock fortfarande, vilket bl.a. den relativt omfattande invandringen från Polen indikerar.

Förändringar i invandringens sammansättning över åren har också betydelse för invandrarnas arbetsmarknadssituation. Sysselsättningsgraden är betydligt lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda, men skillnaderna är olika stora beroende på bl.a. födelseregion och vistelsetid i Sverige (se tabell 2.2). En förklaring till att sysselsättningsgraden är betydligt lägre bland personer födda utanför Norden och EU än bland inrikes födda är sannolikt att många av dessa har kommit till Sverige av flyktinskäl (eller som

anhöriga till dessa), snarare än av arbetsmarknadsskäl.⁵⁷ De utrikes föddas arbetsmarknadssituation och utbildning diskuteras vidare i kapitel 4.

Tabell 2.2 Sysselsättningsgrad bland utrikes födda i åldern 16-64 år efter födelseregion och vistelsetid i Sverige, 2013 (i procent)

	0-9 år	10-19 år	20 år eller längre	Totalt
Utrikes födda	51,4	64,7	73,1	63,4
Afrika	35,0	60,7	74,2	49,0
Asien	42,3	52,2	69,6	54,0
EU25 utom Norden	71,7	80,7	77,6	75,6
Europa utom EU25 och Norden	57,9	69,1	70,2	66,6
Nordamerika	62,5	78,2	76,9	72,4
Norden utom Sverige	75,8	78,7	73,8	74,6
Sydamerika	57,3	72,4	80,4	74,1
Inrikes födda				78,4

Källa: SCB (2014g).

Allt större andel av befolkningen bor i storstadsregionerna

Sveriges befolkning koncentreras i allt större utsträckning till storstadsregionerna kring Stockholm, Göteborg och Malmö. Redan i dag bor ca 50 procent av befolkningen i de tre storstadsregionerna och andelen bedöms öka till drygt 54 procent till 2040.⁵⁸ Utvecklingen beror dock inte i särskilt hög grad på flyttar från landsbygden till storstäderna. I stället drivs utvecklingen främst av högre födelsetal i och högre invandring till storstadsområdena. Den ökande befolkningen i storstadsområden kan medföra såväl ekonomiska fördelar (t.ex. i bättre matchning på arbetsmarknaden) som nackdelar (t.ex. ökad trängsel). Detta diskuteras vidare i

⁵⁷ Sysselsättningsstatistiken innehåller inte information om invandringsskäl. Eftersom invandring från vissa länder nästan enbart utgörs av flykting- och anhöriginvandring kan ursprungsland användas som approximation på flyktinginvandring. Detta har gjorts i en ESO-rapport där det visas att sysselsättningsgraden är betydligt högre bland personer som invandrat av arbetsmarknadsskäl än av flyktningsskäl, se Segendorff & Teljosuo (2011).

⁵⁸ SOU 2015:101, Bilaga 7 till Långtidsutredningen.

kapitel 3. Utanför storstäderna finns en tendens till omflyttning från landsbygden till tätorterna.

Befolkningen i yrkesverksam ålder (här 20-64 år) bedöms minska fram till 2040 i många arbetsmarknadsregioner, med undantag för storstadsområden och universitetsstäder. I ett antal regioner bedöms den yrkesverksamma befolkningen minska med över 20 procent.

Den ökande försörjningskvoten för Sverige som helhet återspeglas också i landets regioner, där *andelen* äldre ökar i alla regioner. Dock minskar *antalet* äldre i några befolkningsmässigt krympande regioner. Framtidens ökande försörjningskvot bedöms bli särskilt märkbar i de mer avlägset belägna delarna av landet, medan storstadsregionerna kommer att ha en klart lägre försörjningskvot (se tabell 2.3). Den ökande försörjningskvoten, och inte minst den ojämna geografiska fördelningen, innebär en utmaning för de offentligt finansierade välfärdssystemen, bl.a. vad gäller personalförsörjning. Detta diskuteras vidare i kapitel 5.⁵⁹

⁵⁹ SOU 2015:101, Bilaga 7 till Långtidsutredningen.

Tabell 2.3 Äldreförsörjningskvot, regiongrupper

	1991	2011	2040
Storstadsregioner	1,68	1,68	1,79
Täta regioner nära en större stad	1,76	1,76	1,93
Landsbygdsregioner nära en större stad	1,80	1,79	1,95
Täta regioner avlägset belägna	1,78	1,81	1,97
Landsbygdsregioner, avlägset belägna	1,84	1,84	2,06
Landsbygdsregioner, mycket avlägset belägna	1,85	1,89	2,14
Sverige	1,73	1,73	1,86

Källa: SOU 2015:101, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

2.1.4 Klimatåtaganden och klimatförändringar

Klimatrelaterade åtaganden och förväntade klimatförändringar påverkar ekonomin på flera sätt och kommer att ställa krav på omfattande anpassning av ekonomin.

Förväntade effekter på den svenska ekonomin av ett förändrat klimat

Förändringar av jordens klimat kopplade till utsläpp av växthusgaser väntas ge en lång rad effekter, varav många potentiellt allvarliga. En rad försök till beräkningar av klimatförändringarnas effekter på tillväxten har gjorts och görs, bl.a. av OECD och av EU.⁶⁰ Resultaten är dock mycket osäkra. Utöver osäkerheten om effekterna på väder, ekosystem, osv. kan de modeller som används inte fånga alla kostnader. Bland annat har kostnader relaterade till risken för extrema väderhändelser och s.k. tröskeffekter⁶¹ inte kunnat beräknas, liksom många förväntade indirekta effekter.

⁶⁰ OECD (2015h), Dellink, m.fl. (2014).

⁶¹ Med tröskeffekt (*tipping point*) menas att en marginell förändring kan få mycket stora och irreversibla miljöeffekter, t.ex. avseende klimatreglering eller arters reproduktionsförmåga.

En betydligt säkrare prognos är att klimatförändringarnas direkta effekter kommer att variera kraftigt mellan regioner. Globalt väntas södra och sydöstra Asien drabbas hårdast. I Europa väntas de södra delarna drabbas hårdast, i synnerhet Iberiska halvön. De direkta effekterna väntas bli mindre, men fortfarande påtagliga, i norra Europa inklusive Sverige.⁶²

Sveriges klimat har redan blivit varmare och mer nederbördsrikt och denna utveckling förväntas fortsätta. Medeltemperaturen för hela Sverige beräknas till nästa sekelskifte öka med 2–6 grader, medelnederbörden beräknas öka med upp till 50 procent. I båda fallen förväntas störst förändringar i norra Sverige. Flödena i Sveriges vattendrag väntas öka vintertid och minska sommartid. De allra högsta flödena, som kan orsaka översvämning, minskar generellt i norra Sverige och ökar i södra Sverige. Antal dagar per år med snötäcke förväntas minska med 40–80 dagar.⁶³ På kort sikt kan en höjd medeltemperatur minska kostnaderna för uppvärmning och förlänga odlingssäsongen vilket kan öka avkastningen i skogs- och jordbruket.

Samtidigt förväntas en rad mindre positiva effekter. Risken för översvämning, skred, bränder och erosion väntas öka. Både skogs- och jordbruket kan påverkas negativt genom bl.a. nya skadegörare och förändrade nederbördsmonster. Granen, som utgör över 40 procent av virkesvolymen i det svenska skogsbruket, är känslig för både skadegörare, storm, torka och bränder. Energisystem, vattenförsörjning, infrastruktur och bebyggelse kan skadas genom en ökad förekomst av extrema väderhändelser. Människors och djurs hälsa kommer att påverkas av extrema väderhändelser liksom av nya sjukdomar och smittspridningsmonster. Till utmaningarna för ekosystem, biodiversitet och de näringar som är beroende av dem hör en ökad spridning av invasiva arter.⁶⁴

Utöver direkta effekter i Sverige kommer vi också att påverkas kraftigt av hur klimatförändringarna slår mot och hanteras av andra delar av Europa och världen. Förändrade relativpriser förväntas,

⁶² Kovats m. fl. (2014).

⁶³ SMHI (2015).

⁶⁴ En invasiv art är ett djur eller en växt som med eller utan avsikt introduceras på en plats utanför sitt naturliga utbredningsområde och som därefter sprider sig av egen kraft. Invasiva arter kan medföra betydande kostnader för en ekonomi genom att skada ekosystem, jordbruk, skogsbruk, osv.

bland annat för energi, livsmedel och annan vattenberoende produktion. Det kan förväntas påverka svensk export och import, inte minst då många svenska exportföretag ligger högt upp i värdekedjan och är helt beroende av importerade råvaror eller komponenter. Ändrade relativpriser kan också följa av ökad eller förändrad efterfrågan på tjänster och investeringar relaterade till behov som orsakas av klimatförändringar och klimatåtaganden. Sådana behov kan t.ex. röra resurseffektiv teknik relaterad till energiförsörjning och vattenförsörjning liksom kompetens relaterad till att klimatanpassa bebyggelse och infrastruktur. I fattiga delar av världen väntas översvämningar, förändrade nederbördsmonster, osv. skapa och förvärra konflikter relaterade till mark- och vattentillgång, vilket i sin tur kan öka antalet flyktingar och asylsökande.

Dessa direkta och indirekta effekter förväntas också påverka de finansiella marknaderna, inte minst försäkringsbranschen som kommer att anpassa sig till nya riskbedömningar. Det kan innebära kraftigt höjda riskpremier i vissa regioner eller för vissa typer av försäkringsobjekt.⁶⁵

Klimatförändringarna berör hela ekonomin

Klimatförändringarna kommer sannolikt att påverka ekonomins sammansättning genom både utbuds- och efterfrågeeffekter. Vissa branscher kan förväntas öka medan andra kommer att minska.⁶⁶ Anpassning av ekonomins aktörer kommer följaktligen att krävas i snart sagt alla branscher och av privata såväl som offentliga aktörer. Den demografiska och regionala utvecklingen liksom hur ny bebyggelse och infrastruktur lokaliseras påverkar hur många människor som berörs av extrema väderhändelser. Offentliga investeringar kommer att behöva göras för att anpassa befintlig bebyggelse och infrastruktur i utsatta lägen till ett förändrat klimat. Ny bebyggelse och infrastruktur behöver planeras och utformas med klimatrelaterade hänsyn.

⁶⁵ Arent m.fl. (2014).

⁶⁶ Ds 2014:11.

Klimatförändringarnas effekter på enskilda branscher, liksom på tillväxt och välfärd, beror på vilka lösningar och strategier för anpassning som finns tillgängliga. Detta påverkas i sin tur av vilken klimatrelaterad politik som genomförs nationellt och internationellt. Styrmedel varierar kraftigt i kostnadseffektivitet, detsamma gäller investeringar, beroende på hur väl de väljs och utformas utifrån rådande förhållanden liksom på hur effektivt de genomförs.

Att det på internationell nivå finns gemensamma system och strukturer för att minska utsläppen av klimatgaser hindrar inte att länder tagit sig an klimatutmaningen på olika sätt. Klimatfrågan är en angelägenhet för snart sagt samtliga politikområden. Det gör att frågor kring styrmedel blir komplexa och att klimatpolitiken ofta utformas som kompromisslösningar med hänsyn även till andra politiska mål. Klimatpolitiken påverkas inte minst av dess kopplingar till utrikespolitik, säkerhetspolitik, socialpolitik, näringspolitik och energipolitik.

En betydande del av de klimatpåverkande utsläppen beror på energianvändningen. Energimarknaderna är internationella men de påverkas av nationella klimat- och energipolitiska förutsättningar vilka skiftar länderna emellan. I Tyskland har man valt att satsa på förnybar energi i kombination med stängning av kärnkraft, medan Storbritannien subventionerar både kärnkraft och förnybar energi. USA:s exploatering av skiffergas har ritat om kartan för handeln med fossila bränslen. Den säkerhetspolitiska situationen vid Europas östra gräns bidrar ytterligare till den nya bilden. Eftersom de olika energislagen har olika egenskaper påverkar de nationella strategierna de internationella energi- och elpriserna, vilket får indirekta effekter på energianvändningen och utsläppen av växthusgaser i övriga länder. Sammantaget innebär internationaliseringen av energi- och elmarknaderna att såväl den svenska energipolitiken som den svenska ekonomin i hög grad påverkas av beslut i andra länder.

2.2 Ekonomin förändras, men snurrar inte fortare

De fyra utvecklingstrender som beskrivits ovan kommer att ställa krav på anpassning i ekonomin. Dessa trender skapar tillsammans med andra framtida förändringar ett omvandlingstryck i ekonomin

och bidrar därigenom till en fortsatt strukturomvandling. I detta avsnitt beskrivs kortfattat hur strukturomvandlingen utvecklats historiskt, både vad gäller riktning och vad gäller takten på omvandlingen.

2.2.1 Tjänsternas andel i sysselsättningen ökar

Strukturomvandling innebär att resurser flyttar mellan sektorer, vilket leder till en förändring i ekonomins sammansättning. Begreppet kan i princip avse såväl förändringar mellan branscher som förändringar inom branscher, men vanligen avses förändringar mellan branscher.

Den svenska ekonomin har genomgått en betydande strukturomvandling det senaste seklet. För 150 år sedan arbetade över 70 procent av de sysselsatta inom jordbruket och i dag arbetar över 60 procent av de sysselsatta inom tjänstesektorn (se figur 2.7).

Tjänstesektorns ökning förklaras delvis av att antalet arbetade timmar i offentlig sektor har ökat sedan 1950-talet. Men även antalet arbetade timmar i den privata tjänstesektorn har ökat kraftigt. Handel, hotell och restaurang är nu den största privata tjänstebranschen, följd av finansiella företag och övriga företags-tjänster.

En del av ökningen i sysselsättning i den privata tjänstesektorn förklaras av att företag inom tillverkningsindustrin låter tjänsteföretag utföra tjänster som tidigare låg inom den egna verksamheten, t.ex. transporter, städning och ekonomi. Vidare har tjänsteinnehållet i tillverkningsföretagens försäljning ökat.⁶⁷ En annan förklaring till utvecklingen av de privata tjänsterna är ökade inslag av privata aktörer inom offentligt finansierade välfärds-tjänster.

Utvecklingen mot fler sysselsatta i tjänstesektorn kommer att fortsätta

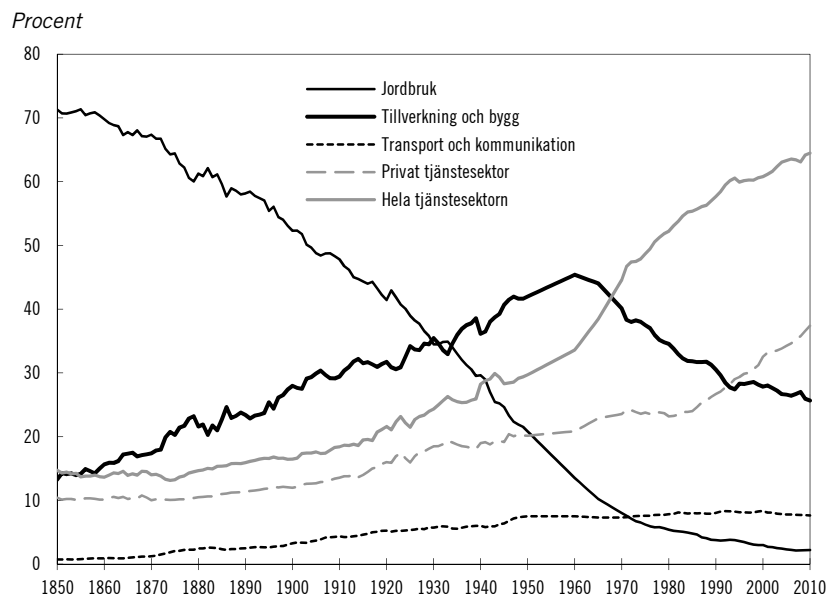
Varuproduktionen bedöms öka i Sverige framöver, men till följd av teknikutvecklingen och produktivitsutvecklingen kommer antalet sysselsatta att minska, liksom andelen av de sysselsatta. Samtidigt

⁶⁷ Kommerskollegium (2013b).

kommer sysselsättningen inom tjänstesektorn att öka, och det kommer att gälla både tjänster som används som insats i annan produktion och tjänster som riktar sig till hushåll.⁶⁸

Sysselsättningen inom de offentligt finansierade välfärds-tjänsterna bedöms öka i framtiden, inte minst till följd av att efterfrågan på vård och omsorg ökar i takt med att det blir fler äldre.

Figur 2.7 Andel sysselsatta i olika sektorer i Sverige, 1850-2010



Källa: Swedish Historical National Accounts, Databas, Lunds universitet (2015).

⁶⁸ SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen.

2.2.2 Struktumvandlingstakten har inte ökat

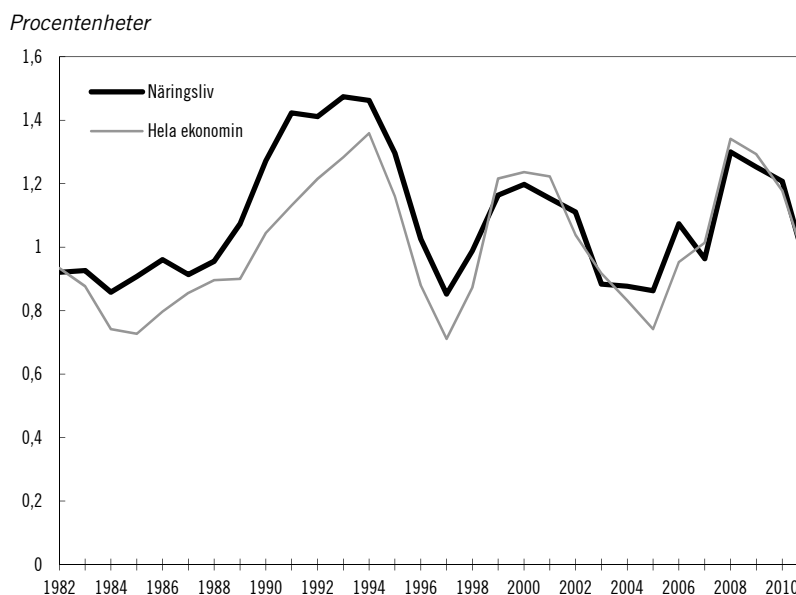
Omvandlingstrycket i ekonomin kan variera över tid och detta, i kombination med ekonomins anpassningsförmåga, kan påverka den faktiska struktumvandlingstakten. Struktumvandlingstakten kan mätas på flera sätt och det finns ingen samsyn kring vilket mått som är att föredra.

En vanlig metod att mäta struktumvandlingstakten är att utgå från branschernas andel av den totala produktionen. Ett alternativt mått utgår i stället från förändringar i andelen av totalt arbetade timmarna (alternativt det fasta realkapitalet) mellan sektorer.

Takten i andelsförskjutningen av arbetade timmar mellan olika branscher förefaller inte ha ökat över tid, se figur 2.8. Detta är i linje med tidigare studier som funnit att struktumvandlingstakten i Sverige varit relativt stabil från 1960 fram till mitten av 1990-talet.⁶⁹ Däremot varierar omvandlingen över konjunkturerna och inte minst ökade struktumvandlingstakten i samband med 1990-talskrisen och i samband med finanskrisen.

⁶⁹ Lindmark och Vikström, (2002) och Andersson m.fl. (2000). I Långtidsutredningen 2008 beskrevs dock att struktumvandlingstakten var högre under 1990-talet och 2000-talet än under de två tidigare decennierna.

Figur 2.8 Andelsförskjutningar för arbetade timmar 1982–2011, tre års glidande medelvärde



Anm.: Figuren visar den årliga förändringen i sysselsättningsstrukturen mellan branscher, dvs. hur många procentenheter större de växande branscherna blev på bekostnad av de krympande. Branschindelningen (17 branschgrupper) för näringslivet följer indelningen i SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015 förutom för kategori C ("Tillverkning" i SNI2007). I hela ekonomin ingår utöver näringslivet hushållens icke-vinstdrivande organisationer samt offentliga myndigheter. Offentliga myndigheter behandlas som en post fram till 1994, därefter är dessa uppdelade i "Statliga myndigheter och sociala trygghetsfonder" och "Kommunala myndigheter" enligt SNI2007.

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Arbetskraftsinsats (ENS2010) efter näringsgren SNI 2007, årsdata och egna beräkningar.

Även i andra länder förefaller strukturomvandlingstakten ha varit relativt stabil över tid (se tabell 2.4). Möjligen finns en tendens att strukturomvandlingstakten varit något längre under 2000-talet än tidigare i flera länder.⁷⁰

⁷⁰ Skillnader i näringslivsstruktur tillsammans med begränsningar i statistiken gör att viss försiktighet ska iakttas vid tolkningen av data, bl.a. är det svårt att jämföra nivåer mellan länder.

Tabell 2.4 Andelsförskjutningar för arbetade timmar i näringslivet, årliga genomsnitt (procentenheter)

	1981–1989	1991–2000	2001–2010
Sverige	0,95	1,20	1,04
Belgien	1,15	1,05	0,96
Finland	1,15	1,48	1,05
Frankrike	1,02	0,89	0,82
Nederländerna	1,24	1,11	0,67
Storbritannien	1,31	1,25	1,05
Tyskland	0,80	1,20	0,76
Österrike	0,87	1,00	0,88

Anm.: Tabellen visar den genomsnittliga årliga förändringen i sysselsättningsstrukturen mellan branscher, dvs. hur många procentenheter större de växande branscherna blev på bekostnad av de krympande. Branscherna C16 (Trävaruindustri) och C17-18 (Massa- och pappersvaruindustri) har slagits ihop, medan branscherna O (Offentlig förvaltning), P (Utbildning) och Q (Vård och omsorg) inte ingår. I övrigt följer branschindelningen (17 branscher) SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015. Sista perioden för Frankrike och Storbritannien avser åren 2000–2009. Data för Tyskland för 1981–1989 avser Västtyskland.

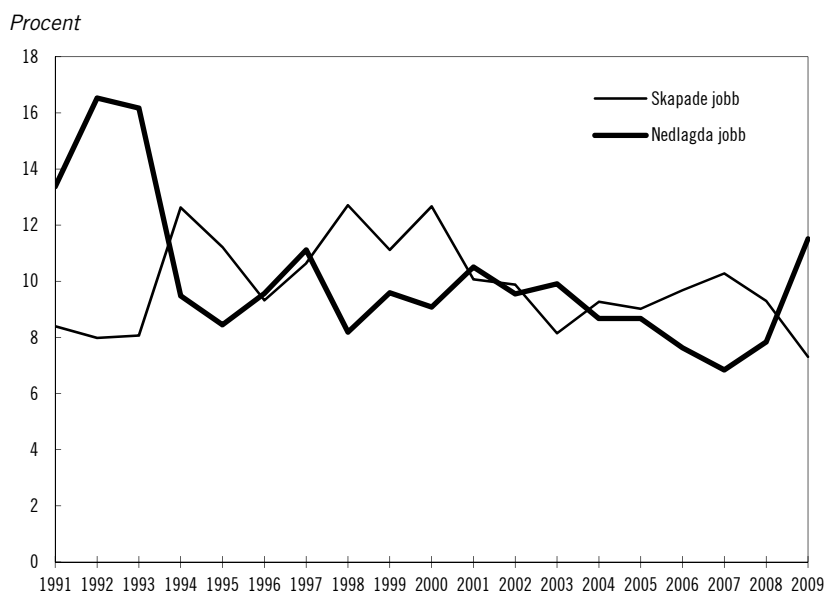
Källa: SCB, Statistikdatabasen, Arbetskraftsinsats (ENS2010) efter näringsgren SNI 2007, årsdata (Sverige), EU-KLEMS, databas Growth and Productivity (2015) (övriga länder) och egna beräkningar.

Sysselsättningsdynamiken är stabil

Ett alternativt sätt att mäta omvandlingstakten är med hjälp av den s.k. *sysselsättningsdynamiken*. Den mäter hur många arbetstillfällen som skapas respektive försvinner på företags- eller arbetsställenivå varje år. Det är alltså ett brett begrepp som mäter omvandling såväl inom branscher som mellan dem. Sysselsättningsdynamiken kan ge en översiktlig bild av omflyttningar på arbetsmarknaden. Det som mäts är om företagen ökar eller minskar sin arbetsstyrka, inte om en enskild anställd byter arbete. Den årliga sysselsättningsdynamiken har varit relativt stabil under den senaste 20 årsperioden (se figur 2.9). Bristen på internationellt jämförbara data gör det svårt att jämföra sysselsättningsdynamiken i Sverige med andra länder. Resultaten från de studier som ändå gjorts tyder på att Sverige genom åren haft en relativt hög omallokering av jobb internationellt sett.⁷¹

⁷¹ I en studie av Gómez-Salvador m.fl. (2004) jämförs exempelvis jobbflöden mellan tretton europeiska länder, inklusive Sverige. Bland de länder som ingår i studien hade Sverige den näst högsta omallokeringen av jobb.

Figur 2.9 Skapade och nedlagda jobb som andel av sysselsättningen, svenskt näringsliv 1991–2009



Anm.: Skapade och nedlagda jobb på arbetsställenivå.
Källa: Heyman m.fl. (2013).

Optimal omvandlingstakt beror på anpassningsförmåga

I tider av högt omvandlingstryck ökar kraven på ekonomins anpassningsförmåga för att inte trycket ska medföra att produktionsresurser står oanvända eller felanvända under längre perioder. Är ekonomins anpassningsförmåga god flyttas resurser i form av arbetskraft och kapital relativt enkelt från krympande till växande verksamheter. Är anpassningsförmågan däremot dålig kan resurser hållas kvar i mindre produktiva verksamheter eller vara helt outnyttjade i form av exempelvis bestående arbetslöshet.

Vad som är optimal omvandlingstakt i en ekonomi beror både på omvandlingstrycket och på hur väl ekonomins anpassning fungerar. När omvandlingstrycket är högt i förhållande till anpassningsförmågan leder det till ett lägre resursutnyttjande och en längre omställningstid. Det kan t.ex. handla om kostnader för de individer som berörs av flytt eller arbetslöshet, offentliga kostnader för socialförsäkringssystemet, eller minskat värde av investeringar i

maskiner, fastigheter och infrastruktur. För att omvandlingen ska leda till ökat välbefinnande i samhället krävs en god anpassningsförmåga hos såväl offentlig sektor som företag och individer.

En dämpad takt i strukturomvandlingen skulle kunna medföra att resurser inte används där de värderas högst, samtidigt som en alltför snabb omvandling kan leda till ökade friktioner och därmed ökade kostnader för omställningen. Detta kan i sin tur på sikt bidra till en högre jämviktsarbetslöshet. Vid ett givet omvandlingstryck leder en bättre anpassningsförmåga till en högre optimal omvandlingstakt.

2.3 Scenario över ekonomisk utveckling på lång sikt

Scenarier över den långsiktiga ekonomiska utvecklingen tas fram regelbundet, bl.a. av långtidsutredningar men även av t.ex. Konjunkturinstitutet. Framskrivningar på flera decenniers sikt kan självklart inte betraktas som prognoser över den mest sannolika utvecklingen, utan ska snarare betraktas som ett hjälpmedel för en ekonomisk-politisk diskussion. Dessutom kan scenarier användas för att förstå hur alternativa antaganden om exempelvis arbetsmarknaden eller efterfrågan påverkar den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Frågeställningar som med fördel kan analyseras i långsiktiga scenarier är exempelvis vad som händer med tillväxten på lång sikt när befolkningens sammansättning förändras eller om produktiviteten blir lägre.

I det följande beskrivs översiktligt utvecklingen av arbetade timmar, produktivitet och bruttonationalprodukt (BNP) i det scenario som tagits fram inom ramen för arbetet med Långtidsutredningen 2015.⁷² I vissa fall kommer detta scenario att relateras till siffror i 2015 års ekonomiska vårproposition, eftersom man där kunnat inkludera en senare befolkningsprognos och en senare prognos för den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren.⁷³ Utvecklingen av de offentliga finanserna på lång sikt kommer att diskuteras samlat i kapitel 5.

⁷² SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen.

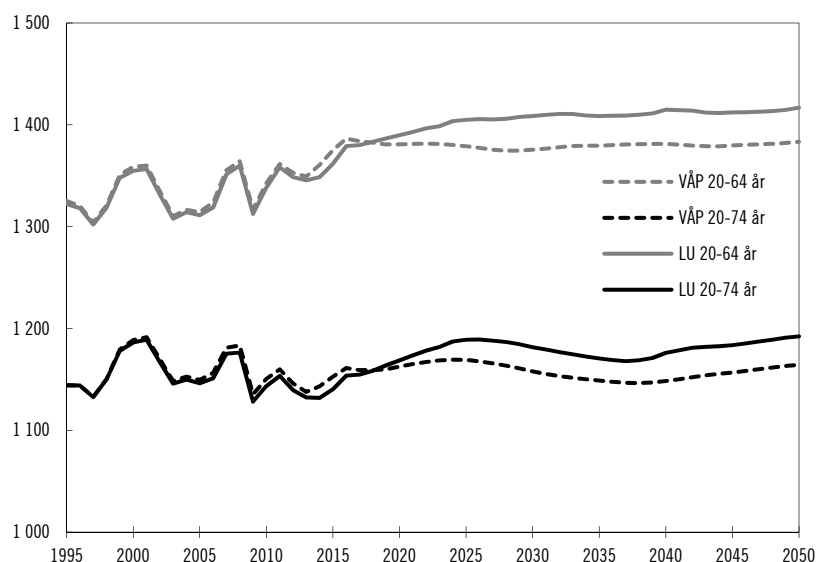
⁷³ Prop. 2014/2015:100.

2.3.1 Antalet arbetade timmar ökar, men långsammare än befolkningen

I Långtidsutredningens huvudscenario bedöms det totala antalet arbetade timmar öka med drygt 13 procent mellan 2015 och 2060. Ökningen av antalet arbetade timmar drivs i scenariot främst av att antalet personer i yrkesverksam ålder ökar, men är i viss utsträckning också en effekt av att den genomsnittliga pensionsåldern på lång sikt höjs i scenariot. Som en jämförelse ökar det totala antalet arbetade timmar med ca 9 procent under samma period, om man antar en oförändrad pensionsålder enligt beräkningarna i 2015 års ekonomiska vårproposition.⁷⁴ Under de närmaste åren antas den genomsnittliga arbetstiden öka till följd av konjunkturåterhämtning.

Figur 2.10 Antal arbetade timmar per person i yrkesverksam ålder 1995–2050

Antal timmar



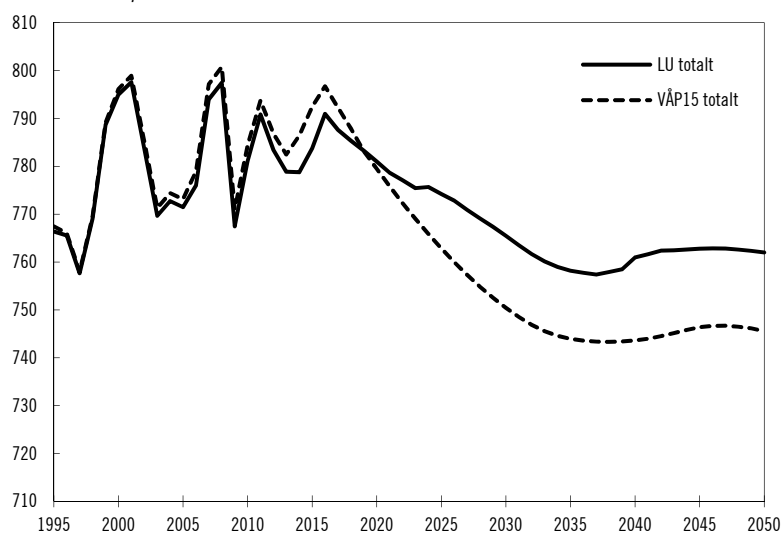
Anm.: 2015 års ekonomiska vårproposition (VAP) och Långtidsutredningens huvudscenario (LU).
Källa: SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015 samt Prop. 2014/15:100.

⁷⁴ Ibid.

Även om det totala antalet arbetade timmar i ekonomin ökar framöver så innebär den demografiska förändringen – med en kraftig ökning av andelen äldre – att antalet timmar per capita utslaget på *hela* befolkningen kommer att sjunka framöver (se figur 2.11). Sedan 1995 har, bortsett från konjunkturvariationer, antalet arbetade timmar per capita successivt ökat. Enligt scenarierna kommer dock denna utveckling att vända de närmaste åren och antalet arbetade timmar per capita kommer att minska med knappt 3 procent mellan 2015 och 2050. Som en jämförelse skulle antalet arbetade timmar per capita minska med runt 6 procent enligt beräkningarna i den ekonomiska vårpropositionen om man antar oförändrad pensionsålder och i övrigt oförändrat beteende på arbetsmarknaden. Denna utveckling får givetvis betydelse för utvecklingen av BNP per capita (se avsnitt 2.3.3).

Figur 2.11 Antal arbetade timmar per capita 1995–2050

Antal timmar per år



Anm.: 2015 års ekonomiska vårproposition (VÅP) och Långtidsutredningens huvudscenario (LU).

Källa: SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015 samt Prop. 2014/15:100.

2.3.2 Produktivitetstillväxten blir lägre än de senaste 20 åren

Produktivitetstillväxten i näringslivet väntas uppgå till i genomsnitt 2,2 procent per år på fram till 2060, men något lägre de närmaste åren.⁷⁵ Den långsiktiga produktivitsutvecklingen väntas därmed bli lägre än under de senaste två decennierna, i nivå med utvecklingen av näringslivets produktivitet under perioden 1980–2013 och högre än produktivitsutvecklingen efter 2007. De flesta branscher antas få en lägre produktivitetstillväxt (se tabell 2.5), men det finns även en sammansättningseffekt, dvs. en omvandling i näringslivet mot en större andel sysselsatta i branscher med en lägre produktivitetstillväxt eller produktivitetsnivå.

⁷⁵SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen.

Tabell 2.5 Arbetsproduktivitet i näringslivet

Årlig procentuell förändring

SNI 2007	Bransch	1994–2013	2014–2040
01-03 (A)	Jord- och skogsbruk	2,6	1,2
05-09 (B)	Gruvor och mineralbrott	-0,2	2,0
10-15	Livsmedelsindustri, m.m.	3,3	2,8
16	Trävaruindustri	2,0	2,0
17-18	Massa- och pappersvaruindustri ¹	3,0	2,5
19-22	Kemisk industri ²	5,5	4,1
23	Mineralproduktindustri	3,1	1,7
24	Järn- och andra metallverk	0,6	3,5
25-33	Övrig tillverkningsindustri ³	7,0	4,8
35-39 (D,E)	El, värme, vatten, m.m.	-0,7	0,9
41–43 (F)	Byggverksamhet	0,1	1,0
49–53 (H)	Transport och magasinering	1,5	1,2
45–47 (G)	Handel	3,2	3,0
58–63 (J)	Kommunikation	4,0	4,2
64–82 (K,M,N)	Banker och företagstjänster	1,4	1,6
55–56 (I), 84–98 (O,P,Q,R,S,T)	Hushållstjänster	0,6	0,6
68 (L)	Fastighetsverksamhet	0,4	1,2
	Totala näringslivet	2,5	2,2

¹ Inklusive grafisk industri m.m.² Inklusive tillverkning av läkemedel, gummivaror m.m. samt petroleumraffinering.³ Tillverkning av metall-, elektronik- och verkstadsprodukter samt fordon.

Källa: SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen.

Produktivitetsutvecklingen för ekonomin som helhet blir också beroende av sysselsättningens fördelning mellan privat och offentligt finansierad verksamhet inte minst då den demografiska utvecklingen kommer att medföra ökad sysselsättning inom välfärdstjänster. Produktivitetsutvecklingen för ekonomin som helhet bedöms bli ca 1,7 procent per år fram till 2060.⁷⁶

⁷⁶ Ibid.

2.3.3 BNP per capita fördubblas till 2060

Den ekonomiska tillväxten under perioden 1994–2013 uppgick till i genomsnitt 2,6 procent per år. BNP-tillväxten i framtiden bedöms bli lägre till följd av att produktiviteten och det totala antalet arbetade timmar utvecklas svagare. Mellan 2015 och 2060 beräknas BNP öka med drygt 2 procent per år.⁷⁷

Sedan 2007 har BNP per capita i stort sett varit oförändrad, dvs. tillväxten har i det närmaste varit noll. Mellan 2015 och 2060 bedöms den öka med i genomsnitt 1,7 procent per år.⁷⁸ Detta är i nivå med utvecklingen under perioden 1980–2013, en period som bl.a. innefattar den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Att BNP per capita utvecklas svagare än BNP förklaras främst av den stora demografiska förändringen, där antalet äldre ökar relativt snabbt. Det är alltså en effekt av att försörjningskvoten ökar.

Även om tillväxttakten i såväl BNP som BNP per capita kommer att bli lägre framöver, så kommer det materiella välståndet att öka kraftigt. Med de tillväxttakter som scenariot ger kommer BNP per capita att mer än fördubblas till 2060.

Tabell 2.6 Genomsnittlig real tillväxt i BNP och BNP per capita

	Procent				
	1980–2013	2014–2024	2025–2035	2035–2044	2045–2060
BNP	2,1	2,4	1,9	2,0	2,1
BNP per capita	1,7	1,6	1,5	1,8	1,8

Källa: SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen.

2.4 Avslutning

Teknisk utveckling, internationalisering, demografisk förändring samt klimatförändringar och klimatåtaganden är fyra utvecklingstrender som framöver kommer att påverka såväl omvandlingstryck som strukturomvandling i ekonomin. Trenderna kommer att ha stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen på längre sikt.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

Som tydligt framgått kommer den demografiska utvecklingen mot en åldrande befolkning att påverka antalet arbetade timmar per capita. Produktiviteten förväntas sjunka till följd av bl.a. en ändrad sammansättning av efterfrågan, där inte minst efterfrågan på välfärdstjänster kommer att öka när befolkningen åldras och inkomsterna stiger. Sammantaget medför detta att BNP utvecklas svagare än under de senaste tjugo åren, men BNP per capita mer än fördubblas ändå fram till 2060.

Utvecklingen av produktivitet och totalt antal arbetade timmar är centrala för den ekonomiska utvecklingen. En lägre produktivitetstillväxt eller färre arbetade timmar än i de scenarier som presenterats skulle medföra en lägre BNP-tillväxt. I kapitel 3 och 4 diskuteras därför vilka faktorer som bedöms ha störst betydelse för utvecklingen av produktivitet respektive arbetade timmar och hur förutsättningarna ser ut i Sverige.

Utöver denna utveckling av det samlade ekonomiska välståndet mätt som BNP-utveckling är dock faktorer som utvecklingen av de offentliga välfärdssystemen och fördelningen av det ekonomiska välståndet centrala för den ekonomiska politiken i Sverige. Även om de samlade ekonomiska resurserna i samhället ökar, är det inte självklart att detta per automatik också möjliggör en utveckling av de skattefinansierade välfärdssystemen. Det är inte heller självklart hur det framtida ekonomiska välståndet kommer att fördelas mellan individer eller hushåll. I kapitel 5 förs därför en mer ingående diskussion kring de offentliga välfärdssystemen och inkomstfördelningen.

3 Produktivitet

På lång sikt avgörs det materiella välståndet av ökad produktivitet snarare än av fler arbetade timmar. Produktiviteten i sin tur avgörs av tillgången till olika former av kapital, samt hur dessa kombineras med varandra och med arbetskraften.

I detta kapitel beskrivs inledningsvis produktivitetens betydelse för det materiella välståndets utveckling och hur produktivitetens komponenter hänger samman. Sedan ges en översiktlig bild av hur produktiviteten i Sverige och i andra länder har utvecklats historiskt samt hur den har sett ut i olika sektorer. Därefter beskrivs de komponenter som bestämmer produktiviteten, och svenska styrkor och svagheter i förhållande till dessa. Slutligen diskuteras hur en politik som syftar till att förbättra produktivitetsutvecklingen kan utformas.

3.1 Produktivitet och materiellt välstånd

Ekonomins produktivitet är ett mått på hur mycket varor och tjänster som kan produceras med en viss mängd resurser. I detta kapitel betecknar produktiviteten alla de faktorer som bidrar till högre produktion, vid sidan om arbetade timmar i ekonomin. Den bestäms av arbetskraftens kunskaper och färdigheter, den utrustning arbetskraften har tillgång till, de varor och tjänster naturen ger samt av hur dessa faktorer samspelar.

3.1.1 Vad är produktivitet?

I Långtidsutredningen 2015 betecknar begreppet produktivitet, som brukligt i samhällsekonomiska sammanhang, mål- och resurseffektiviteten i en ekonomis produktion av varor och tjänster (se

ruta). Mätt som BNP per capita ser sambandet mellan materiellt välstånd och produktivitet ut som följer.

$$\frac{\text{BNP}}{\text{Befolkning}} = \frac{\text{Arbetade timmar}}{\text{Befolkning}} \cdot \frac{\text{BNP}}{\text{Arbetade timmar}}$$

Materiellt välstånd *Arbetsinsats* *(Arbets-)produktivitet*

Om olika betydelser av produktivitet

Generellt betyder produktivitet ungefär förmåga att uppnå ett mål med lägsta möjliga resursinsats, dvs. det är nära besläktat med den svenska betydelsen av effektivitet.⁷⁹ Det finns dock skäl att skilja på hur begreppet produktivitet används på individ- och organisationsnivå (i mikroekonomi och företagsekonomi), å ena sidan, och i studier av ekonomin som helhet (i makroekonomi) å den andra. Användningen i dagligt tal ligger närmast den första betydelsen, medan Långtidsutredningen 2015 diskuterar produktivitet i den senare, makroekonomiska, meningen.

I den *mikroekonomiska* betydelsen är produktivitet synonymt med resurseffektivitet (kostnadseffektivitet), alltså förmågan att nå en viss produktion till lägsta möjliga resursinsats. Ibland kallas det också inre effektivitet, dvs. ungefär ”att göra saker rätt”. En ekonomis produktion kan vara kostnadseffektiv oavsett om den bidrar till måluppfyllelse eller inte. Exempelvis kan stora mängder av en vara produceras oerhört resurssnålt utan att samhällets mål, t.ex. ökat materiellt välstånd, uppnås. Omvänt kan man tala om måluppfyllelse (yttre effektivitet), dvs. ungefär ”att få rätt saker gjorda” eller ”att uppnå ett relevant resultat”. Produktion som bidrar till måluppfyllelse, utan att vara kostnadseffektiv, innebär att samhället visserligen närmar sig sina mål men till onödigt stor total resurskostnad i termer av t.ex. offentliga utgifter, skadliga utsläpp eller arbetslöshet.

Denna kontrast finns inte i den makroekonomiska begrepps-användningen. I *makroekonomisk* mening är nämligen produktivitet den produktion som inte förklaras av ökad

⁷⁹ Medan svenskan endast har ett ord för effektivitet, resurseffektiv måluppfyllelse, skiljer engelskan mellan resurseffektivitet, *efficiency*, och måluppfyllelse, *effectiveness*.

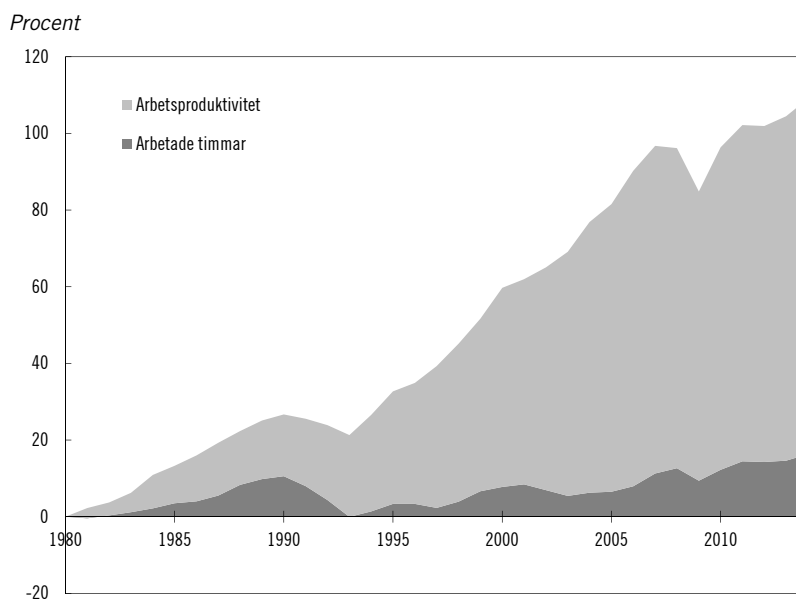
(uppmätt) insats av arbete och andra mätbara resurser, främst kapital. I den betydelsen är målet givet – högt materiellt välstånd, mätt exempelvis som BNP. För varje nivå på BNP är produktiviteten högre ju lägre resursinsatsen är. De viktigaste måtten är *arbetsproduktivitet*, som mäter produktion per arbetad timme i ekonomin, och *totalfaktorproduktivitet*, som mäter den produktion som inte kan förklaras av ett ökat antal timmar, insatt (mätbart) kapital eller (mätbar) kapitalkvalitet. Detta diskuteras i avsnitt 3.1.3.

Hur mycket ett företag bidrar till ekonomins makroekonomiska produktivitet beror på dess mikroekonomiska produktivitet (insats per produkt) såväl som på dess förmåga att välja rätt mål (produktens totala lönsamhet, som också beror på efterfrågan).

3.1.2 Ökad produktivitet avgörande för Sveriges materiella välstånd

Produktivitetsutvecklingen är helt central för den långsiktiga utvecklingen av materiellt välstånd i ett land. En betydande del av den långsiktiga tillväxten i BNP per capita beror på ökande produktivitet, snarare än på en ökning av den genomsnittliga arbetsinsatsen. Figur 3.1 illustrerar utvecklingen av BNP i Sverige sedan 1980, fördelat på ökningen i arbetade timmar respektive ökningen i produktion per arbetad timme.

Figur 3.1 Bidrag till BNP-tillväxt från arbetade timmar respektive produktivitet per arbetad timme sedan 1980



Anm. Att y-axeln går lägre än noll beror på att värdena för utvecklingen av arbetade timmar 1981 och 1993 är svagt negativa.

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Arbetskraftsinsats (ENS2010) efter näringsgren SNI 2007. År 1980–2014 (2015), SCB, Statistikdatabasen, BNP från produktionssidan (ENS2010) efter näringsgren SNI 2007. År 1980–2014 (2015), samt egna beräkningar.

Även om produktiviteten är avgörande för den långsiktiga ekonomiska välbefinnandets utvecklingen är det inte självklart att högre produktivitetstillväxt alltid är målet.

Ett exempel är att det kan finnas en konflikt mellan arbetsinsats och produktivitet. Om individer med låg produktivitet börjar arbeta sjunker den genomsnittliga produktiviteten i arbetskraften, samtidigt som den samlade produktionen och därmed det materiella välbefinnandet stiger till följd av den ökade arbetsinsatsen.

Ett annat exempel är att tillväxt och stigande inkomster i befolkningen tenderar att öka efterfrågan på tjänster. Även om det ofta är svårt att upprätthålla en lika hög produktivitetstillväxt för produktion av tjänster som av industrivaror är en sådan utveckling inte i sig välbefinnandshämmande. Tvärtom bestäms värdet av produktionen av dess förmåga att möta det som befolkningen efterfrågar.

Dessutom finns målkonflikter mellan produktivitet på kort respektive lång sikt. Hög långsiktig produktivitet kräver en långsiktig förvaltning av ekonomins resurser. I ekonomins alla delar finns marknadsmisslyckanden som, om de inte regleras, ger ekonomins aktörer incitament till beteende som kan öka produktiviteten på kort sikt men som långsiktigt kan skada vissa av produktivitetens delkomponenter (se avsnitt 3.3.3). Investeringar som medför negativa miljöeffekter kan exempelvis få till följd att den långsiktiga tillgången till högkvalitativt naturkapital minskar. Dessa målkonflikter uppstår därför särskilt för produktivitetsfaktorer som inte prissätts på någon marknad, som t.ex. vissa typer av naturresurser, eller människors tillit till omvärlden.

Slutligen finns det i vissa sammanhang målkonflikter mellan produktivitet och andra samhällsmål. Det kan exempelvis uppstå konflikter mellan välförhållanden (se kapitel 5) och individers rätt till frihet. Av den anledningen utformar politiken regler för att balansera mellan dem, vilket i praktiken utgör restriktioner för användningen av resurser i ekonomin.

Dessa reservationer till trots är en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen att en hög produktivitet är en viktig förutsättning för att ett samhälle på kort och lång sikt ska kunna erbjuda sin befolkning ett gott liv. Även om ett högt materiellt välförhållande inte är överordnat andra samhällsliga mål har en effektiv ekonomi och en hög produktion ett starkt samband med livskvalitet i en bredare bemärkelse.⁸⁰

3.1.3 Produktiviteten bestäms av många komponenter

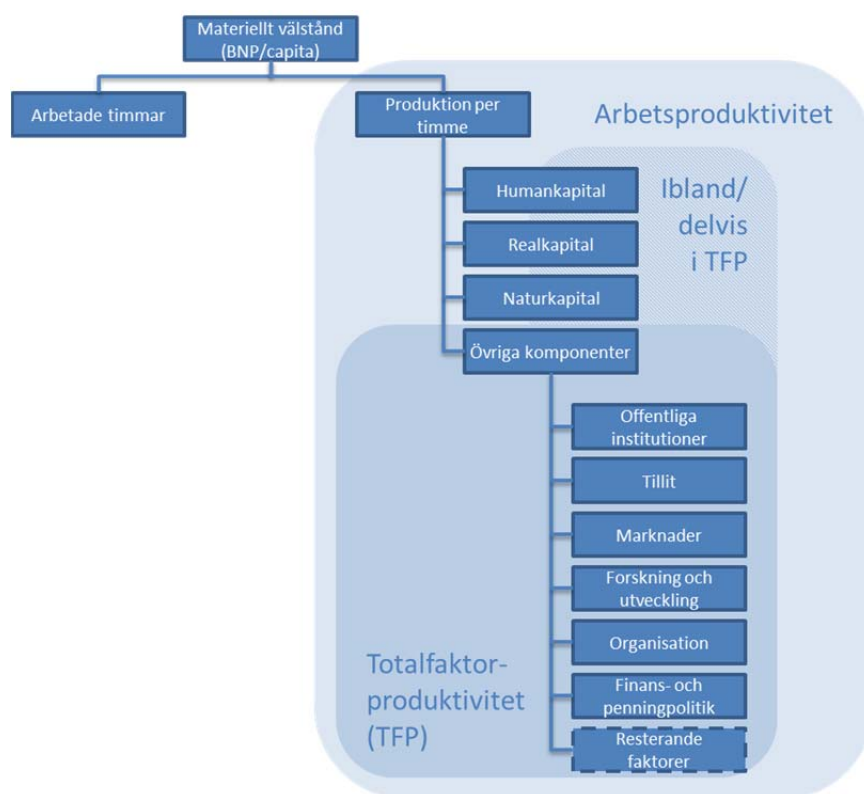
Om produktionen och därmed det materiella välförhållandet består av två huvudkomponenter (arbetsinsats och produktivitet) kan produktiviten i sin tur delas upp i två grupper av delkomponenter. Den första gruppen är olika former av kapital, som kan definieras som resurser avsedda för att tillverka varor eller tjänster snarare än för direkt konsumtion. I detta kapitel diskuteras huvudsakligen tre kategorier av kapital, nämligen humankapital (kvaliteten på

⁸⁰ Att uppnå dessa, och andra, mål kan påverka ekonomins produktivitet positivt. Den normativa utgångspunkten här är dock att de har inneboende värden oavsett deras påverkan på produktivitet eller produktion.

arbetskraftens kunskaper och färdigheter), realkapital (exempelvis maskiner och byggnader) och naturkapital (råvaror och tjänster från naturen som används i produktionen).⁸¹ Den andra gruppen är övriga bidrag till den tekniska och ekonomiska utvecklingen i bred bemärkelse, vilket kan betecknas som ekonomins dynamik. Till denna kategori, som här benämns övriga komponenter, hör flera svårsmätbara tillgångar. Några exempel är graden av tillit, konkurrensförhållanden, forskning, innovation och entreprenörskap, samt finans- och penningpolitikens långsiktiga hållbarhet. Figur 3.2 ger en överblick över de delkomponenter som diskuteras i detta kapitel och hur de förhåller sig till begreppen arbetsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet.

⁸¹ Ofta talar man också om socialt kapital (relationer, tillit), immateriellt kapital (forskning, idéer) och finansiellt kapital (pengar). Dessa kommer också att beröras i kapitlet. Det finansiella kapitalet kommer att diskuteras i samband med realkapitalinvesteringar. Det sociala och immateriella kapitalet kommer i huvudsak att hänföras till övriga faktorer.

Figur 3.2 Produktivitetens delkomponenter och hur de förhåller sig till olika produktivetsbegrepp



Produktivitetens komponenter hänger samman

Produktiviteten är definitionsmässigt beroende av arbetsinsatserna och värdet av den totala produktionen. Man kan exempelvis tänka sig att fler timmar arbetas i en ekonomi samtidigt som värdet av den producerade inte ökar, exempelvis för att priserna faller. I det läget sjunker förstås arbetsproduktiviteten, dvs. förädlingsvärdet per arbetad timme. På nästa nivå påverkar beslut om investeringar i kapital arbetsproduktiviteten positivt om arbetskraften ges mer eller bättre kapital att använda och har kapacitet att göra det.

De faktorer som här kallats övriga komponenter påverkar produktiviteten både direkt och indirekt. Exempelvis kan forskningsrön direkt leda till att ekonomins resurser används på ett bättre sätt. Samtidigt kan de medföra att arbetskraftens kunskaper

och färdigheter stärks eller att maskiner och lokaler blir mer värda, och på så vis indirekt stimulera investeringar i humankapital och realkapital.

Totalfaktorproduktivitet är en del av arbetsproduktiviteten

Uppdelningen i å ena sidan olika former av kapital, å andra sidan övriga komponenter, knyter an till hur produktivitet definieras och mäts. Det vi hittills har kallat produktivitet är *arbetsproduktiviteten*, förädlingsvärde per arbetad timme. När man ska mäta vad arbetsproduktiviteten utveckling beror på försöker man bedöma hur mycket av produktionen som beror på insatt kapital, exempelvis genom mått på humankapitalkvalitet, kapitalintensitet och kapitalkvalitet. I vilka komponenter produktiviteten än delas upp kommer hela produktionen inte att kunna förklaras endast med mått på volymer och kvaliteter på insatta resurser. Den del som inte kan förklaras är ett mått på hur väl de insatta resurserna kombineras och används. Dess storlek beror förstås i hög grad på hur väl man har kunnat mäta de insatta resurserna.

I begreppet *totalfaktorproduktivitet* ingår denna restpost, samt de övriga kvantiteter och kvaliteter som inte mäts. Typiskt sett kommer alla faktorer i gruppen övriga komponenter, och betydande delar av naturkapitalet, att hänföras till denna restpost eftersom de är svårämätbara. När kapitalets och humankapitalets kvalitet inte mäts separat ingår även denna i totalfaktorproduktiviteten. Totalfaktorproduktiviteten kan alltså sägas vara ett mått på vår okunskap, men kan också sägas spegla den svårfångade dynamiken i en ekonomi som formas av samhällets kunskap, spelregler och kultur. I en modern sammanställning av tillväxt-ekonomisk teori och empiri beskrivs totalfaktorproduktivitet närmast med en cirkeldefinition: som produkten av å ena sidan ekonomins kunskapsnivå och å andra sidan allt annat som påverkar totalfaktorproduktivitet.⁸²

I tabell 3.1 beskrivs den genomsnittliga utvecklingen för produktiviteten i näringslivet och dess huvudsakliga delkomponenter i Sverige sedan 1994. Som framgår förklarar total-

⁸² Jones (2015).

faktorproduktiviteten en betydande del av arbetsproduktivitets utveckling.

3.1.4 Det är svårt att mäta produktivitet

Det är svårt att ge en rättvisande bild av produktivitetsutvecklingen, både för branscher och på aggregerad nivå. Flera av dessa svårigheter anknyter till de trender som Långtidsutredningen lyfter fram och som påverkar den ekonomiska utvecklingen.⁸³

Vid produktivitetmätningar förekommer olika mått som alla är behäftade med problem. Ett problem har att göra med den teknik- och kvalitetsutveckling som vanligtvis sker av varor och tjänster över tid. För att kunna jämföra produktiviteten vid två tidpunkter krävs att det som produceras är jämförbart ur ett teknik- och kvalitetsperspektiv. I produktivitetsberäkningar görs därför försök att justera för denna utveckling vilket i praktiken är svårt. Jämförelser av produktivitetsstatistik över tid ska därför göras med försiktighet.

Teknisk utveckling tenderar också att påverka människors konsumtionsmönster. Ett aktuellt exempel är de många digitala tjänster som erbjuds konsumenterna till låg eller ingen rörlig kostnad. Till följd av de låga marginalkostnaderna har digitala tjänster potential att generera betydande konsumentöverskott⁸⁴ men pga. de låga konsumentpriserna lämnar konsumtionen av dessa tjänster enbart ett litet direkt bidrag till BNP. Därigenom kan den digitala utvecklingen medföra att det blir svårare att fånga upp ekonomins värdeskapande i BNP.⁸⁵

Ytterligare ett problem är den relativt begränsade kunskapen om kopplingarna mellan produktivitet och de många naturresurser som inte prissätts på ekonomins marknader (se avsnitt 3.3.3). Dessa kopplingar förefaller vara fler och mer komplexa än vad man tidigare har insett, vilket sannolikt innebär att produktionens resursåtgång i detta avseende underskattas.⁸⁶ Andra svåråtkombara

⁸³ För vidare information, se t.ex. Coyle (2014), Stiglitz m.fl. (2009), Eurostat (2015a).

⁸⁴ *Konsumentöverskott* är skillnaden mellan hur en konsument värderar en vara eller tjänst och vad hon behöver betala för den.

⁸⁵ Breman och Felländer (2014).

⁸⁶ Anger m.fl. ((2014), OECD (2015a), Naturvårdsverket (2012a), SOU 2013:68.

aspekter hänger samman med att BNP mäter prissatt produktion, inte materiellt välstånd. Till de välståndspåverkande aktiviteter som BNP-begreppet inte kan hantera hör exempelvis oavlönat arbete i hemmet och i civilsamhället, naturupplevelser samt den offentliga sektorns effektivitet.

Även den pågående internationaliseringen kan bidra till problem med produktivitetsstatistiken. När svenska företag köper en vara i utlandet och sedan säljer den vidare till en utländsk kund, utan att varan passerar Sveriges gräns, klassas det som trepartshandel. Före 2014 benämndes företeelsen merchanting och klassades som export av förmedlingstjänst.⁸⁷ Sedan 2014 räknas dock trepartshandel som varuhandel.⁸⁸ Bidraget från denna post är betydande; Konjunkturinstitutet beräknar att omklassificeringen för 2013 omfattade ca 70 miljarder kronor eller nästan 2 procent av svensk BNP.⁸⁹ Samtidigt leder inte trepartshandel till att arbetsinsatsen ökar i samma utsträckning som värdeskapandet, eftersom ingen produktion bedrivs i Sverige. Därför uppvisar trepartshandel ett konstgjort högt förädlingsvärde per arbetad timme, vilket bidrar till att överskatta produktiviteten (men inte produktivitetstillväxten över tid) inom svensk produktion på aggregerad nivå.⁹⁰

3.2 Produktivitetstillväxten har sjunkit under en längre tid

Sedan mitten av 2000-talets första decennium har produktiviteten utvecklats historiskt svagt i Sverige. Under perioden 2007–2014 var den genomsnittliga tillväxten i näringslivets arbetsproduktivitet – alltså den produktionsökning som inte beror på fler arbetade timmar – bara 0,7 procent per år, att jämföra med 3,9 procent för perioden 1995–2006 (se tabell 3.1). Sett över en längre tidsperiod är utvecklingen i Sverige under senare år i nivå med utvecklingen under slutet av 1970- och början av 1980-talet. Utvecklingen under senare år är inte unikt svensk. I såväl USA som exempelvis

⁸⁷ Se t.ex. SCB (2014f).

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Konjunkturinstitutet (2014b).

⁹⁰ Boumediene och Grahn (2015).

euroländerna har produktivitetstillväxten sjunkit, om än inte lika mycket som i Sverige.

Tabell 3.1 Genomsnittlig årlig produktivitetstillväxt i det svenska näringslivet (i procent)

	1994–1999	2000–2006	2007–2014
Arbetsproduktivitet	4,0	3,9	0,8
Kapital	1,5	1,5	1,2
IKT-kapital	0,5	0,4	0,2
FoU-kapital	0,3	0,2	0,1
Övrigt kapital	0,8	0,9	0,9
Humankapital	0,3	0,7	0,03
Totalfaktorproduktivitet	2,2	1,8	-0,4

Anm.: Arbetsproduktivitet avser förädlingsvärde (fast pris) per arbetad timme. IKT står för informations- och kommunikationsteknik; FoU för forskning och utveckling.

Källa: SCB samt egna beräkningar.

3.2.1 Den långsammare produktivitetstillväxten beror på både kapital och totalfaktorproduktivitet

Som beskrivs i avsnitt 3.1.2 kan utvecklingen av arbetsproduktiviteten delas upp i förändringar av humankapital, realkapital, naturkapital och ekonomins dynamik (mätt som totalfaktorproduktivitet).⁹¹ Till detta kommer den sammansättnings-effekt som uppstår till följd av ändrad efterfrågan som flyttar arbetskraft mellan branscher med olika produktivetsnivå.

Mer och bättre realkapital står för knappt hälften av produktivitetstillväxten i det svenska näringslivet de senaste decennierna (se tabell 3.1). Genom att arbetskraften har försetts med en större mängd realkapital och med realkapital av bättre kvalitet har arbetsproduktiviteten ökat. Även totalfaktorproduktiviteten bedöms stå för närmare hälften av produktivitetstillväxten i den svenska ekonomin.

I det svenska näringslivet har tillväxten i arbetsproduktivitet minskat från runt 4 procent per år under perioden 1994–2006 till under 1 procent efter 2007, som framgår av tabell 3.1. Till största

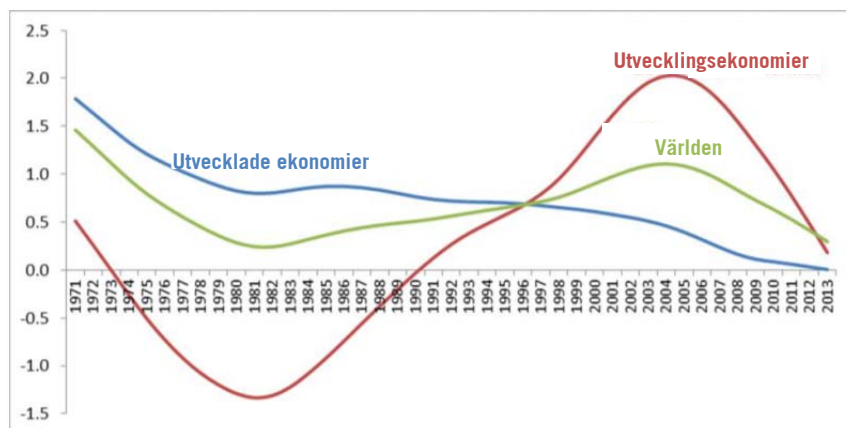
⁹¹ I detta kapitel kommer vi också att beskriva naturkapital (se avsnitt 3.3.3). Tillväxtbokföringen avseende naturkapital är dock underutvecklad, varför det i huvudsak är utelämnat i de statistiska genomgångarna.

del förklaras det av en kraftig nedgång i totalfaktorproduktiviteten, men även bidraget från kapital och arbetskraftens sammansättning har minskat.

Mest anmärkningsvärt är den kraftiga minskningen av totalfaktorproduktivitet. Från att ha bidragit med ungefär halva produktivitetstillväxten mellan 1994 och 2006 har totalfaktorproduktivitetsens bidrag varit negativt efter 2007 (se tabell 3.1).

Inte heller den sjunkande tillväxttakten i totalfaktorproduktivitet är unik för Sverige. Som framgår av figur 3.3 är detta en långsiktig trend i många mer utvecklade ekonomier. Av figuren framgår dessutom att totalfaktorproduktiviteten under de senaste tio åren har sjunkit även i utvecklingsekonomierna.

Figur 3.3 Långsiktiga trender i totalfaktorproduktivitet



Anm.: Totalfaktorproduktiviteten är beräknad efter hänsyn till arbetade timmar samt utveckling av humankapital och realkapital.

Utvecklade ekonomier omfattar EES, USA, Canada, Japan, Australien, Israel, Hongkong, Sydkorea, Nya Zeeland, Singapore och Taiwan.

Källa: The Conference Board: 2014 Productivity Brief—Key Findings Global Productivity Slowdown Moderated in 2013–2014 May See Better Performance.

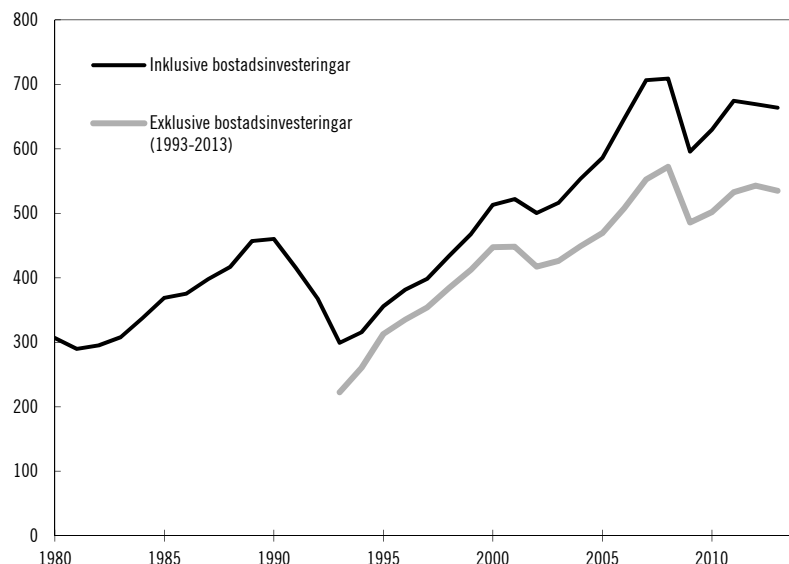
Vad som har orsakat den långsammare utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten finns det ingen enig uppfattning om. Några tänkbara förklaringar diskuteras i avsnitt 3.2.3.

Det minskade bidraget från kapital hänger samman med en nedgång i företagens investeringar efter finanskrisen 2008, vilket visas i figur 3.4 och tabell 3.1. Särskilt tydlig är nedgången i bidrag från näringslivets investeringar i forskning och utveckling (FoU). Även bidraget från investeringar i informations- och kommunikations-

ionsteknik (IKT) har sjunkit sedan 2000. Nedgången i IKT-kapitalets betydelse för produktivitetstillväxten under denna period har även noterats i andra länder.⁹²

Figur 3.4 Näringslivets fasta bruttoinvesteringar 1980–2013, fasta priser

Miljarder kronor



Anm.: Basår 2010.

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Fasta bruttoinvesteringar (ENS2010) efter näringsgren SNI 2007, investeringstyp, tabellinnehåll och år (2015), samt egna beräkningar.

Som framgår av tabell 3.1 var bidraget till produktivitetstillväxten från humankapitalet i Sverige som störst under perioden 2000–2006 för både varu- och tjänsteproducenter. Många andra OECD-länder har i stället uppvisat en nedgång i fråga om detta bidrag sedan 2000.⁹³ Humankapitalet påverkas bl.a. av demografiska förändringar, som ålder och utbildningsnivå, och av den politik som förs. Under perioden 2007–2013 växte den svenska arbetskraften. Konjunkturinstitutet gör bedömningen att perioden innebar en relativ ökning av arbetskraft med lägre produktivitet, vilket kan

⁹² Jorgenson m.fl. (2008).

⁹³ Adalet McGowan m.fl. (2015).

vara en förklaring till det lägre produktivetsbidraget från humankapitalet under denna period.⁹⁴

3.2.2 Produktivitet i olika sektorer

För ett annat perspektiv på produktivetsutvecklingen i Sverige kan det vara illustrativt att dela upp ekonomin i sektorer och branscher. Som framgår av kapitel 2 kan förändringar av produktiviteten förklaras av att produktiviteten inom branscher förändras, men också av att det successivt, genom struktur-omvandling, sker förskjutningar av arbetskraft mellan branscher med olika produktivetsnivåer och tillväxttakter.

I näringslivet blir tjänstesektorns produktivetsutveckling allt viktigare

Spridningen i produktivetsstillväxt är relativt stor mellan de olika branscherna inom både varu- och tjänstesektorn (se tabell 2.5). Sektorn med varuproducenter innehåller de två branscher som uppvisar den högsta tillväxttakten, men också de två branscher som uppvisar den lägsta. Den stora spridningen inom respektive sektor tyder på att det finns andra faktorer som är viktigare för att bestämma en branschs produktivetsutveckling än om den är varu- eller tjänsteproducent.

Över tid har det skett en förskjutning av arbetade timmar i näringslivet mot tjänsteproducenter. Detta illustreras i tabell 3.2 nedan. År 1993 stod tjänsteproducenter för drygt hälften av det totala antalet arbetade timmar i näringslivet. Motsvarande andel 2012 var nästan två tredjedelar.

⁹⁴ Konjunkturinstitutet (2014b).

Tabell 3.2 Arbetade timmar, miljoner, efter grupper av näringsgrenar och år

	1994	2003	2012
Hela ekonomin	6 644	6 908	7 489
Näringslivet	4 521	4 800	5 324
Varuproducenter	1 963	1 964	1 919
Tjänsteproducenter	2 558	2 835	3 405
Tjänsteproducenters andel av näringslivet, procent	56,6 %	59,1 %	64,0 %

Anm.: Näringsgrenar enligt SNI 2007.

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Arbetskraftsinsats (ENS2010) efter näringsgren SNI 2007. År 1980-2014 (2015); samt egna beräkningar.

Denna utveckling bedöms i Långtidsutredningens scenarier fortsätta i framtiden, om än i en lägre takt än under de senaste decennierna.⁹⁵ Givet den svaga produktivitetstillväxt som vissa tjänstebranscher uppvisar kan dessa branschers ökande andel av arbetade timmar och förädlingsvärde medföra en lägre produktivitetstillväxt för svensk ekonomi. Branschen hushållstjänster, vilken inkluderar områden som hotell och restauranger, vård och omsorg samt kultur, nöjen och fritid, är ett tydligt exempel på detta. Bilden kompliceras dock av att tjänster blir vanligare som insats i produktionen av varor. Tjänsteproducerande branscher kan därför ha viktiga indirekta effekter på produktivitetens utvecklingen i andra branscher. Dessutom står tjänster för en allt större andel av värdeskapandet inom den varuproducerande sektorn.⁹⁶ Exempelvis ingår ofta tjänster (såsom underhåll och kundtjänst) i det pris som betalas för en vara, vilket kan medföra att produktivitetsstatistiken på branschnivå blir svårtolkad.

Produktivitetens utvecklingen kan även relateras till företagsdynamiken i Sverige.⁹⁷ Under perioden 1996-2009 förklarade den s.k. inomeffekten – produktivitetens utvecklingen inom företag – merparten av den årliga produktivitetens ökning. Även utträdeseffekten hade en betydande positiv inverkan på den årliga produktivitetens utvecklingen, vilket indikerar att de företag som lades ned var mindre produktiva än genomsnittet, samtidigt som inträdeseffekten från nyetablerade företag hade en negativ effekt

⁹⁵ SOU 2015:XX, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015.

⁹⁶ Se t.ex. Oulton (2001).

⁹⁷ Heyman m.fl. (2014).

under startåret. Om man däremot tittar på produktivitetsökningen under hela tidsperioden 1996-2009 visar det sig att inträdeseffekten var den drivande faktorn bakom tillväxten, följt av inomeffekten. Att man får motsatt resultat av inträdeseffekten beroende på om man undersöker utvecklingen årsvis eller över hela perioden beror på den utslagning som sker av nyetablerade företag över tid. Nyetablerade företag är vanligtvis mindre produktiva än genomsnittet under den initiala expansionsfasen. De företag som överlever denna fas har idéer och kompetens som möjliggör en snabb produktivitetsökning.

Produktivitet i offentlig sektor är viktig men ännu svårare att mäta

Även produktivitsutvecklingen i offentlig sektor spelar en viktig roll för ekonomins utveckling. I praktiken är dock utvecklingen svår att mäta eftersom värdet av offentliga tjänster i huvudsak inte prissätts på en marknad. Det finns vissa möjligheter att bedöma kostnader för en viss produktionsvolym för tjänster, exempelvis kostnader per skolelev eller kostnader per vårdplats, men det är samtidigt svårt att ta hänsyn till hur kvaliteten i tjänsterna utvecklas. I stället antas ofta schablonmässigt att produktivitsutvecklingen i offentlig sektor är noll.

På senare år har dock metoder för att mäta produktiviteten i offentlig sektor börjat växa fram, bl.a. tack vare bättre tillgång på data.⁹⁸ Slutsatser om detta bör dock dras med försiktighet, då det inte råder enighet om mätmetoderna. En svensk studie av produktivitsutvecklingen i kommunal verksamhet visar att kostnaderna per prestation eller brukare på flera områden – förskola, grund- och gymnasieskola, omsorg av funktionshindrade, individ- och familjeomsorg samt infrastruktur, miljö- och hälsoskydd – har ökat i reala termer.⁹⁹ Det gäller dock inte äldreomsorgen. Samtidigt visar olika kvalitetsmått inte på någon tydlig ökning, och sambandet mellan kostnader och kvalitet tycks svagt.

⁹⁸ En antologi över produktivitsmätning i svensk offentlig sektor finns i Arnek m.fl. (2013).

⁹⁹ Arnek (2014).

3.2.3 Oklart om totalfaktorproduktivitetens tillväxttakt ska fortsätta sjunka

Som visats i föregående avsnitt tenderar tillväxten i totalfaktorproduktivitet att trendmässigt sjunka. I OECD-länderna har utvecklingen pågått i flera decennier, i utvecklingsekonomierna sedan 2000-talets början. Det finns i forskningen ingen konsensus om vad utvecklingen beror på. En möjlig förklaring kan vara att ekonomin från slutet av 1800-talet i hög takt kom att utnyttja tidigare underutnyttjade resurser.¹⁰⁰ En kraftigt ökad utbildningsnivå och ökade investeringar i forskning och utveckling var t.ex. en förutsättning för den snabba tillväxten under 1900-talet. Den långsammare produktivitetens utvecklingen i dag kan delvis bero på avtagande marginaleffekter av utbildning. För tillväxtpolitiken kan det därför vara av särskilt intresse att skilja på den typ av utveckling som kan upprepas och den som inte kan det. Exempel på dessa diskuteras i avsnitt 3.4.5.

I bilaga 8 till Långtidsutredningen 2015 om forskning, innovationer och tillväxt refereras en mycket närliggande akademisk debatt – huruvida de stora innovationernas tid är över.¹⁰¹ En av utgångspunkterna för debatten är att det finns s.k. genombrotstekniker (*general purpose technologies*), vilka påverkar produktionen genomgripande i många sektorer. Det kan gå lång tid från upptäckt till dess att den fulla potentialen nås. Sannolikt byggde tillväxten från ca 1870 på en kombination av sådana genombrotstekniker (förbränningsmotorn, elektrifieringen, tråd- och radiokommunikation, samt VVS), och det är möjligt att effekterna har varit avklingande sedan 1970.

Den huvudsakliga oenigheten i innovationsdebatten finns mellan teknikoptimister och teknikpessimister. Pessimisterna pekar på att den snabba IKT-utvecklingen har en mycket mindre omvälvningsgrad och produktivitetspotential än tidigare genombrotstekniker, och att den bara genererade en kortvarig uppgång i TFP-tillväxt åren kring 2000. Optimisterna menar tvärtom att vi inte ännu kunnat överblicka huvuddelen av IKT-utvecklingens konsekvenser och pekar på att det ofta tar lång tid mellan

¹⁰⁰ Se t.ex. Gordon (2012).

¹⁰¹ SOU 2015:X, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2015.

upptäckten av en teknik och dess fulla genomslag. Inför de närmaste decennierna kan tekniska innovationer, medicinska framsteg, osv. potentiellt vara omvälvande.

3.3 Bestämningsfaktorer för produktivitetstillväxt

Som framgick av föregående avsnitt har produktivitetstillväxten varit svag det senaste decenniet. Det beror till stor del på en kraftig nedgång i tillväxten i totalfaktorproduktiviteten, men även på minskade bidrag från (real-)kapital och humankapital. Detta avsnitt diskuterar de faktorer som påverkar arbetsproduktivitets utveckling. Det rör sig om humankapitalets utveckling, realkapitalets volym och kvalitet, betydelsen av naturkapital samt totalfaktorproduktivitets delkomponenter som tillsammans påverkar hur väl ekonomins kapital används och förvaltas.

3.3.1 Arbetskraftens kunskaper och färdigheter är centrala för produktivitetens utvecklingen

Humankapital avser de kunskaper, färdigheter och kompetenser som individer besitter. Humankapital ger dels en direkt effekt på arbetstagares produktivitet, dels påverkas produktiviteten indirekt genom att teknisk utveckling och innovation underlättas. I grova drag kan arbetskraftens samlade humankapital ändras på två sätt.

För det första utvecklas den befintliga arbetskraftens humankapital över tid genom att arbetstagare får nya kunskaper och färdigheter under arbetslivet. Samtidigt kan humankapitalet minska i värde över tid om kunskap och färdigheter inte används. För det andra sker ett kontinuerligt flöde av personer till och från arbetskraften. Om de som lämnar respektive träder in på arbetsmarknaden har olika kunskaper och färdigheter förändras sammansättningen, vilket kan påverka arbetskraftens produktivitet.

I detta avsnitt beskrivs några aspekter på humankapital och dess användning. En mer omfattande diskussion finns i kapitel 4.

Grundläggande färdigheter är avgörande för humankapitalet

Grundläggande färdigheter i att räkna, läsa, skriva och tala krävs för att möjliggöra fortsatt lärande och arbete. Begreppet *grundläggande färdigheter* omfattar även mer allmänna förmågor, som samarbetsförmåga, noggrannhet och initiativförmåga. Studier indikerar att av alla faktorer som är relaterade till humankapital, är grundläggande färdigheter den faktor som har den största inverkan på produktiviteten.¹⁰² Som diskuteras närmare i kapitel 4 är det svårt att alls komma in på den svenska arbetsmarknaden utan dessa färdigheter. De utvecklas framför allt när individer är unga och föräldrar, förskola och grundskola spelar viktiga roller i denna utveckling. För barn och unga med svaga grundläggande färdigheter kan stödjande insatser därför medföra betydande nytta för både individ och samhälle.¹⁰³ Tidiga insatser är dessutom kostnadseffektiva i förhållande till insatser för att reparera luckor i grundläggande färdigheter hos vuxna.¹⁰⁴

Utbildningens kvalitet är viktigare än dess längd

Längden på formell utbildning används ofta som mått på humankapital. Sambandet med produktiviteten är dock starkare om måttet på humankapital istället avser de kunskaper och förmågor som studerande förvärvar under utbildningen, vilket tyder på att kvaliteten och inriktningen på utbildningen har större betydelse än dess längd. Ur ett policyperspektiv är denna slutsats intressant, eftersom den visar att det finns potential i kvalitetshöjande åtgärder som inte medför de stora kostnader som längre skolgång är förknippad med.¹⁰⁵ Utbildningens kvalitet är dock svårare att mäta.

Studier visar även att utbildning, likt många andra investeringar, uppvisar en avtagande marginalavkastning: ytterligare utbildning av en högutbildad person ger en lägre produktivitetsförändring än ytterligare utbildning av en lågutbildad person.¹⁰⁶ Den avtagande

¹⁰² AWPA (2013).

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ananiadou m.fl. (2010), AWPA (2013).

¹⁰⁵ de la Fuente (2011). För ett resonemang tillämpat på svensk högskoleutbildning, se Sonnerby (2012).

¹⁰⁶ AWPA (2013).

marginalavkastningen innebär att samhällskostnaderna för ytterligare utbildning över en viss nivå överstiger samhällsnyttan. Denna nivå varierar dock förstås beroende på individ och vilken slags utbildning det rör sig om. Även studieinriktningen påverkar den framtida produktiviteten. Utöver fackkunskaper behövs kompetens inom ledarskap, organisation och styrning, vilket underlättar effektiv resursallokering och anpassning.¹⁰⁷

Humankapitalet behöver utvecklas i takt med ekonomins omvandling

Värdet av arbetskraftsdeltagarnas kunskaper och förmågor kan minska över tid. Denna förlust av humankapital sker huvudsakligen genom tre mekanismer: kunskaper och förmågor kan förloras till följd av begränsad användning, de kan bli föråldrade och de riskerar att bli mindre användbara vid byte av arbetsgivare eller arbetsuppgifter.¹⁰⁸ En viktig förklaringsfaktor bakom denna depreciering av humankapitalet är avbrott i arbetsdeltagandet. Ofta framhålls att arbetslöshet, framför allt långvarig sådan, har negativa effekter på humankapitalet.¹⁰⁹ Också annan frånvaro kan inverka på individens kunskaper och förmågor.¹¹⁰

Även när individer är i tjänst påverkar hälsotillståndet deras arbete. Forskning tyder på att luftföroreningar (även vid låga nivåer) och buller försämrar människors produktivitet och förmåga till lärande, ökar sjukligheten i bl.a. hjärtkärlsjukdom och astma, samt påverkar hjärnans åldrande.¹¹¹ En amerikansk analys av sambandet mellan dagstemperatur och produktivitet (inkomst) tyder på att arbetsproduktiviteten påverkas även av mycket små temperaturskillnader.¹¹² Klimatförändringarna förväntas medföra både högre medeltemperatur och ökad förekomst av extrema

¹⁰⁷ AWP (2013), Bloom och Van Reenen (2010).

¹⁰⁸ Görlich och de Grip (2009).

¹⁰⁹ Se t.ex. OECD (2007).

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Basner m.fl. (2014). För referenser om luftföroreningars påverkan, se t.ex. Institutionen för folkhälsa och klinisk medicin vid Umeå universitet, <http://phmed.umu.se/forskning/publikationer>.

¹¹² Deryugina och Hsiang (2014). Studien analyserade arbetsproduktiviteten vid olika dagstemperatur utifrån den årliga inkomsten i USA under 40 år. Författarna fann en statistiskt säkerställd korrelation mellan temperatur och produktivitet: för varje grads temperaturökning över 15° C avtog produktiviteten med 1,7 procent.

temperaturer i många länder, vilket kan få stora negativa effekter på arbetsproduktiviteten.¹¹³

3.3.2 Realkapitalet förklarar halva produktivitetstillväxten

Mer och bättre realkapital förklarar nästan hälften av produktivitetstillväxten i näringslivet under de senaste årtiondena (se tabell 3.1). Realkapitalet består av sådant som människor har tillverkat och som inte konsumeras direkt utan används för att producera andra varor och tjänster. Till kategorin realkapital hör bl.a. maskiner och verktyg, mjuk- och hårdvara i datorer, byggnader, transportinfrastruktur, kommunikationssystem, elnät och avloppssystem. Realkapitalstocken bibehålls genom reinvesteringar som ersätter förslitet kapital och växer genom nyinvesteringar som ökar kapaciteten i respektive system, så att ny eller utökad ekonomisk aktivitet möjliggörs. Strukturuomvandling kan påverka behovet av realkapital och kapitalintensiteten i ekonomin, exempelvis om tunga industribranscher minskar medan branscher baserade på digitala tjänster ökar.

Ekonomins institutionella ramverk och regelverk avgör ansvarsfördelningen mellan näringsliv och offentlig sektor när det gäller realkapitalinvesteringar. Vad gäller näringslivet är det offentligas roll främst att genom ett bra regelverk möjliggöra produktiva investeringar och hantera eventuella konflikter med andra samhälleliga mål. En marknadsekonomi bygger på att företagen inom regelverket beslutar om de investeringar som bedöms vara mest produktiva. För att det ska vara möjligt krävs en välfungerande finansmarknad som förser företagen med finansiellt kapital, vilket i sin tur kan omsättas i realkapital.

Det offentliga har en viktig roll i att skapa villkor för ett välfungerande finansiellt system. Även på energimarknaden spelar det offentliga en särskild roll. Slutligen har det offentliga en avgörande roll som finansiär för den största delen av de investeringar som görs i transportinfrastruktur. Diskussionen i detta kapitel fokuserar därför på den finansiella sektorn, energimarknaden och investe-

¹¹³ Smith m.fl. (2014), OECD (2015h).

ringar i transportinfrastruktur. Även investeringar i IKT behandlas kortfattat.

Ett fungerande finansiellt system är centralt för företagens investeringar

Det finansiella systemet förmedlar betalningar, förmedlar kapital mellan sparare och investerare och sprider risker mellan ekonomins aktörer. De regelverk som omger de finansiella marknaderna påverkar företagens tillgång till finansiellt kapital och därmed deras möjligheter att investera. Vilken typ av finansiering som är lämplig varierar mellan företag, beroende på bl.a. deras tillväxttakt och inriktning. En effektiv användning av ekonomins resurser och en god produktivitetsutveckling underlättas därmed av att flera typer av finansiering finns tillgängliga på kapitalmarknaden.¹¹⁴ Samtidigt bör man notera att också på en fungerande marknad kommer fördelningen av kapital att vara sådan att vissa företag inte kommer att finna finansiering, alternativt att de finner finansiering endast på sämre villkor än andra företag.

Ofta har mindre och nystartade företag också på en fungerande kapitalmarknad svårare att få extern finansiering än de större och etablerade företagen. De kan ha svårt att bevisa sin kreditvärdighet och erbjuda långivare tillräckliga säkerheter. Kostnaden för extern finansiering är också en begränsning då anskaffning av kapital på publika marknader, som aktiemarknaden, är förknippad med skalfördelar.

Att det finansiella systemet fyller en kritisk roll i en modern ekonomi betyder inte att en större finanssektor per automatik är bättre. Forskningsresultat tyder snarast på att en mer omfattande finansiell sektor gynnar produktiviteten upp till en viss gräns, varefter en växande finanssektor hämmar tillväxten. Skälet antas vara att finanssektorn drar till sig arbetskraft med högt human-

¹¹⁴ Finansieringskällor kan delas upp i internt och externt kapital där internt kapital härrör från grundaren av företaget och närstående. Externt kapital i sin tur kan kategoriseras i lån och aktiekapital. För större företag har lånefinansiering med hjälp av företagsobligationer vuxit relativt starkt. Finansiering med aktiekapital kan ske via en noterad aktiemarknad, eller på en onoterad marknad via s.k. riskkapitalinvesteringar. Formella riskkapitalister är aktiva investerare som utöver finansiell investering oftast går in med kunskap och rådgivning i syfte att utveckla verksamheten.

kapital som hade gjort större nytta i andra, ofta kunskapsintensiva, branscher.¹¹⁵

Investeringar i informations- och kommunikationsteknik har varit viktiga de senaste decennierna

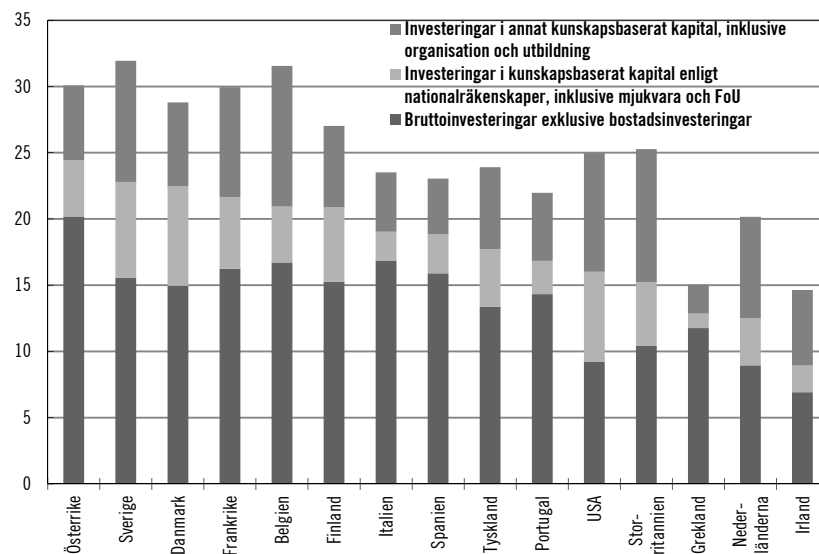
Kopplade till kapitalförsörjningen finns flera mer specifika frågor om näringslivets investeringar och deras betydelse för produktiviteten. Investeringar i kunskapsbaserat kapital har under senare år lyfts fram som viktigt för produktivitetstillväxten. Långtidsutredningen 2008 konstaterade att investeringar i informations- och kommunikationsteknik (IKT-kapital) var viktiga för tillväxten i Sverige under perioden 1994–2005. Utredningen beräknade också att tillväxten i totalfaktorproduktiviteten varit högst i IKT-sektorn, och gjorde bedömningen att utvecklingen skulle fortsätta. Det förefaller finnas ett positivt samband mellan IKT-kapital och ett högt förädlingsvärde. Detta samband tycks vara starkast för investeringar i mjukvara, medan investeringar i hårdvara verkar hänga samman med ett högt förädlingsvärde bara i tillverkningsindustrin.¹¹⁶ Det är dock inte troligt att IKT-investeringar automatiskt höjer den trendmässiga produktivitetstillväxten. För det första kan marginalnyttan vara avtagande, i likhet med många andra investeringar. För det andra krävs även kompletterande investeringar i bl.a. organisation, humankapital och arbetssätt. Frågor om organisation och ledning diskuteras vidare i avsnitt 3.3.4.

¹¹⁵ Cecchetti och Kharroubi (2012). Resonemanget bygger på att anställda i finansiell sektor kan få mer betalt än sin samhällsekonomiska marginalproduktivitet, dvs. kan ha en högre företagsekonomisk än samhällsekonomisk marginalproduktivitet.

¹¹⁶ Edquist och Henrekson (2015).

Figur 3.5 Näringslivets investeringar i kunskapsbaserat kapital och i realkapital 2010, procent av förädlingsvärde

Procent



Källa: OECD (2015i).

Investeringar i energiförsörjning påverkar branschstrukturen

Energiförsörjningen har en avgörande betydelse för både näringslivets och den offentliga sektorns investeringar i realkapital. Även på en avreglerad energimarknad, där även privata aktörer investerar i infrastruktur för produktion och distribution har energipolitiken stor betydelse för tillgången till energi. Detta beror på att politiken har ett avgörande inflytande på vilka energi-relaterade investeringar som görs och hur de lokaliseras. Pålitlig energiförsörjning är viktig för stora delar av näringslivet. De regleringar och de processer för tillståndsgivning som styr energirelaterade investeringar har därför en avgörande betydelse för hur investeringarna i övriga delar av näringslivet lokaliseras, deras volym och deras inriktning. På så sätt påverkar energipolitiken ekonomins branschstruktur och den totala produktivitetsutvecklingen i ekonomin. En betydande utmaning för energipolitiken är att förena de miljörelaterade krav som ställs på energiförsörjningen med samhällets behov av säker tillgång till

energi till rimliga kostnader. En särskild aspekt av detta är att energimarknaderna i dag är internationella och att energi- och klimatpolitiken i andra länder, genom att påverka energipriserna, påverkar den svenska energiförsörjningen.¹¹⁷

Investeringar i transportinfrastruktur kan öka tillgängligheten

Genom investeringar i transportinfrastruktur står det offentliga direkt för ett viktigt bidrag till kapitalstocken i ekonomin. På aggregerad nivå finns ett samband mellan investeringar i transportinfrastruktur och produktivitet – infrastrukturen påverkar den fysiska tillgängligheten i ekonomin, dvs. hur lätt det är att nå olika typer av resurser eller målpunkter.¹¹⁸ Hög tillgänglighet i en stad eller region korrelerar ofta med ansamlingar av företag vilket möjliggör specialisering och bidrar till skalfördelar, matchning och lärande. I sådana områden ligger löner och sysselsättning på högre nivåer, vilket i sin tur korrelerar med högre produktivitet.¹¹⁹ Dessa samband verkar främst gälla för specialiserade och välutbildade branscher, städer och regioner. Att avgöra orsakssambanden är dock svårt. God tillgänglighet kan öka produktiviteten hos människor och företag, men god tillgänglighet kan också attrahera produktiva människor och företag samtidigt som höga pris- och lönenivåer stöter bort lägre betald arbetskraft och mindre lönsamma företag.¹²⁰

Den fysiska tillgängligheten beror i hög utsträckning på hur effektivt transportinfrastrukturen utnyttjas. Forskningen pekar bl.a. på att arbetsmarknaden fungerar bäst om man förtätar regioner snarare än förstör dem. Detta samband gäller även för

¹¹⁷ SOU 2014:37, Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2015.

¹¹⁸ Definitionen av tillgänglighet är dock inte helt entydig i den ekonomiska litteraturen: ibland menas den totala storleken på en stad eller region (t.ex. antal sysselsatta eller befolkning), ibland tätheten (t.ex. anställda per ytenhet).

¹¹⁹ Fenomenet att tillgänglighet (storlek och täthet) kan orsaka högre produktivitet benämns agglomerationseffekt, vilket i sin tur är ett samlingsnamn för flera olika mekanismer, ofta sammanfattade i begreppen delning (stordriftsfördelar), matchning och lärande (kunskap sprids). Transportinvesteringar kan öka agglomerationseffekterna på två sätt: dels direkt, genom att förbättra kontakterna mellan en stads olika delar, dels indirekt, genom att öka möjligheterna för en stad att växa totalt sett. Den senare effekten är svårbedömd eftersom det i praktiken är väldigt svårt att bedöma hur mycket en enskild transportinvestering påverkar en stads eller regions totala tillväxt.

¹²⁰ Konjunkturinstitutet (2013a).

regionförstoring som bygger på kollektiva transporter. Det finns dessutom indikationer på att människor är lyckligare, friskare och mer jämställda i täta regioner än i regioner med långa pendlingsavstånd.¹²¹ Transportinfrastruktur kan vidare försvaga lika väl som förstärka regioners ekonomi. Ökad tillgänglighet mellan två platser kan leda till att produktivitet och sysselsättning ökar i den ena änden, men minskar i den andra. Av bl.a. dessa anledningar är samordning av infrastruktur- och annan samhällsplanering lika viktigt som att investera rätt i transportsystemet.

Realkapitalstockarnas värde beror på hur de utformas och används

Samhällets och ekonomins behov förändras över tid och några generella svar på vad som är en optimal storlek på ekonomins realkapitalstockar, eller en optimal volym på investeringarna, kan inte ges. Avgörande är istället vilka investeringar som prioriteras och hur de kombineras med andra åtgärder.¹²² En liten investeringsvolym i ett system kan innebära att kapitalstocken i fråga minskar, vilket kan ha negativa effekter. En stor investeringsvolym innebär dock risker för en ineffektiv användning av samhällets resurser genom att tränga undan annan, samhälls-ekonomiskt mer effektiv, användning av resurserna. Om investeringarna är offentligt finansierade påverkar de också skatteuttaget, vilket har snedvridande effekter på arbete och konsumtion. Liksom för det mesta som produceras i ekonomin är avkastningen från ytterligare investeringar i ett redan väl utbyggt system avtagande.

Förutsättningarna för enskilda investeringar att effektivt bidra till produktiviteten beror på kontext och specifika faktorer. För investeringar som ingår i större system, exempelvis infrastruktur och energinvesteringar, påverkas effekterna av bl.a. hur utbyggt systemet är, hur styrmedel, organisation och arbetssätt, osv. påverkar systemets användning, och hur väl investeringen kombineras med övrig samhällsplanering och samhällsutveckling.

¹²¹ Konjunkturinstitutet (2013a).

¹²² Ibid. En kortare diskussion förs i avsnitt 3.3.2.

3.3.3 Naturen påverkar produktiviteten på många sätt

När det gäller produktionen i ekonomin har intresset för naturens värde och tillstånd historiskt varit begränsat till främst markvärden samt marknadsprissatta råvaror som fossila bränslen, mineraler, virke och ett urval storskaligt odlade grödor. Den ekonomiska forskningen har dock länge uppmärksammat att naturen också står för en stor mängd resurser som inte är marknadsprissatta men som har avgörande betydelse för ekonomisk utveckling och i många fall för mänskligt liv. Hit hör genetisk mångfald, klimatreglering och pollinering.¹²³

Begreppet naturkapital har kommit att användas för att illustrera naturresursernas funktion för ekonomin: de utgör kapitalstockar som används för produktion av varor och tjänster. Liksom andra typer av kapital måste de förvaltas för att kunna bidra till långsiktig inkomst.¹²⁴ Naturkapital skiljer sig från övriga kapitalformer på åtminstone två sätt.¹²⁵ För det första kan många typer av naturresurser inte produceras av människor – dvs. om de tar slut eller förstörs är de normalt svåra eller omöjliga att återskapa. Däremot påverkar den tekniska och ekonomiska utvecklingen delvis tillgången på naturkapital. Geotekniska framsteg har t.ex. möjliggjort utvinnande av resursstockar som tidigare har varit otänkbara av tekniska eller ekonomiska skäl. För det andra är naturkapitalets distribution geografiskt bestämd och många gånger koncentrerad till ett mindre antal områden. Internationell handel är följaktligen nödvändigt för att länder ska få tillgång till de naturresurser som inte finns inom de egna gränserna.¹²⁶

¹²³ Se t.ex. Anger (2014), OECD (2015a), Ayres och Kneese (1969), Mäler (1972). Miljöekonomins tidiga historia beskrivs i Sandmo (2014).

¹²⁴ Begreppet naturkapital ska ha lanserats 1973 av ekonomen E. F. Schumacher i boken *Small is Beautiful*. Pearce m.fl. (1989), *Millennium Ecosystem Assessment*, (2003). Delvis parallellt används även begreppet ekosystemtjänster för att beteckna naturens direkta och indirekta positiva bidrag till människors välbefinnande. Ekosystemtjänster inkluderar både tjänster som används i produktionen av t.ex. livsmedel (som pollinering) och tjänster för direkt konsumtion (som dricksvatten). Det är därför ett mer omfattande begrepp än naturkapital som, likt realkapital, betecknar insatsvaror som används för vidare produktion. Se vidare t.ex. i Naturvårdsverket (2012), SOU 2013:68 (2013).

¹²⁵ OECD (2015a).

¹²⁶ Enligt *Millennium Ecosystem Assessment* (2005) finns t.ex. nästan 60 procent av all jordbruksmark i tio av världens länder, hälften av skogsarealen är fördelad på världens fem största länder medan hälften av alla sällsynta jordartsmetaller finns i Kina.

Marknadsmisslyckanden försämrar naturkapitalet men sambanden är svårsmätbara

Många naturresurser utgör kollektiva nyttigheter som ger upphov till positiva externa effekter¹²⁷ men som är svåra att knyta till äganderätt. Utnyttjande av naturresurser kan också skapa negativa externa effekter kopplade till t.ex. utsläpp och markanvändning. Därigenom uppstår lätt det som kallas *marknadsmisslyckanden*, som består i att marknaden producerar för mycket negativa och för lite positiva externa effekter jämfört med vad som vore optimalt ur ett samhällsperspektiv. Styrmedel för att korrigera miljörelaterade marknadsmisslyckanden har förbättrat situationen avsevärt i många länder. Miljöproblemen i världen är dock omfattande och inte begränsade till klimatförändringarna. På flera områden bedöms marginella försämringer från nuvarande nivåer kunna leda till överskådliga effekter inom samhällets alla sektorer.¹²⁸

Ekonomisk utveckling mäts genom nationalräkenskaperna som inkluderar de naturresurser som prissätts på marknader. Det finns omfattande teoretisk forskning om hur nationalräkenskaperna skulle kunna utvecklas för att också inkludera övrig påverkan på naturen och sedan 2012 finns det en internationell standard för miljöräkenskaper.¹²⁹ Det finns dock än så länge för lite kunskap om hur naturen påverkar välbästandsparametrar och makroekonomiska parametrar, och om hur ekonomisk aktivitet i sin tur påverkar naturens förmåga att leverera varor och tjänster. För några sektorer, som jordbruket, är sambanden mellan naturresursernas tillstånd och möjlig avkastning relativt väl kända, men uttryckliga kopplingar till makroekonomisk utveckling har ännu inte kunnat göras.¹³⁰

För att naturresurser i högre grad ska kunna inkluderas i nationalräkenskaperna måste de kunna värderas monetärt. För vissa typer av naturresurser som inte prissätts på de traditionella

¹²⁷ Externa effekter innebär att en aktivitet påverkar en tredje part, positivt eller negativt. Eftersom aktörer inte har incitament att ta hänsyn till dessa externa effekter produceras för lite eller för mycket jämfört med vad som vore optimalt för samhället. Kollektiva nyttigheter kännetecknas av att en persons konsumtion av varan inte påverkar varans kvantitet eller kvalitet och av att det inte går att utesluta någon från konsumtion av varan.

¹²⁸ Se Steffen m.fl. (2015). Se också Ceballos m.fl. (2015) som menar att den allt snabbare artutrotningen inverkar starkt negativt på ekosystemtjänsternas stabilitet.

¹²⁹ UN Statistical Commission (2012).

¹³⁰ Anger m.fl. (2015).

marknaderna är detta relativt enkelt, för andra är det närmast omöjligt. Ytterligare en utmaning är den begränsade tillgången till data. Det kommer därför troligen att dröja innan det finns praktiskt användbara nationalräkenskapsmått som på ett mer rättvisande sätt inkluderar naturresursernas värde för ekonomin.¹³¹

Miljö- och klimatpolitikens effektivitet har stor betydelse

Vid högre materiellt välstånd tenderar samhällen att lägga större kraft på att minska de negativa miljö- och hälsoeffekter som följer av produktion och konsumtion. Belastningen per producerad enhet tenderar därför att minska ju högre det materiella välståndet är. När efterfrågan på råvaror ökar i förhållande till utbudet höjs också priserna, vilket ger incitament till större resurseffektivitet, utveckling av substitut, återanvändning och återvinning. En snabbt ökande global produktion och konsumtion i kombination med marknadsmisslyckanden innebär dock att det totala trycket på naturresurserna fortsätter att öka. Teknisk utveckling skapar nya substitutionsmöjligheter, men medför ofta nya påfrestningar på miljön kopplade till bl.a. efterfrågan på insatsvaror.¹³² Ny teknik och styrmedel som minskar resursåtgången per producerad enhet kan dessutom stimulera efterfrågan så att den totala resursåtgången ökar, en s.k. rekyleffekt.¹³³

Miljöpolitikens styrmedel påverkar ekonomins resursallokering, investeringar, produktionsprocesser och konkurrens, osv.¹³⁴ Inom den nationalekonomiska forskningen har man länge debatterat huruvida miljörelaterade styrmedel generellt främjar produktivitetstillväxt och företags konkurrenskraft.¹³⁵ Argumenten för att så är fallet kan sammanfattas med att miljöpolicy tvingar företagen att vara innovativa och effektivisera. Argumenten emot utgår från

¹³¹ SCB (2015b).

¹³² Teknik för att minska växthusgasutsläpp har ökat efterfrågan på sällsynta och geografiskt koncentrerade mineraler och metaller, t.ex. litium och platina. En ökad efterfrågan på biomassa till biobränslen medför konflikter med livsmedelsproduktion och mål om att bevara biologisk mångfald. OECD (2015a).

¹³³ Se t.ex. Konjunkturinstitutet (2011c).

¹³⁴ Albrizio m.fl. (2014).

¹³⁵ Denna hypotes lanserades på 1990-talet av Michael Porter och Claes van der Linde som menade, att miljöpolitiska styrmedel ger incitament till företag att agera på sätt som ökar deras effektivitet och stärker deras konkurrenskraft. Se t.ex. Kozluk och Zipperer (2015).

att företagen även utan miljöpolicy har kunskap om var det finns möjlighet till innovation och effektivisering.¹³⁶ Det finns inte några entydiga empiriska belegg för vare sig den ena eller andra ståndpunkten. Det som avgör hur ekonomin – och miljön – påverkas tycks istället vara om de miljöpolitiska styrmedel som används är väl valda och utformade utifrån hänsyn till samhällets andra mål och den relevanta institutionella kontexten. Effektiviteten i styrmedlens genomförande har också betydelse.¹³⁷ Vidare diskuteras i forskningen huruvida ett ensidigt införande av en än striktare miljöpolitik i länder med redan strikta miljöpolitiska styrmedel bidrar till inläsningseffekter i produktion med betydande negativ miljöpåverkan för länder som saknar eller har svaga miljöpolitiska styrmedel.¹³⁸

En närliggande debatt är den om ”grön tillväxt”, dvs. hur ekonomisk tillväxt kan skapas utan långsiktigt ohållbar miljöpåverkan. Flera internationella organisationer, bl.a. OECD och Världsbanken, har tagit initiativ på området.¹³⁹ På nationell nivå har sådana ambitioner omsatts i policy – ofta i form av riktade stöd och subventioner till tekniker och sektorer – med förhoppningen att bidra till teknikutveckling och ”gröna jobb”, dvs. arbetstillfällen relaterade till förnyelsebar energi, resurssnål teknik m.m. Sådana stöd kan emellertid förväntas ge utbuds- och efterfrågeförändringar som indirekt påverkar arbetsmarknaden även inom andra sektorer, t.ex. mer utsläppsintensiva sådana, där arbetstillfällen kan försvinna.¹⁴⁰ Det finns därför inte något teoretiskt stöd, och inte heller någon empirisk evidens, för att riktad miljörelaterad policy leder till en nettoökning av antalet arbetstillfällen i ekonomin.¹⁴¹ Snarare riskerar de, liksom andra sektor- och tekniks specifika

¹³⁶ Se t.ex. Koźluk och Zipperer (2015).

¹³⁷ Albrizio m.fl. (2014), Koźluk (2014), Koźluk och Zipperer (2015).

¹³⁸ Enligt den s.k. Pollution Haven Hypothesis (PHH) påverkar länders miljöregleringar hur olika delar i produktionskedjan allokeras mellan länder. ”Renare” produktion tenderar enligt denna hypotes att förläggas i strikt miljöreglerade länder medan ”smutsigare” produktion allokeras till länder med svag miljöreglering. Enligt Millimet och Roy (2015) tycks en sådan effekt finnas åtminstone i USA.

¹³⁹ Se t.ex. OECD (2015d), Världsbanken (2012).

¹⁴⁰ Se t.ex. OECD (2012).

¹⁴¹ Studier som har påvisat positiva jobbskapande effekter har typiskt begränsat analysen till effekter på kort sikt inom den berörda sektorn. Se Bowen och Kuralbayeva (2015), Konjunkturinstitutet (2012).

styrmedel, att snedvrider konkurrensen och skapa ineffektiviteter i ekonomin.

3.3.4 Totalfaktorproduktiviteten mäter ekonomins dynamik

Tillgången till olika former av kapital är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för ekonomisk utveckling. Den produktivitetstillväxt som inte kan förklaras av mer eller bättre kapital brukar benämnas totalfaktorproduktivitet. Forskningen pekar på ett antal faktorer som kan bidra till att förklara totalfaktorproduktivitets utveckling. Till dessa hör:¹⁴²

- graden av social tillit,
- den offentliga förvaltningens kvalitet,
- konkurrensförhållanden,
- organisation och ledning,
- forskning, innovation och entreprenörskap samt
- finans- och penningpolitikens långsiktiga hållbarhet.

Totalfaktorproduktiviteten mäts alltså residualt, dvs. som en restpost, och omfattar i praktiken också de delar av kapitalets intensitet och kvalitet som inte kan mätas, t.ex. många naturresurser. Därför är det kanske mest fruktbart att se totalfaktorproduktiviteten som ett mått på ekonomins dynamik och anpassningsförmåga – en kombination av ekonomins samlade kunskaper, hur väl de kombineras med kapital av olika slag och hur väl de är anpassade till omvärlden. De institutionella särdrag som präglar en ekonomi med god anpassningsförmåga bidrar till en hög totalfaktorproduktivitet oavsett omvandlingstryck. Sådana särdrag kan förklara BNP-skillnader mellan länder.¹⁴³

En sammanställning av tillväxtekonomisk forskning visar att felallokering av resurser på mikronivå (med andra ord att ekonomins aktörer inte använder tillgängliga resurser så bra som möjligt) leder

¹⁴² Se exempelvis Jorgenson m.fl. (2008), SOU 1991:82, SOU 2008:14, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008, Konjunkturinstitutet (2005).

¹⁴³ Acemoglu och Robinson (2012).

till en minskad totalfaktorproduktivitet på aggregerad nivå.¹⁴⁴ När resurser används optimalt kommer en ekonomi att verka vid produktionsmöjlighetsgränsen, dvs. så bra den kan med de givna resurserna och den samlade kunskapen. När så inte sker kommer totalfaktorproduktiviteten att vara lägre, och en given resursinsats kommer att ge lägre produktion. De stora skillnaderna mellan olika branschers totalfaktorproduktivitet tyder på att även branschspecifika egenskaper kan påverka utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten.

Ekonomins interna och externa omvandlingstryck tenderar att gå i cykler där perioder av stabila förhållanden bryts av kriser som följs av förnyelse, dvs. perioder av snabb strukturomvandling och ett högt tryck på institutionell förändring.¹⁴⁵ I tider av snabb omvandling är särdrag som bidrar till dynamik och anpassningsförmåga särskilt viktiga för totalfaktorproduktiviteten.

Social tillit bidrar till ekonomisk utveckling

En förutsättning för att ett fungerande samhälle ska kunna vidmakthållas och dess välbefinnande växa är att människor känner en grundläggande nivå av tillit gentemot sin omvärld, även utanför den egna kretsen. En hög grad av sådan social tillit¹⁴⁶ tycks ha ett starkt samband med långsiktig ekonomisk utveckling, liksom med en rad andra mått relaterade till välbefinnande och produktivitet, som rätts-säkerhet och låg brottslighet.¹⁴⁷ Även på individnivå kan man konstatera positiva samband mellan tillit och viktiga välbefinnande-indikatorer som hög utbildning, låg arbetslöshet m.m.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Jones (2015) illustrerar produktionsfaktorernas felallokering med att 94 procent av läkarna och juristerna i USA var vita män 1960, liksom med att en gata i Silicon Valley (Sand Hill Road i Palo Alto) saknar skyskrapor trots att hyresnivån är densamma som på Manhattan.

¹⁴⁵ Se t.ex. Schön (2013).

¹⁴⁶ Social eller generell tillit betecknar människors förtroende för personer som man inte har närmare kännedom om. I undersökningar brukar tilliten mätas som andelen positiva svar på frågan 'Anser du att man i allmänhet lita på folk?' eller liknande. Som kontrast är partikulär tillit det förtroende som människor känner gentemot bekanta och närstående. Ytterligare distinktioner är horisontell och vertikal tillit, där det förra riktar sig mot andra människor medan det senare betecknar tilliten till formella institutioner, förvaltning, politiskt system, osv. Lokalsamhällestillit är tillit gentemot människor i det egna närområdet eller i den egna kommunen.

¹⁴⁷ Zak och Knack (2001), Algan och Cahuc (2010), Bergh och Bjørnskov (2014).

¹⁴⁸ Uslaner (2002).

Forskningen på området är enig om tillitens fundamentala betydelse, men man är inte på det klara med orsakssambanden.¹⁴⁹ Det bör samtidigt poängteras att all sorts tillit inte behöver vara positiv. Missriktad tillit kan leda till okritisk lydnad gentemot dogmer och auktoriteter. Stark tillit inom den egna gruppen kan vara kombinerad med stark misstro mot andra grupper.¹⁵⁰

Tillitens direkta effekter för ekonomin är att den sänker transaktionskostnader, eftersom varje transaktion förutsätter att berörda aktörer har ett visst förtroende för varandra. Minst lika viktiga är troligen tillitens indirekta effekter, t.ex. människors riskbenägenhet och acceptans för omfördelade välfärdssystem. Oavsett orsakssambandens riktning finns det ett tydligt negativt samband mellan graden av social tillit i ett samhälle och graden av korruption i vid bemärkelse. Där tilliten är god är korruption ovanligt och vice versa.¹⁵¹ Korruption finns i alla länder, men problemet är mångdubbelt större i de samhällen där korruptionen är en del av den politiska och administrativa kulturen.¹⁵² Det finns dock anledning att tro att korruption leder till betydande samhälls-ekonomiska kostnader och demokratiska problem även i relativt lågkorrupta länder, och att även *uppfattningen* att korruption förekommer påverkar tilliten.¹⁵³

Forskningen tycks vara relativt enig om att en hög nivå av tillit tar lång tid att bygga upp. Däremot finns olika indikationer på huruvida en hög tillitsnivå lätt kan sjunka till en låg.¹⁵⁴ Social tillit är en attityd som tycks byggas upp under mycket lång tid och överförs mellan generationer. Variation i tillit mellan USA:s delstater uppvisar t.ex. samband med variationen i befolkningsursprung och i tillit mellan immigrantländerna under de perioder då de hade en omfattande emigration till USA.¹⁵⁵ Samtidigt verkar graden av tillit påverkas av den aktuella institutionella kontexten.¹⁵⁶

¹⁴⁹ Trägårdh m.fl. (2013), Trägårdh (red.) (2009), Rothstein (2003). Se Trägårdh m.fl. (2009) för en ämnesövergripande översikt av tillitsforskning inom olika discipliner.

¹⁵⁰ Se t.ex. Trägårdh m.fl. (2009).

¹⁵¹ Rothstein (2015).

¹⁵² Arrow (1972), North (1990).

¹⁵³ Bergh m.fl. (2013).

¹⁵⁴ Bergh (2014), Rothstein (2015), Trägårdh m.fl. (2013).

¹⁵⁵ Ljunge (2014).

¹⁵⁶ Se t.ex. Nannestad m.fl. (2014), Dinesen och Sønderskov (2012). Invandrade turkar i Danmark är t.ex. mer tillitsfulla än turkar i Turkiet, men mindre tillitsfulla än infödda

I samhällen med väl fungerande formella institutioner (rättsväsende, skattesystem, osv.) är det rationellt att vara tillitsfull, medan ett sådant beteende snabbt straffar sig i samhällen där de formella institutionerna är opålitliga eller diskriminerande. Människors tillitsnivå tycks också variera med graden av kulturell homogenitet och socioekonomisk jämlikhet, inklusive möjligheten till social rörlighet.¹⁵⁷

Den offentliga förvaltningen är central för långsiktigt välbefinnande

Forskningen inom jämförande ekonomisk politik tyder på att det finns ett antal grundläggande förutsättningar för att ett samhälle långsiktigt ska kunna skapa välbefinnande för sin befolkning: en stark stat (liten eller stor) med en högkvalitativ förvaltning som förmår att leverera kollektiva nyttigheter, en rättsstat i vilken likhet inför lagen gäller alla inklusive den styrande eliten, samt ett fungerande system för ansvarsutkrävande.¹⁵⁸ Utan dessa fundament på plats är det mycket svårt att försöka utveckla mer avancerade institutionella system, inklusive välfärdssystem. Ett samhälle som har lyckats bygga upp sådana fundament måste därtill aktivt värna dem, eftersom offentliga och privata aktörer i alla samhällen tenderar att försöka styra formella institutioner i en riktning som gynnar dem själva.¹⁵⁹

Det finns mycket starka samband mellan kvaliteten på offentliga institutioner och många viktiga välbefinnandsindikatorer, som exempelvis förekomsten av långsiktig ekonomisk utveckling, jämställdhet, god miljö, utbildning och lycka.¹⁶⁰ Sambandet mellan förvaltningskvalitet och tillit är också mycket starkt. I samhällen där förvaltningskvaliteten är hög finns inget uppmätt samband mellan hög etnisk mångfald och social tillit, medan ett negativt samband tycks finnas i regioner med låg förvaltningskvalitet.¹⁶¹

danskar. En möjlig men obekräftad förklaring kan vara att de fortfarande påverkas av den kultur som de kommer från, men också påverkas av den danska institutionella kontexten.

¹⁵⁷ Trägårdh m.fl. (2013).

¹⁵⁸ Se t.ex. Levi-Faur (red.) (2012), Fukuyama (2012) och (2014), North (1990).

¹⁵⁹ Acemoglu och Robinson (2012), Fukuyama (2014), Rothstein (2015).

¹⁶⁰ Rothstein (2015), North (1990), Ostrom (1990), March, och Olsen (1989).

¹⁶¹ Charron och Rothstein (2014). Enligt Rothstein (2015) tycks också det politiska systemets legitimitet påverkas mer av förtroendet för förvaltningen än av förtroendet för de demokratiska procedurerna.

Liksom när det gäller tillitens betydelse är orsakssambanden mellan förvaltningskvalitet och andra faktorer oklara och går sannolikt i flera riktningar.¹⁶² Det har dock kunnat visas att sannolikheten att medborgare försöker undkomma att betala skatt eller på andra sätt missbruka omfördelande system påverkas av medborgarnas förtroende för att skatterna verkligen går till de avsedda ändamålen, liksom av deras syn på hur ansvarsfullt och rättvist skattemedlen används. Attityden till att solidariskt bidra till samhällets omfördelande system påverkas också.¹⁶³

Med offentliga institutioner av hög kvalitet menas här att de är opartiska (dvs. icke-korrupta och icke-diskriminerande) och kompetenta.¹⁶⁴ I opartiska institutioner agerar tjänstemännen utifrån vad som anges i lagar och författningar. Positiv eller negativ diskriminering utifrån kön, religion, härkomst, politisk uppfattning, sexuell läggning eller ekonomisk ställning förekommer inte. Korruption, också i en vid mening, betraktas som illegitim. En kompetent förvaltning har kapacitet att förse beslutsfattarna med högkvalitativt beslutsunderlag, implementera politiken effektivt och skapa förtroende hos medborgarna. Förvaltningens kapacitet är starkt kopplad till hur dess tjänstemän anställs – utifrån kompetens eller utifrån grupptillhörighet. Även här är icke-diskriminering en viktig förutsättning för kvalitet.¹⁶⁵ En annan viktig förutsättning är att det finns kompetent personal att tillgå.

Högkvalitativt beslutsunderlag ger politik och förvaltning stöd i policyutveckling och beslutsfattande. Offentliga åtgärder ger både direkta och indirekta effekter på målgrupper, branscher, resursanvändning, osv., och påverkar människors beteende i flera led. Åtgärders effekter påverkas också av i vilket institutionellt sammanhang de införs och av hur de implementeras.¹⁶⁶ En åtgärd som vidtas med ett särskilt syfte leder därför inte säkert i önskad riktning. Analys av bedömda kostnader, effekter och risker förknippade med åtgärdsalternativ, liksom utvärdering av genomförda åtgärder, är genuint svårt och kan aldrig ge säkra svar

¹⁶² Se t.ex. Algan och Cahuc (2010), Bergh och Bjørnskov (2011), Bergh och Bjørnskov (2014), Rothstein (2015), se även Beugelsdijk (2006).

¹⁶³ Rothstein (2003), Bjørnskov och Svendsen (2012).

¹⁶⁴ För en diskussion om olika definitioner av högkvalitativa offentliga institutioner, se Rothstein (2010).

¹⁶⁵ Se t.ex. Barber (2015), Rothstein (2015).

¹⁶⁶ Hill och Hupe (2009), Hertting i Rothstein (red.) (2014).

om åtgärders effekter. Det ersätter inte heller etiska eller politiska överväganden. Högkvalitativ konsekvensanalys ökar dock sannolikheten för att relevanta och kritiska frågor ställs och för att starka särintressen inte ges alltför stort inflytande. Det kompenserar också i viss mån för de kognitiva begränsningar som präglar människan vid mångdimensionella resonemang och beslut.¹⁶⁷

Hård konkurrens skapar en effektiv ekonomi

Väl fungerande konkurrens är ytterligare en central faktor för ekonomins produktivitet. Så länge inte allvarliga marknadsmisslyckanden föreligger har konkurrens en positiv inverkan på ekonomins effektivitet på flera sätt. För det första leder konkurrens till att de minst produktiva företagen slås ut, så att arbetskraft, kapital och kunskaper kan flyttas till mer produktiva företag. Detta kallas *allokeringseffektivitet*. För det andra leder konkurrens till att företag tvingas använda mer effektiv produktionsteknik för att kunna hävda sig, vilket kallas *produktions-effektivitet*. För det tredje ger konkurrens företagen incitament att vara innovativa för att kunna stärka sin konkurrenskraft, vilket benämns *dynamisk effektivitet*. På marknader med bristande konkurrens är risken betydande att produktivitetsutvecklingen hålls tillbaka.¹⁶⁸

Graden av konkurrens i ekonomin beror både på vilka sektorer av ekonomin som är konkurrensutsatta och på hur väl konkurrensen inom dessa sektorer fungerar. Viktiga faktorer i detta avseende är rättsväsendets förmåga att upprätthålla äganderätter, lösa tvister och utkräva ansvar, samt i vilken utsträckning regelverket möjliggör effektiv fördelning av kapital. Ett effektivt regelverk diskriminerar inte mellan befintliga och potentiella aktörer, företagsformer, affärsmodeller eller tekniker. Ett effektivt regelverk är dessutom lättöverskådligt och tillämpas på ett sätt som minimerar transaktionskostnaderna för de berörda aktörerna.

¹⁶⁷ Människans kognitiva begränsningar i samband med beslut beskrivs utförligt i Kahneman (2011).

¹⁶⁸ Se exempelvis SOU 2005:4 eller Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:105).

Organisation och ledning kompletterar investeringar

Organisation och styrning förbisågs länge som förklaringsfaktorer för produktivitetsskillnader, dels pga. bristfällig data, dels för att man menade att det vore relativt enkelt för organisationer att införa bättre styrning om de ekonomiska vinsterna skulle motivera det. Studier genomförda under senare år visar dock att variationer i produktivitet delvis tycks kunna förklaras av skillnader i hur väl ekonomins aktörer organiserar och styr sin verksamhet.¹⁶⁹

Till skillnad från investeringar i fysiskt kapital resulterar investeringar i organisation och styrning (och annat kunskapsbaserat kapital) i kunskap som också kan användas av andra aktörer till låg eller ingen kostnad.¹⁷⁰ Dessutom krävs ofta komplementära organisationsförändringar i samband med andra investeringar, inte minst investeringar i IKT.¹⁷¹ Effektiv organisation och styrning blir dessutom allt vanligare i takt med den ökande betydelsen av globala värdekedjor (se kapitel 2) och överstatliga samarbeten, liksom den ökande komplexiteten i många produktionsprocesser.

De stora skillnader i organisations- och styrningskvalitet som företag och länder uppvisar sinsemellan verkar till stor del kunna förklaras av skilda konkurrensförhållanden och ägandeformer, vilka i sin tur till stor del beror på andra institutionella förhållanden.¹⁷² En förklaring som har lyfts fram är att variationer i graden av konkurrens på produktmarknaderna orsakar dessa skillnader. Länder med låg konkurrens uppvisar en större andel dåligt skötta företag. Ytterligare en förklaring som har framförts är att regleringar på arbetsmarknaden kan hindra företag från att effektivt organisera och styra sin produktion. God organisation och styrning är lika relevant inom den offentliga sektorn och dess förvaltning som inom näringslivet, och därtill en större utmaning givet den politiska dimension som tillkommer. Den offentliga sektorn måste balansera mellan å ena sidan snabbrörliga politiska mål och externa förutsättningar och å andra sidan ett behov av stabilitet. Enligt forskningen hanterar politiken detta med kompletterande tekniker,

¹⁶⁹ Se t.ex. Bloom och Van Reenen (2010).

¹⁷⁰ OECD (2013a).

¹⁷¹ Bloom m.fl. (2010) finner att amerikanska multinationella företag i regel är bättre än europeiska på att omsätta IKT-investeringar i högre produktivitet.

¹⁷² Förklaringarna bygger i hög grad på Bloom och Van Reenen (2010) samt Van Reenen (2011).

från den formella organisationen av förvaltningens delar till en subtil s.k. mikrostyrning som bl.a. bygger på informella kontakter och tillit mellan politiker och tjänstemän.¹⁷³ Mikrostyrningen kan avlasta det politiska systemet genom att många frågor överläts till förvaltningen, och den möjliggör en snabb respons på oförutsedda händelser i annars trögrörliga organisationer.

Den offentliga sektorns produktivitet påverkas av hur väl denna mikrostyrning fungerar. Utfallet varierar över tid såväl som mellan den offentliga sektorns aktörer. Vidden i det offentliga åtagandet i kombination med politikens ambitioner är också av betydelse, eftersom det påverkar antalet målkonflikter i styrningen.¹⁷⁴

Forskning, innovation och entreprenörskap bidrar till produktiviteten

Innovationer som förbättrar produkter och möjliggör nya produkter eller nya, mer effektiva, produktionsmetoder sänker kostnaderna för användningen av insatsvaror och höjer värdet på det som produceras. Entreprenörskap används ofta som begrepp för att förklara hur nya affärsmöjligheter utnyttjas. Entreprenören kombinerar tillgängliga insatsfaktorer på mer värdeskapande sätt, eller matchar producenter och konsumenter genom att sälja befintliga produkter och tjänster på nya marknader.¹⁷⁵

I bilaga 8 till Långtidsutredningen 2015 om forskning, innovationer och tillväxt undersöks vad det är som avgör ett lands innovationsförmåga. Svaret förefaller vara en kombination av såväl de direkta innovationssystemen (dvs. akademins, näringslivets och den offentliga sektorns insatser för forskning och utveckling) som de bredare ramvillkoren i ekonomin.¹⁷⁶ Med ramvillkor menas här de flesta faktorer som påverkar produktivitet i allmänhet, exempelvis humankapital, konkurrensförhållanden och tillgång till finansiering. Organisationer som OECD och EU försöker med olika indikatorer, både insatsindikatorer och utfallsindikatorer, fånga länders innovationskapacitet. En vanlig insatsindikator är

¹⁷³ Se t.ex. Jacobsson m.fl. (2015).

¹⁷⁴ Odén m.fl. (2013), Rothstein (2010). Fukuyama (2014) diskuterar betydelsen av målkonflikter för offentliga institutioners utveckling.

¹⁷⁵ Se Henrekson och Stenkula (2007) för en diskussion kring entreprenörens roll.

¹⁷⁶ Avsnittet bygger på SOU 2015:X, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2015.

företagens investeringar i forskning och utveckling (FoU) medan patentmått är den vanligaste utfallsindikatorn.

Andra faktorer som framstår som innovationsfrämjande är öppenhet mot omvärlden och låga inträdeshinder, investeringar i grundforskning, kontakter mellan det offentliga och företag, tillgång till riskvillig finansiering samt, inte minst, en välutbildad arbetskraft. Därtill kommer det allmänna institutionella klimatet, vilket diskuteras under detta avsnitts andra rubriker.

Entreprenörskap kan förstås i princip lika gärna förekomma inom existerande organisationer som i nya, men i statistiken används ofta entreprenörskap som ett samlande begrepp för t.ex. antalet och andelen nya respektive små företag. Eftersom definitionen varierar är det svårt att säga något entydigt om vad nya respektive små företags påverkan betyder för totalfaktorproduktiviteten. Enligt Adalet McGowan m.fl. (2015) är det dock viktigt för samhällets aggregerade produktivitet att nya företag antingen växer eller läggs ner, så att de inte utvecklas till att bli ”gamla och små” företag.

Långsiktig finans- och penningpolitik lägger en grund för ekonomins utveckling

Med en långsiktigt trovärdig finanspolitik finns en god grund för produktivitetsutveckling. Om aktörerna i ekonomin inte behöver oroa sig för hur dagens skattesänkningar och utgiftshöjningar ska finansieras i framtiden ökar deras förutsättningar att fatta långsiktiga beslut som främjar investeringar och ansträngningar. Omvänt kan osäkerhet om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet dämpa investeringar och andra ansträngningar. En stor statsskuld leder dessutom till stora räntebetalningar som tränger undan andra offentliga utgifter.¹⁷⁷ Det finns en relativt stor konsensus om att en stor statsskuld är skadlig för tillväxten, men någon exakt nivå för när en stor statsskuld är ”för stor” kan knappast definieras, eftersom utfallet också beror på många kontextspecifika faktorer.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Se t.ex. Skr. 2010/11:79.

¹⁷⁸ En uppmärksam studie av Reinhart och Rogoff (2010) gav stöd för att en offentlig skuld över 90 procent var särskilt skadlig för ekonomin. Herndon m.fl. (2014) visade dock att det inte fanns belägg för detta. Det finns emellertid en mängd andra studier som visar att problem med en hög statsskuld kan vara betydande men att storleken beror på andra

Även penningpolitiken har en viktig roll att spela som fundament för produktivitetens utvecklingen i ekonomin. En penningpolitik som på medellång sikt leder till en låg och stabil inflation är önskvärd av flera skäl. Å ena sidan bör penningpolitiken undvika en hög och varierande inflation. En sådan inflation leder till en godtycklig omfördelning mellan låntagare och långgivare, vilket har fördelningsmässiga effekter. Det skapar investeringsosäkerhet och leder till ökade administrativa kostnader genom att priser måste ändras oftare.¹⁷⁹ Å andra sidan har också en alltför låg inflation – eller en deflation – negativa tillväxteffekter. Om priser förväntas falla, även om det bara handlar om små minskningar, skapas incitament för konsumenter att vänta med sina inköp, vilket kan skapa en negativ spiral med minskad total konsumtion och fallande BNP som följd. En för låg inflation försvårar dessutom relativprisförändringar, vilka är viktiga styr-signalerna för ekonomisk effektivitet.¹⁸⁰

3.4 Svenska styrkor och svagheter

I ett internationellt perspektiv förefaller Sverige generellt ha goda förutsättningar att anpassa ekonomin till samhällets och omvärldens utveckling och därmed behålla en hög produktivitet och ett högt välbefinnande. Sverige har en välutbildad befolkning. Såväl näringslivet som förvaltningen håller en hög teknisk och organisatorisk nivå. Den svenska ekonomins svagheter när det gäller anpassningsförmåga är i mångt och mycket brister inom de områden där Sverige överlag är starkt.

3.4.1 En hög kunskapsnivå kan urholkas av sämre skolresultat

Internationellt sett är Sverige en kvalificerad kunskapsekonomi, med en relativt hög och jämn kunskapsfördelning. Ur produktivi-

faktorer, som t.ex. om skulden är mest inhemsk (Japan) eller funktionen i det politiska systemet (USA).

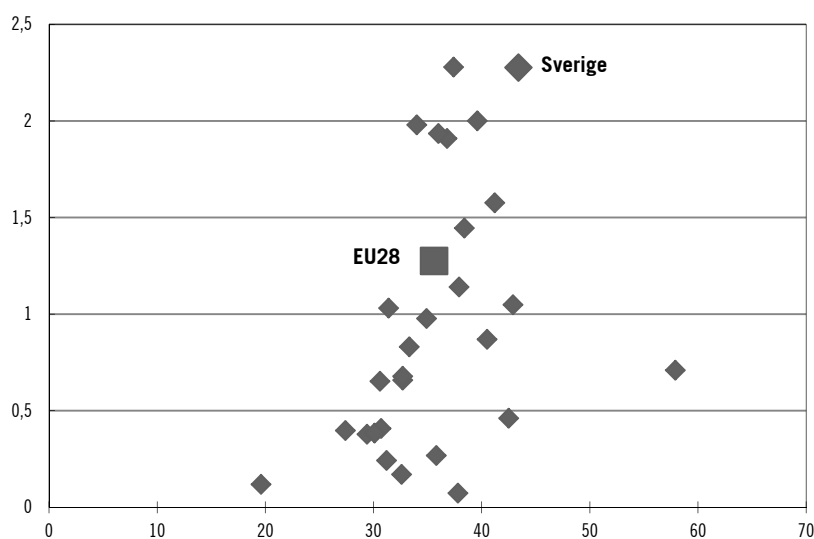
¹⁷⁹ Se t.ex. Sveriges Riksbank (2010).

¹⁸⁰ Se t.ex. Sveriges Riksbank (2003).

tetsperspektiv är den svenska kunskapsekonomin närmast entydigt en styrka, medan den ur sysselsättningsperspektiv också delvis är en utmaning. Detta diskuteras i kapitel 4, där utredningen också gör en mer ingående analys av styrkor och svagheter i det svenska utbildningssystemet.

Sverige har en hög andel människor sysselsatta i kunskapsintensiva arbeten, och näringslivet satsar mycket på forskning och utveckling (se figur 3.6). Den vuxna befolkningen presterar väl i PIAAC-tester av läs-, räkne- och problemlösningsförmåga.¹⁸¹

Figur 3.6 FoU i näringslivet som andel av BNP (y-axel, procent) och andel sysselsättning i kunskapsintensiv verksamhet (x-axel, procent), 2013



Anm.: Definitionen av kunskapsintensiv verksamhet följer Eurostat.

Källa: Eurostat, Database, Annual data on employment in knowledge-intensive activities at the national level (htec_kia_emp2); Eurostat, Database, Business enterprise R&D expenditure (BERD) by economic activity (rd_e_berdindr2); samt egna beräkningar.

Ur såväl sysselsättnings- som produktivitetssperspektiv utgör de sjunkande kunskapsresultaten hos skolelever ett uppenbart hot. Den ökade spridningen i elevprestationer riskerar också att göra kunskapsfördelningen mer ojämn. En jämförelse mellan PIAAC och testresultat för skolungdomar, exempelvis PISA, visar att

¹⁸¹ Gustafsson m.fl. (2014).

resultatutvecklingen för årskullar står sig över tid. Försämrade resultat hos skolelever avspeglar sig i sämre kunskaper och färdigheter när de blivit vuxna.¹⁸²

Den sammantagna bilden av PISA och andra jämförbara tester är att svenska elevers skolresultat vad gäller läsförståelse, matematik och naturvetenskapliga ämnen har fallit påtagligt åtminstone sedan 1995. Detta gäller både absolut och relativt andra länder, och även om man tar hänsyn till att andelen elever med annat modersmål än svenska har ökat. På samma sätt som inom övriga kunskapsområden presterar svenska elever något under OECD-genomsnittet på PISA:s problemlösningsprov, vilket syftar till att mäta förmågor som nyfikenhet, uthållighet, kreativitet och kritiskt tänkande.

Spridningen i kunskaper har ökat signifikant i läsförståelse och naturvetenskap. Tidigare har de lågpresterande eleverna i Sverige haft bättre resultat i läsförståelse och naturvetenskap än lågpresterande elever i OECD som genomsnitt, men de lågpresterandes resultat har blivit relativt sämre i Sverige och ligger nu under OECD-snittet. I matematik är nedgången lika stor bland låg- och högpresterande elever.¹⁸³

De svaga skolresultaten kommer att ha effekter under lång tid. Utbildningssystemets senare delar och arbetsmarknadspolitiken kan behöva hantera sjunkande kunskaper och större spridning av kunskapsnivåerna hos de tillkommande kullarna en längre tid framöver. Därmed sjunker sannolikt andelen ungdomar som har ett stort utbyte av en högkvalitativ högskoleutbildning. Samtidigt visar exempelvis bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015 att intresset för gymnasiala yrkesutbildningar sjunker.¹⁸⁴ Ur såväl produktivitetssom sysselsättningsperspektiv kan den utvecklingen vara problematisk. Att finna vägar till bristyrken för ungdomar med svaga skolresultat, är en central utmaning för såväl utbildningspolitiken som för arbetsmarknadens aktörer.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Skolverket (2014).

¹⁸⁴ SOU 2015:90, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015.

3.4.2 Realkapitalets värde avgörs av mer än investeringsvolymen

Näringslivets investeringar i realkapital utgör ca 80 procent av de totala investeringarna i Sverige. I detta ingår också stora investeringar i energi- och bostadssektorerna.¹⁸⁵ För näringslivets investeringar är det offentliga roll främst att se till att de finansiella marknaderna kan försörja näringslivet med kapital och att regler för att balansera mellan privata och allmänna intressen – t.ex. miljöhänsyn – utformas och tillämpas på ett rättssäkert och effektivt sätt. Statens investeringar i realkapital består främst av investeringar i järnväg och väg. Den kommunala sektorn (kommuner och landsting) investerar främst i byggnader, väg, kollektivtrafik och sjukvårdsutrustning. Dessa investeringar diskuteras översiktligt i kapitel 5.

Under 2000-talet har investeringarna i Sverige utgjort i genomsnitt 22,5 procent av BNP, vilket är något mer än genomsnittet inom OECD och EU.¹⁸⁶ Investeringarna i realkapital har som andel av BNP varierat kraftigt över tid, beroende på bl.a. konjunkturläge och strukturomvandling. Också investeringarnas sammansättning av olika realkapitaltyper har förändrats. Sveriges höga placering beror främst på investeringar i maskiner och immateriella tillgångar, medan svenska investeringar i byggnader och bostäder ligger på en internationellt sett låg nivå.

Investeringarna i byggnader och anläggningar har dock ökat i omfattning under en längre period och utgjorde 2014 drygt 40 procent av de totala investeringarna. Investeringarna i övriga tillgångar, främst forskning och utveckling samt datormjukvara, var som störst under 2000-talets början och har under de senaste åren minskat något.

De offentliga investeringarna ligger i dag på omkring 4 procent av BNP, vilket är i linje med genomsnittet sedan 1980. Under 2014 uppgick de statliga investeringarna till 2,3 procent av BNP vilket är något lägre än genomsnittet sedan 2000. Kommunsektorns investeringar har ökat snabbt sedan början av 2000-talet och

¹⁸⁵ Proposition 2014/15:100 Bilaga 3. Med investeringar avses här bruttoinvesteringar i realkapitaltillgångar. Nettoinvesteringarna – som påverkar kapitalstockarnas storlek – utgörs av bruttoinvesteringar minus kapitalförslitning.

¹⁸⁶ Statistiken i detta avsnitt är hämtad från Prop. 2014/15:100, Bilaga 3.

ökningen förväntas fortsätta. Den offentliga realkapitalstocken motsvarar ca 70 procent av BNP, varav kommunsektorns andel är större än statens.

Näringslivets tillgång till kapital förefaller relativt god

Överlag verkar kapitalförsörjningen i den svenska ekonomin fungera väl. I förhållande till många andra länder har kreditgivningen till näringslivet, också till mindre företag, fungerat väl också under turbulenta tider. Sverige bedöms i dag vara ett av de OECD-länder där företagets tillgång på lån och riskkapital är bäst.¹⁸⁷ Ett område med förbättringspotential tycks dock vara ramverket kring konkursförfarandet.¹⁸⁸ De statliga insatserna för riskkapitalförsörjning förefaller ofta ersätta privata investeringar, snarare än komplettera dem.¹⁸⁹

En särskild svensk styrka verkar ha varit lyckosamma investeringar i informations- och kommunikationsteknik (IKT). Sverige är ett av de OECD-länder som hittills har varit mest framstående vad gäller användning av IKT. Indikationer på detta är höga IKT-investeringar och att IKT-användningens bidrag till produktivitetstillväxten har varit högt i Sverige, särskilt under perioden 1995–2005, som framgår av tabell 3.1 och figur 3.5.

Till den sämre fungerande kapitalallokeringen kan utvecklingen på bostadsmarknaden höra. Bostadsmarknaden diskuteras främst i kapitel 4. Bristerna beror delvis på konkurrensförhållanden, men också i hög grad på svagheter i offentlig reglering och beskattning.

Elmarknaden möjliggör produktiva investeringar men subventioner kan snedvrider priser och investeringar

Elmarknadens aktörer brukar delas upp beroende på om de är verksamma inom produktion, transmission (överföringar genom elnätet som helhet) eller distribution (överföring till slutkund).

¹⁸⁷ Enligt World Economic Forum (2015) är det i Europa bara i Norge och Luxemburg som det är lättare än i Sverige för företag att få ett banklån på basis av en affärsplan. I fråga om riskkapital ligger samma länder samt Finland och Storbritannien före Sverige.

¹⁸⁸ Ds 2015:43.

¹⁸⁹ SOU 2015:64.

Produktionen och handeln med el avreglerades i Sverige 1996. Affärsverket Svenska Kraftnät utgör ett statligt monopol med ansvar för transmission och balanshållning, medan distributionen sköts av lokala monopol med olika ägarstruktur vilkas intäkter regleras av Energimarknadsinspektionen. Elproduktion och elhandel sker på en avreglerad marknad. I bilaga 2 till Långtidsutredningen 2015 görs bedömningen att den nordiska elmarknaden fungerar väl.¹⁹⁰

En stagnerande efterfrågan på el efter den ekonomiska krisen har dock bidragit till stor produktionskapacitet i förhållande till efterfrågan, med periodvis låga elpriser som följd. Politiska beslut om att stödja el från förnyelsebara källor har bidragit i samma riktning.¹⁹¹ Det är emellertid inte givet att låga elpriser ger lägre kostnader totalt sett eftersom prisvolatiliteten ökar, samtidigt som den nya och delvis subventionerade produktionsstrukturen ökar kostnaderna för t.ex. elnäten. Därtill kommer själva subventionskostnaden, som via sin skattefinansiering kan leda till snedvridningar av incitament i resten av ekonomin. Den nya marknadssituationen utgör också en utmaning för den traditionella baskraften, t.ex. kärnkraften. Energislagspecifika skatter, som effektskatten, försvagar kärnkraftens ställning ytterligare. Nedmontering av baskraftskapacitet ställer ökade krav på marknadernas förmåga att få till stånd effektiva investeringar. Det måste t.ex. finnas tillräcklig produktions- och överföringskapacitet i elsystemets övriga delar för att balansera situationer med låg produktion av sol- och vindkraft i förhållande till efterfrågan. Störningar i elleveranserna är en utmaning inte minst för den svenska elintensiva industrin. Svenska Kraftnät planerar investeringar i stamnätet motsvarande 55-60 miljarder kronor till 2025. En betydande del utgör förstärkningar för att möjliggöra ökad produktion från t.ex. vindkraft och ökad överföring mellan elnätets delar.¹⁹² Flera politiska initiativ som påverkar elmarknaden har tagits nyligen, nationellt och inom EU. Konsekvenserna av dessa beror på hur regelverken utvecklas under de närmaste åren

¹⁹⁰ SOU 2014:37.

¹⁹¹ Styrmedel på området beskrivs i Konjunkturinstitutet (2013).

¹⁹² Svenska Kraftnät (2013).

och på i hur stor utsträckning de tar till vara marknadens egen förmåga till anpassning.

Prioriteringen av offentliga investeringar påverkar kapitalstockarnas samhällsekonomiska nytta

Det finns ständigt investeringsbehov i de system för samhällsviktigt realkapital där den offentliga sektorn har ansvar för finansiering eller planering och tillståndsgivning, ex. transportinfrastruktur, energi och bostäder. Detta är fallet eftersom realkapitalstocken kontinuerligt behöver ses över för att ersätta förslitning och säkerställa tillgänglighet till samhällsviktiga funktioner i takt med samhällets utveckling. Det gäller statliga investeringar såväl som kommunernas och landstingens investeringar. För närvarande ställer inte minst den snabba befolkningsutvecklingen i storstadsregionerna krav på åtgärder som kan öka kapaciteten och effektiviteten i infrastrukturen (i vid bemärkelse). Samtidigt innebär avfolkningen av vissa glesbebyggda områden utmaningar i att till rimlig kostnad förvalta befintlig infrastruktur så att en grundläggande tillgänglighet till service och kommunikationer kan bibehållas. Digitalisering och strävan efter standardisering inom EU ställer krav på uppgradering av kommunikationssystem. Omvandlingstryck, och med det investeringar i energiförsörjning och klimatanpassning, följer också av klimatåtaganden och klimatförändring.¹⁹³

Mot denna bakgrund är det naturligt att diskussionen om de offentliga realkapitalinvesteringarnas omfattning och inriktning tar förhållandevis stor plats i debatten. När det gäller behovet av investeringar i befintlig och ny transportinfrastruktur hänvisas det ibland till en "infrastrukturskuld", dvs. att transportsektorns problem beror på att investeringarna i transportsystemet under många år har varit för låga och underhållet eftersatt.¹⁹⁴ Nettoinvesteringarna i järnväg – bruttoinvesteringarna minus förslitning – har dock varit positiva varje år sedan början av 1990-talet och kapitalstocken av järnvägar i förhållande till befolkningen har mer

¹⁹³ Se t.ex. Trafikverket (2013), Trafikverket (2012), Svenska Kraftnät (2013), SMHI (2014), HUI Research (2014).

¹⁹⁴ Se t.ex. Brännlund m.fl. (2013).

än fördubblats.¹⁹⁵ Kvalitetsförbättringar utgör en stor del av ökningen. På vägsidan har kapitalstocken ökat något sedan början av 1990-talet.

Som diskuterats i avsnitt 3.3.2 är det emellertid svårt att bestämma en optimal volym på realkapitalstockarna i ekonomin. Nuvarande kapitalstockar, för transporter och annat, kan vara otillräckliga i förhållande till de behov som strukturomvandlingen medför, t.ex. på grund av den kraftigt ökade pendlingen i storstadsregionerna. Det finns dock inga tydliga indikationer på att en för liten investeringsvolym är den avgörande orsaken till transportsystemets problem med kapacitetsbrist och förseningar. De offentliga medel som i Nationell plan för transportsystemet 2010–2021 fördelas mellan åtgärder i transportinfrastrukturen hade mer än väl räckt till de investeringar som Trafikverket i sin åtgärdsplanering bedömt som samhällsekonomiskt lönsamma, om de hade prioriterats utifrån lönsamhet. Den nationella planen innehöll dock projekt som bedömts vara olönsamma medan flera lönsamma projekt föll utanför.¹⁹⁶ Trafikverkets möjligheter till förutsättningslös analys begränsades också av att regeringen inför arbetet med åtgärdsplaneringen pekade ut ett antal stora projekt som högt prioriterade. Som diskuteras i avsnitt 3.3.2 har prioriteringen av investeringar stor betydelse för hur kapitalstocken utvecklas. Detsamma gäller hur investeringar kombineras med andra åtgärder. Investeringsvolymen är inte en oviktig fråga, men varje given investeringsvolym kan användas mer eller mindre effektivt.

3.4.3 En långsiktigt hög produktivitet förutsätter en effektiv miljö- och klimatpolitik

I ett internationellt perspektiv har Sverige ett naturkapital av hög kvalitet och en miljö- och klimatpolitik som är en huvudsakligen god garant för en långsiktig förvaltning av naturkapitalet. Koldioxidintensiteten, dvs. utsläppen av växthusgaser per producerat värde, i svensk ekonomi är i dag den näst lägsta bland OECD:s medlemsländer. Detta återspeglar den höga andelen

¹⁹⁵ Prop. 2014/15:100, Bilaga 3.

¹⁹⁶ Börjesson m.fl.(2014).

förnybar energi och kärnenergi i vår energiförsörjning och elproduktion.¹⁹⁷ Sverige har överträffat sitt åtagande enligt Kyoto-protokollet och beräknas klara det strängare nationella målet till 2020.¹⁹⁸ Andra luftburna utsläpp har minskat kraftigt under de senaste årtiondena och luftkvaliteten i svenska städer är generellt mycket god. Vattenrening och avfallshantering håller hög teknisk och organisatorisk kvalitet. Mer än två tredjedelar av Sveriges landyta är täckt av skog och tillväxten i skogen har under de senaste årtiondena varit avsevärt större än avverkningen. Skogen utgör därför en betydande kolsänka.¹⁹⁹

Samtidigt kvarstår utmaningar på de flesta miljöområden, utmaningar som i flera fall förutsätter ett omfattande internationellt samarbete. Antalet kemiska ämnen med oklara effekter på naturen ökar kontinuerligt, utsläppen av övergödande ämnen behöver minska ytterligare. Många ekosystem och arter är hotade, bl.a. är den biologiska mångfalden låg i stora delar av skogsbeståndet. Det finns också betydande luckor i ekosystemens förbindelser mellan varandra, vilket medför hinder för många djur- och växtarter att förflytta och fortplanta sig. Klimatförändringar väntas medföra ytterligare påfrestningar på många arter och ekosystem.²⁰⁰

Miljö- och klimatpolitiken har kommit långt men kan effektiviseras

Sverige är internationellt känt som pionjär inom miljö- och klimatpolitiken.²⁰¹ Vi var bland de första att införa en skatt på koldioxid och det svenska miljömålssystemet, som involverar ett stort antal offentliga aktörer på alla förvaltningsnivåer, är det enda i sitt slag. Sverige är ett av få länder som har ett utvecklat system för miljöräkenskaper enligt FN:s standard och Sverige deltar aktivt i det internationella arbetet.²⁰²

Den goda tillgången på billig el har varit en viktig faktor för utvecklingen av den svenska näringslivsstrukturen. Samtidigt har de

¹⁹⁷ OECD (2014b).

¹⁹⁸ Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2014), DS 2014:11.

¹⁹⁹ Naturvårdsverket (2015), Konjunkturinstitutet (2012).

²⁰⁰ Naturvårdsverket (2015).

²⁰¹ Se t.ex. OECD (2004).

²⁰² SCB (2015b).

goda förutsättningarna för en elproduktion med låga utsläpp av växthusgaser varit en styrka i det svenska klimatarbetet. Därtill har entreprenörer, företag och universitet bidragit till innovationer med betydande resursbesparande egenskaper. Många kostnads-effektiva åtgärder för minskade utsläpp har genomförts. Allt detta medför att marginalkostnaderna för ytterligare utsläppsminskningar blir betydligt högre i Sverige än i de flesta andra länder, särskilt inom de sektorer som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS.²⁰³ Sveriges deltagande i detta handelssystem och FN-systemets s.k. flexibla mekanismer skapar dock möjligheter att även fortsättningsvis bidra till kostnads-effektiva utsläppsminskningar.²⁰⁴

Utformningen av miljöpolitiken är dock delvis ineffektiv. Det kan innebära försämrade uppfyllelse av såväl miljömål som andra mål, och onödiga samhällsekonomiska kostnader för stora delar av ekonomin. I Naturvårdsverkets kartläggning av styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålen konstateras att många av styrmedlen på området inte har utvärderats, trots att de kan vara resurskrävande för både offentliga och privata aktörer och trots att de inte bedöms vara tillräckliga för att nå miljömålen.²⁰⁵ I andra fall finns styrmedel kvar som har visats vara ineffektiva, som riktade subventioner och investeringsstöd, till exempelvis energieffektiviseringar.²⁰⁶ Miljöbeskattningen har bidragit positivt till att minska negativa miljöeffekter men är inte enhetlig mellan branscher eller drivmedel. Den inflationsjusteras inte heller systematiskt vilket innebär att dess incitamentsverkan minskar. Överlappande styrmedel i vissa delar (t.ex. i fordonsbeskattningen) skapar otydlighet som kan försämra politikens styrverkan. Konjunkturinstitutet analyserar effekten av miljöpolitiska styrmedel inom främst klimat- och energipolitiken vilket är positivt. Det saknas dock en samhälls-

²⁰³ Sverige har med 1 120 kr per ton världens högsta koldioxidskatt. På andra plats följer Finland och Schweiz med ungefär hälften så hög skatt. Världsbanken (2015b).

²⁰⁴ Med flexibla mekanismer avses möjligheten för ett land med ett klimatåtagande och höga marginalkostnader för utsläppsminskningar att tillgodoräkna sig utsläppsminskningar som genomförs i ett land med lägre marginalkostnader och därigenom öka kostnadseffektiviteten för att nå åtagandet. Sveriges klimatmål till 2020 kan enligt Riksdagens beslut nås med en tredjedel internationella investeringar.

²⁰⁵ Naturvårdsverket (2012b). Se även Naturvårdsverket (2015).

²⁰⁶ Naturvårdsverket (2012b), Konjunkturinstitutet (2012), (2013), (2014).

övergripande, oberoende och regelbunden utvärdering av miljöpolitikens hela styrmedelsarsenal, inklusive miljömålsarbetet.²⁰⁷

Miljömålssystemet har kritiserats för att vara otydligt, orealistiskt och ineffektivt.²⁰⁸ Miljölagstiftningen tycks inte tillämpas enhetligt i regioner och kommuner. Det beror främst på det stora antalet fristående aktörer med olika kapacitet, vilket inverkar negativt på förutsebarhet och rättssäkerhet.²⁰⁹ Miljömyndighetsutredningen framhöll i sitt slutbetänkande att det ”finns allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn”.²¹⁰ Miljöhänsynen sägs samtidigt vara ofullständigt integrerad i den fysiska planeringen, och de krav som ställs i olika lagrum är i många fall inte samordnade.²¹¹ Detta kan bl.a. göra det svårare att effektivt anpassa bebyggelse och infrastruktur till ett förändrat klimat.²¹²

I en analys av hur miljöpolitiken påverkar ekonomin i OECD-länderna anses Sverige vara ett av de länder där miljöpolitiken leder till omotiverat höga konkurrenshinder, relativt stora administrativa kostnader samt en relativt stor förekomst av miljöpolitiskt relaterade faktorer som diskriminerar mellan befintliga och nya företag.²¹³

Miljö- och klimatpolitikens effektivitet – och indirekt även effektiviteten inom t.ex. energi-, bostads- och transportpolitiken – försvagas av att beslut inom dessa områden påverkas av en önskan att hantera många politiska mål samtidigt, utan att beslutens kostnader och effekter regelmässigt analyseras.²¹⁴ Exempel på detta är att klimatmålen har kompletterats med mål för energieffektivitet och förnyelsebar energi, liksom med mål på sektornivå och regional nivå. Denna målpallett innebär restriktioner för vilka strategier och styrmedel som är tillgängliga, med samhällsekonomiska fördyringar som följd. Andra exempel är subventioner och investeringsstöd

²⁰⁷ Naturvårdsverket är ansvariga för utvärderingen av miljömålsarbetet men ansvarar samtidigt för en stor del av miljömålsarbetets genomförande och är alltså inte oberoende. Se vidare i SOU 2015:43.

²⁰⁸ Se t.ex. SOU 2009:83 Bilagedel 1 och 2, Statskontoret (2014), SOU 2015:43.

²⁰⁹ SOU 2015:43.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Naturvårdsverket (2015), OECD (2014b).

²¹² Andersson et al. (2015).

²¹³ Kozluk (2014).

²¹⁴ Konjunkturinstitutet gör miljöekonomiska analyser som dock endast omfattar en delmängd av miljöpolitiken.

som beslutas med klimatrelaterade argument, men där man inte kan påvisa någon effekt på klimatutsläppen.²¹⁵

3.4.4 Totalfaktorproduktiviteten gynnas av hög institutionell kvalitet

Den svenska ekonomin kännetecknas generellt sett av en förhållandevis hög institutionell kvalitet. Sverige hör till de relativt få länder som har lyckats skapa en stark stat med en högkvalitativ förvaltning som klarar att leverera kollektiva nyttigheter och ett generellt och omfattande välfärdssystem.²¹⁶ Därtill är Sverige en väl fungerande rättsstat. Det svenska samhället präglas av hög generell tillit såväl mellan ekonomins aktörer som gentemot förvaltningen. Regelefterlevnaden är internationellt sett hög och korruption är relativt ovanlig. Förutsättningarna för innovation, en effektiv allokering och användning av kapital gynnas bl.a. av att många marknader inte är detaljreglerade, av konkurrenslagstiftningen och av en omfattande internationell handel. Förbättringsmöjligheter finns dock inom samtliga dessa områden.

Den sociala tilliten är hög men kan sjunka

Sverige är, jämte övriga nordiska länder, ett av få länder i världen som kännetecknas av hög generell tillit.²¹⁷ Andelen svenskar som håller med om att man i allmänhet kan lita på andra människor ligger stabilt över 60 procent. Genomsnittet i de 145 länder som har följts är 25 procent.²¹⁸ Svenskarnas tillit omfattar också synen på staten och de offentliga institutionerna, liksom civilsamhällets organisationer.²¹⁹ Att tilliten är så stabil trots betydande förändringar i välfärdssektorn, ökad inkomstspridning, avregleringar, ökad invandring m.m. är anmärkningsvärt.²²⁰ Svenskar födda på

²¹⁵ Konjunkturinstitutet (2013b).

²¹⁶ Jämför Fukuyama (2014) där Danmark lyfts som exempel på ett av oerhört få riktigt väl fungerande samhällen genom tiderna.

²¹⁷ Trägårdh m.fl. (2013).

²¹⁸ Genomsnitt från samtliga tillgängliga observationer World Values Survey, European Values Survey, Afrobarometer och motsvarande undersökningar. Bergh (2015).

²¹⁹ Trägårdh m.fl. (2013).

²²⁰ Bergh (2015).

senare delen av 1980-talet har dock enligt SOM-institutets mätningar inte ökat sin tillit med åldern på samma sätt som tidigare generationer. Det går dock ännu inte att avgöra om detta är en tillfällig eller trendmässig förändring.²²¹

I en befolkningsanalys genomförd i 33 svenska kommuner varierade nivån på s.k. lokalsamhällestillit – tillit till grannar och andra människor som lever och verkar i ens närområde – med kommunernas socioekonomiska och kulturella homogenitet. Lokalsamhällestilliten var högre i kommuner med små inkomstskillnader och en kulturellt homogen befolkning.²²²

Ovan nämnda analyser är ögonblicksbilder som behöver kompletteras för att kunna indikera orsakssamband och trender. De reser dock angelägna frågor om hur samhällets aktörer kan bidra till att skapa goda förutsättningar för en hög tillit som bygger på tolerans för olikheter och en förmåga till anpassning, både utifrån en hög invandring till Sverige och utifrån ökade socioekonomiska skillnader. Grundläggande värderingar och beteendemönster som är djupt rotade i människors kultur påverkar dessa förutsättningar, men sociala och kulturella förändringar påverkas av den institutionella kontexten.²²³ Kvaliteten i samhällets formella institutioner framstår åter som en viktig bidragande faktor. Den offentliga sektorn måste visa att gemensamt finansierade verksamheter fungerar ungefär så som avsett, att de inte diskriminerar mellan grupper och att de individer som drar nytta av dem bidrar på avsett sätt efter förmåga.²²⁴ Detta ställer stora krav på de offentliga aktörernas förmåga att lära av erfarenheter och ta tillvara nya möjligheter för att anpassa sig till aktuella förutsättningar.

²²¹ Oskarsson och Rothstein i Weibull m.fl. (2012). Tillförlitligheterna i tillitsmätningarna har diskuterats. De utgår från frågan "Anser du att det går att lita på människor i allmänhet?" och besvaras på en skala 1-10. Frågan har, med mindre skillnader i formulering och svarsalternativ, ställts i olika länder och över tid. Dock tycks de svarande delvis tolka den olika beroende på vilka andra frågor som ställs direkt före och efter; något som varierar mellan undersökningarna. Se Lundåsen och Pettersson i Trägårdh (red.) (2009). Liksom för andra statistiska undersökningar har svarsfrekvensen minskat över åren vilket ökar osäkerheten i om det statistiska urvalet är representativt.

²²² Trägårdh m.fl. (2013).

²²³ Se t.ex. Integrationsverket (2005), Berggren och Trägårdh (2006).

²²⁴ Se t.ex. Rothstein (2010).

Förvaltningens utveckling måste prioriteras för kvalitet och förtroende

Den svenska offentliga förvaltningen håller som regel god kvalitet. Förvaltningens meritokratiska uppbyggnad har bidragit till ett pålitligt, opartiskt och förhållandevis effektivt genomförande av det offentliga åtagandet och politikens reformer.²²⁵ Ytterst få nämner korruption som ett stort samhällsproblem²²⁶ och förtroendet hos medborgarna är generellt sett högt.²²⁷ Goda möjligheter till social rörlighet kan också ha påverkat detta förtroende i en positiv riktning.²²⁸ Vidare tycks en hög nivå av tillit inom förvaltningen – mellan politiker och tjänstemän – ha haft stor positiv betydelse genom att bidra till resurseffektiv flexibilitet när snabba omvärldsförändringar och politiska händelser har krävt detta.²²⁹ Förvaltningens höga kvalitet är en tydlig styrka i svensk ekonomi.

Som alla institutioner utvecklas förvaltningen i varierande takt över tid.²³⁰ Sveriges medlemskap i EU medförde exempelvis att beslutskompetens på kort tid överfördes till överstatlig nivå – dock utan motsvarande process för politiskt ansvarsutkrävande eller makt över skattebaserna.²³¹ Ett sedan länge aktuellt fokusområde är uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner. Flera utredningar i ämnet har lagt förslag som syftar till att bl.a. stärka sjukvårdens förutsättningar, förtydliga ansvarsförhållanden och minska de geografiska skillnaderna i tillämpningen av regelverket.²³² Frågan behandlas för närvarande i ytterligare en utredning.²³³ En annan aktuell diskussion är hur den administrativa bördan ska kunna minska i förvaltningen samtidigt som behovet av styrning och uppföljning kan tillgodoses. Goda intentioner om effektivisering genom resultatmätning har gett önskade effekter genom att kraven på dokumentation har ökat kraftigt för många

²²⁵ För exempel från hanteringen av 1990-talets finanskris, se Rothstein (2015).

²²⁶ Bauhr (2013).

²²⁷ OECD (2013).

²²⁸ Trägårdh m.fl. (2013).

²²⁹ Jacobsson m.fl. (2015). Författarna pekar dock på risken för att en mycket lojal förvaltning kan försämma anpassningsförmåga och flexibilitet genom att information inte i tillräcklig utsträckning förs uppåt till den politiska ledningen.

²³⁰ För en beskrivning av den statliga styrningen av förvaltningen sedan 1980-talet, se SOU 2007:75.

²³¹ Reichel (2010).

²³² Se t.ex. SOU 2007:10, SOU 2010:81, SOU 2015:43.

²³³ Fi 2015:09 Indelningskommittén, Direktiv 2015:77 Ny indelning av län och landsting.

yrkeskategorier inom bl.a. skolan, vården, polisen och delar av den statliga förvaltningen.²³⁴

En särskilt allvarlig fara för en välfungerande förvaltning är när centrala yrkesgrupper och rättsväsendets aktörer utsätts för våld, hot eller trakasserier. I en nyutkommen forskningssammanställning anges exempelvis att 59 procent av riksdagspolitikerna, 41 procent av poliserna, 30 procent av socialsekreterarna och 25 procent av åklagarna under perioden före intervjuerna utsatts för hot, våld, trakasserier eller liknande.²³⁵ Av de intervjuade inom rättssystemet som hade utsatts för trakasserier hade en fjärdedel övervägt att byta jobb. Knappt en av tio av de inom rättssystemet som utsatts för hot och våld upplever att det påverkat arbetsuppgifterna på ett sådant sätt att deras yrkesutövning kan ifrågasättas. Forskningssammanställningen kan dock inte göra några distinkta jämförelser med läget i andra länder eller historiskt.

Ännu svårare är det förmodligen att över tid följa hot och annan påverkan av vittnen och brottsoffer, eftersom benägenheten att anmäla kan variera kraftigt. Enligt en undersökning ökade antalet anmälningar om övergrepp i rättssak med 70 procent mellan 1999 och 2006. Lagföringarna om övergrepp i rättssak steg mellan 1996 och 2006 från knappt 400 till knappt 800. Brottsoffer är betydligt mer utsatta än vittnen som inte känner gärningsmannen.²³⁶

Även om det är svårt att jämföra situationen i Sverige i dag med situationen förr eller i andra länder kan det inte ses som acceptabelt att tjänstemän utsätts för påtryckningar som syftar till att påverka tjänsteutövningen, eller att brottsoffer och vittnen blir skrämda. Ju vanligare sådana övergrepp är, desto större är riskerna för brister i rättssystemet. Sådana brister kan påverka människors ansträngningar, investeringar och tillit negativt, vilket i slutänden drabbar produktivitet och välbefinnande.

Undersökningar tyder på att såväl uppfattningen att korruption förekommer, som de faktiska riskerna för korruption, har ökat i Sverige. Framför allt gäller detta på kommunal nivå men misstankar

²³⁴ Se t.ex. Forsell och Ivarsson Westerberg (2015).

²³⁵ Brottsförebyggande rådet (2015).

²³⁶ Brottsförebyggande rådet (2008).

om korruption finns även i statliga myndigheter.²³⁷ Här är det viktigt att påpeka att begreppet *korruption* är bredare än rena mutbrott, och att det generellt omfattar alla avsteg från normen om opartiskhet i syfte att tillskansa sig eller andra personliga fördelar. En risk i svensk offentlig förvaltning är att revisionen i kommuner, landsting och regioner bygger på att förtroendevalda granskar varandra. Sakkunniga ska enligt regelverket anlitas som stöd, men revisionen utförs ofta varken professionellt eller oberoende.²³⁸ I slutbetänkandet från utredningen om en ny kommunallag konstateras att tilltron till den kommunala revisionen har försvagats.²³⁹ En annan möjlig riskfaktor bakom improduktivt eller korrupt användande av offentliga resurser på lokal och regional nivå är frånvaron av sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte följer lagar och domstolsutslag.²⁴⁰ Dessa förhållanden riskerar att förvärra såväl uppfattningen om i vilken utsträckning korruption förekommer som nivån på den faktiska korruptionen.

Sverige har kritiserats av både nationella och internationella aktörer som menar att konsekvensanalys och utvärdering för policy syften generellt görs i för liten utsträckning och håller låg kvalitet.²⁴¹ Därtill har kritik riktats mot Regeringskansliets kapacitet för policyutveckling, inklusive kapaciteten att beställa, ta emot och tolka andras analys och utvärdering.²⁴² Konsekvensanalys och utvärdering görs av regeringens särskilda analysmyndigheter

²³⁷ Bergh m.fl. (2013) och Statskontoret (2015). Lundquist (1998) menar att kontroll och ekonomiska incitament inte räcker för att säkerställa god etik i byråkratin, utan att ämbetsmannakulturen är avgörande.

²³⁸ Som jämförelse bedrivs revision av hela eller delar av den kommunala verksamheten i Norge, Danmark och Finland av yrkesrevisorer med krav på utbildning och certifiering. Riksrevisionen (2015).

²³⁹ SOU 2015:24, s. 622-623. Andelen ledande politiker och tjänstemän i kommuner som instämmer i bedömningen att den kommunala revisionen är ett viktigt kontrollinstrument för att stävja eller avslöja maktmissbruk och korruption föll från 56 procent till 43 procent mellan 2008 och 2011.

²⁴⁰ Lundin (2015).

²⁴¹ Med konsekvensanalys menas här kvantitativ och kvalitativ analys av åtgärdsförslags samhällsekonomiska och offentligfinansiella kostnader, fördelningseffekter, genomförandeaspekter m.m., med utvärdering menas analys av kostnader och effekter för redan implementerade åtgärder. Se t.ex. OECD (2013), Ramböll (2014), Statskontoret (2014). Se även Europeiska kommissionen (2013) som betonar behovet av samhällsekonomiska metoder för att utvärdera förändringsförslag och genomförda åtgärder i offentlig sektor. Behovet av att utveckla tillämpningen av den samhällsekonomiska analysen i miljömålsarbetet har uppmärksamats i flera utredningar, bl.a. i Utredningen om miljömålssystemet (SOU 2009:83) och i Statskontorets (2014) utvärdering av myndigheternas arbete i miljömålssystemet.

²⁴² Se t.ex. OECD (2013), Möller och Erlandsson (2009).

inom en rad politikområden, liksom mer eller mindre systematiskt inom en rad andra myndigheter, bl.a. Trafikverket, Svenska Kraftnät och Naturvårdsverket. Konsekvensanalys ska göras vid myndigheters regelgivning och inom ramen för statliga utredningar. Det saknas emellertid metodstöd och oberoende kvalitetsgranskning och kvaliteten på de analyser och utvärderingar som görs är mycket varierande. En faktor som påverkar möjligheten att göra god analys är tillgången till data. Även om det i Sverige finns administrativa registerdata av internationellt sett mycket hög kvalitet, inte minst individdata hos SCB, kan det ibland vara svårt för forskare och utredare att få tag på aktuella data och att koppla ihop olika datakällor för komplicerade analyser, m.m.²⁴³ Inom den kommunala sektorn görs dock s.k. öppna jämförelser av kostnader och resultat inom allt fler områden, ett arbete som lägger en grund för konsekvensanalys och utvärdering inom kommunernas och landstingens verksamhetsområden. Även på denna administrativa nivå saknas dock ett samordnat system som underlättar kompetensutveckling och kvalitetssäkring av de analyser som görs på basis av dessa uppgifter.²⁴⁴

*Ökad konkurrens har stärkt produktiviteten, men brister finns
fortfarande på vissa områden*

Att främja konkurrens har sedan 1990-talet generellt sett varit vägledande för många förändringar av statliga regleringar. Framför allt under 1990-talet genomfördes i Sverige många reformer som öppnade fler områden för konkurrens, även från andra länder. Minskade regleringar av produktmarknaderna verkar ha bidragit till näringslivets investeringar i forskning och utveckling.²⁴⁵

På flera områden är dock konkurrensen svag. Konsumentmarknaden för banktjänster delas i huvudsak mellan ett fåtal stora banker.²⁴⁶ Också inom byggsektorn har några få aktörer en mycket

²⁴³ Se t.ex. Konjunkturinstitutet (2012b) s. 32, SOU 2012:36.

²⁴⁴ Se t.ex. Hultkrantz (2015a), Svensson och Hultkrantz (2015). Öppna jämförelser av kommuner och landsting görs av Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA, som är ett samarbete mellan staten och Sveriges kommuner och landsting. Jämförelserna redovisas i den s.k. Kommun- och landstingsdatabasen, Kolada.

²⁴⁵ SOU 2015:X, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2015.

²⁴⁶ Konkurrensverket (2013a).

stark position på marknaden.²⁴⁷ De långa processtiderna inom rättsväsendet kan också vara ett problem. Tillämpningen av miljö- respektive konkurrenslagstiftningen har kritiserats för de långa processtiderna, då de skapar höga transaktionskostnader för både den privata och den offentliga sektorn.²⁴⁸ Sanktioner som följer flera år efter konkurrensöverträdelser har dessutom sannolikt en svagare avskräckningseffekt än snabbare påföljder.

Offentlig upphandling är ett annat område där konkurrensen kan förbättras. Skillnader mellan myndigheter eller kommuner i upphandling av likartade produkter, oavsett om de beror på avsiktliga miljö- eller socialpolitiskt relaterade särregler eller bristande samordning, kan medföra en svagare konkurrens i många upphandlingar.²⁴⁹ Anledningen är, förenklat, att företagens transaktionskostnader ökar, bl.a. för att säkerställa att underleverantörer uppfyller alla krav. Det kan göra det olönsamt inte minst för mindre företag att delta i sådan upphandling. Slutligen innebär offentlig näringsverksamhet fortfarande ett konkurrensproblem inom vissa branscher.²⁵⁰

Sverige har hög innovationskapacitet, men vissa indikatorer visar en svag utveckling

Internationell forskning visar att Sverige är ett av de mest framgångsrika länderna vad gäller styrning och kontroll i ledningsfunktioner, det som ibland kallas för mjuk kunskap.²⁵¹ De svenska investeringarna i forskning och utveckling, särskilt näringslivets investeringar, har i alla fall historiskt varit stora i ett internationellt perspektiv. Också IKT-investeringarna har varit betydande. Även ifråga om andra indikatorer över innovationssatsningar ligger Sverige högt. Det svenska innovationssystemet och ekonomins ramvillkor förefaller också ge Sverige en hög innovationskapacitet

²⁴⁷ Konkurrensverket (2013b).

²⁴⁸ Se t.ex. Dir. 2015:48.

²⁴⁹ Nutek (2008) föreslog en (ännu inte realiserad) vägledning i form av en databas med kvalitetssäkrade texter för upphandlingar av vård och omsorg, i syfte att öka samordningen och underlätta anbud. Lundberg & Marklund (2013) visar att offentlig upphandling inte har förutsättningar att utgöra ett effektivt miljöpolitiskt instrument. Frågan diskuteras också i Brännlund m.fl. (2009).

²⁵⁰ Konkurrensverket (2013b).

²⁵¹ Van Reenen (2011).

och innovationseffektivitet.²⁵² Ett orosmoln i sammanhanget är att Sverige verkar ha svårare att omsätta det höga tekniska kunnandet och de höga investeringarna i innovationer som kan kommersialiseras. Enligt vissa mått verkar Sverige få ut färre innovationer per satsad krona än många andra länder. Det gäller såväl patent som andra indikatorer på företags innovationsförmåga.²⁵³ Dessutom utvecklas vissa av Sveriges indikatorer på innovationssatsningar relativt svagt.²⁵⁴

De sjunkande skolresultaten kan på längre sikt allvarligt undergräva den svenska arbetskraftens humankapital och innovationsförmåga. Om utvecklingen inte vänds riskerar Sveriges stora kunnande inom teknik och organisation att förlora i konkurrenskraft.

Inställningen till nyföretagande är positiv, men omsättningen på företag och expansionsviljan är relativt låg

Att mäta entreprenörskap är svårt, inte minst i ett framåtblickande perspektiv. Det görs dock regelbundet försök att kartlägga attityder till entreprenörskap i betydelsen att starta och utveckla nya företag. Kartläggningarna visar att attityderna till entreprenörskap har blivit mer positiva de senaste tio åren, och att Sverige internationellt sett har en hög andel av befolkningen som identifierar affärsmöjligheter.²⁵⁵ De formella hindren för att starta företag är också låga i Sverige.²⁵⁶ Däremot är nyföretagandet relativt begränsat. De som startat eller är på väg att starta företag har vid en internationell jämförelse låga ambitioner för verksamhetens expansion.²⁵⁷ Sverige har också en låg andel nystartade företag som andel av företagsstocken, vilket framgår av figur 3.7. Även andelen nedlagda företag är låg i Sverige.

²⁵² SOU 2015:X, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2015.

²⁵³ SOU 2015:X, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2015, Ds 2015:43.

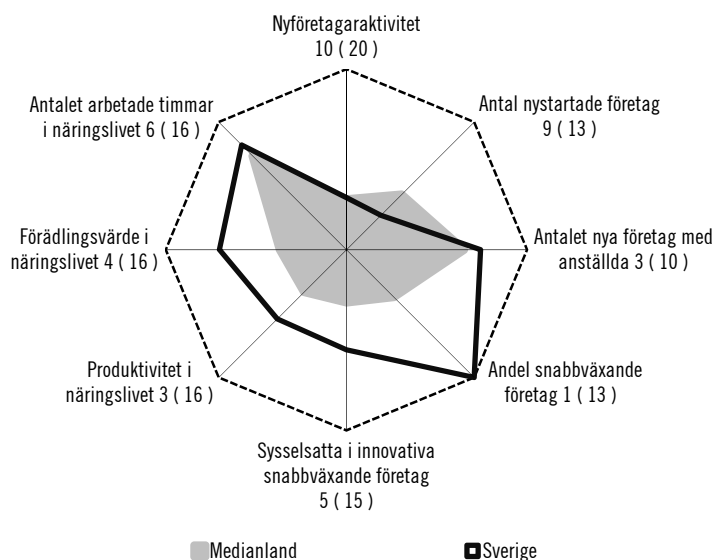
²⁵⁴ Ds 2015:43.

²⁵⁵ Entreprenörskapsforum (2015).

²⁵⁶ OECD (2015b).

²⁵⁷ Entreprenörskapsforum (2015).

Figur 3.7 Indikatorer om företagens dynamik och utveckling



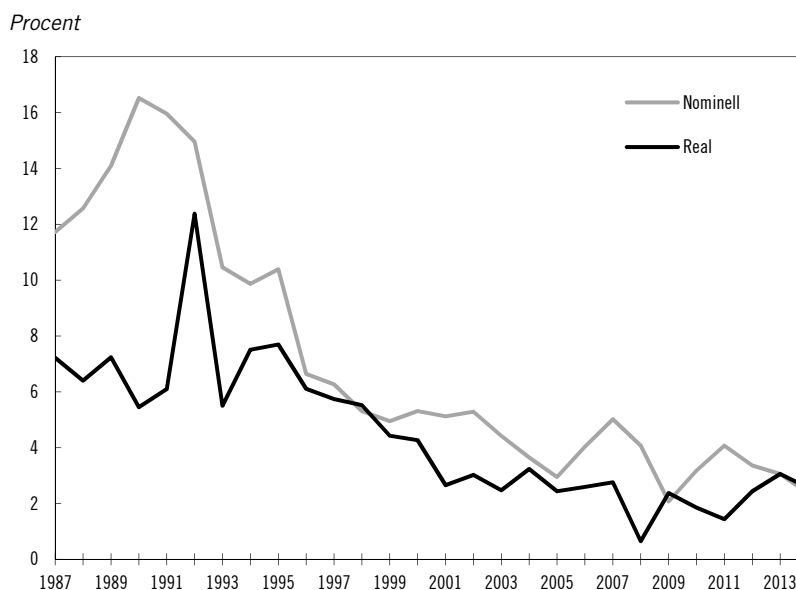
Anm.: Tolkningen av figuren är att ju längre ut linjen är, desto högre är värdet. Siffran efter respektive indikatorns namn anger Sveriges position i länderjämförelsen, och inom parentes anges antalet jämförda länder. Jämförelseländer bestäms av datatillgång i en bruttolista omfattande de 22 rikaste OECD-länderna exklusive Luxemburg, dvs. Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Sydkorea, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.

Källa: Ds 2015:43.

Finans- och penningpolitiken har hög trovärdighet, vilken behöver bevaras

Den makroekonomiska politiken har övergripande präglats av strävan efter trovärdighet och långsiktighet. En låg statsskuld och en förhållandevis stabil inflation har sänkt investeringsrisken i Sverige. Detta har bl.a. gett näringslivet fördelen av låga räntor, vilket illustreras i figur 3.8. Men även om det i stort råder politisk enighet kring en långsiktig makroekonomisk politik har de långvariga verkningarna av den globala finanskrisen gjort det svårare att nå de operationaliserade målen för finans- och penningpolitiken, främst inflationsmålet och överskottsmålet. Bristande måluppfyllelse eller frekvent ändrade målnivåer kan medföra att trovärdigheten i den långsiktiga inriktningen ifrågasätts.

Figur 3.8 Real och nominell utlåningsränta från svenska banker till icke-finansiella företag 1987–2014



Anm.: Räntaangivelserna gäller bankernas genomsnittliga ränta för den utestående stocken av företagslån per den 1 december varje år. Den reala serien har deflaterats med KPI-inflation för respektive kalenderår.

Källa: Macrobond, Sweden, Deposits & Loans, Lending Rates, By Entity, to Non-Financial Corporations (2015); SCB, Statistikdatabasen, Konsumentprisindex (KPI) fastställda årsmedeltal. År 1980–2014; samt egna beräkningar.

3.4.5 Produktivitetstillväxten kan bli lägre i framtiden

Som diskuterats i avsnitt 3.2.2 finns ingen enighet om storleken på den framtida produktivetsutvecklingen. Det är möjligt att de tekniska framstegen kommer att bidra till en samhällsutveckling med en produktivitetstillväxt som är lika hög som hittills. Det är inte svårt att föreställa sig tekniska genombrott som på bred front ökar arbetskraftens produktivitet, i såväl privat som offentlig sektor. Också de andra trender som utredningen pekar på skulle kunna leda till högre produktivitet, exempelvis om den globala frihandeln ökar specialiseringsvinsterna i ekonomin. Om den anpassning som förändringar av klimat och demografi tvingar fram är lyckosam kan också produktiviteten stiga.

Den bild som ges i Långtidsutredningens scenarier är dock att den uppmätta produktivitetens utvecklingen framöver kommer att bli något lägre än under de senaste två decennierna. Mycket talar för en fortsatt ökande efterfrågan på tjänster, samtidigt som det ofta är svårare att höja produktiviteten i produktionen av tjänster, särskilt konsumenttjänster, än i varuproducerande branscher.

Vidare är det sannolikt inte önskvärt eller möjligt att i framtiden förlänga den genomsnittliga utbildningstiden på ett sätt som skulle kunna motsvara effekten av tidigare reformer för allmän grundskola, gymnasieskola och högskola. Utbildningskvalitet verkar dessutom vara viktigare för humankapitalet än utbildningslängd. Den försämrade kunskapskvaliteten i svensk skola tyder närmast på att humankapitalets bidrag till produktivitetstillväxten kommer att bli lägre i framtiden. I samma riktning pekar en stor andel invandrade med relativt låg utbildning. Som diskuteras i kapitel 4 kan det också i många fall vara svårt att omsätta invandrades utbildning på den svenska arbetsmarknaden.

Effekten av infrastrukturinvesteringar är sannolikt avtagande. De restidsvinster som har gjorts historiskt genom dagliga flygavgångar, högkvalitativa vägar och snabba tåg mellan alla större befolkningscentra, eller genom en välfungerande kollektivtrafik i de större städerna, kommer inte enkelt att upprepas genom ytterligare investeringar.²⁵⁸

Även om osäkerheten är betydligt större när det gäller investeringar i IKT är det möjligt att dessa investeringar uppvisar samma avtagande effekt. Till skillnad från de produktivitetstillskott som gjordes på 1990-talet har det varit svårt att se 2000- och 2010-talens tekniska framgångar i produktivitetsstatistiken.

Parallellt med den tekniska utvecklingen har produktivitetstillskott gjorts genom betydande liberaliseringar av produkt- och tjänstemarknader, inte minst på kommunikationssidan. De tekniska områden som nu växer fram är betydligt mindre kontrollerade av det offentliga än vad exempelvis järnvägs-, telefon- och elnäten var under sin framväxt. Någon engångseffekt på produktiviteten motsvarande den som skedde under dessa branschers liberalisering är därför svår att se.

²⁵⁸ Konjunkturinstitutet (2013a).

I och med att nationalräkenskaperna inte tar hänsyn till naturkapitalets utveckling är det troligt att den historiskt uppmätta produktiviteten har överskattats. Mot den bakgrunden kan mer rättvisande nationalräkenskaper i framtiden successivt leda till en lägre uppmätt produktivitetsökning.

3.5 Policyslutsatser

Om Sverige ska kunna upprätthålla en hög produktivitet i takt med samhällets och omvärldens utveckling måste anpassningsförmågan hos ekonomins alla aktörer värnas. Utredningen bedömer att Sverige har goda förutsättningar för detta, men politikens utformning är betydelsefull. Politiken måste utformas så att näringsliv, offentlig förvaltning, civilsamhälle och individer ges förutsättningar och incitament till anpassning. Som för alla politikområden bör förändringar av regelverk föregås av analys och noggrant övervägande. De måste också ta hänsyn till behovet av långsiktiga förutsättningar för ekonomins aktörer.

3.5.1 Rättsstat och förvaltning behöver värnas och utvecklas

Att upprätthålla kvalitet i rättsstaten och den offentliga sektorns institutioner och värna om allmänhetens förtroende för dessa bör vara högprioriterade politikområden. I första hand handlar det om att säkerställa ett väl fungerande rättsväsende där likhet inför lagen gäller. En annan central faktor är en offentlig förvaltning som förmår att genomföra politiken effektivt, opartiskt och kompetent och i vilken ansvarsförhållandena är tydliga. Allt detta är viktigt för att värna den generella tillit som framstår som grundläggande för både samhälle och ekonomisk utveckling. I andra hand handlar det om att det offentliga behöver utveckla styrmedel som främjar konkurrens och innovation och samtidigt upprätthåller en balans mellan samhällets olika mål, liksom mellan allmänna och privata intressen.

Till statens kärnuppgifter hör att upprätthålla ett högkvalitativt rättssystem och en opartisk myndighetsutövning. Det är därför av största vikt att det offentliga kontinuerligt kartlägger och motarbetar alla försök att med våld, hot och andra påtryckningar

påverka rättsväsendet och andra myndigheter. Att slå vakt om tryggheten för utsatta yrkesgrupper, målsäganden och vittnen är en central del i arbetet.

En väl fungerande förvaltning på statlig, regional och kommunal nivå är en angelägenhet för hela ekonomin. Det finns många goda skäl att förtydliga ansvarsförhållanden, att anpassa organisationen av sjukvård, regionövergripande samhällsplanering, osv. till nya förutsättningar, liksom att möjliggöra en mer likvärdig och förutsägbar tillämpning av regelverket över hela landet. För att motverka korruption och ge incitament till en effektiv användning av kommunala och regionala medel bör revision av den lokala och regionala förvaltningen utföras opartiskt och professionellt.²⁵⁹ Inom den statliga verksamheten kan djupgående och oberoende översyner övervägas för att belysa om organisation, arbetssätt och styrmedel inom olika områden förefaller ändamålsenliga och resurseffektiva. Exempel på detta finns bl.a. i Storbritannien och Nederländerna.²⁶⁰ Ett långsiktigt arbete bör också inledas för att successivt höja kvaliteten på beslutsunderlag, inte minst avseende konsekvensanalys inom den offentliga sektorn, även utanför de befintliga analysmyndigheternas fackområden. Konsekvensanalys är viktigt inom all offentlig verksamhet, på såväl nationell som lokal och regional nivå. Hög analyskvalitet förutsätter kompetens i både beställning, utförande och mottagande. Det är också viktigt att en diskussion om analys och utvärdering förs parallellt med en diskussion om datatillgång. Självklart bör oberoende analys av nyttor och kostnader föregå eventuella reformer. Andra länders erfarenheter bör också tas tillvara.²⁶¹

²⁵⁹ Enligt Gustavson (2015) har revision ett statistiskt signifikant positivt samband med en offentlig förvaltning som ger goda resultat (enligt flera olika mått), dock under förutsättning att revisionen organiseras opartiskt och professionellt och ser medborgarna, snarare än politikerna, som uppdragsgivare.

²⁶⁰ OECD (2013a). Se också förslag i Statskontoret (2015).

²⁶¹ Sektorövergripande system för konsekvensanalys av offentliga åtgärder finns bl.a. i Storbritannien, USA, Kanada och Nederländerna. Arbetet pågår även inom EU, se http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/index_en.htm.

3.5.2 Utbildningssystemet behöver höja kunskapsresultaten och bättre matcha arbetslivets behov

De sjunkande skolresultaten behöver åtgärdas. Sämre kunskaper och färdigheter i arbetskraften utgör ett hot mot Sveriges position som kunskapsekonomi. Problem med kunskapsresultat i grundskolan gör senare utbildning mindre effektiv. Utöver bättre kunskapsförmedling behöver utbildningssystemets dimensioner och innehåll anpassas för att bättre svara mot de studerandes behov av förberedelser inför arbetslivet.

Insatser för att förbättra skolresultat bör sannolikt omfatta översyner av många områden, inklusive skolans organisation och arbete med undervisningsmetoder. I bilaga 5 till Långtidsutredningen presenteras bl.a. förslag om hur lärarkåren kan stärkas och användas bättre, om att se över resursfördelningen utifrån skolans likvärdighetsuppdrag samt om en genomgripande översyn av betygssystemet.²⁶² För att förbättra matchningen mellan utbildningssystem och arbetsliv föreslås i bilagan att utbildning i bristyrken ska kunna ges också på högskoleförberedande gymnasieprogram, samt att övergången mellan grundnivå och avancerad nivå på högskolan görs mer flexibel.

3.5.3 Välfungerande marknader och kloka offentliga investeringar är centrala för fortsatt produktivitetstillväxt

Staten kan bidra till fortsatt hög produktivitetsutveckling genom att upprätthålla välfungerande marknader. I detta ingår inte bara att säkerställa goda regler och en rättssäker och effektiv tillämpning av dem, utan också att korrigera för marknadsmisslyckanden utan onödiga bieffekter.

En särskild aspekt av de institutionella villkoren är konkurrensen. Olika typer av aktörer kommer att föra fram skäl för att särbehandla branscher och minska konkurrensen i näringslivet. Det är ur ett tillväxtperspektiv viktigt att ta hänsyn till hur sådana särbehandlande åtgärder kan hämma produktiviteten och att så långt som möjligt utforma styrmedel som verkar generellt. Ett

²⁶² SOU 2015:90, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015.

exempel på konkurrenshämmande förhållanden kan vara kommunal näringsverksamhet som snedvrider konkurrensen, ett annat är regionala och branschspecifika skillnader i regeltillämpning t.ex. i samband med miljötillstånd och bostadsbyggande.

Den offentliga sektorn ansvarar för förvaltningen och utbyggnaden av viktiga delar av samhällets realkapital. Det gäller inte minst transportsystemet. Genom såväl lagstiftning som planmonopol och andra kommunala engagemang har den offentliga sektorn också en avgörande betydelse för realkapitalet på marknaderna för bostäder, energi och kommunikationer. Om dessa samhällsviktiga resurser ska förvaltas och utvecklas på ett sätt som möjliggör långsiktigt hög produktivitet måste den offentliga sektorn på alla nivåer stärka sin förmåga att identifiera effektiva lösningar.

En stor investeringsvolym har inget egenvärde i detta avseende, eftersom kapitalets värde beror på hur samhällets resurser används och kombineras. Åtgärdsbehov måste därför bedömas från fall till fall. Utvidgning av kapitalstockarna måste vägas mot effektiviserad användning av befintliga system, alternativa lösningar måste prövas förutsättningslöst och samhällsplaneringen inom olika områden måste samordnas. Om ökade offentliga investeringar uppfattas som förstahandslösning kan det verka frestande att låna till dessa, med följderna att investeringarnas samhällsekonomiska effektivitet inte prövas ordentligt mot andra angelägna åtgärder i en samlad budget. En sådan utveckling skulle leda till en lägre produktivitetstillväxt än vad som annars vore möjligt. Lånefinansierade offentliga investeringar försämrar dessutom den ekonomiska politikens framtida anpassningsförmåga, särskilt om investeringarna prioriteras på ett sätt som inte långsiktigt stärker ekonomins funktionssätt. Detsamma gäller för investeringar i infrastruktur som helt eller delvis involverar den privata sektorn i finansieringen, samtidigt som det offentliga är huvudsaklig betalare och står för den ekonomiska risken.

3.5.4 Miljö- och klimatpolitiken bör effektiviseras

För ett samhälle med långsiktigt välstånd som mål bör det vara självklart att sträva efter en politik som ger goda förutsättningar för

ekonomisk utveckling samtidigt som naturkapital och ekosystemtjänster förvaltas väl. Att miljö- och klimatpolitiken på pappret är ambitiös är ingen god indikator för detta. En ambitiös men ineffektiv politik riskerar att försämra ekonomins dynamik, anpassningsförmåga och konkurrenskraft utan att skydda miljön.

Miljöpolitiken är svårstyrd eftersom den berör de flesta andra politikområden, möter många starka särintressen och är administrativt fragmenterad.²⁶³ Därtill utformas den till stor del på andra politiska nivåer än nationalstaten; inte minst är hanteringen av klimatfrågan och flera andra utmaningar helt beroende av vad som sker internationellt.

Miljö- och klimatpolitiken bör dock så långt möjligt utformas utifrån relevanta institutionella förhållanden, ge tydliga och långsiktiga incitament till kontinuerliga förbättringar och kombinera styrmedel så att de snarare kompletterar än överlappar varandra. Målkonflikter bör hanteras transparent, och de kompenserande åtgärder som bedöms vara politiskt nödvändiga bör utarbetas separat från utformningen av de miljöstyrande åtgärderna. Miljö- och klimatpolitiken bör vidare bygga på styrmedel som ger ekonomins aktörer flexibilitet att vidta åtgärder på det sätt som innebär lägsta möjliga kostnader i förhållande till graden av måluppfyllelse. Sådana styrmedel begränsar inte konkurrensen och försvårar inte nya företags inträde på marknaden. Tillämpningen bör vara opartisk och effektiv. Förslag till nya styrmedel bör konsekvensanalyseras förutsättningslöst och befintliga styrmedel utvärderas regelbundet av en oberoende aktör.²⁶⁴

Mot denna målbild bör betydande effektiviseringar kunna göras av den svenska miljö- och klimatpolitiken. Användningen av miljörelaterade skatter och marknadsbaserade instrument kan utvecklas, ett arbete som bör föregås av en systematisk utvärdering av befintliga marknadsmisslyckanden och styrmedel. Man bör också initiera genomtänkta översyner och reformer av miljömålssystemet, liksom av miljölagstiftningen och dess tillämpning.²⁶⁵

²⁶³ SOU 2015:43.

²⁶⁴ Albrizio m.fl. (2014), Kozlúk (2014), Tietenberg och Lewis (2014), Harring (2014), Harring och Jagers (2013).

²⁶⁵ OECD föreslår detta i sin analys av svensk miljöpolitik, se OECD (2014b).

Sverige är ett litet land som har kommit långt i klimat- och miljöarbetet och är aktivt i det internationella samarbetet. Engagemanget avspeglar en önskan att utgöra ett exempel på att en ambitiös politik är något eftersträvänsvärt. Den ambitionen kan dock förverkligas endast om Sveriges produktivitet och välbefinnande ligger på en internationellt mycket hög nivå, annars riskerar exemplet att bli avskräckande. Enligt utredningens mening bör Sverige lägga kraft på att effektivisera den nationella miljö- och klimatpolitiken – inte på att höja de nationella ambitionerna ytterligare.

4 Arbetsmarknad

Ett högt arbetskraftsdeltagande är en nyckelfaktor inte bara för utvecklingen av det materiella välbefindandet, utan i ännu högre grad för fördelningen och för möjligheterna att finansiera den offentliga välfärden.

I detta kapitel diskuteras inledningsvis hur arbetskraften påverkas av de övergripande trender som behandlas i betänkandet. Därefter diskuteras de faktorer som avgör hur arbetsmarknaden fungerar, och var Sverige har sina styrkor och svagheter i förhållande till dessa. Slutligen skisseras några linjer för en politik som kan förbättra arbetsmarknaden och dess bidrag till tillväxt och välbefindande.

4.1 Utbud och efterfrågan på framtidens arbetsmarknad

Som alla marknader styrs marknaden för arbetskraft av samspelet mellan utbud och efterfrågan. I många länder, inte minst Sverige, sker emellertid inte prissättningen på arbetsmarknaden (dvs. lönerna) enbart på marknadsmässiga grunder. Den påverkas t.ex. i hög grad av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Men utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden påverkas också av offentliga system, som skatter och socialförsäkringar. Den offentliga sektorn har även en viktig roll som arbetsgivare.

I detta avsnitt ligger fokus inledningsvis på arbetskraftsutbudet, med särskilt fokus på de nyckelgrupper – äldre och utrikes födda – som kan sägas utgöra den största outnyttjade arbetskraftspotentialen på den svenska arbetsmarknaden. Därefter diskuteras hur efterfrågan på arbetskraft kan komma att förändras. Huvudtemat i denna del är de effekter den tekniska utvecklingen

och i synnerhet informations- och kommunikationstekniken (IKT) kan få på den framtida svenska arbetsmarknaden.

4.1.1 Äldre och utrikes födda är nyckelgrupper på framtidens arbetsmarknad

Som nämndes i kapitel 1 bedöms den tydligaste demografiska förändringen under den period som Långtidsutredningen överblickar vara den åldrande befolkningen. I SCB:s befolkningsframskrivning till 2060 beräknas var fjärde person vara 65 år eller äldre i slutet av prognosperioden, jämfört med var femte person i dag. Trots att antalet personer i de mest yrkesverksamma åldrarna 20–64 år ökar, minskar deras andel av befolkningen. År 2014 var 58 procent av befolkningen i dessa åldrar och till 2060 beräknas andelen ha minskat till 52 procent. Som en följd av den förändrade åldersstrukturen ökar den demografiska försörjningskvoten från 0,73 till 0,93 under åren 2014–2060. Prognosen innebär att det 2060 kommer att finnas 0,93 unga och gamla på varje person i de mest förvärvsaktiva åldrarna.²⁶⁶

En högre försörjningskvot betyder enkelt uttryckt att färre måste försörja fler. För att kunna upprätthålla en lika hög eller högre nivå på en offentligt finansierad välfärd torde det därför vara nödvändigt att öka antalet arbetade timmar, i synnerhet som produktivitetens utvecklingen förefaller bli svag. Det kan ske genom att de som redan arbetar, arbetar mer. Men en större potential finns sannolikt i att få den arbetskraft som skulle kunna arbeta, men idag inte gör det, att komma i arbete.

I sin senaste långsiktiga sysselsättningsprognos (2012–2035) pekar SCB ut två nyckelgrupper – utrikes födda och äldre – för den framtida sysselsättningsutvecklingen i termer av antal förvärvsarbetande, antal arbetade timmar och försörjningsbörda.²⁶⁷ Även i de prognoser som görs i bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015 bedöms de alternativscenarier där utrikes föddas sysselsättnings-

²⁶⁶ SCB (2012a).

²⁶⁷ SCB (2013a).

grad ökar eller där arbetslivet för hela befolkningen förlängs genom en senarelagd pensionsålder, vara de mest intressanta.²⁶⁸

Utrikes födda och äldre kan alltså förväntas bli nyckelgrupper i framtidens arbetskraft och de utgör därför fokus i den kommande diskussionen. Som redovisats i kapitel 2 finns en outnyttjad arbetskraftspotential i dessa två grupper. Det finns naturligtvis även andra grupper på arbetsmarknaden – som inrikes födda kvinnor och ungdomar – som också är potentiella källor till ett ökat arbetsutbud. I Långtidsutredningen 2011 fördes exempelvis en diskussion om vinsterna med att få ungdomar att träda in tidigare på arbetsmarknaden (se ruta nedan). När det gäller inrikes födda kvinnor finns framför allt ett outnyttjat utbud i fråga om längre genomsnittlig arbetstid.

Frågor som rör ett högre arbetsutbud bland kvinnor och ungdomar berörs där så är relevant, men sammantaget har bedömningen gjorts att ett fokus på utrikes födda och äldre är befogat. I de kommande delavsnitten kommer därför forskning om förutsättningarna för ett ökat arbetsutbud i dessa nyckelgrupper att belysas.

Borde inte äldre gå i pension så att ungdomarna kan få jobb?

Enligt Pensionsåldersutredningen är myten att äldre tränger ut unga från arbetsmarknaden ett av de allvarligaste hindren för ett längre arbetsliv. Man liknar den med uppfattningen, före kvinnornas breda inträde på arbetsmarknaden, att kvinnor vid giftermål borde lämna sina arbeten till förmån för män. En enkät genomförd av Pensionsmyndigheten på uppdrag av Pensionsåldersutredningen visar att föreställningen att äldre bör ge plats till ungdomar på arbetsmarknaden, bl.a. för att minska ungdomsarbetslösheten, är vanlig både bland arbetsgivare och fackliga representanter. Omkring 25 procent av de fackliga representanterna och 15 procent av arbetsgivarna ansåg att äldre borde gå i pension tidigare för att lämna plats för yngre. Denna föreställning används också för att motivera generösa villkor för tidig pension i de avtalade tjänstepensionerna.

²⁶⁸ SOU (2015:95). Även Arbetsförmedlingen har i en nygjord prognos framhållit utrikes föddas betydelse för att upprätthålla sysselsättningsnivån, Arbetsförmedlingen (2015).

Att det skulle finnas en given mängd arbete att dela på är emellertid en seglivad myt. Förklaringen är att de ökade inkomsterna för folk som arbetar vidare i stället för att pensioneras, tillsammans med det offentligfinansiella utrymmet som uppstår genererar en efterfrågan på arbetskraft som motsvarar eller överstiger det ökade utbudet.

Att myten om att äldre skulle stå i vägen för yngre på arbetsmarknaden är just en myt framgår också empiriskt. Länder med en hög sysselsättning bland äldre har också en hög sysselsättning bland ungdomar. Pensionsåldersutredningen hänvisar till att OECD finner ett positivt samband mellan äldres (55–64 år) och ungas (15–24) sysselsättningsnivå.²⁶⁹ På pensionsåldersutredningens uppdrag undersökte IFAU om man kan pensionera bort ungdomsarbetslösheten.²⁷⁰ Analysen visar att när den arbetsföra befolkningen ökar så ökar även antalet arbetstillfällen, medan den relativa arbetslösheten förblir oförändrad. Mönstren tyder inte på att en höjd pensionsålder skulle försvåra ungdomars möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Slutsatserna får stöd i en studie från USA vars resultat pekar på att högre sysselsättning bland äldre leder till en bättre arbetsmarknad för yngre, med lägre arbetslöshet, ökad sysselsättning och högre löner.²⁷¹ Även i en studie av OECD-länderna visas att höjd pensionsålder inte ökar ungdomsarbetslösheten, utan tvärtom stärker sysselsättningen för såväl unga som äldre.²⁷²

Många faktorer spelar in för utrikes föddas etablering

Personer som invandrat till USA eller Västeuropa tillhör i lägre utsträckning än infödda arbetskraften och är i högre utsträckning arbetslösa. Även lönerna för dem som har arbete är lägre för utrikes födda. Skillnaden mellan inrikes och utrikes födda kvinnor är större

²⁶⁹ Se . Diagram 10.13 i Pensionsåldersutredningens delbetänkande (S2011:05a).

²⁷⁰ S 2011:05 (2013).

²⁷¹ Munnell och Yanyuan Wu (2012).

²⁷² Böheim (2014).

än den mellan män, främst som en följd av att många utrikes födda kvinnor står utanför arbetsmarknaden.²⁷³

Under de senaste decennierna har arbetsmarknadsgapet mellan utrikes och inrikes födda blivit större. Bland dem som invandrade före 1995 var arbetskraftsdeltagandet i ett antal västeuropeiska länder nästan lika högt bland de utrikes födda männen som bland de inrikes födda, medan det för dem som invandrade senare än 1995 var mellan 60 och 90 procent av de inrikes födda männens.²⁷⁴ Viktiga förklaringar till denna trend är att arbetskraftsinvandringen minskat samtidigt som formella hinder för flyktinginvandring minskat i många länder. Skillnaderna i etablering på arbetsmarknaden är av naturliga skäl störst när invandrare som just anlänt jämförs med inrikes födda, men i de flesta studerade länder sluts gapet aldrig helt, ens efter lång tid i det nya landet.²⁷⁵ Utrikes födda som arbetar har ofta också i högre utsträckning än inrikes födda lågkvalificerade arbeten.²⁷⁶

Invandrare bör av många skäl inte betraktas som en homogen grupp, och arbetsmarknadsetableringen varierar också kraftigt mellan olika individer och grupper. En viktig faktor är individernas humankapital, i termer av exempelvis utbildnings- och arbetslivsbakgrund. Den utväxling som en nyanländ invandrare kan få av sitt humankapital begränsas emellertid – åtminstone inledningsvis – av hans eller hennes kunskaper i värdlandets språk.²⁷⁷ Värdet av tidigare förvärvat humankapital liksom av tidigare kunskaper i språk som ligger nära det nya landets språk tycks också enligt vissa studier primärt gälla invandrare med hög utbildning, för vilka de bl.a. kan fungera som en signal om hög produktivitet. Resultaten tyder omvänt på att för invandrare med arbetslivserfarenhet från lågkvalificerade yrken spelar tidigare förvärvat humankapital eller

²⁷³ Pekkala Kerr och Kerr (2011).

²⁷⁴ Angrist och Kugler (2003).

²⁷⁵ Borjas (1985), Kahanec och Zimmermann (2011) och Pekkala Kerr och Kerr (2011). En viktig faktor som sällan uppmärksammas i detta sammanhang är selektionseffekten av återemigrering. Eftersom det kan antas att sannolikheten för återemigrering är större bland dem som inte lyckats etablera sig på det nya landets arbetsmarknad kan ett lands förmåga att integrera utrikes född arbetskraft överskattas om inte återemigrering ingår i analysen. Jfr Edin m.fl. (2000), Lubotsky (2007) och Sarvimäki (2010).

²⁷⁶ Jfr Muñoz de Bustillo och Antón (2012).

²⁷⁷ Chiswick & Miller (2003) och Dustmann & Fabbri (2003). Språkkunskaperna är också nyckeln till kontakt med infödda och nätverksbyggande, som visat sig viktigt för att få in en fot på arbetsmarknaden. Behtoui (2008).

kunskaper i näraliggande språk ingen signifikant roll för arbetsmarknadsutfallet i det nya landet.²⁷⁸

I många studier pekas invandrarnas ursprungsland ut som den enskilt viktigaste faktorn för att förklara arbetsmarknadsutfallet.²⁷⁹ Att ursprungslandet visar sig ha så tydliga effekter på arbetsmarknadsutfallet beror förmodligen delvis på svårigheter att på ett tillförlitligt sätt mäta individers tidigare utbildning, erfarenhet och färdigheter, vilkas effekter i stället delvis fångas upp av denna variabel.²⁸⁰ Inte minst fångar ursprungslandet upp skillnader som egentligen beror på om personen arbetskraftsinvandrat eller flykting- och anhöriginvandrat. Distinktionen mellan de olika typerna av invandring görs sällan vid jämförelser mellan hur framgångsrik integrationen är i olika länder, men kan antas spela betydande roll för personernas arbetsmarknadsetablering.²⁸¹ Även individuella faktorer som inte är direkt knutna till tidigare förvärvat humankapital kan spela in, exempelvis hälsa.²⁸² På senare tid har också kulturella effekter på arbetsmarknadsetablering uppmärksamats.²⁸³

Men skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan utrikes och inrikes födda tycks också variera med de institutionella förutsättningarna i värdlandet. På ett övergripande plan förefaller

²⁷⁸ Helgertz (2010).

²⁷⁹ Se exempelvis Kahanec och Zimmermann (2011). I Arai & Vilhelmssons (2004) studie över personer som invandrat till Sverige mellan 1968 och 1991 var skillnaden i arbetslöshetsnivån 1992-95 mellan infödda och invandrare från de nordiska länderna bara mellan 9 och 23 procent, medan skillnaden mellan infödda och invandrare som kommit från icke EU-länder låg i spannet 69-101 procent. Även om variationen tycks vara särskilt stor i Sverige finns liknande resultat även för Nederländerna och Finland, se Roodenburg m.fl. (2003) och Sarvimäki (2010).

²⁸⁰ Pekkala Kerr & Kerr (2011).

²⁸¹ I viss mån kan ursprungsland också fånga kulturella skillnader, som i sin tur kan påverka arbetsmarknadsutfall. I en svensk studie noteras att ursprungslandet förklarar relativt mycket av variationen mellan länder i framtida arbetsmarknadschanser för kvinnliga invandrare med kort vistelsetid. Den tolkning som görs i studien är att skillnader mellan ursprungsländer när det gäller inställning till kvinnans roll i samhället och könsfördelning av ansvar för familj respektive arbete slår igenom i analysen. le Grand m.fl. (2013).

²⁸² Jfr. Case m.fl. (2005), Palloni m.fl. (2009).

²⁸³ Jfr Bisin m.fl. (2008). En studie av hur gästarbetare i Tyskland identifierade sig med sociala och kulturella uttryck för ursprungslandet respektive värdlandet, visade att de som hade en stark identifikation med båda länderna ha lättast att etablera sig, medan framför allt de som saknade kulturell identifikation med det nya landet hade svårt att etablera sig. Paradoxalt nog ur etableringssynpunkt kan enligt studien humankapitalbyggande i ursprungslandet som förstärker potentiellt användbara färdigheter på den nya arbetsmarknaden leda till högre identifikation med ursprungslandet, vilket i sig kan försvåra etablering. Constant och Zimmermann (2007).

det vara lättare för invandrare att etablera sig i liberala och framväxande marknadsekonomier än i koordinerade marknadsekonomier som Sverige.²⁸⁴ I en jämförande studie på aggregerade landdata finner Bergh (2013) exempelvis att länder med hög kollektivavtalsäckning har större skillnader i arbetsmarknads-etablering mellan inrikes och utrikes födda.²⁸⁵

Slutligen påverkas utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden av förekomsten av diskriminering på etnisk eller religiös grund. Sådan diskriminering förekommer på alla studerade länders arbetsmarknader, även om omfattningen varierar och dessutom är svår att mäta.²⁸⁶

Pensionsbeslutet beror mer på regler och normer än pengar

Den andra nyckelgruppen på den framtida arbetsmarknaden är äldre. Ökande medellivslängd och längre tid som friska gör att många äldre skulle kunna stanna längre på arbetsmarknaden än vad som är fallet i dag.

I en större forskningsöversikt om förutsättningar för ett längre arbetsliv konstateras att dagens äldre är bättre funktionellt rustade att arbeta efter den traditionella pensionsåldern än tidigare generationer. Dagens äldre har såväl bättre fysisk kondition som bättre kognitiva färdigheter än tidigare kohorter äldre.²⁸⁷ Äldre är också bättre utbildade i dag än tidigare.²⁸⁸ I kombination med den stigande medellivslängden och den tekniska utvecklingen som minskar behovet av tunga arbetsmoment finns det alltså goda

²⁸⁴ Guzi m.fl. (2015). De institutionella förutsättningarna definieras i detta fall i termer av "typer av marknadsekonomier" (*varieties of capitalism*), jfr Hall och Soskice (2001). I studien kontrolleras för ursprungsland, men inte för skillnader i flyktning- respektive arbetskraftsinvandring. Jfr Büchel och Frick (2005) samt Kogan (2006).

²⁸⁵ Bergh (2013) WP Ecipe 2013:4.

²⁸⁶ Se Riach och Rich (2002) för en översikt av experimentella studier av diskriminering på arbetsmarknaden i en mängd länder. Se även Dancygier och Laitin (2014). Diskriminering på arbetsmarknaden har förklarats såväl i termer av "smak", dvs. att arbetsgivare föredrar människor som exempelvis liknar dem själva (Becker [1957]), som i termer av "statistisk diskriminering", dvs. att arbetsgivare har mer eller mindre välgrundade förutfattade meningar om exempelvis humankapitalnivån bland människor av en viss grupp, vilket påverkar anställningsbeslutet (Arrow [1973]).

²⁸⁷ Rapport 2013/14:RFR8.

²⁸⁸ SOU 2012:28. Andelen män 55-64 år med låg utbildning har minskat från 57 procent 1985 till mindre än 30 procent 2010. Bland kvinnor är nedgången ännu mer dramatisk, från 64 till 25 procent. Andelen med eftergymnasial utbildning har i det närmaste fördubblats.

funktionella förutsättningar för att äldre i framtiden ska kunna stanna kvar längre på arbetsmarknaden. En viktig faktor att notera i sammanhanget är dock att den individuella variationen i dessa avseenden är stor och att variationen i funktionalitet också ökar med stigande ålder.²⁸⁹

Individens ekonomiska situation är av betydelse för hans eller hennes beslut om att förlänga arbetslivet. Det är emellertid inte självklart vilken effekt en högre arbetsinkomst, jämfört med en lägre, har för pensionsbeslutet.²⁹⁰ Avvägningen påverkas av vilka incitament skatte- och pensionssystemen ger vid fortsatt arbete, samt på hur individerna värderar den ökade fritid som pensionering innebär i förhållande till värdet av de varor och tjänster som skulle kunna köpas med en högre arbetsinkomst. En högre arbetsinkomst leder till ett större inkomstbortfall vid pensionering, vilket gör pensionsbeslutet relativt sett dyrare. Detta skapar en substitutions-effekt som ger individen incitament att öka sitt arbetsutbud, exempelvis genom att fortsätta arbeta. Substitutionseffekten motverkas dock av inkomsteffekten som innebär att man vid en högre inkomst efterfrågar mer fritid och har råd att gå i pension tidigare. Om substitutionseffekten är den dominerande kan förändringar som leder till att det blir mer lönsamt att fortsätta arbeta förväntas vara ett effektivt sätt att öka arbetsutbudet.²⁹¹ Om inkomsteffekten är den dominerande kan däremot en sådan förändring i de relativa incitamenten i välfärds- och skattesystem få motsatt effekt på äldres arbetsutbud.²⁹²

Pensionsåldersutredningen drog slutsatsen att individens pensionsbeslut i relativt hög utsträckning tycks bero på icke-pekuniära faktorer, framför allt vissa pensionsregler och pensioneringsnormer.²⁹³ Livspartnern och den närmaste sociala omgivningen, liksom kollegers pensionering, är också viktiga för när man

²⁸⁹ Rapport 2013/14:RFR8.

²⁹⁰ SOU 2010:85.

²⁹¹ Bolin m.fl. (2008) innehåller en studie av vägarna ut från arbetsmarknaden, i synnerhet förtidspensioneringen, den förtida ålderspensionen samt förekomsten av gyllene handslag och deras konsekvenser.

²⁹² Jfr. exempelvis Autor och Duggan (2007).

²⁹³ SOU 2012:28. Det gäller särskilt för äldre med lägre förvärvsinkomst.

väljer att gå i pension.²⁹⁴ På lång sikt är det sannolikt att även dessa faktorer i viss mån påverkas av pekuniära incitament.

Arbetsmiljöfaktorer som beror på arbetets innehåll och organisation är också av betydelse.²⁹⁵ Även hälsa – som i sin tur kan bero på arbetsmiljöfaktorer – kan spela roll, men de som haft bräcklig hälsa har i många fall redan lämnat arbetsmarknaden i ett tidigare skede. Det är främst personer som är lågutbildade, de med fysiskt påfrestande arbeten och de med mer frekventa hälso-problem som lämnar på ett tidigt stadium.²⁹⁶

En studie som gjordes till Pensionsåldersutredningen visade att de som haft inkomst av eget företagande hade knappt hälften så stor sannolikhet att sluta förvärvsarbete, jämfört med dem som inte haft det.²⁹⁷ Ju högre utbildning desto större var sannolikheten att man fortsatte förvärvsarbete efter 65 års ålder. Även kön och civilstånd visade sig spela roll. Studiens resultat sammanfattades som att ”den som förvärvsarbetar efter 65 års ålder är en välutbildad ensamstående man med god hälsa, som är egen företagare och som har turen att möta en arbetsmarknad med låg arbetslöshet”.²⁹⁸

Nyckelgruppernas etablering varierar med individförutsättningar

Sverige är ett internationellt sett mycket framgångsrikt land när det gäller att få människor som kan arbeta att också befinna sig på arbetsmarknaden, vilket på lång sikt är vad som leder till en hög sysselsättningsgrad. I den största gruppen på arbetsmarknaden – inrikes födda mellan 25 och 54 år – var arbetskraftsdeltagandet 2014 hela 93 procent. I denna grupp finns alltså en relativt begränsad potential för att öka arbetsutbudet genom ökad sysselsättning.

²⁹⁴ Kvinnor anpassar sig i högre utsträckning till maken än vice versa. SOU 2010:85. Jfr SOU 2012:28.

²⁹⁵ Rapport 2013/14:RFR8. Möjligheter till utveckling och inflytande på arbetet, ansvar för andra, tillfredsställelse med arbetstiderna och meningsfulla arbetsuppgifter är betydelsefulla för om man vill pensioneras eller stanna kvar i arbetslivet.

²⁹⁶ SOU 2010:85.

²⁹⁷ Det kan noteras att den överlägset största gruppen egenföretagare äldre än 65 år är verksamma inom jordbruk, skogsbruk och fiske (ca 30 000 personer 2013 enligt SCB:s RAMS-statistik). I många fall kan det alltså antas handla om lantbrukare som fortsätter att arbeta på egen gård efter 65 års ålder.

²⁹⁸ Ibid., s. 82.

För att öka arbetsutbudet och i förlängningen skapa nödvändiga resurser till framtidens offentligt finansierade välfärdstjänster bör fokus därför huvudsakligen ligga på de nyckelgrupper där många fortfarande befinner sig utanför den svenska arbetsmarknaden eller är arbetslösa, främst utrikes födda och äldre. Inom båda grupperna finns emellertid stora individuella variationer när det gäller förutsättningarna för ett ökat arbetsutbud. För äldre förefaller normer om pensionering och attityder i närmiljön spela stor roll för viljan till ett längre arbetsliv. När det gäller utrikes födda spelar humankapitalfaktorer som ofta har att göra med individernas ursprungsland stor roll för möjligheterna till etablering.

4.1.2 Teknisk utveckling ställer nya krav på arbetskraften

Förändringen i efterfrågan på framtida arbetskraft beror till stor del på den tekniska utvecklingen. Tekniska landvinningar ställer krav på att arbetskraften har eller kan skaffa sig den utbildning eller de färdigheter som krävs för att producera nya typer av varor och tjänster. Om den tekniska utvecklingen är snabbare än människors möjlighet att ställa om till de nya kraven finns en risk att denna typ av omställningsprocess åtminstone på kort sikt leder till arbetslöshet. Den brittiske ekonomen John Maynard Keynes varnade redan i början av 1930-talet för riskerna för fenomenet, som han kallade teknologisk arbetslöshet.²⁹⁹ Slutsatsen var dock i grunden optimistisk. Keynes menade att problematiken vid teknikskiften var övergående och att det så småningom skulle räcka med att arbeta femton timmar i veckan.

Ny teknik gynnar högutbildade på arbetsmarknaden

Ny teknik påverkar inte arbetslivet på ett likformigt sätt, utan med en skevhet i förhållande till vilken utbildning eller kunskap en viss arbetstagare har, eller hur kvalificerad en arbetsuppgift är. I forskningen om den tekniska utvecklingens – och mer specifikt

²⁹⁹ Keynes (1933). "We are being afflicted with a new disease of which some readers may not have heard the name, but of which they will hear a great deal in the years to come – namely, technological unemployment."

IKT-utvecklingens – effekt på arbetsmarknaden har man pekat på att arbetskraftens färdigheter spelar stor roll för hur dess arbete påverkas.³⁰⁰ Grundtanken är att ny teknik, exempelvis IKT, fungerar som ett komplement vid utförandet av vissa högkvalificerade arbetsuppgifter (*high-skill bias*), exempelvis i form av datorer som snabbt kan utföra de beräkningar som används i ett analysarbete. Omvänt fungerar IKT som ett substitut vid utförandet av vissa lågkvalificerade arbetsuppgifter, exempelvis i form av robotar som kan ersätta manuell montering av en produkt i en fabrik.

Skevheten i hur den nya tekniken påverkar olika typer av arbetsuppgifter – som komplement eller substitut – kan i sin tur ge upphov till ökade löneskillnader. Om det finns brister i lönebildningsmekanismen kan teknikutvecklingen i stället ge upphov till skillnader i den relativa sysselsättningen, med en tillväxt i högkvalificerade jobb, men utan någon motsvarande tillväxt av lågkvalificerade jobb.

Den förklaringsmodell som säger att utbud och efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft (knuten till teknikutvecklingen) förklarar den relativa löneutvecklingen har också varit relativt framgångsrik empiriskt. Goldin och Katz (2008) menar exempelvis att utvecklingen av lönepremien för en collegeutbildning i 1900-talets USA i huvudsak kan förklaras av en relativt enkel utbudsefterfrågemodell.³⁰¹

Från uppgradering till jobbpolarisering

På senare tid har emellertid detta synsätts empiriska förklaringskraft när det gäller IKT-utvecklingens effekter kommit att delvis ifrågasättas.³⁰² Det finns tecken som tyder på att IKT-utvecklingen i såväl USA som OECD-området som helhet lett till ett mönster

³⁰⁰ Den dominerande teorin på området är den s.k. SBTC-teorin, (*skill-biased technological change*).

³⁰¹ Under den senare delen av 1900-talet bidrog det relativt sett lägre utbudet av universitetsutbildade arbetstagare till att de högkvalificerades relativlöner därefter stigit. Men framför allt skapade den snabba IKT-utvecklingen – i form av persondatorerna och senare informationstekniken – som tog fart i början av 1980-talet en stark efterfrågan på högkvalificerade arbetstagare, som ökade deras relativlöner. Jfr Kreuger (1993), Johnson (1997), Katz och Autor (1999).

³⁰² Card & DiNardo (2002), Autor m.fl. (2006), Acemoglu och Autor (2011), Autor (2014).

där såväl relativlöner som sysselsättning polariserats snarare än uppgraderats, med ökade andelar i de högsta och lägsta segmenten och minskade andelar i mittensegmenten.³⁰³ Både i amerikanska och i europeiska data finns de senaste 20–30 åren tecken som tyder på att det arbete som utförs i samhället – mätt som exempelvis arbetade timmar – i allt högre utsträckning utförs i antingen högkvalificerade eller lågkvalificerade typer av arbeten medan arbeten som kräver medelhöga kvalifikationer utgör en minskande andel av den totala arbetsmarknaden.³⁰⁴

Det förefaller med andra ord inte som om IKT-utvecklingen på något linjärt sätt är mer gynnsam ju högre kvalifikationer ett arbete kräver. En möjlig förklaring till det har i forskningen formulerats i den s.k. *rutinarbetshypotesen*.³⁰⁵ Denna hypotes kopplar jobbpolariseringen till IKT-innovationernas snabba produktivitet-utveckling och fallande realpriser.³⁰⁶ *Rutinarbetsuppgifter* är, enligt hypotesen, vanliga i många medelkvalificerade kognitiva och manuella arbeten, som administrativa assistenter, bokförings- och redovisningsassistenter, montörer och maskinförare. Eftersom dessa arbeten innehåller många arbetsuppgifter som följer preciserade, väl definierade moment kan uppgifterna kodas så att de i stället kan utföras av maskiner. Det är viktigt att notera att rutinarbetshypotesen inte förutspår att värdet eller förekomsten av dessa arbetsuppgifter sjunker, utan bara den andel av den totala mängden arbetade timmar som behöver läggas på dem.³⁰⁷

Automatiseringen av rutinarbetsuppgifter medför att den relativa efterfrågan på arbetskraft som kan utföra komplementära, icke-rutinartade arbetsuppgifter ökar. I analysen delas dessa arbetsuppgifter upp i två huvudkategorier som skiljer sig markant åt i kvalifikationskrav: abstrakta respektive manuella arbetsuppgifter.

³⁰³ Atkinson (2008).

³⁰⁴ Acemoglu och Autor (2010) och Goos m.fl. (2014). Se även exempelvis Eurofound (2011) och Michaels m.fl. (2014).

³⁰⁵ Ursprungligen utvecklad i Autor m.fl. (2003). På engelska oftast kallad *Routine-biased technological change (RBTC)*, eftersom den är en vidareutveckling av SBTC-teorin.

³⁰⁶ Ett mått på den explosionsartade utvecklingen, som redovisas i Nordhaus (2007), är att skillnaden i ren beräkningskraft mätt från 1850 (med i stort sett manuella beräkningar) till 2006 motsvarar en faktor om ca 2 biljoner. Om man i stället mäter arbetskraftskostnaden för att utföra avancerad databehandling har den under samma period sjunkit ca 73 biljoner gånger. Den årliga förbättringstakten var relativt måttlig fram till 1940-talet, men fick sedan en exceptionell utveckling under 1980-talet, då den årliga takten i kostnadsminskningarna var ca 75 procent.

³⁰⁷ Jfr Graetz och Michaels (2015).

Abstrakta arbetsuppgifter är sådana som kräver problemlösningsförmåga, intuition och kreativitet och typiskt sett förekommer inom akademiska yrken och i ledarpositioner. Det som kallas *manuella arbetsuppgifter* ställer i stället krav på anpassningsförmåga, igenkänningsförmåga och mänsklig kontakt.³⁰⁸ Denna typ av arbetsuppgifter kräver ofta arbetstagare som har en tillräcklig fysisk eller social förmåga och som har möjlighet att vara fysiskt närvarande. Däremot krävs sällan någon högre formell utbildning. Som framgår av beskrivningen handlar icke-rutinartade manuella arbeten i hög grad om enklare tjänsteproduktion. Detta slags icke-rutinartade, manuella arbetsuppgifter är en typ av processer som är svåra för datorer och robotar att klara av, eftersom de kräver en anpassningsförmåga som – åtminstone än så länge – inte går att programmera.³⁰⁹

En förklaring till jobbpolariseringen i västvärlden skulle alltså kunna vara att efterfrågan på arbetskraft har förändrats. IKT-utvecklingen har medfört att efterfrågan på (mänsklig) arbetskraft har minskat, relativt sett, i yrken som präglas av medelkvalificerade, men rutinartade arbetsuppgifter eftersom de i hög utsträckning kan utföras av maskiner. Efterfrågan på arbetskraft till yrken som präglas av såväl abstrakta som av manuella arbetsuppgifter har relativt sett ökat, eftersom de kompletteras, eller i alla fall inte kan substitueras, av maskiner eller billig utländsk arbetskraft.³¹⁰

Även om den efterfrågedrivna polariseringen av arbetsmarknaden tycks vara en central trend, finns många studier som tyder på att den inte är allenaordande.³¹¹ Skillnader mellan länder i fråga om polariseringens genomslag kan i första hand antas bero på variationer i arbetskraftsutbud eller institutionella faktorer.

³⁰⁸ Att köra taxi, tillaga en måltid, lägga in en matta eller ge massage är exempel på arbetsuppgifter med många icke-rutinartade, manuella moment.

³⁰⁹ Autor (2014) gör en parallell till vad han kallar Polanyis paradox, dvs. att människors omedvetna kunskap om hur världen fungerar ofta överstiger den explicita förståelsen. Michael Polyani (1966) refererad i Autor (2014).

³¹⁰ Som visas i bl.a. Blinder och Kreuger (2013) och Goos m.fl. (2014) finns ett signifikant samband mellan hur rutinartade arbetsuppgifter är och hur lätta eller svåra de är att utlokalisera till länder med låga arbetskraftskostnader. Även om fenomenen är överlappande är sambandet inte fullständigt. Jfr. även Mandelman och Zlate (2014).

³¹¹ Eurofound (2013).

Tilltagande polarisering även i Sverige

Sverige brukar beskrivas som en liten, öppen ekonomi, som tillhör de främsta i världen när det gäller investeringar i kunskapsbaserat kapital.³¹² Mot den bakgrunden borde den tekniska förändring som en ökad robotisering och datorisering innebär ha fått en stark genomslagskraft på den svenska arbetsmarknaden.

Två större studier har gjorts av jobbpolarisering i Sverige. I Adermon och Gustavsson (2014) undersöks förändringar i sysselsättningen under perioden 1975–2005.³¹³ Författarna finner att förändringarna under den första halvan av perioden, 1975–1990, sannolikt inte kan förklaras av att efterfrågan ändrats på grund av den tekniska utvecklingen.³¹⁴ För perioden 1990–2005 finns däremot ett tydligt och signifikant polariserat mönster kopplat till arbetsuppgifternas innehåll, som kvarstår även vid kontroll för alternativa förklaringar.³¹⁵ I Åberg (2013) undersöks perioden 2000–2011 med likartade data, men yrken delas upp såväl efter lönekvintiler som efter utbildningskrav. Enligt båda sätten att mäta har det skett en jobbpolarisering under perioden 2000–2011.³¹⁶

Uppgraderade kvinnor, polariserade män

För att kunna föra analysen av den svenska arbetsmarknaden ytterligare framåt har Långtidsutredningen gjort vissa egna beräkningar av data från Yrkesregistret för perioden 2001–2013.³¹⁷

³¹² Andrews & Criscuolo (2013).

³¹³ Adermon och Gustavsson (2011). Data kommer från den s.k. LINDA-databasen och sysselsättningsförändringar mäts i helårsekvivalenter. Polariseringen mäts i förhållande till lönekvintiler med basåret 1975.

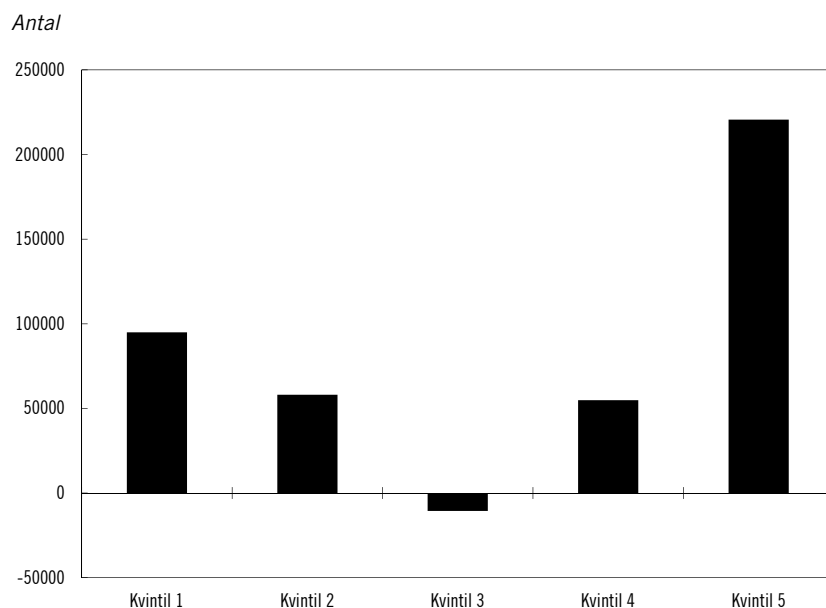
³¹⁴ Huvudsakligen återspeglar sysselsättningsutvecklingen 1975–90 i stället en utbudsförändring i form av kvinnornas inträde på den svenska arbetsmarknaden.

³¹⁵ Att rutinarbetshypotesen inte får stöd för perioden 1975–1990, men för perioden 1990–2005, tolkas som ett utslag av att datoriseringen av arbetsplatserna huvudsakligen inleddes på 1990-talet, vilket även får stöd i studier på bl.a. amerikanska data (Autor, Katz och Kearney [2008]). Slutsatsen att jobbpolariseringen beror av förändringar i arbetskraftsefterfrågan får ytterligare stöd av att även lönerna är polariserade för perioden 1990–2005 (men inte för 1975–1990).

³¹⁶ Polariseringen yttrar sig som minskningar av medelkvalificerade yrken med medelhöga löner, med en tydlig relativ tillväxt av lågkvalificerade yrken med låga löner – i synnerhet efter finanskrisen – samt med relativt små förändringar av högkvalificerade yrken med höga löner. Åberg (2013). Detta kontrasteras mot en tidigare studie då författaren snarare såg ett uppgraderingsmönster på den svenska arbetsmarknaden. Jfr Åberg (2004).

³¹⁷ Beräkningarna följer metoden som används i Goos m.fl. (2009) och baseras på lönestrukturstatistik och data från Yrkesregistret publicerad i SCB:s Statistikdatabas.

Figur 4.1 Förändringar i antal anställda 16–64 år per lönekvintil 2001–2013



Anm.: Kvintil 1 = låglönegrupp, ..., kvintil 5 = höglönegrupp.

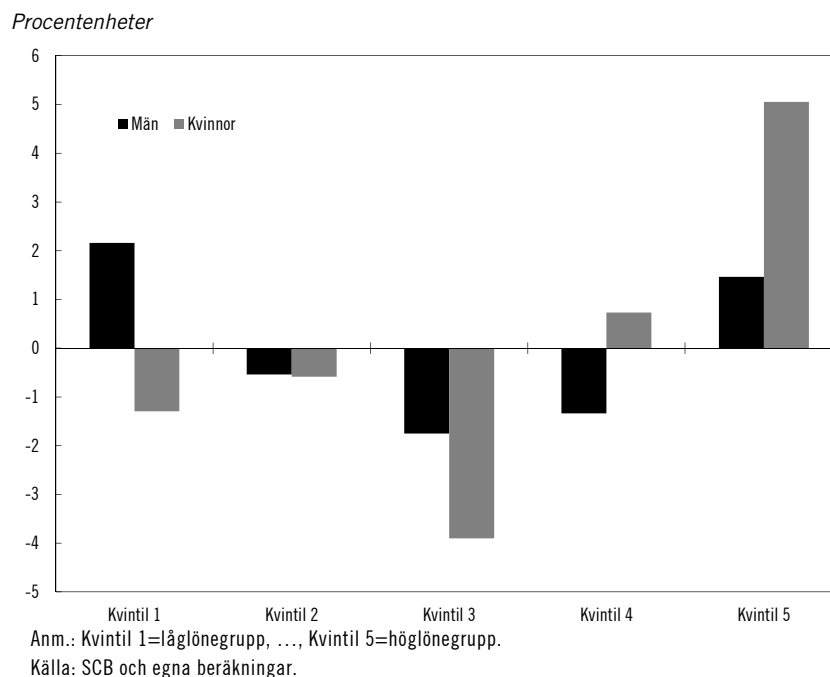
Källa: SCB Statistikdatabasen, Genomsnittlig månadslön, lön i fasta priser och lönespridning efter yrkesgrupp (SSYK 96) och kön. År 1996 – 2013, Anställda 16-64 år i riket efter yrke (SSYK 96), arbetsställets sektortillhörighet, ålder och kön. År 2001 - 2013 (2015) och egna beräkningar.

Av figur 4.1 framgår att jobbtillväxten i Sverige i absoluta tal uppvisat ett tydligt polariserat U-mönster under 2000-talet. Mönstret framgår även vid en relativ jämförelse, även om tillväxten av låglönejobb då är mindre tydlig. Tillväxten av höglönejobb respektive fallet bland medellönejobben skedde framför allt före finanskrisen, medan den måttliga tillväxten i låglönejobb främst skett efter krisen.

Yrkesgrupperna utgår från Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 96) på 3-siffrig nivå. Antalet yrkesgrupper skiljer sig åt mellan olika indelningar (män/kvinnor och privat/offentlig sektor) till följd av avsaknad data. För varje yrkesgrupp har den genomsnittliga lönen över samtliga år beräknats för respektive indelning. Baserat på den genomsnittliga lönen 2001-2013 har yrkesgrupperna delats in i kvintiler, med 20 procent av yrkesgrupperna i respektive kvintil. Eftersom yrkesgrupperna inte innehåller samma mängd anställda behöver inte varje kvintil motsvara 20 procent av det totala antalet anställda, men de avvikelser som förekommer är relativt små. För respektive kvintil har förändringar i antal eller andelar anställda mellan angivna år beräknats.

I jämförande studier från bl.a. Eurofound framstår polariseringen i Europa som ett huvudsakligen manligt fenomen, medan utvecklingen för kvinnor mer har karaktären av uppgradering.³¹⁸ Av figur 4.2 framgår att detta mönster är tydligt även i Sverige.

Figur 4.2 Förändring i respektive lönekvintils andel av antal anställda, män respektive kvinnor 2001–2013



För såväl kvinnor som män har medellönejobben minskat relativt sett. Men medan det bara är höglönejobben som stått för en relativ ökning bland kvinnorna (dvs. en uppgradering), har i stället både låglöne- och höglönejobb ökat bland männen. Skillnaderna mellan könen återspeglar delvis skillnader mellan sektorer, eftersom män i större utsträckning arbetar i privat sektor och kvinnor i offentlig sektor.³¹⁹ En samtidig analys av kön och sektorstillhörighet visar att

³¹⁸ Eurofound (2011). Skillnader mellan kvinnor (uppgradering) och män (polarisering) i Europa framgår också i exempelvis Oesch (2015).

³¹⁹ Under 2013 arbetade enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar 82 procent av anställda män i Sverige i privat sektor, 12 procent i kommunal sektor och 6 procent i statlig sektor. För kvinnor var fördelningen i stället 54, 39 respektive 6 procent.

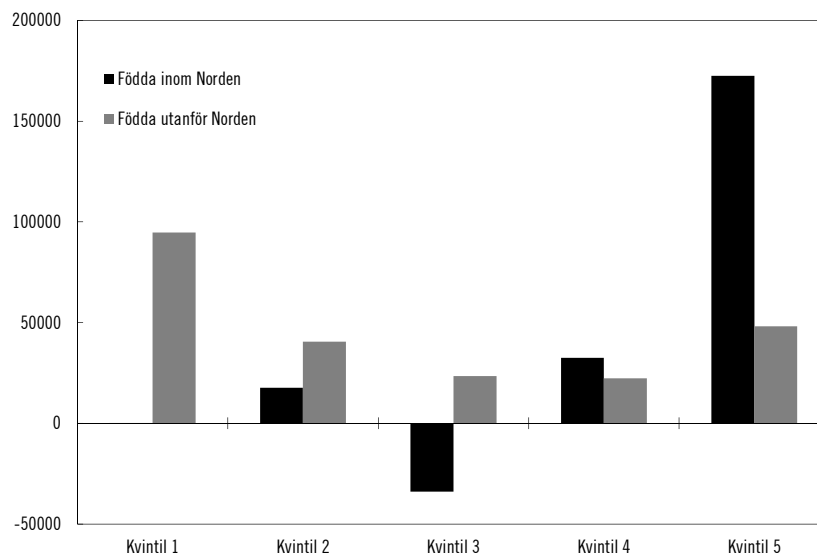
polarisering är det dominerande mönstret för såväl män som kvinnor i privat sektor, liksom för män i offentlig sektor. För kvinnor i offentlig sektor kan man däremot se en tydligt uppgraderande profil. I likhet med Eurofoundstudien kan man även i Sverige notera att den traditionella segregeringen på arbetsmarknaden verkar brytas upp av polariseringen genom att män i ökad utsträckning söker sig till traditionellt kvinnodominerade låglöneyrken.³²⁰

Det kan också vara intressant att jämföra utvecklingen för personer födda inom respektive utanför Norden. Figur 4.3 nedan visar den absoluta förändringen av antalet anställda under 2000-talet, men den relativa förändringen uppvisar ett likartat mönster. Situationen för utomnordiskt födda präglas av en polariserande jobbtillväxt, medan situationen för personer födda i Norden (inklusive Sverige) snarare präglas av uppgradering med en kraftig tillväxt i den översta lönekvintilen. Hela nettojobbtillväxten i den lägsta lönekvintilen har gått till personer födda utanför Norden.

³²⁰ För kvinnor i offentlig sektor finns däremot ingen sådan tendens utan mönstret är tvärtom uppgradering, med stora tapp i låglöneyrken som vård- och omsorgspersonal och kontorspersonal och samtidigt fler anställningar i specialistyrken inom vård, utbildning och ledarskap i de högre lönekvintilerna. I viss mån kan förändringarna för kvinnor inom de lägre decilerna också tolkas som ett utfall av att yrken inom exempelvis vård- och omsorg och städning övergått från offentlig till privat sektor.

Figur 4.3 Födelseregion Norden respektive utanför Norden: Förändring i respektive lönekvintils antal anställda 16–64 år. Sverige 2001–2013

Antal anställda



Anm.: Kvintil 1=låglönegrupp, ..., Kvintil 5=höglönegrupp.

Källa: SCB och egna beräkningar.

Polarisering eller uppgradering i framtiden?

I en studie från 2014 gjordes förutsägelsen att 53 procent av de anställda på den svenska arbetsmarknaden kommer att kunna ersättas av digital teknik under de kommande två decennierna (jämfört med 47 procent i USA). Det skulle enligt studien innebära att ca 2,5 miljoner jobb i Sverige påverkas.³²¹

Det är naturligtvis inte lätt att bedöma sannolikheten för en så stor förändring. De studier som gjorts av svenska förhållanden tyder på att en jobbpolarisering har skett även här, med början under 1980- eller 1990-talen. Troligen är utvecklingen kopplad till

³²¹ Fölster (2014). Studien har ambitionen att replikera Osborne och Frey (2013) motsvarande studie på amerikanska data. Författaren använder den sortering av yrken baserat på yrkesinnehållet som görs i Osbourne och Frey med utgångspunkt i den amerikanska O-netdatabasen.

datoriseringen av det svenska arbetslivet under denna period, men även robotiseringen i den svenska industrin torde vara en viktig faktor.

Samtidigt är det intressant att notera att delar av den svenska arbetsmarknaden förefaller vara undantagen från polariseringstrenden. För gruppen kvinnor i offentlig sektor syns ingen polarisering, utan i stället en uppgradering, medan polariseringsmönstret återfinns i privat sektor och för män i offentlig sektor. På motsvarande sätt förefaller polariseringstrenden starkare bland utrikes födda än bland inrikes födda. Det finns anledning att tro att dessa skillnader huvudsakligen beror på utbildningsfaktorer, i synnerhet utbildning. Kvinnor har under den studerade tidsperioden blivit allt mer välutbildade, i förhållande till män. Personer födda utanför Norden är i högre grad lågutbildade, och även i de fall de har en högre utbildning har det svårare att få arbeten som motsvarar utbildningen. En annan faktor i sammanhanget är att privat sektor är polariserad i högre utsträckning än offentlig sektor. Det huvudsakliga skälet tycks vara att medelinkomststyrkena – framför allt inom industrin – i högre utsträckning rationaliserats bort som en följd av den tekniska utvecklingen. Även SCB:s långsiktiga arbetsmarknadsprognos tyder på en polarisering med olika effekter för kvinnor och män.³²²

Även om tidsperspektivet är osäkert förefaller det sannolikt att en vidare teknisk utveckling i nästa steg kommer att påverka låglöneyrkena snarare än höglöneyrkena. Digitaliseringen har inte haft någon positiv, komplementär effekt på de enkla serviceyrkena, utan hittills har det bara varit svårt att substituera de dominerande arbetsmomenten. Givet att den tekniska utvecklingen fortsätter kan utslagningen av medellöneyrken antas sprida sig även till de

³²² SCB (2014b). Sysselsättningen inom industri m.m. bedöms fortsätta minska med närmare 45 000 personer till 2035, även om utvecklingen skiljer sig åt mellan olika delar av industrin. Samtidigt beräknas antalet förvärvsarbetande inom privata tjänster öka med ca 135 000, där ökningen väntas bli särskilt kraftig inom branscherna juridiska och ekonomiska konsulter, företagskonsulter samt fastighetsbolag och fastighetsförvaltare. Även sysselsättningen inom offentliga tjänster väntas öka kraftigt under prognosperioden, med sammanlagt omkring 360 000 personer. Den enskilt största sysselsättningsförändringen väntas ske inom äldreomsorgen där antalet förvärvsarbetande beräknas öka med närmare 180 000 personer till 2035. En stor ökning av sysselsättningen beräknas även inom hälso- och sjukvården.

enklare tjänsteyrkena, medan höglöneyrkena kan förväntas stå emot längre.³²³

Om denna trend fortsätter kommer många arbeten i den låglönade servicesektorn – som innehåller moment som i framtiden kan substitueras – inte att kunna vara någon betydande lösning på framtidens sysselsättningsproblem för personer med svaga färdigheter. Men det är även av ett antal andra skäl önskvärt att söka rikta in framtidens arbetsmarknad mot en generell uppgradering.

Ett sådant skäl är att jobbpolariseringslitteraturen inte bör tolkas som att det inte kommer att finnas något behov av medelkvalificerad arbetskraft i framtiden.³²⁴ För det första var fortfarande ca 646 000 personer i Sverige 2013 anställda i medelkvalificerade arbeten³²⁵, även om de enligt figur 4.1 minskat något under 2000-talet. För det andra förändras arbetsmarknaden så att man, även om de medelkvalificerade *rutinjobben* försvinner, kan förvänta sig både att det skapas helt nya medelkvalificerade jobb och att vissa tidigare hög- och lågkvalificerade jobb omvandlas till medelkvalificerade. Att den tekniska utvecklingen inte kommer att leda till att ”mitten försvinner” är viktigt att komma ihåg, inte minst när det gäller den framtida utbildningspolitiken.

4.2 Bestämningsfaktorer för en väl fungerande arbetsmarknad

I avsnitt 4.1 diskuterades vad som kan komma att hända med efterfrågan på arbetskraft som en följd av bl.a. den tekniska utvecklingen, globaliseringen och ändrade efterfrågemönster. Där diskuterades också nyckelgrupperna för att säkra ett högt arbetsutbud i framtiden. I detta avsnitt identifieras tre bestämningsfaktorer för en väl fungerande framtida arbetsmarknad. En väl fungerande arbetsmarknad är en arbetsmarknad med en hög nivå på sysselsättningen och en produktiv användning av arbets-

³²³ Berger och Frey (2013) pekar ut arbetsuppgifter som kräver kreativ intelligens (originalitet), mönsteravläsning i oordnade miljöer och social intelligens som sådana som visat sig särskilt svåra att automatisera.

³²⁴ Jfr Department for Business, Innovation & Skills (2013) och Autor (2015).

³²⁵ I detta fall definierat som de 20 procent av yrkena som utgör yrkeslönekvintil 3 i figur 4.1.

kraften, där arbetskraften kan matchas mot de krav som struktur-omvandlingen på arbetsmarknaden ställer.

De tre bestämningsfaktorer som kommer att vara i fokus för diskussionen är utbildning, arbetskraftens rörlighet och flexibilitet samt välfärdssystemens utformning.

4.2.1 Utbildning påverkar både produktivitet och sysselsättning

En väl utbildad arbetskraft, med kunskaper och färdigheter som motsvarar de krav som ställs på en framtida arbetsmarknad, är central. Utbildning leder dock inte med nödvändighet i sig till högre sysselsättning och lägre arbetslöshet, utan i första hand till högre produktivitet, som i sin tur ger högre löner och levnadsstandard. På en arbetsmarknad som den svenska – där socialförsäkringar och avtal gör att de lägsta reservationslönerna är höga i ett internationellt perspektiv – blir emellertid kopplingen mellan individens humankapital och sysselsättning tydlig. På en annan sorts arbetsmarknad med en väsentligen lägre lägstalönenivå är kopplingen mellan utbildning och sysselsättning mindre tydlig.

För individens arbetsmarknadsutfall i Sverige är utbildning viktigt inte minst för att den ger de färdigheter som behövs för att bli anställningsbar. Men det faktum att en individ genomgått en utbildning kan också skicka en positiv signal till en potentiell arbetsgivare om den framtida produktiviteten. Utbildning samvarierar också positivt med de flesta arbetsmarknadsindikatorer: personer med hög utbildning är i högre utsträckning i arbetskraften, i högre utsträckning sysselsatta, i lägre utsträckning arbetslösa och har högre lön.³²⁶

Även ur samhällets perspektiv är det gynnsamt att ha en befolkning med ett högt humankapital, där utbildning utgör en viktig del. Hög utbildningsnivå i befolkningen samvarierar generellt med hög tillväxt och produktivitet i ekonomin, även om det inte är lätt att klarlägga orsakssambandet. Hög utbildningsnivå har också positiva effekter på faktorer som hälsa och livslängd, politiskt

³²⁶ En del av effekten kan emellertid bero på selektionsbias, dvs. att människor med goda förmågor både har bättre förutsättningar att utbilda sig och att lyckas väl på arbetsmarknaden.

aktiva medborgare, brottslighet och produktiviteten i nästa generation.³²⁷

Individernas utbildning är alltså inte bara till nytta för dem själva utan också på olika sätt för det omgivande samhällets välbefinnande.³²⁸ Det gör att det offentliga åtagandet för att underlätta utbildning – i form av offentligt finansierad och utförd utbildning liksom olika typer av studiemedelssystem – i många länder är relativt omfattande. Genom det offentliga åtagandet kan också möjligheter till utbildning fördelas jämnare över befolkningen än vad som annars skulle bli fallet, genom att även individer som inte själva hade haft möjlighet att privat finansiera en utbildning får tillgång till sådan. Därmed tas den arbetskraftspotential som finns i befolkningen bättre till vara. Det är emellertid inte givet att alla typer av utbildning alltid ska vara helt kostnadsfria för individen, eftersom det skulle kunna riskera att leda till inlåsnings- och – ur samhällets perspektiv – överkonsumtion. Utbildningspolitiken innehåller därmed en grundläggande avvägning i fråga om hur stor det offentligas roll ska vara i förhållande till den enskildes eget ansvar.

När det gäller grundläggande utbildning på grundskole- och gymnasienivå finns goda argument för att det offentligas roll ska vara dominerande. Även om efterfrågan på lågproduktiva tjänster ökar, går allt färre jobb i dag att klara utan de färdigheter som kommer av en grundläggande utbildning, varför det är samhälls-ekonomiskt lönsamt att alla ges chansen att tillägna sig dessa färdigheter. Gruppen som saknar grundläggande utbildning minskar i takt med att äldre generationer i den inrikes födda befolkningen lämnar arbetsmarknaden. Samtidigt sker ett inflöde av invandrare i yrkesverksam ålder, men med heterogen utbildningsbakgrund. För utrikes födda som invandrat till Sverige under 2000-talet hade närmare en tredjedel av gruppen 25-44 år 2013 en högskoleutbildning på tre år eller mer, vilket är ungefär samma nivå som inrikes födda i samma ålder. Samtidigt hade en femtedel av de utrikes födda som kommit under 2000-talet endast förgymnasial utbildning och en fjärdedel utbildning på gymnasienivå, medan motsvarande siffror för inrikes födda är 8 respektive 45

³²⁷ Björklund och Lindahl (2005).

³²⁸ Jfr Björklund m.fl. (2010).

procent.³²⁹ För att utnyttja den arbetskraftspotential som invandrarna utgör behövs därför ett väl avvägt offentligt åtagande anpassat till individernas förkunskaper.

Den tekniska utvecklingen, inte minst digitaliseringen, liksom Sveriges position i de globala värdekedjorna, kan förväntas leda till en ökad efterfrågan på individer med högre, eftergymnasial utbildning. Det är emellertid sannolikt att det framför allt är utbildningar som möter efterfrågan på högteknologisk arbetskraft eller från välfärdssektorerna som kommer att leda till arbete, medan utbudet riskerar att överstiga efterfrågan på många andra högre utbildningar. Därmed ökar också vikten av en förbättrad matchning och väl informerade studieval.

Individer kommer sannolikt att befinna sig längre tid på arbetsmarknaden, samtidigt som strukturomvandlingen gör att kraven förändras under ett och samma arbetsliv. Det kommer att ställa högre krav på att individer upprätthåller och förändrar sitt humankapital i linje med skiftande efterfrågan. Möjligheterna för den som förlorat arbetet att återgå till tidigare yrke kan antas minska och behovet av omställning öka, i synnerhet för personer i traditionellt manliga yrken, där man kan förvänta sig att arbeten går förlorade. Här finns också en mer generell avvägning att göra såväl för individer som för samhället. Ska utbildningssystemet vara utformat för att styra framför allt mot specialister med internationellt konkurrenskraftig spetskompetens eller framför allt mot generalister som är bättre rustade att klara omställningar på arbetsmarknaden?³³⁰

Utformningen av utbildningssystemet är sannolikt den viktigaste faktorn när det gäller hur ett lands utbildningsförutsättningar utvecklas. Men även faktorer som vilken utbildningspremie olika utbildningar ger och vilka effekter skattesystem har är av betydelse. Detta innebär att arbetsgivarna och det offentliga bortom utbildningssystemet också har viktiga roller att spela.

³²⁹ SCB (2015d). Se vidare SCB (2014a).

³³⁰ Jfr von Greiff (2008).

4.2.2 Rörlighet och flexibilitet underlättar matchning

Arbetskraftens rörlighet och flexibilitet är ytterligare en viktig faktor för en väl fungerande arbetsmarknad. Strukturiomvandling ställer inte bara krav på att arbetskraften uppdaterar och växlar kompetens i takt med förändrade krav, utan också på att människor har möjlighet att flytta dit arbetstillfällena finns och har tillgång till en (fysisk eller digital) infrastruktur som möjliggör större arbetsmarknadsområden. Men arbetskraftens yrkesmässiga, och indirekt också geografiska, rörlighet påverkas även av faktorer som arbetsmarknadens reglering och arbetsmarknadspolitikens utformning.

Rörlighet på arbetsmarknaden kan ha positiva effekter på bl.a. produktivitet, reallöner och sysselsättning. I studier på amerikanska data har man funnit att rörlighet har stora positiva effekter på sysselsättning, särskilt bland män, unga och personer med låg utbildning.³³¹

En förutsättning för rörlighet på arbetsmarknaden är att individerna har möjlighet att söka sig till de regioner där det finns en efterfrågan på arbetskraft. Det kräver en väl fungerande bostadsmarknad. Höga transaktionskostnader vid flytt kan minska benägenheten att flytta. Forskningen pekar på att upplåtelseformerna spelar roll för hushållens rörlighet och att förekomsten av hyresrätter, på en fungerande marknad, underlättar rörligheten. I princip ska hyresrätten stå för en mer flexibel form av boende, eftersom transaktionskostnaderna vid flytt är lägre än när man äger sitt boende. Särskilt den privata uthyrningens betydelse har betonats i flera länder under senare år. Flera internationella studier visar också att de som bor i en privat hyresrätt är mer rörliga än andra, vilket dock inte verkar gälla i Sverige (se avsnitt 4.3.2).³³²

Stads- och samhällsplaneringen är också av vikt i sammanhanget. Tätbefolkade orter med omfattande näringsverksamhet ger många människor ett brett urval arbetsplatser i närområdet. En väl utbyggd infrastruktur kan vidga arbetsmarknadsregionerna och därmed minska trycket på bostadsmarknaden samtidigt som matchningen på arbetsmarknaden kan förbättras.

³³¹ Davis och Haltiwanger (2014).

³³² För en mer detaljerad beskrivning av hyresmarknaden i andra länder se SOU 2015:48, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015.

Det är emellertid inte bara de rent planmässiga förutsättningarna för rörlighet – som bostäder och infrastruktur – som påverkar rörligheten på arbetsmarknaden. En faktor som ofta lyfts fram som betydelsefull när det gäller yrkesmässig rörlighet är arbetsmarknadsregleringen. Ett vanligt forskningsresultat är att sysselsättnings- eller arbetslöshetsnivåer generellt inte påverkas av hur regleringen är utformad, medan marginalgrupper på arbetsmarknaden (ungdomar, invandrare m.fl.) missgynnas av en strikt arbetsrätt. Ökad användning av tidsbegränsade kontrakt när reglerna för tillsvidareanställningar är strikta bidrar till ökad segmentering på arbetsmarknaden. Arbete på frilansbasis via digitala tjänsteförmedlingsplattformar inom den kollaborativa ekonomin (se kapitel 2) kan skapa större flexibilitet på arbetsmarknaden för personer som vill utföra kortare tjänsteuppdrag på sin fritid. Samtidigt riskerar dessa personer att falla utanför många av de vanliga skyddsregelverken på arbetsmarknaden, eftersom varken de digitala tjänsteförmedlarna eller köparna av tjänsterna fungerar som arbetsgivare.³³³

Även arbetsmarknadspolitikens utformning påverkar hur god rörligheten är på arbetsmarknaden. Arbetslöshetsförsäkringen kan utgöra ett skyddsnät vid arbetslöshet som gör att individer är beredda att söka sig till mindre trygga, men mer produktiva arbeten i nya branscher. En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring kan också förbättra matchningen på arbetsmarknaden genom att ge en arbetssökande tid att försöka få ett arbete som motsvarar hans eller hennes produktivitet. Om arbetslöshetsersättningen är för hög eller betalas ut under för lång tid kan rörligheten emellertid i stället hämmas. En alltmer komplex arbetsmarknad med kortare och mer individuellt anpassade anställningar kan öka efterfrågan på arbetslöshetsförsäkring, samtidigt som utformningen blir mer komplicerad.³³⁴

Aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser har ofta som delsyfte att underlätta geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden, även om stödets effektivitet i detta avseende varierar. Genom förmedlingsinsatser kan de arbetssökande uppmärksammas på arbeten som de inte själva hittat eller övervägt. Arbets-

³³³ Jfr Felländer m.fl. (2015).

³³⁴ Jfr SOU 2011:2, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2011.

marknadsutbildningar kan underlätta yrkesmässig rörlighet genom omställning. Ekonomiskt stöd vid flytt och pendling till arbete och arbetsintervjuer kan förbättra den geografiska rörligheten. Vikten av i synnerhet förmedlings- och informationsinsatser kan antas öka på en arbetsmarknad som pga. teknisk utveckling och internationalisering kräver fler omställningar per arbetsliv.

4.2.3 Välfärdssystemens utformning påverkar via incitament

Utöver att förbättra arbetskraftens rörlighet kan utformningen av såväl skatter och transfereringssystem som välfärdstjänster antas ha en stark påverkan på bl.a. arbetsutbudet, i synnerhet i vissa grupper. Skatter och transfereringssystem påverkar även efterfrågan på arbetskraft via bl.a. individers reservationslön och stabiliseringseffekter i konjunktursvängningar. Väl fungerande välfärdssystem fyller en viktig roll både för individen och för samhället. För individen innebär välfärdssystemen inkomsttrygghet vid sjukdom eller arbetslöshet men även vid andra ekonomiskt utsatta skeden i livet genom inkomststöden (bidragen) t.ex. studenter och barnfamiljer.³³⁵ För samhället kan rätt utformade välfärdssystem vara ett verktyg för att åstadkomma ett ökat arbetsutbud genom att t.ex. ge föräldrar möjlighet att kombinera arbetsliv med korttidsfrånvaro för sjuka barn. Välfärdssystemen ger även möjligheter till omställning och återgång i arbete efter skada eller sjukdom, vilket kan antas bli en allt viktigare funktion på framtidens arbetsmarknad.³³⁶ De obligatoriska socialförsäkringarna kompenserar även för det marknadsmisslyckande som frivilliga försäkringar vid exempelvis sjukdom skulle ge upphov till, genom t.ex. risk för snedvridet urval (*adverse selection*).

Socialförsäkringarna finansieras huvudsakligen genom inkomstrelaterade skatter och avgifter, som inte är riskdifferentierade.³³⁷

³³⁵ Föräldraförsäkringen räknas till socialförsäkringarna, men är egentligen ingen försäkring i egentlig mening, eftersom föräldraskap, till skillnad från exempelvis sjukdom och arbetslöshet, inte kan betraktas som en försäkringsbar risk. Föräldraförsäkringen är istället att betrakta som en subvention till barnfamiljer (Ståhlberg 2014).

³³⁶ Även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är välfärdssystemen positiva då de jämnar ut individens inkomster mellan olika riskgrupper och olika perioder i livet. Utan obligatoriska försäkringar finns det risk för både för mycket och för lite sparande, vilket skulle leda till för låg respektive för hög konsumtion och därmed påverka välfärden.

³³⁷ Ståhlberg (2014).

Avvikelse från den försäkringsmässiga, riskdifferentierade premien kan medföra en samhällsekonomisk kostnad genom att det uppkommer en skattekil mellan vad som är privatekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt.³³⁸ Om skattekilen är stor skapas incitament för att minska arbetsutbudet och öka nyttjandet av välfärdssystemen. Den obligatoriska försäkringspremiens, dvs. skatter och avgifter, effekt på arbetsutbudet som varierar beroende på inkomstgrupp, eftersom det finns ett tak för ersättningsnivån, men inte för försäkringspremien.³³⁹ Den sammantagna generositeten i välfärdssystemen påverkar individens kostnad för att nyttja systemen och kan därför leda till förändrat arbetsutbud.³⁴⁰

För att minska den s.k. moraliska risken (*moral hazard*) finns en självrisk i de inkomstrelaterade försäkringarna – ersättningen är inte lika stor som den ordinarie lönen. Inom sjukförsäkringen finns även en karenstid innan sjuklön från arbetsgivaren betalas ut.³⁴¹ En alltför hög självrisk kan emellertid leda till att socialförsäkringarna underutnyttjas och då ge upphov till negativa externa effekter, t.ex. att individer går till arbete trots sjukdom och smittar kolleger.³⁴² Ett annat sätt att minska den moraliska risken är att införa kontrollsystem, i form av exempelvis krav på läkarintyg eller inlämnande av aktivitetsrapporter.³⁴³ En viktig faktor att ha i åtanke är att incitamenten till arbete inte enbart påverkas av villkoren i de obligatoriska socialförsäkringarna, utan även av villkoren i avtalsförsäkringar och andra kompletterande försäkringar, som gruppförsäkringar via fackförbund eller privata försäkringar.

³³⁸ Skattekilen anger skillnaden, i procent av arbetsinkomsten, för individen mellan arbetsinkomst och ersättning från de inkomstrelaterade välfärdssystemen. Skattekilen utgörs av summan av den obligatoriska försäkringspremiens (dvs. arbetsgivar- och egenavgifter), ersättningsnivån efter skatt och skattesatsen på arbetsinkomsten. Skatteverket (2007).

³³⁹ Wikström (2008).

³⁴⁰ Flera svenska studier har visat på förändringar i nyttjande av sjukförsäkringen vid förändringar i ersättningen, bl.a. Pettersson-Lidbom och Skogman Thoursie (2006) och Johansson och Palme (2004).

³⁴¹ Ståhlberg (2014). Pettersson-Lidbom och Skogman Thoursie (2013) fann exempelvis att när karenstiden togs bort och ersättningen ökade för sjukfall kortare än 14 dagar så ökade antalet nya sjukfall, men antalet långa fall minskade. Pettersson-Lidbom och Skogman Thoursie (2013).

³⁴² Edebalk m.fl. (1998).

³⁴³ Beroende på kostnaden för sådana kontroller kan även självrisken varieras, på så sätt att billigare kontroller kan ge lägre självrisk. Ståhlberg (2014).

Sådana försäkringar minskar den privatekonomiska kostnaden för att vara frånvarande från arbetet.³⁴⁴

De inkomstrelaterade ersättningarna (i t.ex. sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen) har, i förhållande till de behovsprövade, en positiv effekt på arbetsutbudet genom att de dels innehåller ett kvalificeringskrav som förutsätter arbete, dels har ersättningar som ökar när arbetsinkomsten ökar upp till en viss nivå. Även nedtrappning av ersättningen vid vissa bestämda tidpunkter fungerar som stärkta incitament till arbete. Behovsprövade bidrag och inkomstprövade garantinivåer som t.ex. försörjningsstödet, har av olika skäl inte samma positiva utformning ur arbetsutbudssynpunkt. De beräknas på hushållets inkomster på ett sådant sätt att ökade inkomster resulterar i lägre ersättning. Dessa marginaleffekter kan leda till lägre incitament att höja sina inkomster genom att t.ex. öka arbetsutbudet.³⁴⁵ På en framtida arbetsmarknad där färre kvalificerar sig till ersättning från de obligatoriska socialförsäkringarna, till följd av fler korta anställningar eller egenföretagande, blir det särskilt viktigt att även de behovsprövade bidragssystemen utformas på ett sätt som inte skapar höga marginaleffekter till arbete.

4.3 Svenska styrkor och svagheter

Som framhölls i kapitel 1 har Sverige på flera sätt en väl fungerande arbetsmarknad. Inte minst ligger såväl arbetskraftsdeltagandet som sysselsättningen internationellt sett högt bland både kvinnor och män. I kapitel 2 påpekades dock att antalet arbetade timmar kommer att behöva öka ytterligare för att skapa resurser till att finansiera de offentliga välfärdsåtagandena i framtiden. En viktig utgångspunkt när det gäller att bedöma hur väl den svenska arbetsmarknaden kommer att fungera i framtiden är därför dess förmåga att stimulera ett ännu högre arbetsutbud.

Sverige har flera outnyttjade källor till ett sådant högre framtida arbetskraftsutbud. En viktig sådan källa är utrikes födda, som i dag har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. En annan viktig källa

³⁴⁴ Sjögren Lindquist och Wadensjö (2011).

³⁴⁵ Pettersson och Palmer (2010).

är de äldre, som med bättre hälsa och ökad livslängd skulle kunna stanna längre på arbetsmarknaden. Det rör sig i viss mån även om kvinnor, som skulle kunna öka sitt arbetskraftsutbud i termer av längre arbetstid. Slutligen finns en viss potential i att tidigarelägga ungdomars etablering på arbetsmarknaden genom effektivare utbildning.

I föregående avsnitt identifierades ett antal bestämningsfaktorer för en väl fungerande arbetsmarknad. I detta avsnitt undersöks de styrkor och svagheter som Sverige har med avseende på dessa bestämningsfaktorer.

4.3.1 Utbildning ger de färdigheter som behövs för arbete

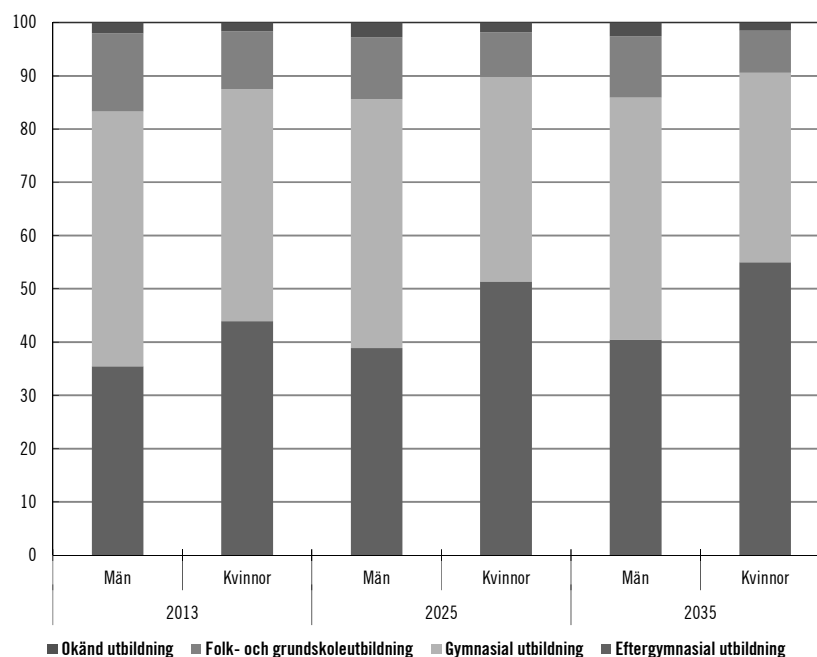
Sverige har internationellt sett en relativt välutbildad arbetskraft. År 2013 var andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder (25–64 år) som har en eftergymnasial utbildning 37,0 procent, vilket är ca 4 procentenheter över genomsnittet i OECD. Omvänt har Sverige den 8:e lägsta andelen personer i yrkesverksam ålder med endast förgymnasial utbildning – 11,8 procent vilket är långt under OECD-genomsnittets 23,4 procent.³⁴⁶

Det är framför allt kvinnorna som svarar för den relativt framskjutna svenska positionen. Som framgår av SCB:s långtidsprognos för befolkningens utbildningsnivå i Sverige förefaller könsskillnaderna i utbildningsnivå, dvs. att kvinnor i genomsnitt är högre utbildade än män, förstärkas i framtiden.

³⁴⁶ OECD database, Education attainment, <https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm>

Figur 4.4 Utbildningsnivåer 20-64 år 2013-2035

Procent



Källa: SCB, Trender och prognoser 2014.

Även i SCB:s prognos för tillgång respektive efterfrågan på olika utbildningsinriktningar fram till 2035 är det tydligt att den stora efterfrågeökningen huvudsakligen kommer att ske i traditionellt kvinnodominerade sektorer, medan efterfrågan i många manligt dominerade sektorer krymper. Detta kommer att kräva förändringar i utbildningsval och omställningsinsatser, i synnerhet för vissa män.

Sverige har genom åren deltagit i ett antal storskaliga internationella studier av såväl skolelevers kunskaper³⁴⁷ som den vuxna befolkningens färdigheter, främst med koppling till läsförmåga, naturvetenskap och matematik. Sedan mitten av 1990-talet är resultaten jämförbara över tid och kan därför utgöra grund för en bedömning av hur kunskapsnivån i populationerna förändrats.

³⁴⁷ T.ex. PISA, TIMSS, PIRLS. För närmare detaljer hänvisas till Skolverket (2014).

Som nämndes i kapitel 3 har de svenska resultaten visat en fallande trend på samtliga områden och i de flesta av studierna motsvarar resultatförsämringarna sedan 1990-talet effekten av 1–2 års skolgång.³⁴⁸ Resultaten har även försämrats relativt jämförbara länder i t.ex. EU eller OECD. När det gäller den vuxna befolkningens färdigheter står sig Sverige fortfarande bra och tillhörde 2012 de främsta länderna i OECD enligt PIAAC. Den genomsnittliga färdighetsnivån i läsförmåga hade dock försämrats jämfört med nivån i mitten av 1990-talet.³⁴⁹ Dessutom verkar resultatförsämringarna i PISA-undersökningen sedan 2000 också ha gett avtryck i resultaten för motsvarande ålderskohorter i PIAAC,³⁵⁰ vilket tyder på att försämringar i skolresultaten kan ha långsiktiga effekter på humankapitalbildningen.

Utan gymnasieexamen blir inträdet på arbetsmarknaden svårt

Antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen med högst förgymnasial utbildning uppgick 2014 till ca 113 000 personer, vilket utgör 30 procent av samtliga inskrivna. Av dessa har ca 50 000 inskrivna en utbildningsnivå som inte motsvarar grundskola. Enligt myndigheten ökar andelen inskrivna med högst förgymnasial utbildning – för exempelvis fem år sedan var den 25 procent.³⁵¹ Arbetsförmedlingen pekar ut flera orsaker till utvecklingen, bl.a. att många avbryter eller lämnar den svenska gymnasieskolan utan slutbetyg och att en del nyanlända invandrare har kort utbildning.³⁵²

Att äldre i högre grad än yngre endast har förgymnasial utbildning tycks trendmässigt vara på väg att försvinna. Det är emellertid inte bara utrikes födda vuxna som svarar för ökningen av arbetskraft utan gymnasieexamen, utan även ungdomar som genomgått det svenska utbildningssystemet. I en stor studie av ungdomars arbetsmarknadsutfall noteras att andelen som lämnar

³⁴⁸ I Björklund m.fl. (2010) skattas effekten av ett års skolgång på utbildningsresultaten till ca 0,20–0,25 SD. Resultatförsämringarna sedan mitten av 1990-talet i de olika studierna skattas av Holmlund m.fl. (2014) kap 6.2. till mellan 0,2 och 0,4 SD.

³⁴⁹ Björkeng och Lagerström (2014).

³⁵⁰ Gustafsson m.fl. (2014).

³⁵¹ Andelen med högst förgymnasial utbildning i befolkningen uppgick till 17 procent.

³⁵² Arbetsförmedlingen (2014).

gymnasieskolan med slutbetyg har gått ned sedan mitten av 1990-talet.³⁵³ Studien finner att etableringstidpunkten för dem som lämnade utbildningsväsendet utan slutbetyg från gymnasiet har senarelagts det senaste decenniet. Det är även tydligt att andelen som etablerar sig på arbetsmarknaden är betydligt lägre – mätt vid alla åldrar – bland dem som saknar slutbetyg. Skillnaden i arbetsmarknadsetablering mellan samtliga 25-åringar födda 1985 och dem som saknade slutbetyg var t.ex. närmare 15 procentenheter.

Två ungdomsgrupper visar sig enligt ovan nämnda analys vara särskilt utsatta när det gäller att klara en gymnasieexamen: ungdomar med funktionsnedsättning och ungdomar som antingen är utrikes födda eller har utländsk bakgrund.³⁵⁴ När en analys görs av fyra arbetsmarknadsutfall för individen vid 30 års ålder finns en oberoende, signifikant och för individen negativ effekt av att sakna gymnasiebetyg. Men även vid kontroll för om personen har ett slutbetyg från gymnasiet eller inte, så kvarstår signifikanta och för individen negativa arbetsmarknadseffekter av att vara utrikes född, att ha utländsk bakgrund eller att ha en funktionsnedsättning.³⁵⁵ Dessa gruppers bestående svårighet på arbetsmarknaden beror alltså delvis, men inte enbart, på att de är överrepresenterade när det gäller att inte ha ett slutbetyg från gymnasiet.

Nyckelgrupperna har i lägre utsträckning gymnasieexamen

När det gäller de två nyckelgrupperna äldre och utrikes födda kan man konstatera att äldre generellt har lägre utbildningsnivå än yngre. SCB framhåller i sin översyn av befolkningens utbildning 2012 att yngre personer med högre utbildning kontinuerligt ersätter äldre med lägre utbildningsnivå, vilket innebär att utbildningsnivån successivt stiger.³⁵⁶ I den äldsta åldersgruppen 65–74 år har hela 32 procent endast förgymnasial utbildning, medan 16 procent är högutbildade med minst 3-årig eftergymnasial

³⁵³ Engdahl och Forslund (2015).

³⁵⁴ Resultatet är likartat oavsett om utländsk bakgrund definieras som att en förälder eller båda föräldrarna har utländsk bakgrund.

³⁵⁵ Engdahl och Forslund (2015), s. 81 ff.

³⁵⁶ SCB (2013b).

utbildning. För befolkningen i yrkesverksam ålder, 25-64 år, är motsvarande siffror 13 respektive 27 procent.³⁵⁷

Av SCB:s specialstudie av utrikes föddas utbildning från 2014 framgår att andelen högutbildade med eftergymnasial utbildning 3 år eller längre, är lika hög bland inrikes som utrikes födda, 25 procent. Däremot har en högre andel av de utrikes födda än de inrikes födda endast förgymnasial utbildning, 20 respektive 11 procent. Skillnaden i utbildningsnivå mellan utrikes och inrikes födda är något större för kvinnor än för män. Som tidigare nämnts har många som har invandrat till Sverige under 2000-talets första decennium en högre utbildningsnivå än de som invandrat tidigare.³⁵⁸

Utbildningsnivån för personer som invandrat till Sverige varierar mycket beroende på vilka länder de utvandrat från. Till stor del kan skillnaderna förklaras med åldersstruktur, skälen för att invandrat till Sverige och vilken utbildningsstruktur som finns i det tidigare hemlandet. Det är naturligtvis positivt ur arbetsmarknadssynpunkt om fler utrikes födda är högutbildade. Samtidigt har det visat sig svårt för utrikes födda att tillgodogöra sig värdet av en högre utbildning från ursprungslandet på den svenska arbetsmarknaden.³⁵⁹ Språkbarriären är naturligtvis en viktig förklaring till detta, liksom diskriminering skulle kunna vara det. Det finns dock anledning att analysera om de färdigheter som en utbildning ger i olika utbildningssystem är lika användbara på den svenska arbetsmarknaden.³⁶⁰ Om så inte är fallet kan utrikes föddas human-kapital överskattas om det bedöms enbart utifrån utbildningsnivå.

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ Andelen högutbildade uppgår till 29 procent medan motsvarande andel bland de inrikes födda är 25 procent. En stor andel, 44 procent, av de som invandrat under 2000-talet är relativt unga (25–34 år), vilket till en del förklarar den höga utbildningsnivån.

³⁵⁹ Nordin (2007).

³⁶⁰ Giannelli och Rapallini (2015) studerar effekten av tidigare skolgång i ursprungslandet på matematikkunskaper uppmätta i det nya landet. De finner att minst ett års skolgång i ett ursprungsland som tillhör de bästa när det gäller matematikkunskaper ger elever avsevärd bättre resultat vid matematikprov i det nya landet, även vid kontroll för faktorer som föräldrars utbildningsnivå och socio-ekonomiska bakgrund. Även om den refererade studien inte avser högre utbildning ger den stöd till hypotesen att värdet av en viss mängd utbildning från ursprungslandet varierar med kvaliteten i den undervisning som bedrivs i ursprungslandet.

Svensk arbetsmarknad premierar färdigheter, inte ursprung

Utbildning är på många sätt en viktig förutsättning för arbete, dels i kraft av de färdigheter som individen tillägnar sig, dels som en signal om sådana färdigheter. Det kan dock vara av intresse att på ett mer direkt sätt undersöka hur färdigheter påverkar sannolikheten att få arbete. PIAAC-undersökningarna, som görs av OECD för att mäta vuxnas (16-65 år) färdigheter i de tre kunskapsområdena läsning, räkning och problemlösning med dator och internet, ger därför viktig information.

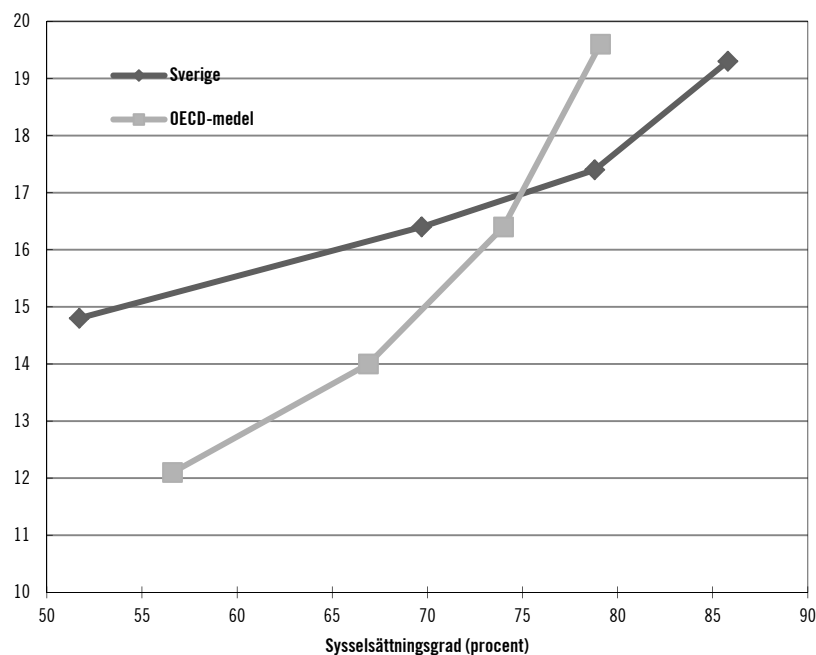
Sambandet mellan sådana grundfärdigheter och sysselsättning är starkt, vilket illustreras bl.a. i bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015 om utbildning.³⁶¹ Internationellt sett har Sverige en sammanpressad lönestruktur. Lönepremien på grundfärdigheter (mätt som resultat på PIAAC:s tester av läs-, räkne- och problemlösningsförmåga) är relativt låg. I figur 4.5 visas att den genomsnittliga timlönen stiger relativt långsamt med läsförmågan. En person med läsfärdigheter motsvarande den lägsta gruppen³⁶² i PIAAC tjänar knappt 15 köpkraftsjusterade dollar i timmen (i medianvärde), medan mediantimlönen hos dem med färdigheter motsvarande de två högsta grupperna stiger till drygt 19. Motsvarande siffror för OECD som helhet är drygt 12 respektive knappt 20 dollar, dvs. lönen stiger brantare med färdighetsnivån i OECD än i Sverige. Däremot sjunker risken för att bli arbetslös eller för att hamna utanför arbetskraften kraftigt ju högre färdighetsnivåer en individ har, mer i Sverige än i OECD som genomsnitt. Den lägsta färdighetsgruppen har lägre sysselsättningsgrad i Sverige än i OECD, medan de andra har högre.

³⁶¹ SOU 2015:90, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015.

³⁶² PIAAC-resultaten delas in i sex kunskapsnivåer (0-5), som i sin tur delas in i fyra färdighetsgrupper. Individer med kunskapsnivå 0 och 1 utgör en grupp med *otillräckliga* färdigheter, individer med nivå 2 utgör en grupp med *låga* färdigheter, individer med nivå 3 utgör en grupp med *goda* färdigheter och individer med nivåerna 4 och 5 bildar en grupp med *höga* färdigheter.

Figur 4.5 Sysselsättningsgrad och medianlön vid olika läsfärdighetsnivåer

Köpkraftsjusterade USD



Anm.: Markeringarna indikerar i stigande ordning medianlön och mediansysselsättning för personer med läsfärdigheter på högst nivå 1, nivå 2, nivå 3 respektive antingen nivå 4 eller 5 i PIAAC

Källa: OECD (2013) OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills.

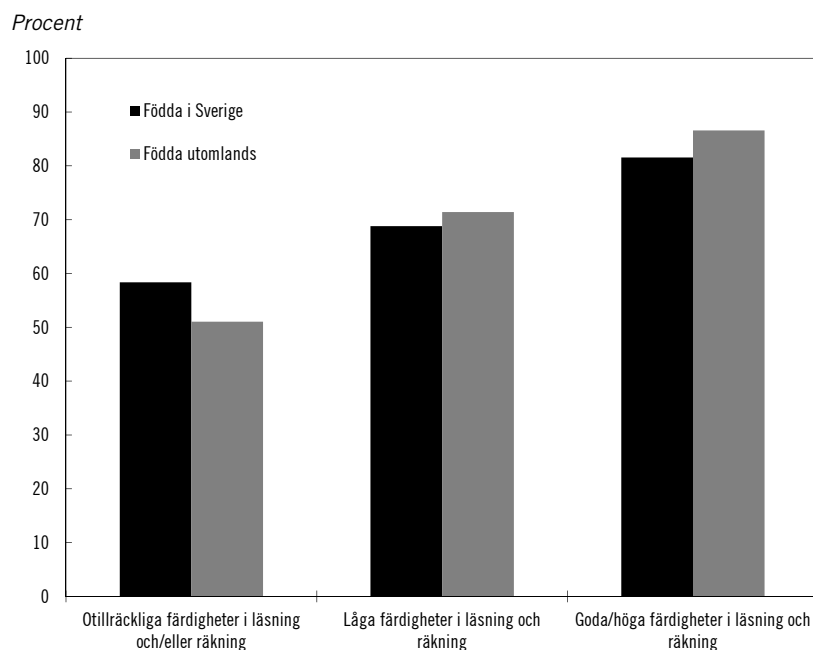
Oavsett åldersgrupp och ursprung är det en större andel som har ett arbete bland dem med goda eller höga färdigheter jämfört med personer med lägre färdighetsnivå. Bland nyckelgrupperna kan konstateras att för äldre (55-65 år) är det ca 30 procentenheter fler som arbetar bland dem med goda eller höga färdigheter jämfört med dem med otillräckliga färdigheter.³⁶³

För både utrikes och inrikes födda arbetar personer med högre färdighetsnivå i större utsträckning än personer med lägre färdighetsnivå. Andelen som har ett arbete är 87 procent för utrikes födda med goda eller höga färdigheter. Detta kan jämföras med 51 procent för utrikes födda med otillräckliga färdigheter i läsning och/eller räkning.

³⁶³ Det är tänkbart att nivån på färdigheter i denna grupp samvarierar med andra faktorer (exempelvis hälsa) som också påverkar arbetsmarknadsutfallet.

Ett mycket viktigt och positivt resultat från PIAAC-undersökningarna är att det inte finns några signifikanta skillnader mellan utrikes och inrikes födda när det gäller att ha ett arbete, om hänsyn tas till nivån på färdigheterna. Som framgår av figur 4.6 är chansen att ha arbete större ju högre färdighetsnivå en person har, och chansen är i princip lika stor för utrikes som för inrikes födda vid alla färdighetsnivåer.

Figur 4.6 Andel som har arbete av personer i åldern 16-65 år uppdelade på färdighetsnivåer i läsning och/eller räkning



Källa: SCB, Tema Utbildning, rapport 2015:2.

De lika möjligheterna att ha ett arbete om man har goda eller höga färdigheter kan inte heller förklaras med att utrikes födda i högre grad än inrikes födda skulle arbeta i yrken som inte motsvarar deras färdighetsnivå. Som framgår av tabell 4.1 skiljer sig exempelvis inte andelen som arbetar i ett yrke som kräver högskoleutbildning mellan inrikes och utrikes födda personer, bland dem i befolkningen 16-65 år som hade goda eller höga färdigheter i

läsning och/eller räkning.³⁶⁴ Det är t.o.m. en något högre andel utrikes födda (54 procent) än inrikes födda (49 procent) med goda eller höga färdigheter som har ett arbete som kräver högskoleutbildning.

Tabell 4.1 Andel i yrken med olika kvalifikationskrav 2012 bland personer med goda eller höga färdigheter i läsning och/eller räkning

Procent

	Inrikes födda	Utrikes födda
Arbetar inom yrke som kräver högskoleutbildning	49±2	54±9
Arbetar inom lägre tjänstemannayrke	17±2	17±2
Arbetar inom ett arbetaryrke med yrkesutbildning	12±2	..±.
Arbetar inom ett yrke utan krav på utbildning	2±1	..±.
Arbetar inte (arbetslös, sjuk, föräldraledig, osv.)	20±2	16±6

Källa: Egen sammanställning av data från SCB. 95 procentiga-konfidensintervall. Punkter indikerar att skattningarna är för osäkra (bygger på ett för lågt antal svarande personer) för att kunna redovisas

Dessa resultat från PIAAC-undersökningarna kan tolkas som att det huvudsakligen är skillnader i språk- och allmän färdighetsnivå som förklarar att en högre andel inrikes födda än utrikes födda arbetar.

Att det är tillräckliga färdigheter som är nyckeln till den svenska arbetsmarknaden även för utrikes födda får ytterligare stöd av en forskningsstudie från OECD som även den undersöker svenska PIAAC-data.³⁶⁵ Studien visar att en persons färdighetsnivå i läsning har en stark och signifikant effekt på sannolikheten att ha ett arbete såväl för hela den vuxna befolkningen 16-65 år i Sverige, som för utrikes födda i Sverige, vid kontroll för ett stort antal bakgrundsfaktorer.³⁶⁶ Men av än större intresse är att sett till hela befolkningen visar sig varken föräldrarnas utbildningsbakgrund, om en person är utrikes född eller om personen talar ett annat språk än svenska hemma ha en självständig signifikant effekt på sannolikheten att ha ett arbete, om man samtidigt tar hänsyn till personens läsfärdighetsnivå. I analyser av enbart utrikes födda visar

³⁶⁴ Skillnaderna är små mellan inrikes och utrikes födda även bland arbetande med andra färdighetsnivåer.

³⁶⁵ Bussi and Pareliussen (2015).

³⁶⁶ De här refererade analyserna är multivariata logitregressioner med sannolikheten att vara anställd som beroende variabel.

det sig heller inte vara någon nackdel att vara född i exempelvis ett arabland³⁶⁷ eller i ett land i Afrika söder om Sahara³⁶⁸, jämfört med att vara utrikes född från ett ”västland”, för sannolikheten att ha ett arbete, om man samtidigt tar hänsyn till personens läsfärdighetsnivå.

Studier har tidigare visat att det förekommer etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden, även om omfattningen är osäker. De tydligaste indikationerna på att diskriminering förekommer finns i experimentstudier där arbetsgivare fått välja mellan hypotetiska ansökningar från likvärdiga kandidater som endast skiljer sig åt med avseende på vissa egenskaper, exempelvis etnicitet. En relativt nygjord studie tyder exempelvis på att arbetsgivare väljer bort icke-européer, muslimer och judar.³⁶⁹

Men om faktorer som exempelvis etnisk diskriminering eller brist på kontaktnät skulle vara ett allvarligt hinder för gruppen utrikes föddas möjligheter att få arbete på den svenska arbetsmarknaden som helhet borde signifikanta skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda, och kanske också mellan olika grupper av utrikes födda, ha kvarstått även efter kontroll för färdighetsnivå.

Figur 4.6 och tabell 4.1, liksom forskningsstudien från OECD, tyder på att så inte är fallet, när hänsyn tas till färdighetsnivåerna i gruppen. Resultaten indikerar att en persons grundläggande färdigheter är av mycket stor vikt för chansen att ha ett arbete i Sverige, men att personens etniska ursprung i sig själv inte är det. Den svenska arbetsmarknaden tycks i genomsnitt inte präglas av etnisk diskriminering, utan ser till individernas färdigheter. Det utesluter förstås inte att etnisk diskriminering förekommer, och t.o.m. skulle kunna vara vanlig i vissa situationer. Att goda

³⁶⁷ I PIAAC-analyserna används den regionindelning av världens länder som UNESCO använder. Enligt den består arabländerna (*Arab states*) av Algeriet, Bahrain, Djibouti, Egypten, Förenade arabemiraten, Irak, Jemen, Jordanien, Kuwait, Libanon, Libyen, Malta, Mauretanien, Marocko, Oman, Palestina, Qatar, Saudiarabien, Somalia, Sudan, Syrien och Tunisien.

³⁶⁸ I UNESCO-definitionen av Afrika söder om Sahara (*Sub-Saharan Africa*) ingår – förutom de länder som faktiskt ligger söder om Sahara – även bl.a. Eritrea och Etiopien.

³⁶⁹ Johansson m.fl. (2012). I en annan experimentstudie fann Carlsson och Rooth (2007) att personer med arabisk klingande namn i mindre utsträckning blev kallade till intervju än personer med identiska meriter, men svensk klingande namn. Effekten var störst i lågkvalificerade yrken. Liknande resultat kom Åslund och Nordström Skans (2007) fram till. I exempelvis Rooth och Åslund (2005) och Edin och Lagerström (2006) kunde emellertid etnisk diskriminering inte beläggas. Jfr även Ds 2007:4.

färdigheter förefaller vara den tydligaste vägen till arbete på den svenska arbetsmarknaden är välkommet, inte minst eftersom insatser för att förstärka invandrades humankapital torde vara mindre komplicerade för samhället att genomföra än exempelvis att försöka åtgärda en utbredd etnisk diskriminering.

Äldre och utrikes födda behöver stärkta färdigheter för arbete

Resultaten från PIAAC-undersökningarna visar att Sverige överlag har en befolkning med gott humankapital. Det finns också ett tydligt samband mellan formell utbildning och färdigheter inom de tre kunskapsområden som mäts, liksom mellan utbildning/färdigheter och sannolikheten att ha ett arbete.³⁷⁰ Sverige, Finland, Nederländerna och Norge, är de fyra länder som ligger över de deltagande OECD-ländernas genomsnittliga färdighetsnivå inom alla tre kunskapsområden.

Men samtidigt som Sverige hamnar högt upp i den internationella jämförelsen är det en förhållandevis hög andel av befolkningen som har en mycket låg kunskapsnivå. Hela 35 procent av den vuxna befolkningen 16–65 år – motsvarande 2,1 miljoner människor – ligger i vad SCB definierar som en riskzon.³⁷¹ Sverige har identifierats som ett av de länder som har störst skillnader, t.ex. mellan inrikes och utrikes födda, mellan högutbildade och lågutbildade samt mellan individer i och utanför arbetskraften.³⁷²

Bland nyckelgrupperna kan konstateras att det är vanligare bland äldre än bland yngre att ha svaga färdigheter. I gruppen 55–65 år har ungefär hälften vad SCB betecknar som otillräckliga eller låga färdigheter i läsning och/eller räkning, vilket är en större andel än bland de yngre. Givet det starka sambandet mellan utbildning

³⁷⁰ Vid kontroll för utbildning visar sig nivån på färdigheter ha signifikant effekt på sannolikheten att arbeta för personer med minst 3-årig gymnasieutbildning. För personer utan gymnasieutbildning eller med en kort (>2 år) gymnasieutbildning har färdighetsnivån ingen signifikant effekt på sannolikheten att arbeta. SCB (2015c), s. 34 f.

³⁷¹ Riskzonen omfattar enligt SCB (2015c) dem som har otillräckliga kunskaper i läsning eller räkning eller båda (kunskapsnivåerna 0 eller 1) eller låga kunskaper i både läsning och räkning (kunskapsnivå 2). SCB motiverar gränsdragningen med att ”dessa personer kan antas löpa större risk att hamna utanför arbetskraften och vara mindre aktiva i samhället”, s. 11.

³⁷² SCB (2015c).

och färdigheter ger den stigande utbildningsnivån anledning att tro att även äldres färdighetsnivå på sikt kommer att stiga. Det går emellertid att se en risk för att färdighetsnivån bland äldre sjunker tillbaka igen, om inte utvecklingen med allt sämre resultat i grund- och gymnasieskola kan vändas. Sambanden mellan kunskaper och färdigheter i skolan och efter skolan är starkt.³⁷³

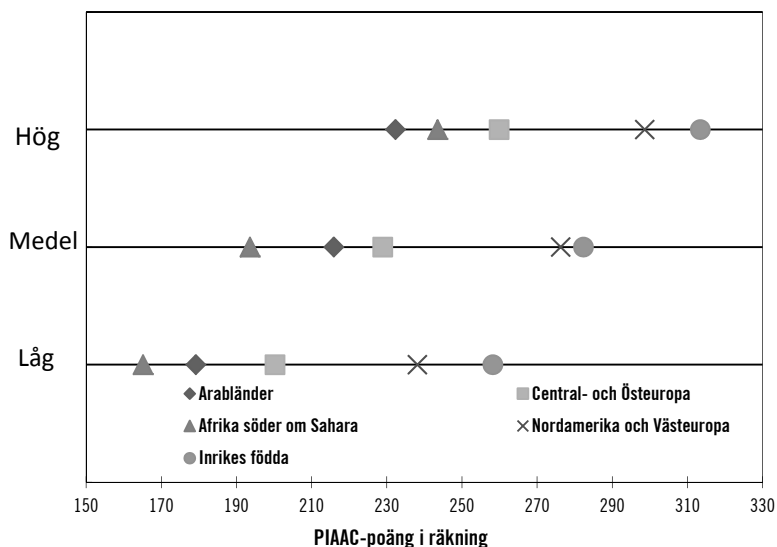
Drygt 35 procent av de utrikes födda uppvisar otillräckliga färdigheter inom både läsning och räkning, jämfört med ca 5 procent av de inrikes födda. SCB konstaterar att det finns flera förklaringar till att skillnaderna i färdigheter mellan personer födda i och utanför landet är större i Sverige än i många andra länder. Till exempel har många som invandrat till Sverige kommit av flyktingskäl medan arbetskraftsinvandring dominerar i vissa andra länder. Bland de utrikes födda finns också många som invandrat till Sverige under de senaste åren och ännu inte har tillräckliga kunskaper i svenska språket.

Det finns i sammanhanget anledning att notera att en hög formell utbildning från ursprungslandet inte med säkerhet kan antas medföra att utrikes födda har samma nivå på vare sig generella färdigheter eller färdigheter specifikt anpassade till den svenska arbetsmarknaden som inrikes födda på samma formella utbildningsnivå.

³⁷³ Jfr Bussi and Pareliussen (2015).

Figur 4.7 Genomsnittliga räknefärdigheter i de nordiska länderna efter födelseregion och utbildningsnivå (låg/medel/hög)

Utbildningsnivå



Anm.: Data har aggregerats för de nordiska länderna (Sverige, Norge, Danmark och Finland) i syfte att minska osäkerheten i punktskattningarna då vissa av de valda redovisningsgrupperna är mycket små om enbart data för Sverige används. Ett mått på osäkerheten i skattningarna är det s.k. standardfelet som bl.a. beror av antalet svarande i varje grupp. Standardfelen varierar mellan 0,6 p för den största gruppen och 11,3 p för en av de minsta.

Med låg utbildningsnivå avses mindre än två års gymnasieutbildning. Med medelnivå avses gymnasieutbildning minst två år samt eftergymnasial utbildning ej högskolenivå (ISCED 4). Med hög utbildningsnivå avses högskoleutbildningar samt längre eftergymnasiala yrkesutbildningar (ISCED 5 och 6).

Källa: Egna beräkningar baserade på data från OECD Survey of Adult Skills (PIAAC).

I figur 4.7 redovisas PIAAC-data över genomsnittliga färdigheter i räkning för utrikes födda från olika regioner och med olika utbildningsbakgrund. Räkning torde vara den färdighetskategori som är minst känslig för skillnader i ren språkkunskap. Trots det har *högutbildade* från arabstaterna och Afrika söder om Sahara i genomsnitt resultat som ligger signifikant lägre än genomsnittsresultaten för *lågutbildade* inrikes födda och i nivå med lågutbildade från Nordamerika och Västeuropa. Hela 44 procent (arabstaterna) respektive 35 procent (Afrika söder om Sahara) av dem som uppgivit sig vara högutbildade hade en färdighetsnivå som motsvarade den lägsta nivån, otillräckliga färdigheter. Det är tänkbart att en del av denna skillnad även för räkning skulle kunna

bero på skillnader i språkfärdigheter. Men språket är samtidigt av stor betydelse för möjligheten att använda färdigheterna på svensk arbetsmarknad.

Utredningen har inte närmare studerat orsakerna till dessa skillnader. En möjlig förklaring skulle dock kunna vara att kvaliteten på den högre utbildningen i vissa ursprungsländer inte motsvarar den svenska. En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att de svårare livsbetingelserna i många av ursprungsländerna försvårat möjligheten att tillgodogöra sig en högre utbildning.

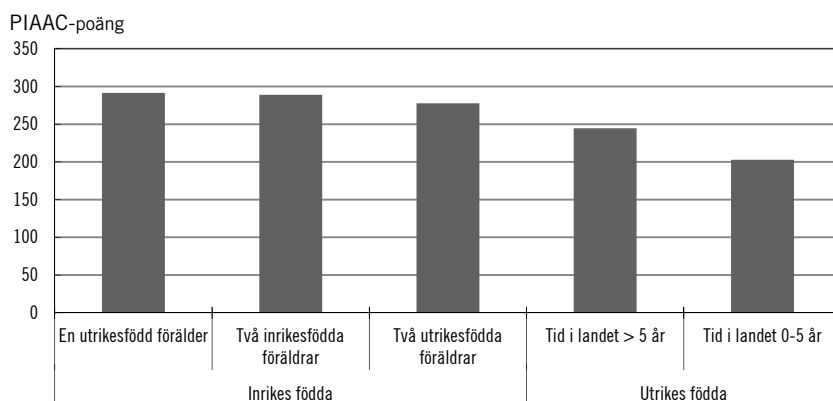
När det gäller mer specifika färdigheter kan det för många sektorer av den svenska arbetsmarknaden antas att det, förutom språkkunskaper, även finns en nationell yrkeskompetens – gällande exempelvis organisation, verksamhetsrutiner, begrepp, juridik, osv. – som ingår i en svensk utbildning. Av förklarliga skäl tillägnar man sig inte någon sådan svensk yrkeskompetens genom en utländsk utbildning, även om utbildningen i övrigt håller hög kvalitet. En betydligt högre andel läkare med utländsk än med svensk utbildning underkänns exempelvis på AT-provet.³⁷⁴

Det är därför centralt att valideringar av utländska yrkesexamina mäter faktiska färdigheter, snarare än formell utbildningsbakgrund. Av ovan nämnda skäl är det inte heller alltid enkelt att snabbt etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, ens för utrikes födda med hög formell utbildning från hemlandet. Det kan i många fall krävas relativt omfattande kompletterande utbildning för att lyckas få ett arbete i det aktuella yrket på den svenska arbetsmarknaden.

Föga förvånande minskar skillnaden mellan inrikes födda och personer med någon form av utländsk bakgrund med vistelsetiden i Sverige. Som framgår av figur 4.8 är skillnaden i genomsnittlig läsfärdighetsnivå relativt liten mellan vuxna som har växt upp i Sverige med två utrikes födda föräldrar respektive med två inrikes födda föräldrar. Båda dessa kategorier ligger inom gruppen med goda färdigheter. Utrikes födda vuxna som varit i Sverige längre än fem år har i genomsnitt svaga läsfärdigheter och utrikes födda med högst fem år i Sverige har i genomsnitt otillräckliga läsfärdigheter.

³⁷⁴ Jfr. Östergren m.fl. (2009).

Figur 4.8 Genomsnittliga läsfärdigheter för inrikes födda efter föräldrarnas bakgrund och för utrikes födda efter tid i landet



Källa: OECD Survey of Adult Skills och egna beräkningar.

Högre utbildning relativt väl rustad för framtidens arbetsmarknad

Den svenska högre utbildningen har expanderat i etapper sedan 1960-talet. Efter den senaste utbyggnaden av högskolan under 1990-talet har antalet studenter ökat från ca 150 000 till över 400 000 läsåret 2013/14. Utbildningsexpansionen har medfört en gradvis ökning av utbildningsnivån i befolkningen. Ett tvärsnittsmått som bl.a. används för uppföljningar på EU-nivå är andelen eftergymnasialt utbildade i åldersgruppen 30–34 år. För Sveriges del har denna andel mer än fördubblats sedan mitten av 1980-talet och uppgår nu till närmare 50 procent.³⁷⁵ Andelen förväntas inte fortsätta öka, utan variera svagt med demografin fram till 2030.³⁷⁶ I jämförelse med övriga EU-länder ligger Sverige förhållandevis bra till.

I Långtidsutredningen 2011 påpekades att svenska studenter både påbörjar och avslutar högskolestudier relativt sent jämfört med studenter i andra OECD-länder, vilket leder till ett sämre offentligfinansierat netto jämfört med tidigare in- och utträdesåldrar.³⁷⁷ Under den senaste tioårsperioden har emellertid median-

³⁷⁵ Källa: SCB och egna beräkningar. I kategorin eftergymnasialt utbildade ingår personer med "Eftergymnasial utbildning, mindre än 3 år", "Eftergymnasial utbildning, 3 år eller mer" samt "Forskarutbildning".

³⁷⁶ Proposition 2013/14:1, utgiftsområde 16, s 77.

³⁷⁷ SOU 2011:11.

åldern för svenska högskolenybjörjare minskat med 0,7 år och medianåldern för den totala studentpopulationen har minskat med 1,1 år.³⁷⁸ Samtidigt förefaller många heltidsstudenter lägga betydligt mindre än en heltidsinsats på sina studier.³⁷⁹ En ökad genomsnittlig studieintensitet utgör en uppenbar effektiviseringspotential för att förbättra studenters kunskaper och öka utbudet av kvalificerad arbetskraft.

När det gäller genomströmningen i det svenska högskole-systemet kan konstateras att prestationsgraden³⁸⁰ har uppgått till ca 90 procent den senaste tioårsperioden på program som leder till yrkesexamen, medan den varit något lägre på generella program. Allra lägst har prestationsgraden varit på fristående kurser, särskilt de som ges på distans.³⁸¹ Ett annat genomströmningsmått är examensfrekvensen.³⁸² Examensfrekvensen för yrkesexamina är högst inom vård- och medicinområdena (80–90 procent) och lägst inom teknik där den endast uppgår till 40–50 procent.³⁸³ Sammantaget verkar genomströmningen vara god inom program som leder till yrkesexamen³⁸⁴, medan den är lägre i de generella programmen och väldigt låg i studier som endast bedrivs i form av fristående kurser.

Förutom genomströmning är det förstås av intresse att försöka uppskatta högskoleutbildningens kvalitet. Det är dock relativt komplicerat, i synnerhet om man vill jämföra mellan olika länder.³⁸⁵ Ett relevant sätt att mäta utbildningskvaliteten kan emellertid vara att studera arbetsmarknadsutfallet. Sedan 1994 har arbetsmarknads-

³⁷⁸ SCB (2015k).

³⁷⁹ Se t.ex. sammanställning i SOU 2015:90.

³⁸⁰ Prestationsgraden mäter förhållandet mellan antalet registrerade helårsstudenter och presterade högskolepoäng.

³⁸¹ SCB (2013c).

³⁸² Med examensfrekvens avses andelen programnybjörjare som tagit examen inom programmets nominella studietid plus tre år.

³⁸³ En bidragande förklaring kan i detta fall vara att studenterna erbjuds arbete innan examen.

³⁸⁴ Ett möjligt undantag skulle sett till statistiken vara civil- och högskoleingenjörsprogrammen. En del av förklaringen skulle emellertid kunna vara att studenter på dessa utbildningar erbjuds arbete innan de tagit ut examen.

³⁸⁵ I ett par olika indexjämförelser av högre utbildningssystem – University of Melbourne/Universitas 21 från 2015 (se Williams m.fl. [2015]) och Lisbon Council från 2008 (se Ederer m.fl. [2008]) – placerar sig Sverige på 5:e respektive 6:e plats. Ingen av jämförelserna kan dock sägas vara renodlade kvalitetsmått och invändningar kan göras mot bl.a. jämförbarheten.

etableringen³⁸⁶ ungefär följt konjunkturutvecklingen i spannet 67–82 procents etableringsandel, men med en trendmässig ökning under tidsperioden. Det kan noteras att den ekonomiska krisen 2008–2009 inte innebar någon djupare nedgång i etableringsandelen i Sverige.³⁸⁷ På denna punkt skiljer sig Sverige från de flesta andra europeiska länder.³⁸⁸ Etableringen för den senast uppmätta avgångskohorten³⁸⁹ uppgick till ca 78 procent. Examina inom vård, omsorg, medicin och odontologi, teknik och undervisning har höga etableringsandelar. Inom samhällsvetenskap och juridik är etableringsandelen ungefär genomsnittlig, medan etableringen för personer med examina inom naturvetenskap har sjunkit sedan början av 1990-talet. Lägst etableringsgrad har under hela perioden personer med examina inom humaniora, teologi och konst.

Sammanfattningsvis är det positivt att etablering efter examen tycks vara hög inom två av de högskoleområden – vård och omsorg samt teknik – som utpekats som särskilt viktiga för framtidens arbetsmarknad, även om den är lägre inom ett annat särskilt viktigt område, pedagogik (se nedan). Generellt verkar det som om den högre utbildningen fungerar bättre ur arbetsmarknadshänseende ju mer strukturerad och målstyrd utbildningen är, även om det kan finnas vissa selektionseffekter. Omvänt kan det antas att fristående kurser, i synnerhet inom vissa utbildningsinriktningar med lägre genomströmning och arbetsmarknadsrelaterad relevans, i många fall inte förstärker individernas arbetsmarknadschanser i någon större utsträckning.

Förbättrad matchning kräver att utbildningsvalen speglar efterfrågan

Såväl den tekniska utvecklingen och internationaliseringen som de demografiska förändringar som Sverige står inför kan väntas öka pressen på arbetskraftens omställningsbarhet och arbetsmarknadens matchningsförmåga, dvs. förmågan att sammanföra

³⁸⁶ För att definieras som etablerad krävdes att individen inte hade varit arbetslös under uppföljningsåret (dvs. kalenderåret som inleds 6–18 månader efter avlagd examen), hade ett förvärvsarbete i november månad samt en årsinkomst (2011) på minst 203 500 kronor, vilket motsvarar en månadslön på ungefär 17 000 kronor.

³⁸⁷ UKÄ (2013), s 12.

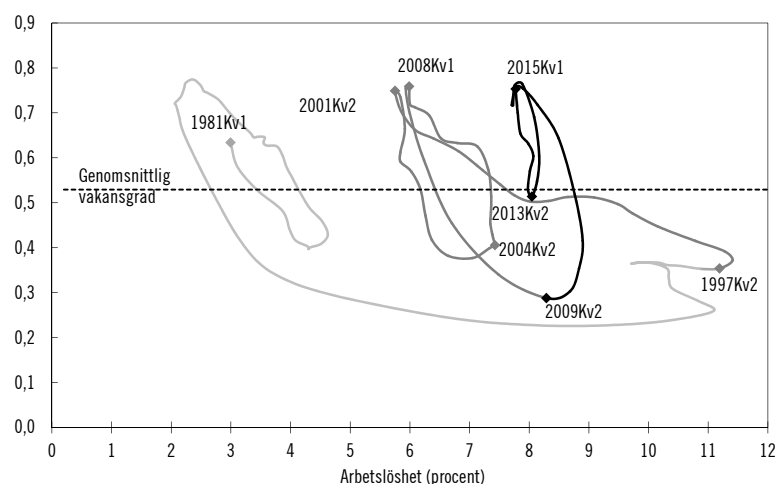
³⁸⁸ Eurostat (2015b).

³⁸⁹ Etableringen 2010/11 för personer examinerade 2008/09.

arbetssökande med lediga jobb. Ett vanligt sätt att illustrera matchningseffektiviteten är genom en Beveridgekurva, som visar sambandet mellan vakanser³⁹⁰ och arbetslöshet. Beveridgekurvan för Sverige 1981-2015 i figur 4.7 har vid ett par tillfällen – senast i samband med finanskrisen – skiftat utåt, vilket tyder på att den svenska arbetsmarknadens matchningsförmåga försämrats.³⁹¹

Figur 4.9 Beveridgekurva

Vakansgrad (procent)



Anm.: Vakansgrad avser vakanser i näringslivet enligt Konjunkturstatistik för Vakanser (KV) i procent av antal anställda i näringslivet enligt Kortperiodisk Sysselsättningsstatistik (KS). Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik på kvarstående lediga platser. För 1981–1997 har antal anställda i näringslivet länkats med sysselsatta enligt AKU. Data är säsongrensad och utjämnad.

Källa: Proposition 2015/16:1.

Konjunkturinstitutet har gjort bedömningen att matchningseffektiviteten på den svenska arbetsmarknaden har försämrats till följd av ökade strukturella obalanser mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft och en ändrad sammansättning bland de arbetslösa. Det har i sin tur medfört en högre jämviktsarbetslöshet, dvs. den

³⁹⁰ Beveridgekurvan relaterar arbetslösheten till antal vakanser som andel av antalet sysselsatta. Med vakanser avses obemannade lediga jobb som kan tillträdas omedelbart. Vakanser är således en delmängd av lediga jobb.

³⁹¹ Arbetslösheten är nu högre för en given nivå av vakanser och omvänt finns det fler lediga jobb, trots att nivån på arbetslösheten är densamma.

strukturella, icke-konjunkturella arbetslösheten har ökat.³⁹² Att jämviktsarbetslösheten är högre nu än åren 2006 och 2007 förklaras till stor del av kvarvarande effekter av den djupa lågkonjunkturen, men även av högre sannolikhet att förlora arbetet och ett starkt inflöde i arbetskraften av personer med svag arbetsmarknadsanknytning som varit svåra att matcha.³⁹³ Enligt beräkningar som Riksbanken gjort av jobbchanserna för utsatta respektive icke utsatta grupper på arbetsmarknaden³⁹⁴ beror de minskade jobbchanserna för arbetslösa under 2000-talet till ungefär två tredjedelar av sammansättningen av gruppen arbetslösa – dvs. att utsatta grupper ökat betydligt i storlek – och en tredjedel av en minskad jobbchans givet sammansättningen.³⁹⁵ Enligt Konjunkturinstitutet förväntas dock matchningseffektiviteten framöver successivt förbättras. Effekterna av den utdragna lågkonjunkturen förväntas klinga av samtidigt som arbetsmarknaden antas anpassa sig till de nya förutsättningar som den ändrade sammansättningen av arbetskraften innebär.

En av nycklarna till en god matchning på arbetsmarknaden är att arbetskraften har rätt nivå och inriktning på sin utbildning i förhållande till vad arbetsgivare efterfrågar. Det finns tecken som tyder på att den svenska arbetskraften i ganska stor utsträckning är överutbildad i förhållande till vad deras arbetsuppgifter kräver.³⁹⁶ Som påpekas i bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015 riskerar överutbildningen också att stiga med ett ökat utbud av längre utbildade. I bilagan framhålls samtidigt att statistiska beräkningar förmodligen överskattar förekomsten av individer som på lång sikt inte skulle gynnas av sin gymnasie- eller högskoleutbildning. Det finns goda skäl att eftersträva en hög genomsnittlig utbildning i befolkningen.³⁹⁷ Av en ny OECD-rapport framgår också att medan

³⁹² Konjunkturinstitutet (2014b).

³⁹³ Konjunkturläget mars 2015. Enligt KI motverkas detta dock av effekter av den ekonomiska politik som förts sedan 2006 och 2007 som bidrar till lägre jämviktsarbetslöshet nu och fortsätter att göra så fram till 2023.

³⁹⁴ Begreppet utsatta grupper innefattar vanligen personer som endast har förgymnasial utbildning, är födda utanför Europa, är äldre (55–64 år), eller har ett funktionshinder som innebär nedsatt arbetsförmåga.

³⁹⁵ Riksbanken (2014), s. 65.

³⁹⁶ Tåhlin (2007) uppskattade exempelvis andelen överutbildade 2000 till 36 procent. Enligt Tåhlin har överutbildningen bland akademiker under lång tid legat kring 40–50 procent. I en rapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen 2010 (S 2010:04) anges att andelen överutbildade är över 50 procent av arbetskraften.

³⁹⁷ SOU 2015:90, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015.

Sverige är bland de länder som har högst felmatchning när det gäller individernas *utbildningsnivå* i förhållande till det arbete de utför är Sverige samtidigt bland de länder som har lägst felmatchning när det gäller individernas *färdighetsnivå* i förhållande till det arbete de utför.³⁹⁸

Ett större potentiellt problem är därför om arbetskraftens utbildningsinriktning inte är anpassad till de sektorer där efterfrågan på arbetskraft är hög eller till de arbetsuppgifter de förväntas utföra, dvs. att arbetskraften ur ett matchningsperspektiv är felutbildad. I bilaga 5 konstateras att de som inte genomgått en gymnasieutbildning är många fler än det finns efterfrågan på. Även personer som inte genomgått yrkesutbildning, eller som genomgått humanistiska eller konstnärliga utbildningar, har svårt att hitta jobb med rätt inriktning. Denna situation kan komma att förvärras, och dessutom omfatta bredare utbildningsområden i högskolan, särskilt för personer med oavslutade högskolestudier. Det råder brist på högskoleutbildade inom främst vård, utbildning och vissa tekniska områden, liksom på gymnasieutbildade inom tekniska ämnen. Av de långsiktiga prognoserna att döma kommer bristerna inom teknik och vård att vara allvarligare vad gäller gymnasieutbildade än vad gäller högskoleutbildade.

Individernas val av utbildningsinriktning påverkas av en mängd olika faktorer. I bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015 framhålls att det för högskolans del finns indikationer på att många studenter vid sitt val av utbildningsinriktning antingen inte verkar särskilt motiverade av arbetsmarknadsutsikter eller inte är väl informerade om i vilken utsträckning utbildningen leder till en god arbetsmarknadsetablering eller inte. En bidragande orsak till att vissa individer gör oinformerade studieval kan vara att studie- och yrkesvägledningen i Sverige fungerar relativt dåligt.³⁹⁹ En annan kan vara att utbildningspremien, dvs. marginalavkastningen av ytterligare utbildning, internationellt sett är låg i Sverige, även om den varierar mellan olika utbildningar.⁴⁰⁰

³⁹⁸ Adalet McGowan och Andrews (2015).

³⁹⁹ Skolverket (2007), Skolinspektionen (2013).

⁴⁰⁰ SOU 2015:90.

God omställningsförmåga krävs när arbetslivet blir längre

Oavsett orsak medför förekomsten av felutbildning på arbetsmarknaden ett behov av omställningskapacitet hos arbetskraften. Omställningsbehovet kan också antas öka till följd av struktur- och omvandlingar på arbetsmarknaden och längre, men mer varierade yrkesliv. Dessutom kan vuxna utrikes födda med färdigheter som inte är direkt anpassade till den svenska arbetsmarknaden behöva kompletterande utbildningsinsatser.

Sverige har idag ett väl utbyggt system för vuxenutbildning jämfört med de flesta andra länder. Utbudet av vuxenutbildning är omfattande och varierat med alltifrån endagskurser till fleråriga utbildningar. Enligt SCB, som analyserat den svenska delen av EU:s Adult Education Survey (AES) från 2011/12, deltog omkring 3,5 miljoner personer i åldern 25–64 år i någon form av utbildning, kurs eller studiecirkel under de 12 månaderna som föregick undersökningen.⁴⁰¹ Internationellt sett har Sverige ett högt deltagande i både formell⁴⁰² och ickeformell vuxenutbildning. Sverige ligger högst bland alla EU-länder, på 72 procent, medan motsvarande andel för EU var 40 procent. Utbildningarna är i huvudsak arbetsrelaterade. Bland de icke-formella utbildningsaktiviteterna var exempelvis 80 procent i huvudsak arbetsrelaterade.

Kontinuerlig fortbildning av den arbetsföra befolkningen är generellt viktigt för att upprätthålla en hög nivå på arbetskraftens humankapital, men med tanke på de utmaningar som den tekniska och den demografiska utvecklingen medför är det av särskild betydelse att vissa grupper har tillgång till vuxenutbildning. Därför är det olyckligt att andelen som enligt AES tagit del av utbildning är lägre bland äldre (55–64 år), utrikes födda, förgymnasialt utbildade samt personer utanför arbetskraften och arbetslösa. Tillgången till vuxenutbildning tycks med andra ord vara lägre i de grupper som i genomsnitt har de största behoven av att höja nivån på sitt humankapital. Den huvudsakliga förklaringen är sannolikt

⁴⁰¹ De följande styckena bygger på SCB (2014c).

⁴⁰² Formell utbildning karakteriseras enligt den definition som anges i SCB:s rapporter av medvetna och organiserade aktiviteter och omfattar det reguljära utbildningsväsendet. Icke-formell utbildning karakteriseras också av medvetna och organiserade aktiviteter men omfattar utbildning som är organiserad vid sidan av det reguljära utbildningsväsendet.

att dessa grupper i mindre utsträckning har tillgång till personalutbildning inom ramen för en anställning.

Vid en internationell jämförelse har emellertid grupperna med störst behov god tillgång till utbildning i Sverige. För exempelvis gruppen 55–64 år var deltagandet i utbildning strax under 60 procent, vilket är hela 10 procentenheter högre än EU-genomsnittet för åldersgruppen med bäst tillgång till utbildning (25–34 år). Det är också positivt att över 60 procent av de utrikes födda deltagit i formell eller icke-formell utbildning i Sverige det senaste året.

Det är svårt att med utgångspunkt från AES-data göra någon tydlig bedömning av vuxenutbildningens inriktning. När det gäller formell utbildning kan man dock konstatera att området humaniora och konst under mätåret 2011/12 var det största bland både män och kvinnor med sammanlagt ca 80 000 helårss studerande, trots att det framtida behovet av arbetskraft inom området väntas vara relativt sett lågt. Omvänt fanns det knappt 25 000 helårss studerande inom området naturvetenskap, matematik och data. Även när det gäller utbildningsaktiviteter med huvudsakligen arbetsrelaterat syfte inom icke-formell utbildning är andelen med inriktning naturvetenskap, matematik och data låg, ca 15 procent.

När det gäller resultaten av olika typer av vuxenutbildning sammanfattar Björklund m.fl. (2010) att för komvux och Kunskapslyftet (dvs. studier för att nå grundskole- eller gymnasiekompetens) fick kvinnor och individer med svagare förutsättningar högre avkastning på sina studier, och yrkesinriktade kurser gav högre avkastning än studier i teoretiska ämnen, åtminstone på kort sikt.⁴⁰³ När det gäller den eftergymnasiala icke-akademiska yrkesutbildningen visar en nygjord studie att nio av tio studenter på yrkeshögskolan var sysselsatta ett år efter avslutad examen. Samtidigt framhåller författarna att många av yrkeseleverna var relativt etablerade på arbetsmarknaden även innan utbildningen. Yrkeshögskoleeleverna fick arbete snabbare än högskolestudenter inom liknande ämnesområde och med liknande observerbara bakgrundsegenskaper, men fick på längre sikt något lägre lön.⁴⁰⁴

⁴⁰³ Björklund m.fl. (2010). Björklund m.fl. menar att dessa tentativa slutsatser kan dras trots att "det saknas studier med en övertygande empirisk design" på området. Jfr Stenberg och Westerlund (2015).

⁴⁰⁴ Lind och Westerberg (2015).

4.3.2 Bostadsmarknaden är det största hindret för rörlighet

I detta avsnitt ges en översikt över faktorer som är viktiga för arbetskraftens rörlighet och flexibilitet, med särskilt fokus på nyckelgrupperna äldre och utrikes födda.

Att byta jobb kan innebära att en person även flyttar geografiskt, men gör det oftast inte. Arbetskraftens rörlighet mellan arbetsgivare har enligt en bilaga till Långtidsutredningen 2008 visat sig vara viktigare för anpassningen än den geografiska rörligheten. Andelen jobbytare bland de sysselsatta har inte förändrats särskilt mycket sedan 1980-talet, men har varierat med konjunkturen. Fram till slutet av 1990-talet var det under nästan alla år en större andel män än kvinnor som bytte jobb. Därefter har det varit tvärtom. Att kvinnor är mer benägna att byta jobb idag kan bero på att kvinnor numer har högre utbildning än män och att högutbildade är mer rörliga än de med lägre utbildning.

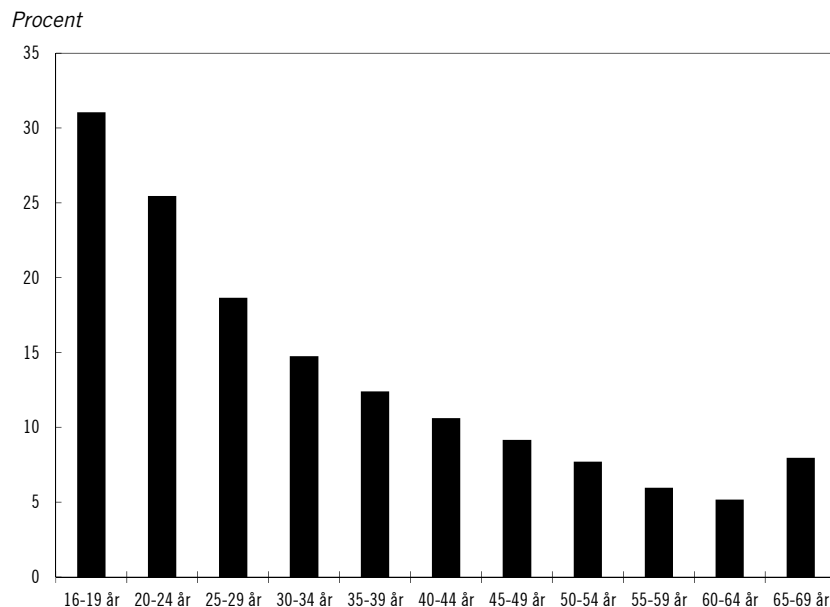
Den geografiska rörligheten på arbetsmarknaden minskade trendmässigt från 1960-talet fram till början av 1980-talet. Flyttintensiteten ökade därefter kraftigt under 1990-talet. Nästan hela ökningen av antalet flyttar har skett bland personer i åldergruppen 20-29 år. Män och kvinnor flyttar i ungefär lika stor omfattning. Sannolikheten att flytta är högre för en person som varit utanför arbetsmarknaden eller arbetslös. Analyserna tyder på att det lönar sig att flytta mellan lokala arbetsmarknader om man ser till bruttoarbetsinkomster, i synnerhet för högutbildade män. Inkomstökningarna vid flytt bland gifta eller samboende kvinnor och personer med lägre utbildning (gymnasium eller lägre) var små eller obefintliga. Pendling är totalt sett betydligt vanligare bland män än bland kvinnor, men har de senaste decennierna ökat i ungefär samma takt för båda könen. Påbörjad pendling hänger samman med ökad arbetsinkomst, speciellt bland kvinnor.⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ SOU 2007:35.

Äldre är den minst rörliga gruppen på arbetsmarknaden

Som framgår av figur 4.8 finns ett tydligt negativt samband mellan ålder och sannolikheten att byta jobb.⁴⁰⁶

Figur 4.10 Jobbytare som andel av antal förvärvsarbetande per åldersklass 2012–2013



Källa: SCB, Statistikdatabasen, (RAMS) (2015).

Av en underlagsrapport till Globaliseringsrådet framgår att mellan 2012 och 2013 hade sysselsatta i åldrarna 55-64 år den lägsta rörligheten på arbetsmarknaden, ca 5 procent (jämfört med 12,5 procent för alla sysselsatta). Bland dessa äldre stiger rörligheten med utbildningsnivån. Intressant nog blir rörligheten något högre för gruppen 65–69 år, och för forskarutbildade personer i den äldsta kategorin är rörligheten lika stor som för befolkningen i stort. Liksom för övriga åldersgrupper är rörligheten även bland äldre störst i storstadsregionerna.⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ För att en människa ska definieras som jobbytare i SCB:s RAMS-statistik krävs det att hon har bytt både företag eller organisation och arbetsställe från ett år till ett annat.

⁴⁰⁷ Andersson och Thulin (2008).

Att rörligheten är lägst bland äldre kan antagligen delvis förklaras av att individerna i gruppen är väl etablerade såväl i arbetskraften som på bostadsmarknaden. Incitamenten att flytta – i synnerhet geografiskt – är därför begränsade. Med åren är det också mer sannolikt att man hittar rätt plats på arbetsmarknaden. Men även andra faktorer kan spela roll. I enkätstudier redovisade av Pensionsåldersutredningen uppgav mer än var fjärde arbetstagare över 50 år att de har blivit diskriminerade på arbetsmarknaden på grund av ålder. Åtta av tio menade att deras ålder var ett hinder om de vill byta jobb.⁴⁰⁸

Även utformningen av det arbetsrättsliga regelverket skulle kunna bidra till att äldre är tveksamma till att lämna den nuvarande anställningen. Arbetsgivare kan också vara mindre benägna att anställa äldre pga. hur systemet för tjänstepensionsinbetalningar är utformat. Att äldre ger avkastning på humankapitalinvesteringar under kortare tid skulle kunna vara en ytterligare faktor. I den allra äldsta åldersgruppen (65–69 år) stiger rörligheten igen. En sannolik förklaring är att de personer som fortsätter arbeta i många fall gör det som egna företagare och/eller i kombination med att de börjar ta ut pension och därmed i mindre grad är låsta vid sina tidigare anställningar.

Utrikes födda flyttar mycket, men tjänar mindre på rörlighet

Utrikes födda i Sverige är generellt mer geografiskt rörliga än inrikes födda och forskning indikerar att utrikes födda även beaktar jobbmöjligheter vid flytt.⁴⁰⁹ En studie visar att de flyktingar som 1990–91 placerades på platser med dålig närhet till jobb hade lägre sysselsättning 1999, vilket visar på långsiktiga effekter av att hamna i en viss typ av miljö.⁴¹⁰ En annan studie indikerar att det främst är personer med högt humankapital som söker sig bort från områden med hög koncentration av landsmän. Samtidigt visar studien att det för personer med låg utbildning kan ha en positiv effekt på såväl inkomst som sysselsättning att bo i områden där det finns många

⁴⁰⁸ SOU 2013:25.

⁴⁰⁹ Nordström Skans och Åslund (2005).

⁴¹⁰ Zenou m.fl. (2006).

landsmän.⁴¹¹ Det kan tolkas som att etniskt baserade nätverk underlättar arbetsmarknadsinträdet för personer utan eget human-kapital (och egna nätverk).

Även när det gäller yrkesmässig mobilitet ser situationen för utrikes födda delvis annorlunda ut än för infödda. I en studie av löneskillnader konstateras att de som är födda utanför Europa har lägre lön än svenskfödda. Studien visar att för de högskoleutbildade invandrarna minskar lönegapet över tid mest i förhållande till inrikes födda med samma utbildningsnivå, men oavsett utbildningsnivå kvarstår ett betydande lönegap även 30 år efter invandring. Att byta arbete – vilket normalt sett är en väg till högre lön – minskar heller inte de utomeuropeiskt föddas lönegap gentemot de svenskfödda. Yrkesrörligheten för den högutbildade gruppen begränsas sannolikt av svårigheten att överföra erfarenheter och examina från hemlandet. I stället ökar relativlönen genom bättre lönetillväxt på den befintliga arbetsplatsen och inom yrket. Den högre löneökningstakten *inom* arbetsplatserna för de invandrade kan tolkas som att dessa individer initialt anställs till löner som är lägre än deras egentliga produktivitet⁴¹², alternativt att erfarenhet från svenskt arbetsliv ökar produktiviteten och värderas högt.

Hyresmarknaden och hinder för nybyggnation försämrar rörligheten

Som nämndes i kapitel 3 är bostadsmarknadens utveckling i flera avseenden problematisk för den svenska ekonomins funktionssätt. Att det finns tillgängliga bostäder för arbetskraft som söker sig till växande regioner och sektorer är centralt för såväl sysselsättningen som anpassningsförmågan hos individer, företag och offentlig sektor.

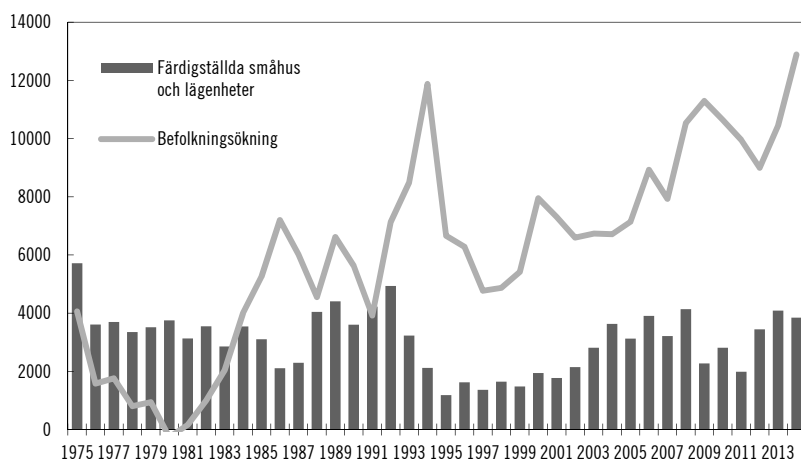
Den svenska bostadsmarknaden verkar brista främst i sin allokering. I ett europeiskt perspektiv finns varken någon stor bostadsbrist eller betydande kvalitetsbrister i det svenska bostadsbeståndet. Enligt den s.k. EU-SILC-indikatorn var 16,9 procent av befolkningen i EU28 trångbodd 2014, medan siffran för Sverige var

⁴¹¹ Edin m.fl. (2000).

⁴¹² Eliasson (2013). Jfr Katz och Österberg (2013).

endast 10,9 procent. Åtminstone mätt på detta sätt är bostadsbristen i Sverige mindre än i omgivningen. I termer av kvalitet bodde endast 1,6 procent av befolkningen 2014 i bostäder med svåra brister, jämfört med EU-genomsnittets 5,1 procent. Däremot verkar det finnas problem med bostadsmarknadens funktionssätt, vilket leder till ett ineffektivt utnyttjande av bostadsbeståndet och till att utbudet av bostäder i växande regioner inte möter efterfrågan. Ett tydligt tecken på det är att bostadsbyggandet inte hänger med i befolkningsutvecklingen. Figur 4.11 illustrerar utvecklingen i Göteborgsområdet, men problemet är minst lika allvarligt i de andra storstäderna.

Figur 4.11 Årligt tillskott av bostäder och befolkningsökning i Stor-Göteborg 1975–2014



Anm.: Som en ungefärlig relation mellan befolkning och bostadsefterfrågan kan nämnas att det genomsnittliga hushållet i Sverige 2012 enligt SCB (2014e) bestod av 2,22 personer, vilket är en liten ökning från 2,15 1990.

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region och år, Folkmängd efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968–2014 (2015).

Ur ett arbetsmarknadsperspektiv är den dåligt fungerande hyresmarknaden särskilt problematisk. Som refereras i bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015 avviker rörligheten på den svenska bostadsmarknaden från det internationella mönstret. I andra länder är rörligheten vanligtvis störst bland hyresboende. I Sverige är de

som bor i hyresrätt tvärtom mindre benägna att flytta av arbetsmarknadsskäl än de som äger sin bostad.⁴¹³

Enligt Långtidsutredningens bilaga beror dessa svagheter främst på den hårt reglerade hyressättningen, de omfattande restriktionerna kring nybyggnation och en politik som gynnar ägt boende. Regleringen av den svenska hyresmarknaden gör att transaktionskostnaderna för att få en hyreslägenhet är stora. Minskad rörlighet riskerar att påverka sysselsättning och tillväxt negativt. Hyresregleringen har också fördelningspolitiska konsekvenser; de reglerade hyrorna gynnar de som redan har en hyresrätt, men gör det svårt att komma in på hyresmarknaderna. Detta kan leda till problem att hitta bostad i tillväxtregioner, särskilt för personer som saknar kontaktnät, vilket även kan leda till problem med integrationen på arbetsmarknaden.

Det finns också skattemässiga aspekter som bidrar till snedallokeringen av resurser på och till den svenska bostadsmarknaden. Enligt en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet är kapitalkostnaden för småhus efter fastighetsskatte-reformen 2008 lägre än för hyresfastigheter, men högre än för bostadsrätter. En annan slutsats i rapporten är att fastighetsskatte-reformen ledde till att investeringar i bostäder blev skattemässigt gynnade jämfört med investeringar i aktiebolag. Det har skapat incitament att kanalisera en större del av investeringarna till bostadssektorn, vilket medfört en snedvridning med minskad samhällsekonomisk effektivitet som följd.⁴¹⁴

Till detta kan läggas en finansiell reglering som har gynnat utlåning till bostadssektorn och drivit upp priser och utlåning till befintliga bostäder, främst bostadsrätter och småhus.⁴¹⁵ Det kan ha gått ut över investeringar i nybyggnation och finansiering av projekt utanför fastighetssektorn, samtidigt som det har ökat hushållens skuldsättning.

⁴¹³ SOU 2014:48.

⁴¹⁴ Öberg (2008).

⁴¹⁵ Finansinspektionen m. fl. (2015).

Den svenska arbetsrätten tycks ha begränsade effekter på rörligheten

En faktor som ofta pekas ut som betydelsefull när det gäller yrkesmässig rörlighet är den arbetsrättsliga lagstiftningen, i Sverige främst reglerad i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. Sverige har vad som brukar kallas en dualistisk arbetsmarknad i den meningen att det arbetsrättsliga skyddet mot att förlora en fast anställning i Sverige är starkt internationellt sett (ca 2,5 på OECD:s sexgradiga skala), medan motsvarande skydd för tillfälliga anställningar är bland de svagaste inom OECD (1,17).⁴¹⁶

I Sverige är emellertid stora delar av det arbetsrättsliga regelverket dispositivt, dvs. det kan åsidosättas genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter, vilket gör det svårt att bedöma hur tillämpliga de internationella forskningsresultaten är på Sverige.⁴¹⁷ Enligt Skedinger (2008) är det osäkert i vilken grad dispositiviteten stärker eller försvagar marginalgruppernas ställning. Avvikelser som innebär utökade möjligheter till tidsbegränsade anställningar kan gynna marginalgruppers sysselsättningsmöjligheter, men de kan också bidra till ökad segmentering på arbetsmarknaden.⁴¹⁸ I en specialstudie som granskade effekterna av införandet av turordningsundantagen i LAS i januari 2001 fann man att omfattningen av företagens nyanställningar eller uppsägningar generellt inte påverkades av denna förändring av systemet, och ändringen inte heller hade någon mätbar effekt på exempelvis kvinnor, utrikes födda eller ungdomar. Undantagsregeln verkar bara haft en viss betydelse för äldre anställda, då andelen avgångar ökat med ca 5 procent bland anställda i åldrarna 55–64 år. I studien tolkas resultatet som att det just är dispositiviteten som lett till att effekten är begränsad (till äldre).⁴¹⁹ Undantaget i LAS tycks alltså i viss mån ha gjort det något svårare för den äldre arbetskraften att behålla sitt arbete. För

⁴¹⁶ OECD Indicators of Employment Protection database, data avser 2013.

⁴¹⁷ Skedinger (2008). LAS är en s.k. semi-dispositiv lag, dvs. delar av regelverket kan ersättas av kollektivavtalsbestämmelser som överenskommit mellan arbetsmarknadens parter på bransch- eller företagsnivå. Rigiditeten i den svenska regleringen riskerar därför att övertolkas vid internationella jämförelser. Regelverkets dispositivitet har heller inte beaktats i OECD:s bedömning av Sverige.

⁴¹⁸ Skedinger (2008) innehåller en omfattande litteraturgenomgång av arbetsrättens arbetsmarknadseffekter.

⁴¹⁹ von Below och Skogman Thoursie (2008).

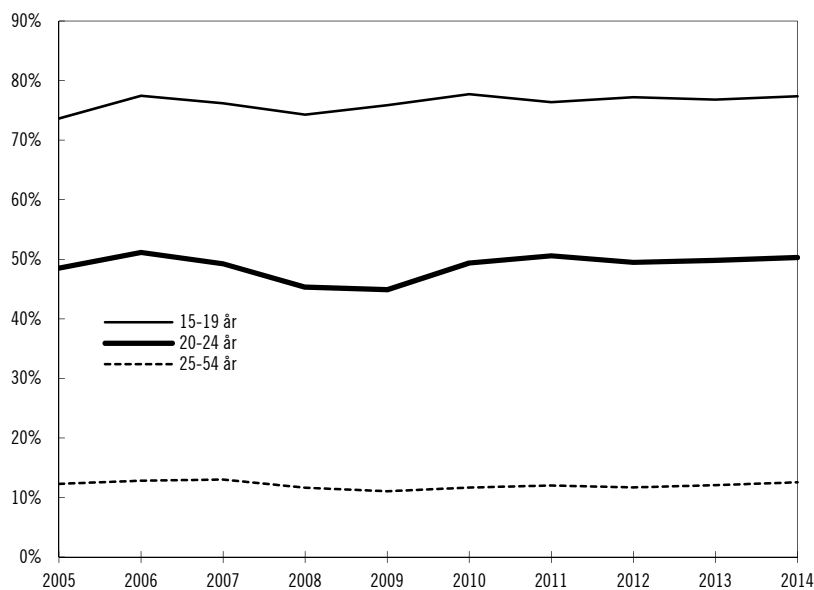
den andra nyckelgruppen, utrikes födda, märks däremot ingen förändring.⁴²⁰

Den svenska arbetsrättsliga modellen kan komma att sättas under hårt tryck på en arbetsmarknad med fler inslag av atypiska anlitandeformer, som Uberchaufförer – som använder privatbilar för samåkningstjänster – och s.k. *runners* som får uppdrag att utföra småtjänster i andras hem, förmedlade via digitala plattformar.⁴²¹ Den i sig flexibla modellen, där avtal mellan parterna kan ersätta lagstiftning, är för sin legitimitet och funktion beroende av tydliga arbetsgivare och välorganiserade arbetstagare, vilket kan antas vara mindre vanligt i delningsekonomin (se kapitel 2).

Det är samtidigt viktigt att notera att det än så länge inte finns några tecken på att den svenska arbetsmarknaden genomgått någon djupare förändring när det exempelvis gäller tillfälliga anställningar. I samband med 1990-talskrisen ökade de tillfälliga anställningarna i alla åldersgrupper relativt kraftigt. Under 2000-talet har emellertid andelen legat på en låg och stabil nivå bland vuxna mellan 25 och 54 år och endast ökat svagt bland ungdomar under 25 år, vilket framgår av figur 4.12.

⁴²⁰ En äldre studie, Calleman (2003), visade att de utrikes födda hade en svårare situation på arbetsmarknaden då de förlorade sina anställningar i högre grad än de svenskfödda, var tidsbegränsat anställda i betydligt högre grad och blev uppsagda i större utsträckning än de svenskfödda. Förbudet mot etnisk diskriminering visade sig sällan ge något skydd, eftersom utrikes födda och svenskfödda arbetstagare i undersökningen ofta arbetade hos olika arbetsgivare eller med olika arbetsuppgifter och förbudet därmed inte blev tillämpligt.

⁴²¹ Jfr Felländer m.fl. (2015).

Figur 4.12 Andel tillfälliga anställningar i olika åldersgrupper 2005–2014

Källa: SCB, Anställda 15-74 år (AKU) efter anställningsform, facklig organisation och kön. Kvartal 2005k2-2015k3 (2015).

Svårt att bedöma arbetsmarknadspolitikens effekt på rörlighet

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen ställer krav på att den arbetssökande ska vara beredd att även ta sådana arbeten som innebär geografisk och yrkesmässig rörlighet för att ha rätt att uppbära ersättning. Arbetslöshetsförsäkringen har många typer av effekter på arbetsmarknaden, och det är därför svårt att göra rättvisande internationella jämförelser. I en studie framstår den svenska försäkringen som relativt genomsnittlig i ett EU-perspektiv.⁴²² Det finns emellertid ingen studie som explicit ser på försäkringens effekt på rörligheten på arbetsmarknaden.

Inom arbetsmarknadspolitik finns dels särskilda insatser som är ägnade att stimulera rörligheten – exempelvis ersättning för resor

⁴²² Stovicek och Turrini (2012). I den utvärdering av den svenska försäkringen som gjordes i en bilaga till Långtidsutredningen 2011 sammanfattade forskarna sin bedömning ”Utformningen av den svenska arbetslöshetsförsäkringen har tagit i beaktande alla de incitamentsmekanismer som är kända att påverka utflödet och inflödet i arbetslöshet.”. Jfr SOU 2011:2, s. 74.

till anställningsintervjuer och deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser – dels övriga arbetsmarknadspolitiska insatser, som också kan påverka rörligheten. När det gäller den svenska arbetsmarknadspolitiken saknas emellertid studier som specifikt studerat yrkesmässig rörlighet.⁴²³ Inte heller när det gäller den geografiska rörligheten finns studier om förhållandena på 2000-talet. Studierna av 1990-talets arbetsmarknad indikerar dock att den arbetsmarknadspolitiska programverksamheten snarast begränsade rörligheten. Exempelvis fann en studie att sannolikheten att flytta till jobb var ungefär 60 procent lägre för programdeltagare i relation till jämförbara icke-deltagare. Orsaken var att deltagarna minskade sitt jobbsökande när de deltog i programmen.⁴²⁴ I en annan studie visade sig arbetsmarknadsutbildning ha en viss positiv nettoeffekt på rörligheten, medan subventionerade anställningar inte hade det.⁴²⁵

Effekten av rena förmedlingsinsatser på rörligheten har inte studerats. Det finns dock studier som tyder på att de kan vara effektivare ur matchningssynpunkt. En studie finner exempelvis att skickliga arbetsförmedlare har en signifikant positiv effekt på den sökandes möjligheter att få arbete, i synnerhet om de fokuserar på att ge stöd och hjälp i arbetssökandet, snarare än på att anvisa sökande till utbildningsinriktade program.⁴²⁶

4.3.3 De svenska välfärdssystemen kan göras ännu mer arbetsvänliga

De offentliga välfärdssystemen omfattar både verksamhet och socialförsäkringar. Bäggedera kan ha betydande effekter på arbetsutbudet. En väl utbyggd barn- och äldreomsorg främjar ett högt arbetsutbud. Samtidigt kan utformningen av skatte- och socialförsäkringssystemen påverka incitamenten till arbete och såväl främja som minska arbetsutbudet.

⁴²³ Jfr Forslund och Vikström (2011).

⁴²⁴ Fredriksson och Johansson (2003).

⁴²⁵ Lindgren och Westerlind (2003).

⁴²⁶ Lagerström (2011). Sannolikheten att vara sysselsatt året efter inskrivning var 13 procent högre om den arbetslöse tilldelades en förmedlare som var bland de 30 bästa i studien jämfört med om han eller hon tilldelades en av de 30 sämsta förmedlarna.

Försörjningsstödet är dåligt utformat för övergång till arbete

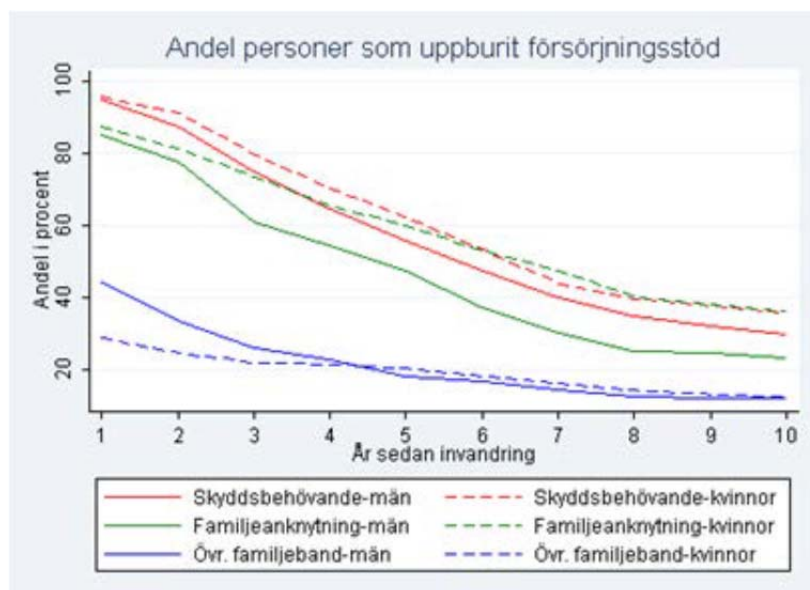
På senare tid har försörjningsstödet, tvärtemot intentionerna, i allt större utsträckning kommit att bli en långvarig försörjningskälla för många mottagare. Det har också kommit att beviljas personer vars enda skäl att söka stöd är att de saknar försörjning genom arbete. Ur ett arbetsutbudsperspektiv har försörjningsstödet två negativa incitamenteffekter. För det första har stödet till alldeles nyligen varit utformat så att varje krona i arbetsinkomst i en familj som har försörjningsstöd inneburit att biståndet minskas med lika mycket, dvs. marginaleffekterna har varit 100 procent upp till den nivå där rätt till bistånd inte längre finns. Begränsade arbetsinkomster ökar alltså inte hushållets materiella välstånd alls. För det andra utgår försörjningsstöd från hushållets gemensamma ekonomiska situation, vilket innebär att ett minskat arbetsutbud från en medlem av hushållet kan ge högre stödinkomst.

Försörjningsstödet utformning är särskilt betydelsefullt för utrikes föddas arbetsutbud, eftersom de är överrepresenterade bland stödmottagare.⁴²⁷ Utrikes födda löper också en högre risk att ha försörjningsstöd som långvarig försörjningskälla.⁴²⁸ Av nedanstående figur 4.13 framgår att framför allt personer som kommit som skyddsbehövande och deras familjer riskerar att hamna i långvarigt bidragsberoende.

⁴²⁷ Av de vuxna utrikes födda mottog 11 procent ekonomiskt bistånd under 2011, vilket kan jämföras med 2 procent bland inrikes födda (Socialstyrelsen, 2012). Andelen är särskilt hög bland personer från icke-OECD-länder, 2008 hade var fjärde vuxen (1-64 år) som invandrat från dessa länder försörjningsstöd (Mörk, 2011).

⁴²⁸ År 2011 var det drygt 80 000 hushåll som hade ekonomiskt bistånd i minst tio månader. Utrikes födda utgjorde 60 procent av dessa hushåll (Socialstyrelsen [2012]).

Figur 4.13 Försörjningsstöd bland flykting- och anhöriginvandrare



Källa: SOU 2012:69, Bilaga 2. Familjeanknytning innefattar anhöriga till skyddsbehövande, övriga familjeband innebär anhöriga till icke-skyddsbehövande.

Som framgår av figuren löper kvinnor allra störst risk att bli kvar i bidragsberoende. Enligt den s.k. Akka-utredningen är kvinnors arbetskraftsdeltagande särskilt känsligt för ekonomiska incitament. Individualiserade ersättningar och individuellt utformade jobbstimulanser skulle öka utrikes föddas, och i synnerhet kvinnornas, arbetskraftsutbud.⁴²⁹

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) gjorde 2012 en utvärdering av införandet av individuella inkomstgränser i bostadsbidragssystemet 1997. Regelförändringen innebar att prövningen som tidigare bara baserats på hushållens sammantagna inkomster även beaktade vardera makes inkomst. Studien visade positiva effekter på hushållens arbetsutbud redan ett år efter det att reformen genomfördes. Effekterna på arbetsutbudet var positiva både för män och kvinnor och effekten var större för kvinnor än för män. ISF drog slutsatsen att det kan vara av politiskt intresse att överväga om liknande individuella inkomstgränser skulle kunna

⁴²⁹ SOU 2012:69.

vara effektiva för att stärka arbetslinjen och minska bidragsberoendet också inom andra inkomstprövade förmåner.⁴³⁰

Den jobbstimulans för långvariga biståndsmottagare som infördes 2013 och som innebär att endast 75 procent av en eventuell arbetsinkomst räknas in vid biståndsbedömningen, minskade marginaleffekterna på arbete något för den som varit långvarigt frånvarande från arbetsmarknaden och har försörjningsstöd. Det kan emellertid finnas utrymme för ytterligare förstärkning av incitamenten till arbete för just den gruppen som i dag inte har något arbetsutbud alls.

För ökat kvinnligt arbetsutbud behöver ansvaret för barn fördelas jämnare

Sverige har internationellt sett väl utbyggda välfärdssystem för omvårdnad av barn. Olika delar av systemet har emellertid olika effekt på arbetsutbudet. Medan vårdnadsbidraget entydigt minskar arbetsutbudet och effekten av allmän förskola är positiv, kan föräldraförsäkringens samlade effekt sägas vara oklar. Eftersom huvudansvaret för omvårdnad av barn generellt burits av kvinnor är effekterna av välfärdssystemen särskilt tydliga för kvinnor.

En studie som undersökt kvinnors och mäns arbetssituation när de får barn visar också att kvinnorna minskade sin arbetstid, bytte arbete i mindre utsträckning, halkade efter i karriärutvecklingen och hade sämre löneutveckling. För männen bestod den tydligaste förändringen i att de som var arbetslösa innan de blev föräldrar i högre grad hittade ett arbete.⁴³¹ Senare familjebildning har också negativa konsekvenser för mammors inkomster och löner under karriären, jämfört med tidigare familjebildning.⁴³² Kvinnors större familjeansvar leder också – via sämre förankring i arbetslivet – till en lägre tröskel för att sjukskriva sig.⁴³³ Samtidigt "straffas" män hårdare än kvinnor i termer av löneutveckling vid barnrelaterad

⁴³⁰ ISF (2012:6).

⁴³¹ Kennerberg (2007).

⁴³² Karimi (2014). De negativa effekterna drivs enligt rapporten av att en senare familjebildning i högre grad än tidig leder till ett kortare tidsintervall till nästa barn; något som minskar kvinnors arbetskraftsdeltagande och arbetslivserfarenhet.

⁴³³ Johansson m.fl. (2013:7).

frånvaro.⁴³⁴ Överlag utför kvinnor fortfarande en högre andel av det obetalda arbetet i hemmet – 56 procent 2010 – vilket minskar deras utbud av betalt arbete.⁴³⁵

År 2011 gick 83 procent av alla 1–5-åringar i förskola, och i åldersgruppen 3–5 år var det nästan 95 procent. En utvärdering av införandet av rätt till förskola även för barn med arbetslösa föräldrar visade att sannolikheten att börja arbeta ökade mest för tvåbarnsmammor och mammor med förgymnasial utbildning.⁴³⁶ Liknande resultat gavs i en studie av införandet av en maxtaxa för förskolan. Mödrar i hushåll vars barnomsorgsavgift minskade med 500 kronor i månaden eller mer, hade 3 procent högre sannolikhet att delta i arbetskraften än andra mödrar, medan ingen effekt uppmättes på fäders arbetskraftsdeltagande.⁴³⁷

Föräldraförsäkringen har ännu större könsskiljande effekter på olika arbetsmarknadsvariabler.⁴³⁸ Det är emellertid inte säkert att det är förändringar i reglerna för den betalda ledigheten som påverkar arbetsutbudet. Den förlängning av den inkomstrelaterade föräldrapenningen med tre månader som gjordes 1989 fick fullt genomslag på arbetsutbudet – båda föräldrarna utökade sin ledighet ungefär lika mycket – men införandet av de s.k. pappamånaderna tycks däremot inte ha påverkat arbetsutbudet vare sig för mammor eller för pappor, trots att mammor minskade och pappor ökade sitt uttag av föräldrapenning.⁴³⁹ I rapporten förklaras det faktum att

⁴³⁴ Konjunkturinstitutet (2011b) och Boye (2015). Den huvudsakliga förklaringen bedöms vara att det finns en lägre förväntan på frånvaro hos män än hos kvinnor.

⁴³⁵ SCB (2012b).

⁴³⁶ Vikman (2010). För mammorna betydde plats i förskolan för barnen att de fick mer tid att söka jobb. Papporna, däremot, hittade inte arbete snabbare, vilket förklaras med att mammor som är hemma tar större ansvar för familjen än vad pappor gör i motsvarande situation.

⁴³⁷ Mörk m.fl. (2006:2).

⁴³⁸ Albrecht m.fl. (2015). Föräldraförsäkringen infördes 1974 och har alltid kunnat delas mellan föräldrarna, men kvinnor har genomgående stått för den största delen av uttaget. Flera reformer – exempelvis reserverade månader och en jämställdhetsbonus – har införts med syftet att minska skillnaderna i uttaget. Kvinnornas andel av föräldrapenning har också minskat och männens andel ökat under hela tidsperioden 2000–2013, från i genomsnitt 87,6 till 75,2 procent för kvinnorna, respektive från 12,4 till 24,8 procent för männen. Kvinnornas och männens andel av uttaget av tillfällig föräldrapenning (vab) har däremot inte förändrats mycket under tidsperioden, utan har i genomsnitt legat runt 65–66 procent för kvinnor respektive 34–35 procent för män.

⁴³⁹ Karimi m.fl. (2012). Införandet av den andra pappamånaden innebar – till skillnad från införandet av den första – en samtidig förlängning av föräldrapenningen från 15 till 16 månader.

mammors arbetsutbud inte ökade med att de i stället har utnyttjat rätten till obetald ledighet.

Debatten om effekten av vårdnadsbidrag, föräldrapenning och förskola på utrikes födda kvinnors arbetskraftsutbud har varit särskilt intensiv. Akka-utredningen konstaterade att både vårdnadsbidraget för barn mellan ett och tre år och möjligheten att ta ut föräldrapenning för äldre nyanlända förskolebarn höjer reservationslönen för kvinnor utan andra inkomstkällor och därmed skapar trösklar för nyanlända mammors deltagande i arbetskraften. Ytterligare ett hinder är väntan på förskola och längre avbrott på grund av vård av barn som försvårar i synnerhet kvinnors arbetskraftsdeltagande.⁴⁴⁰

Skattesystem och socialförsäkringar spelar stor roll för arbetstutbudet

De svenska välfärdssystemen är utformade för att underlätta ett högt arbetsutbud och har en aktiv inriktning. Detta har bl.a. sin grund i att väl utbyggda välfärdssystem, likt Sveriges, kräver en hög sysselsättning.⁴⁴¹ Inbyggt i systemen finns arbetsstimulerande faktorer såsom kvalificeringsvillkor, självrisker och successiv avtrappning av ersättningen. Men även om välfärdssystemen är relativt väl utformade för att stimulera arbetsutbudet finns det indikationer på problem. Sjukförsäkringssystemet kännetecknas exempelvis av stora variationer som inte kan förklaras av förändringar i folkhälsan.⁴⁴² Denna avvikelse från folkhälso-utvecklingen kan vara en indikation på att andra faktorer än befolkningens arbetsförmåga påverkar sjukfrånvaron, och därmed antalet arbetade timmar.

Att välfärdssystemens utformning påverkar individens beteende och därmed även arbetsutbudet har visats i flera studier, framförallt för sjukförsäkringen.⁴⁴³ För sjukförsäkringen har bl.a. ersättnings-

⁴⁴⁰ SOU (2012:69). Eftersom de flesta kvinnor som invandrar som anhöriga eller skyddsbehövande har ett eller två barn kan dock inte stort omsorgsansvar utgöra den avgörande orsaken till kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande. Inte heller är målgruppens inställning till arbete ett hinder. De flesta utrikesfödda kvinnor som står utanför arbetskraften är, principiellt sett, positiva till att förvärvsarbeta.

⁴⁴¹ SOU (2015:53).

⁴⁴² Försäkringskassan (2014).

⁴⁴³ Se t.ex. Bonato och Lusinyan (2004) Johansson och Palme (2005), Skogman Thoursie (2002), Larsson (2004) Johansson och Palme (2002).

nivån visat sig vara en viktig faktor för antalet sjukskrivna.⁴⁴⁴ Bonanto och Lusinyan (2004)⁴⁴⁵ uppskattade att en 10-procentig minskning av ersättningsnivån skulle leda till en minskning av frånvaronivån med 1–2 procentenheter. Pettersson-Lindbom och Skogman Thoursie (2013)⁴⁴⁶ fann också att en ökning av ersättningsnivån leder till fler nya, men kortare sjukfall. Ersättningsnivån i de svenska sjukförsäkringssystemen är i jämförelse med andra länder generös, vilket troligen påverkar arbetsutbudet.⁴⁴⁷ Dessutom finns det till både sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen kompletterande försäkringar för majoriteten av anställda⁴⁴⁸ genom avtalsförsäkringar som ökar ersättningsnivån ytterligare, upp till 90 procent.⁴⁴⁹ Avtalsförsäkringarnas betydelse har ökat de senaste 30 åren, då taket i inkomstförsäkringarna inte följt inkomstutvecklingen. En allt lägre del av inkomsten kommer från de offentliga försäkringarna för de individer som nyttjar välfärdsystemen. Detta minskar möjligheten att använda de statliga ersättningssystemen som ett ekonomiskt styrmedel och kan på lång sikt även leda till ett minskat förtroende för välfärdsystemen.⁴⁵⁰

Arbetsutbudet påverkas av både tröskeleffekter och marginaleffekter i skatte- och ersättningssystemen dvs. hur lönsamt det är att gå från att inte arbeta till att arbeta respektive hur lönsamt det är för den som redan arbetar att arbeta mer. Grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen medför att tröskeleffekten blir hög för dem med lägst inkomst. I kombination med att låginkomsttagares arbetsutbud ofta anses vara mer elastisk än höginkomsttagares kan detta inverka negativt på arbetsutbudet. Transfereringssystemen medför att även marginaleffekten är större för personer i den första inkomstdecilen än i den andra, men därefter stiger marginaleffekten som en följd av skattesystemet.⁴⁵¹

⁴⁴⁴ Se bl.a. Henrekson och Persson (2004), Pettersson-Lindbom och Skogman Thoursie (2013).

⁴⁴⁵ Bonanto och Lusinyan (2004).

⁴⁴⁶ Pettersson-Lindbom och Skogman Thoursie (2013).

⁴⁴⁷ Bonanto och Lusinyan (2004).

⁴⁴⁸ Som över 90 procent av de anställda har tillgång till sådana försäkringar. Sjögren Lindquist och Wadensjö (2011).

⁴⁴⁹ Sjögren Lindquist och Wadensjö (2011).

⁴⁵⁰ ISF (2015).

⁴⁵¹ SOU 2011:2, s. 261 ff.

Incitamenten till ökat arbetsutbud har stärkts de senaste åren genom en rad förändringar i de svenska skatte- och transfereringssystemen. Exempel på dessa förändringar är jobbskatteavdraget, som ger lägre skatt på inkomst från förvärvsarbete än på inkomst från transfereringssystemen, och förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen.⁴⁵² Förändringarna har resulterat främst i sänkta tröskeleffekter, men också i lägre margineffekter. Även utformningen av andra delar av välfärdssystemen – exempelvis barn- och bostadsbidragen – spelar roll i sammanhanget. De genomsnittliga tröskel- och margineffekterna av både arbetslöshets- och sjukförsäkringen är t.ex. högre för sammanboende och ensamstående med barn än för sammanboende respektive ensamstående utan barn.⁴⁵³ Tydliga skillnader har också visat sig i fråga om effekterna av jobbskatteavdraget, som hade störst effekt som ökad drivkraft på ensamstående kvinnors arbetsutbud.⁴⁵⁴

Skillnader mellan olika system kan utöver tröskel- och margineffekter även stimulera till oönskade överströmningar mellan de olika systemen.⁴⁵⁵ Ett exempel⁴⁵⁶ på detta är risken för överstämning från sjukpenning till tillfällig föräldrapenning för vård av barn (vab), som beror på att vab till skillnad från sjukpenningen inte har någon karensdag.⁴⁵⁷

Även kontrollen av ersättningssystemen kan påverka arbetsutbudet. Arbetsgivaren kan t.ex. fungera som en mer effektiv grindvakt än en myndighet.⁴⁵⁸ Sverige har i jämförelse med andra länder en relativt kort period där arbetsgivaren ansvarar för sjukkostnaden trots att empiriska studier visat att ökat ansvar för arbetsgivaren och finansiella incitament, såsom längre tid där arbetsgivaren betalar sjukfrånvaron eller att arbetsgivaravgifterna för sjukförsäkringen kopplas till antalet sjukfall, har effekt för att

⁴⁵² Finanspolitiska rådet (2011) Den – nu borttagna – förhöjda avgiften i arbetslöshetsersättningssystemen för vissa grupper kan dock ha motverkat incitamenten att arbeta.

⁴⁵³ Löneelasticiteten skiljer sig dessutom mellan män och kvinnor samt mellan ensamstående och sammanboende.

⁴⁵⁴ Konjunkturinstitutet (2011a).

⁴⁵⁵ Larsson (2004).

⁴⁵⁶ Ett annat exempel är skillnader i den kompletterande ersättningen från avtalsersättningarna mellan olika ersättningsformer i de offentliga välfärdssystemen. T.ex. är den kompletterande ersättningen högre för individer med sjukersättning än för individer med sjukpenning enligt vissa kollektivavtal.

⁴⁵⁷ Persson (2011).

⁴⁵⁸ Bonato och Lusinyan (2004).

minska den långvariga sjukfrånvaron.⁴⁵⁹ Samtidigt kan sådant ansvar göra arbetsgivare mer tveksamma att anställa personer ur riskgrupper.

Pensionsregelverket är på väg att förändras för ett ökat arbetsutbud

Under de senaste decennierna har en rad reformer bidragit till ett ökat arbetsutbud bland äldre, exempelvis pensionsreformen, jobbskatteavdraget, nedsatta socialavgifter för äldre och förändringar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. De ekonomiska incitamenten att arbeta längre och skjuta upp uttaget av pension i det allmänna pensionssystemet inklusive effekter av skatter och bidrag är på det hela taget ändamålsenligt utformade. Att senarelägga pensionsuttaget kortar utbetalningstiden och den årliga pensionen blir därför högre.

Inkomstpensionen ger pensionsrätter upp till en månadsinkomst på ca 35 500 kr som även inkluderar föräldrapenning och studiemedel. På inkomster utöver detta betalar arbetsgivaren pensionsavgifter som tillfaller staten som en skatt. Denna inkomstpension kompletteras av dels ett grundtrygghetssystem för äldre, dels ett tjänstepensionssystem, vilka båda påverkar individens ekonomiska incitament för ett längre arbetsliv.

Som ofta är fallet när det gäller inkomstprövade stöd är grundskyddet för pensionärer (se ruta nedan) förenat med margineffekter. För personer med lägre inkomster är de totala margineffekterna av garantipension och bostadstillägg höga eller mycket höga oavsett antalet yrkesverksamma år i Sverige. Samtidigt är margineffekterna höga även för personer med höga inkomster, men med få yrkesverksamma år i Sverige. Tjänstepension och skatter påverkar komplexiteten i beräkningarna av margineffekterna, men påverkar inte den generella slutsatsen.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ SOU 2011:2, s. 7 ff.

⁴⁶⁰ Pensionsmyndigheten (2014), s. 61.

Grundtrygghetssystemen för pensionärer i Sverige

Det svenska ekonomiska grundtrygghetssystemet för personer som är 65 år och äldre består av garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Garantipensionen är ett grundskydd för personer som haft låga eller inga inkomster under yrkeslivet. Många av de personer som har rätt till garantipension har tidigare haft sjukersättning, perioder av långa sjukskrivningar, varit arbetslösa eller deltidsarbetat. För att få full garantipension krävs 40 levnadsår i Sverige.⁴⁶¹ Vid färre år än 40 räknas beloppet av med en fyrtiondedel för varje år som saknas. Garantipensionen räknas av med 100 procent mot pensionsinkomster upp till ca 4 500 kronor per månad och med 48 procent mot pensionsinkomster över detta upp till ca 11 000 kr per månad då rätten till garantipension förloras. Nivån på garantipensionen beräknas som om individen går i pension vid 65 års ålder vilket innebär att tidiga eller uppskjutna uttag av ålderspension inte påverkar garantipensionens nivå. Garantipensionen räknas upp med prisbasbelopp vilket innebär att den förlorar i värde relativt inkomstpensionerna som räknas upp med inkomstindex. Bostadstillägget för pensionärer (BTP) kan utgå med maximalt ca 5 000 kr per hushåll och inkomstprövas, dock med olika avräkningsregler beroende på typer av inkomster. Personer över 65 år med låga inkomster men höga bostadskostnader kan även få särskilt bostadstillägg. Äldreförsörjningsstödet (ÄFS) garanterar en skälig levnadsnivå till individer 65 år och äldre. ÄFS prövas mot alla andra möjliga inkomster såsom inkomstgrundad ålderspension, garantipension, BTP och särskilt bostadstillägg. ÄFS är främst aktuellt för personer som inte levt i Sverige länge nog för att få full garantipension och för personer som tagit ut sin inkomstpension tidigt. Även egenföretagare som haft låga inkomster och inte gjort avsättningar till privat pension är en grupp där äldreförsörjningsstöd kan vara aktuellt. I dag är det få som har ÄFS, men Pensionsmyndigheten bedömer att antalet kommer att öka

⁴⁶¹ Den som har kommit till Sverige och fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande kan i vissa fall också få räkna med en del av bosättnings tiden i sitt hemland. På så vis kan personen få högre garantipension än vad bara bosättnings tiden i Sverige ger.

framöver i takt med att fler personer invandrat till Sverige i vuxen ålder.

Tjänstepensionssystemets utformning och inte minst möjligheten att ta ut tjänstepensionen före 65 års ålder har också betydelse för utträdesåldern från arbetsmarknaden. Tjänstepensionen kan i de flesta fall tas ut redan från 55 års ålder, även om det är få som påbörjar sitt uttag så tidigt.⁴⁶² Men 2009 hade exempelvis var tionde 63-åring tjänstepension som huvudsaklig försörjningskälla. Samma år försörjde sig ca 20 000 personer i åldern 55–64 år enbart på sin tjänstepension.⁴⁶³

I takt med att behållningarna i tjänstepensionerna ökar är det möjligt att fler kan komma att välja att lämna arbetslivet före 65 års ålder med tjänstepensionen som huvudsaklig försörjningskälla. Detta behöver inte innebära att individerna samtidigt tar ut allmän pension tidigt.

I många fall begränsar reglerna i tjänstepensionssystemet hur mycket en person som tar ut tjänstepension samtidigt kan arbeta. Detta till skillnad från den allmänna pensionen där det är möjligt att ta ut pension och arbeta samtidigt. Genom sin konstruktion kan därigenom tjänstepensionens regler medföra att den som gör ett tidigt uttag av tjänstepension väljer att sluta arbeta helt, även om det egentligen inte är individens förstahandsval.

Pensionsåldersutredningen bedömde att de förändringar av pensionssystemet som hittills genomförts inte är tillräckliga för att säkra ett tillräckligt högt framtida arbetsutbud bland äldre. Utredningen föreslog därför införandet av en s.k. riktålder, som är avsedd att räknas upp i linje med medellivslängden. Riktåldern ska i sin tur vara styrande för åldersgränser i ett antal regelverk som kan förmodas påverka äldres pensionsbeslut. Dit hör bl.a. 61-årsgränsen för uttag av ålderspension, 65-årsgränsen för garantipension, 67-årsgränsen för anställningsskydd i arbetsrättslagstiftningen, vissa åldersgränser i socialförsäkringarna och 55-årsgränsen i inkomstskattelagen som indirekt styr lägsta uttagsålder för tjänstepension. Därtill föreslås åtgärder för bättre arbetsmiljö och ökad kompetensutveckling för äldre.

⁴⁶² Andersson (2012).

⁴⁶³ S 2011:05 (2012a).

För att stärka de i dag svaga ekonomiska incitamenten för ett längre arbetsliv för gruppen med låg inkomstpension föreslår Pensionsåldersutredningen att inkomster intjänade efter 65 års ålder/riktåldern inte ska påverka garantipensionen eller bostadstillägget samt att personer med färre än 40 bosättningsår bör få möjlighet "arbeta ihop" flera försäkringsår efter 65 års ålder.⁴⁶⁴

4.4 Policyslutsatser

Den svenska arbetsmarknaden står redan inför nya utmaningar, inte minst genom de demografiska och tekniska utvecklingstrenderna. Utredningen anser att det finns anledning att på vissa områden dra slutsatser om hur den framtida politiken för en väl fungerande arbetsmarknad bör inriktas.

4.4.1 Jobbpolariseringen bör vändas till uppgradering

Som framgått av avsnitt 4.1 kan utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden under 2000-talet betecknas som polariserande. Givet att den tekniska utvecklingen fortskrider finns anledning för det offentliga att försöka vrida utvecklingen i en mer uppgraderande riktning.

Enklare serviceyrken med relativt låga krav på utbildning eller erfarenhet – inom exempelvis handel, turism och hushållsnära tjänster, men även inom omsorg – utgör idag en viktig arbetsmarknad för personer som ännu inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. Jobbpolariseringen kan leda till att utbudet av arbetskraft i dessa servicesektorer växer kraftigt. En del av dem som förlorat sina arbeten inom industrin och i andra medelkvalificerade yrken och som saknar högre utbildning kommer att söka arbete i de lågkvalificerade serviceyrkena. Givet att de är mer kvalificerade än de som för närvarande finns i sektorn – bl.a. många ungdomar och utrikes födda – riskerar de senare att

⁴⁶⁴Enligt deras typfallsberäkningar skulle en höjd åldersgräns för sjukpenning (och arbetslöshetsersättning) förbättra den ekonomiska standarden för berörda personer efter pensioneringen och regeländringarna för garantipensionärer skulle innebära att ett år längre förvärvsarbete höjer den disponibla inkomsten med ca 7 000 kronor per år.

konkurreras ut. Samtidigt visar befolkningsprognoserna att antalet utrikes födda kommer att öka ytterligare. Eftersom utrikes föddas färdigheter och kontaktnät generellt sett är svagare än inrikes föddas kommer även en stor del av denna grupp – liksom i dag – att i första hand söka sig till de enklare servicejobben. Den demografiska utvecklingen och stigande inkomster kan visserligen leda till en ökad efterfrågan på denna typ av servicejobb. Samtidigt kan en fortsatt teknisk utveckling göra att även vissa sådana arbeten på längre sikt övergår i automatiserad produktion.

Vilket utfall det ökade arbetskraftsutbudet i de enklare servicejobben kommer att ge beror sannolikt på framtida institutionella förhållanden, främst lönebildningen. Utredningens beräkningar baserade på SCB:s lönestrukturstatistik indikerar inte någon ökad lönespridning under 2000-talet, utan snarare att yrkena i de två lägsta lönekvintilerna i genomsnitt fått sina löner höjda i något högre takt än övriga.⁴⁶⁵ Om dagens svenska modell, med ett lönebildningssystem som leder till relativt höga lägstalöner, består kan det högre arbetskraftsutbudet primärt förväntas leda till högre arbetslöshet.⁴⁶⁶ Som nämnts finns en risk att denna arbetslöshet i första hand kommer att drabba dem som har sämst möjligheter att hitta något annat arbete och det finns en uppenbar risk för spänningar när allt fler ska konkurrera om de mindre kvalificerade servicejobben, inom exempelvis handel eller omsorgssektorn. Med ett skifte i de institutionella förutsättningarna skulle en del av effekten i stället kunna slå igenom i form av lägre ingångslöner.

Ytterligare skäl till att en uppgraderande arbetsmarknad vore att föredra framför en polariserande är att den allt annat lika bör leda till högre genomsnittlig produktivitet och högre tillväxt. Oesch (2015) jämförande studie av ett antal europeiska länder tyder också på att det inte är omöjligt att kombinera uppgradering med en låg arbetslöshet även för lågutbildade.⁴⁶⁷

Att ställa om arbetsmarknaden till att få en mer uppgraderande profil kräver ett tydligt fokus på utbildning och omställning. Ett

⁴⁶⁵ I den lägsta lönekvintilen var den genomsnittliga årliga tillväxten av månadslönen mellan 2001 och 2013 3,0 procent, medan den för övriga kvintiler – i stigande ordning – var 3,2; 2,8; 2,9 respektive 2,9 procent per år. Den genomsnittliga månadslönen för varje kvintil har viktats efter antal anställda i respektive yrkesgrupp.

⁴⁶⁶ Forslund m.fl. (2014), Eliasson och Nordström Skans (2014). Jfr även Oesch (2009).

⁴⁶⁷ Oesch (2015).

tungt ansvar kommer att vila på utbildningssystemet, som måste vara flexibelt och ha hög kapacitet. Ett betydande ansvar vilar också på de individer som förlorar arbeten i sektorer där jobben inte ersätts av nya. Inte minst kommer många män att behöva skola om sig till exempelvis traditionellt kvinnodominerade yrken inom vård- och utbildningssektorerna där efterfrågan blir större.

Det svenska utbildningssystemet förefaller överlag ha relativt goda förutsättningar att säkra en hög framtida nivå på arbetskraftens humankapital. De huvudsakliga orosmomenten är de försämrade resultaten i grund- och gymnasieskolan, i synnerhet nedgången i avklarade gymnasieexamina, och matchningsproblematiken i samband med utbildningsvalen. När det gäller matchningsproblematiken kan det svenska utbildningssystemet ändå sägas vara relativt ändamålsenligt för att fånga upp de krav som jobbpolariseringen kan komma att ställa i termer av efterfrågade utbildningar. Problemet verkar snarare ligga i att ungdomar inte i tillräcklig utsträckning väljer de utbildningar där det kommer att råda framtida brist. Här kan det behövas såväl ytterligare informationsinsatser (exempelvis genom en förbättrad studie- och yrkesvägledning) som justerade styrinstrument för gymnasial och eftergymnasial utbildning (exempelvis dimensionering och resurstilldelning).

Sett till de identifierade nyckelgrupperna är det, när det gäller äldre, centralt att se till att även arbetstagare över 55 år får tillgång till kompletterande fortbildningsinsatser. Det gäller såväl de sysselsatta som de som står utanför arbetslivet. Om människor förväntas arbeta längre upp i åldrarna krävs att de ges förutsättningar att ställa om och upprätthålla sin humankapitalnivå under hela arbetslivet.

När det gäller utrikes födda är det viktigt att den arbetsmarknadsrelaterade färdighetsnivån mäts så snart som möjligt i mottagandeprocessen. Det är viktigt att inte bara se till formella meriter från ursprungsländerna utan att också använda mått som är anpassade till just den svenska arbetsmarknaden. Att skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda är större beträffande grundläggande färdigheter än beträffande formell utbildningsnivå tyder på att utbildningar från ursprungsländerna i många fall inte kan förväntas ge full utväxling på den svenska arbetsmarknaden. Det kommer därför sannolikt att vara nödvändigt med relativt

omfattande kompletterande utbildningsinsatser även för utrikes födda med en hög formell utbildningsnivå. För utrikes födda som grupp är emellertid de viktigaste insatserna att tillhandahålla obligatorisk språkundervisning av god kvalitet och att säkerställa att så många som möjligt avslutar en svensk gymnasieutbildning. Det är viktigt både för individer och för samhället att utrikes födda tar del av uppgraderingen, så att inte arbetsfördelningen på arbetsmarknaden blir etniskt definierad.

4.4.2 Bryt pensionsnormerna och stärk äldres incitament att fortsätta arbeta

De offentligfinansiella vinsterna av att höja den faktiska pensionsåldern i takt med den ökande medellivslängden skulle vara betydande, och det skulle underlätta den långsiktiga finansieringen av de offentliga välfärdssystemen.

Viktigast är att den ökade medellivslängden successivt avspeglas i de olika välfärdssystemens åldersgränser. Ett system med en kontinuerligt uppräknad riktålder i linje med vad som föreslagits av Pensionsåldersutredningen framstår som önskvärt. Det är rimligt att människor när deras förväntade friska livslängd ökar spenderar en del av denna ökade livslängd på arbetsmarknaden för att bidra till finansieringen av sin egen och andras välfärd.

För att fler ska välja att arbeta längre måste arbete också göras mer attraktivt för äldre i förhållande till mer fritid i form av tidig pension. Det kan bl.a. handla om arbetsmiljöinsatser, om att motverka normer och grupptryck i riktning mot tidigarelagd pension och om fortsatt tillgång till kompetensutveckling som gör att arbetet upplevs som fortsatt stimulerande. Parterna på arbetsmarknaden har en avgörande betydelse för ett längre arbetsliv då de kommer överens om villkoren i både kollektivavtal och anställningsvillkor, exempelvis möjlighet till flexibel arbetstid för att kunna arbeta längre upp i åldrarna. Det kan dock finnas en motsättning mellan partsintressen och vad som vore offentlig-finansiellt fördelaktigt.

En viktig insats är också att öka möjligheterna att fysiskt och psykiskt klara av att arbeta ett långt arbetsliv. År 2014 hade drygt 21 procent av alla 64-åringar i Sverige sjukersättning, varav drygt två tredjedelar på heltid. Personer som lämnar arbetsmarknaden

innan den traditionella pensionsåldern kommer med största sannolikhet inte tillbaka till arbetsmarknaden som äldre. Som tidigare nämnts bör möjligheter till kompetensutveckling omfatta alla personer oavsett ålder för att upprätthålla produktiviteten och för att ge större flexibilitet för byte av arbetsuppgifter eller jobb.

Relativt mycket har redan gjorts för att skapa ekonomiska incitament för många att arbeta även efter 65 års ålder. De ekonomiska incitamenten till fortsatt arbete skiljer sig dock åt mellan olika grupper av äldre på arbetsmarknaden. För personer med låg intjänad pension – t.ex. till följd av låg lön, deltidsarbete eller relativt kort tid i Sverige – är marginaleffekterna sådana att några ytterligare arbetsår knappt påverkar den disponibla inkomsten som pensionär. Däremot kan inkomsterna bli högre under de år man arbetar eftersom lön är högre än pension, och det kan i sig motivera att man arbetar ytterligare en tid. Eftersom många i denna grupp har garantipension skulle en höjning av garantipensionsålder öka arbetsutbudet för denna grupp. Här måste man dock beakta att många (ca 40 procent) av de som idag får garantipension lämnat arbetskraften med sjukersättning redan före 65 års ålder. Dessa kommer knappast att öka sitt arbetsutbud även om åldern för garantipension höjs. En ändring av garantipensionsåldern skulle sannolikt också åtföljas av en höjd åldersgräns för bl.a. sjukersättning och på kort sikt skulle därför den statsfinansiella effekten av en höjning av garantipensionsåldern öka kostnaderna på statens budget.

För individer med högre intjänad pension skulle ändrade regler för pensionsåldern på kort sikt medföra begränsade ändringar av ekonomiska incitament. För dem handlar det om att åldern för tidigast möjligt uttag höjs från 61 år. I övrigt finns redan idag ekonomiska incitament att arbeta efter 65 år, eftersom det ger både högre inkomst under de år man arbetar, då lönen normalt är högre än pensionen, och högre pension under pensionstiden. För denna grupp har också reglerna för tjänstepension och normer i samhället betydelse.

De avtalade tjänstepensionernas utformning innebär att vissa höginkomsttagare har incitament att lämna arbetskraften i förtid. Gruppen som i dag tar ut tjänstepension i förtid domineras av tjänstemän, en grupp som i regel är högutbildade, har bättre hälsa och återfinns i yrken som lämpar sig för arbete högre upp i

åldrarna. Det finns därför anledning att se över reglerna kopplade till tjänstepensioner.

Tjänstepensionens utformning och prisindexeringen av grundskydden riskerar att ge en "framtidig" bild av pensionen för den som vill planera sin ålderdom. Informationsinsatserna bör ses över för att individen ska ges bättre förutsättningar att fatta beslut om pensionsålder och val av tidsperiod för tjänstepension och privat pensionssparande.

4.4.3 Svårt val mellan bättre jobb och snabb integration

Med invandring följer en viktig, men mycket svår, avvägning både för de nyanlända och för det mottagande samhället. Invandrades färdigheter är generellt lägre än inrikes föddas i de flesta mottagarländer, inklusive Sverige. Ur det perspektivet vore det såväl för individen som för samhället värdefullt att höja invandrarnas humankapital i förhållande till den nya arbetsmarknaden genom kompletterande utbildningsinsatser. Det kan handla om att ge grundläggande kompetens och språkfärdigheter till de utrikes födda med lägst utbildning, men även om att ge kompletterande utbildningar till utrikes födda med universitetsutbildning från hemlandet för att de ska kunna matchas till ett arbete på en högre nivå. Som framgått har en hög andel även av de utrikes födda med en hög formell utbildning från exempelvis arabstaterna och södra Afrika vad SCB betecknar som otillräckliga färdigheter.

Att höja invandrades produktivitet genom utbildning innebär emellertid samtidigt en inlåsning som kan stå i vägen för ett tidigt arbetsmarknadsinträde. Arbete och egen försörjning beskrivs ofta som nyckeln till integration, nätverksbyggande och möjlighet att träna språkfärdigheter. Denna potentiellt snabbare väg till integration försenas med omfattande utbildningsinsatser, som sannolikt är svåra att kombinera med förvärvsarbete.

För individen handlar avvägningen om bättre matchning till rätt jobb kontra snabbare väg till ett jobb och egen försörjning. Guzi m.fl. (2015) beskriver det som att en mer dynamisk integration

kommer att kosta vissa invandrare högkvalificerade arbeten.⁴⁶⁸ För samhällets del kan avvägningen sägas handla om högre framtida produktivitet kontra fler arbetade timmar. Avvägningen spelar också roll för de offentliga finansernas utveckling. Att investera i invandrades humankapital innebär på kort sikt utgifter för utbildningsinsatser och försörjning till deltagarna samt lägre skatteintäkter. Att prioritera ett snabbt arbetsmarknadsinträde över humankapitalinvesteringar kan å andra sidan på lång sikt innebära högre kostnader för arbetslöshet, liksom högre offentliga utgifter och lägre skatteintäkter till följd av lägre genomsnittlig produktivitet i arbetskraften.

Avvägningen mellan hög produktivitet och snabb integration kan bl.a. påverkas av hur lätt det är att tillvarata den potential som den utrikes föddes humankapital från hemlandet utgör. Om den kompletterande utbildningsinsats som krävs – i form av exempelvis språkutbildning och validering – bedöms vara begränsad, är det mycket som talar för att individen kan bli högproduktiv även på den svenska arbetsmarknaden, vilket motiverar ett något senarelaggt arbetsmarknadsinträde. Men ju mer omfattande kompletterande utbildningsinsats som krävs, desto svårare blir frågan hur en snabb integration och egen försörjning genom eget, lågproduktivt arbete ska vägas mot möjligheten att på längre sikt få ett mer högproduktivt arbete.

Individens ålder och kvarvarande tid på arbetsmarknaden är naturligtvis en viktig bedömningsfaktor i sammanhanget. Tillgången på kvalificerade lärare kan innebära en begränsande faktor som påverkar valet. Samtidigt innebär jobbpolariseringen ett tungt argument för att ge alla som har kapaciteten incitament att söka sig till de mer högkvalificerade sektorerna av arbetsmarknaden. Även det faktum att goda färdigheter ger utrikes födda stora och likvärdiga chanser som inrikes födda att få arbete talar för att förbättra humankapitalet.

⁴⁶⁸ Guzi m.fl. (2015), s. 30.

4.4.4 Den flexibla svenska partsmodellen kan hamna under press

Den tekniska utvecklingen och efterfrågeförändringarna kan väntas leda till fler s.k. atypiska anlitandeformer, exempelvis olika blandformer av tillfälliga anställningar och egenföretagande, där personer utför korta uppdrag för en stor mängd olika uppdragsgivare utan kollektivavtal. Även om Sverige genomgått en jobbpolarisering tycks landet hittills i relativt liten utsträckning ha påverkats i riktning mot en mer flexibel eller mer osäker arbetsmarknad. I stora delar av Europa förefaller finanskrisen ha påskyndat en utveckling mot både en mer polariserad arbetsmarknad och fler tillfälliga anställningar, men denna tendens verkar alltså ännu inte nått Sverige.⁴⁶⁹

Det kan samtidigt noteras att en mer flexibel arbetsrätt i Sverige inte verkar ha gynnat utrikes födda arbetstagare, men däremot något missgynnat den andra nyckelgruppen, äldre. Effekten är dock begränsad, vilket kan antas bero på den flexibilitet som finns i den semidispositiva arbetsrättslagstiftningen. Utnyttjad på rätt sätt skulle flexibiliteten kunna vara ett verktyg för att möta de kommande utmaningarna.

Samtidigt förutsätter den flexibla partsmodellen väl definierade och organiserade parter. Om inslagen av atypiska och individualiserade anlitandeformer ökar, där såväl arbetsgivar- som arbetstagarbegreppen suddas ut, kan partsmodellen i stället förlora i legitimitet. Om partsorganisationerna i minskad utsträckning företräder dem som agerar på arbetsmarknaden kan lagstiftningens utformning i stället komma att spela en ökad roll, i likhet med vad som är fallet i många andra länder. Även vissa andra delar av den traditionella, svenska arbetsmarknadsmodellen – exempelvis höga ingångslöner och ett strikt skydd för tillsvidareanställningar – är mindre väl anpassade för en mer flexibel framtida arbetsmarknad.

Andra delar av arbetsmarknadspolitiken – i synnerhet kvalificerade förmedlingsinsatser – kan bli mer efterfrågade på en arbetsmarknad präglad av kortare, mer specialiserade anställningar och fler karriärbyten. Det kan samtidigt antas att en betydande del av denna matchningsverksamhet kommer att vara digitaliserad,

⁴⁶⁹ Eurofound (2013).

oavsett om det sker via en statlig myndighet eller genom olika typer av privata förmedlingstjänster.

4.4.5 Transfereringssystem måste stimulera arbete

En utveckling mot en mer flexibel arbetsmarknad kan också leda till en högre efterfrågan på ett inkomstskydd från socialförsäkringar, men samtidigt göra det svårare för individen att kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna enligt regelverk liknande dagens. Den relativa betalningsviljan för sådana försäkringar – antingen via avtal eller via det offentliga – kan i och för sig förväntas öka. Samtidigt är det långt ifrån självklart att det kommer att uppstå ett utbud av privata försäkringslösningar som motsvarar efterfrågan, i synnerhet när det gäller arbetslöshetsförsäkring. Det kan därmed komma krav på att de offentliga försäkringssystemen ska kunna hantera även dessa typer av anlitandeformer. Liksom för arbetsrätten kan de statliga, lagreglerade systemen komma att få ökad vikt i förhållande till de partsöverenskomna.

Om en högre andel av arbetskraften inte är kvalificerad för inkomstrelaterad ersättning och därför är delvis beroende av inkomstprövade bidrag för sin försörjning blir utformningen av dessa system central. Stora delar av de svenska välfärdssystemen – exempelvis barnomsorg, socialförsäkringar och pensioner – har utformats på ett sätt som är väl ägnat att öka arbetsutbudet i den arbetsföra befolkningen. De inkomstprövade bidragssystemen (exempelvis försörjningsstödet) har däremot inte i samma utsträckning utformats för att stimulera arbete, utan skapar i stället betydande marginaleffekter för de grupper där ett ökat arbetsutbud skulle kunna medföra stora vinster både för individerna och för samhället. Det framstår därför som angeläget att se över möjligheterna att minska sådana marginaleffekter och när så är möjligt individualisera bidragssystemen.

Samtidigt kan det vara problematiskt att göra alltför arbetsmarknadsfokuserade ändringar av de inkomstprövade bidragssystem som, i likhet med exempelvis försörjningsstödet, varit tänkta att vara tillfälliga och rikta sig till socialt utsatta grupper. En alternativ möjlighet skulle, i linje med vad som diskuterades i

Långtidsutredningen 2011, kunna vara en mellanform mellan försörjningsstöd och socialförsäkring, knuten till arbetskraftsdeltagande, vilken kan tjäna som kompletterande försörjning för dem vars huvudsakliga problem är att de saknar arbete.

Den nu förda diskussionen är särskilt aktuell för utrikes födda, inte minst kvinnor, där potentialen för ett ökat arbetsutbud är mycket stor, eftersom de i dag i hög utsträckning är beroende av inkomstprövade bidrag för sin försörjning. Goda möjligheter till utbildning i kombination med individualiserade ersättningar kan antas vara nödvändiga för att öka arbetsutbudet i denna grupp.

Att kvinnor traditionellt sett haft huvudansvaret för barn har bidragit till att kvinnor har ett lägre arbetsutbud än män. Arbetskraftspotentialen är särskilt tydlig när det gäller utrikes födda kvinnor, som i dag generellt sett är dåligt förankrade på arbetsmarknaden. För att öka kvinnors arbetsutbud är det centralt att män och kvinnor delar mer lika på ansvaret för hem och familj. Det är också viktigt att samhällssystemen för omsorg om barn är utformade så att de på samma gång stimulerar ett högt arbetsutbud och underlättar för såväl kvinnor som män att förena familje- och arbetsliv. I detta avseende är exempelvis den inkomstrelaterade delen av föräldraförsäkringen och den offentligt finansierade barnomsorgen i huvudsak ändamålsenligt utformade. I fördelningen av ansvar mellan kvinnor och män kan noteras att det förefaller ha varit reformen av rätten till föräldraledighet, snarare än reformerna av uttaget av föräldrapenning, som påverkat föräldrarnas arbetsutbud. Att styra fördelningen av arbetsutbudet mellan män och kvinnor i detta avseende förefaller alltså kräva förändringar i rätten till ledighet, snarare än restriktioner (kvotering) i fördelningen av uttaget av föräldrapenning.

4.4.6 Bostadsmarknaden behöver förbättras

Utredningen har pekat på att bostadsmarknaden har en viktig funktion för att underlätta anpassning. Bostadsmarknadens dåliga funktionssätt i dag riskerar att hämma matchningen av arbetskraft och kompetens med arbetsgivares efterfrågan. Ett större utbud av bostäder i expansiva områden kräver både en ökad nybyggnation

och ett mer effektivt utnyttjande av befintliga bostäder, liksom en mer integrerad samhällsplanering.

En ökad nybyggnation kan kräva reformer av det kommunala planmonopolet i syfte att ge ökade incitament och minskade hinder för nybyggnation, inte minst när det gäller hyresfastigheter. En mindre reglerad hyressättning kan också stimulera nybyggnation. Slutligen är det viktigt att byggpriserna hålls nere genom välfungerande konkurrens och att byggrelaterade krav så långt möjligt hålls konstanta över tid och mellan olika delar av landet. Det kan dock finnas skäl att ompröva regler som leder till att boenden blir dyrare.

Utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet skulle sannolikt effektiviseras genom en mindre reglerad hyressättning. Det är också viktigt att se över beskattningen av bostadssektorn. En beskattning som fördelas jämnare över tid skulle minska skatteeffekten vid flytt och därigenom stimulera till rörlighet och effektivt användande. För att minska snedvridningar och ge positiva fördelningseffekter kan skatten för bostadsrättsföreningar och hyresvärdar behöva ses över. På orter med långa hyresköer skulle man kunna tänka sig regler för att tidsbegränsa boendetiden för enskilda hyresgäster, i syfte att möjliggöra för fler kommuninvånare ta del av de allmännyttiga bostäderna.

Slutligen kan bostadsplaneringen behöva samordnas bättre med planeringen av allmänna transporter och andra samhällsfunktioner, för att se till att den fysiska samhällsplaneringen på ett resurseffektivt sätt bidrar till en hög tillgänglighet och livskvalitet i städerna och regionerna.

5 Offentliga välfärdssystem och fördelning

I detta kapitel diskuteras frågor kring den framtida utvecklingen av inkomstfördelningen, de offentliga välfärdssystemen och de offentliga finanserna. De demografiska förändringarna i form av ett ökande antal äldre och utrikes födda kommer att medföra utmaningar för de offentligt finansierade välfärdssystemen och även för möjligheterna att nå fördelningspolitiska mål.

I detta sammanhang bör man ha i åtanke att det under de kommande decennierna sker en ekonomisk tillväxt som medför att de samlade ekonomiska resurserna i samhället totalt och igenomsnitt per capita förväntas vara betydligt större 2060 än i dag. Diskussioner kring inkomstfördelning eller de offentliga finansernas långsiktiga utveckling ska alltså ses i perspektivet av ökade ekonomiska resurser. Den stora utmaningen är därför inte en framtida resursbrist, utan snarare frågor kring finansieringen av en utveckling av de välfärdssystem som i dag främst finansieras med skatter och den framtida fördelningen av de ekonomiska resurserna.

5.1 De offentliga välfärdssystemens mål, medel och effekter

De offentligt finansierade välfärdssystemen i form av såväl transfereringar som välfärdstjänster utgör tillsammans med skattesystemet centrala inslag i fördelningspolitiken. Samtidigt har utformningen av såväl välfärdssystem som skattesystem stor betydelse för tillväxten och därmed på ett lands samlade materiella välstånd.

Utformningen av välfärds- och skattesystem kan i vissa fall innebära en avvägning mellan fördelningsmål och mål för effektivitet och tillväxt. Det finns dock inte alltid ett motsatsförhållande mellan dessa mål, utan rätt utformade kan åtgärder som främjar en jämnare inkomstfördelning också bidra till högre långsiktig tillväxt.

5.1.1 De fördelningspolitiska ambitionerna kan variera

Välfärdspolitiken kan ha flera fördelningspolitiska motiv.⁴⁷⁰ En av ambitionerna kan vara att förbättra för de sämst ställda, vilket kan ske genom exempelvis riktade bidrag såsom bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. En annan ambition med välfärdspolitiken kan vara att begränsa inkomstspredningen. Bidrags- och skattesystemen är viktiga inslag för att nå detta. Även offentliga välfärdstjänster, t.ex. gratis utbildning, som kan bidra till att utjämna livsinkomster och livschanser mellan personer med olika bakgrund kan minska inkomstspredningen. En annan tänkbar ambition för fördelningspolitiken kan vara att erbjuda försäkringsskydd mot alltför stora inkomstbortfall, och här är de främsta verktygen socialförsäkringssystemen. Vissa av dessa system jämnar ut inkomstskillnader över livet, medan andra snarare syftar till att kompensera för kortsiktiga inkomstbortfall vid sjukdom eller arbetslöshet. Ytterligare en möjlig ambition för välfärdspolitiken är att alla medborgare ska kunna garanteras välfärdstjänster vid behov och oavsett betalningsförmåga. Därför tillhandahålls vård, omsorg och utbildning kostnadsfritt eller starkt subventionerat.

Även om välfärdspolitiken främst motiveras av fördelningsskäl finns också effektivitetsskäl. Det gäller bl.a. det offentliga engagemanget inom utbildningsområdet, men kan även vara relevant för sjukvård och vissa socialförsäkringar.

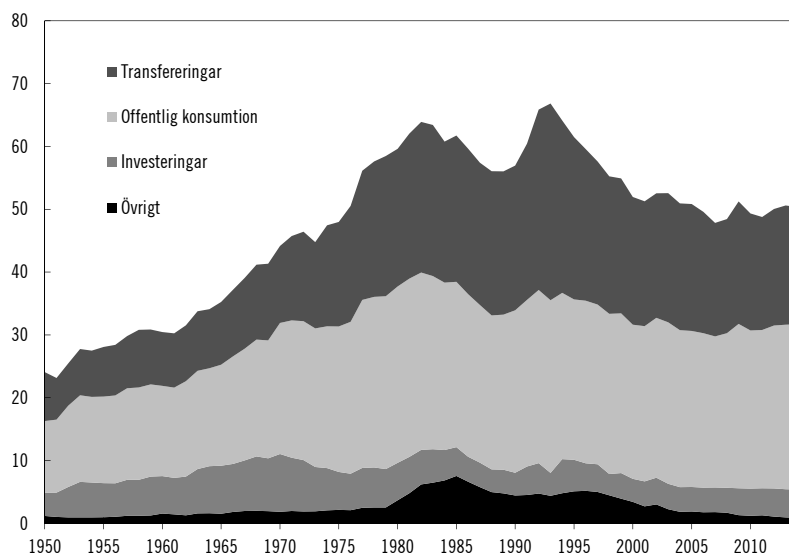
⁴⁷⁰ För en mer detaljerad genomgång för välfärdspolitikens mål, se t.ex. Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19), samt SOU 2003:20, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2003.

5.1.2 Offentliga utgifter har minskat som andel av BNP

Fördelningspolitikens medel utgörs främst av skatter och offentliga utgifter. De offentliga utgifterna som andel av BNP ökade kontinuerligt under lång tid i takt med att de offentliga välfärdssystemen byggdes ut (se figur 5.1). Sedan början av 1990-talet har dock de offentliga utgifternas andel av BNP sjunkit och 2014 uppgick de till drygt 50 procent av BNP (se figur 5.1).⁴⁷¹

Figur 5.1 Offentliga utgifter som andel av BNP 1950-2014

Procent



Anm.: I "Övrigt" ingår bl.a. ränteutgifter.

Källa: Prop. 2014/15:100.

Inte bara de samlade utgifterna har förändrats över tid utan även utgifternas sammansättning. De offentliga utgifterna kan grovt delas upp i transfereringar (t.ex. sjukförsäkring), offentlig konsumtion (t.ex. sjukvård), investeringar (t.ex. infrastruktur) samt räntor. Fram till början av 1980-talet ökade andelen av BNP för alla typer av utgifter. Sedan början av 1990-talet har dock transfereringarna och räntebetalningarna som andel av BNP

⁴⁷¹ Här ska dock noteras att den höga andelen offentliga utgifter i förhållande till BNP i början av 1990-talet i betydande grad var en konsekvens av en snabbt fallande BNP.

sjunkit, medan den offentliga konsumtionen har varit relativt konstant. De offentliga investeringarna som andel av BNP har varierat över tid, men andelen har ökat något under senare år.⁴⁷²

Förändringarna av det offentliga åtagandets sammansättning och storlek mätt som utgifternas andel av BNP speglar i hög grad förändrade prioriteringar, där vissa områden prioriterats ned och andra upp över tid.

5.1.3 Skattekvoten har sjunkit

Skatteintäkterna som andel av BNP, dvs. skattekvoten, uppgick i Sverige till närmare 50 procent av BNP i slutet av 1990-talet, men har sjunkit till ca 42 procent 2014. Förändringen i skatteuttaget bör genom förbättrade incitament till arbete och investeringar ha bidragit till en högre BNP än vad som annars varit fallet.⁴⁷³

Inte bara den totala skattekvoten har förändrats sedan 1990-talet, utan även fördelningen mellan olika typer av skatter. Jämfört med 1980-talet har skatter med stor negativ incitamentseffekt sänkts – t.ex. bolagsskatten och de högsta marginalskatterna på arbetsinkomster. Därigenom kan skattestrukturen sägas ha blivit bättre ur ett tillväxtperspektiv (se vidare avsnitt 5.1.4). Även om sammansättningen av olika typer av skatter har förbättrats, finns det fortfarande en betydande potential att inom ramen för en given skattekvot skapa ett effektivare skattesystem med mer begränsade effekter på incitamenten. Sänkt skatt på arbete och höjd skatt på fastigheter lyfts ofta fram som exempel på detta.⁴⁷⁴

Inriktningen på skattepolitiken diskuteras i avsnitt 5.4.

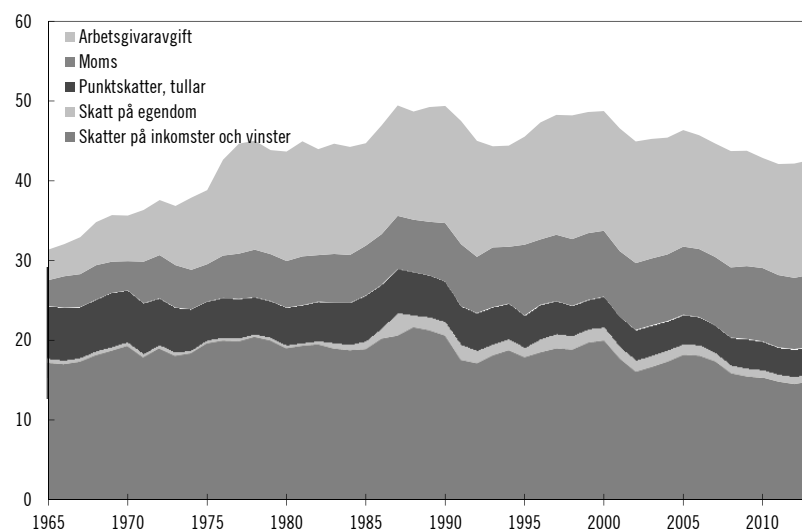
⁴⁷² För en diskussion kring offentliga investeringar, se kapitel 3 och avsnitt 5.3.

⁴⁷³ Se Bergh och Henrekson (2011) för en sammanställning av studier kring offentlig sektors storlek och tillväxt.

⁴⁷⁴ Se t.ex. Sørensen (2010) och OECD (2015f).

Figur 5.2 Skattekvot som andel av BNP 1965–2013

Procent



Källa: OECD, databas, Revenue Statistics (2015).

5.1.4 Inkomstfördelning, offentlig sektors storlek och tillväxt

Frågan om det råder ett motsatsförhållande mellan fördelningspolitiska mål, storleken på offentlig sektor och ekonomisk tillväxt har debatterats länge.⁴⁷⁵ Frågeställningarna handlar om hur inkomstfördelningen påverkar tillväxten och hur den offentliga sektorns omfattning och utformning påverkar tillväxten.

*Utformningen av skatter och välfärdssystem är viktig för tillväxten*⁴⁷⁶

Fördelningspolitiska ambitioner tar sig inte sällan uttryck i utformningen av skatter och offentliga välfärdssystem. Även om det totala skatteuttaget, mätt som exempelvis den totala skattekvoten, och de samlade offentliga utgifterna kan ha betydelse för den långsiktiga tillväxten, är det utformningen av och storleken på enskilda skatter och offentliga utgifter som är av betydelse för

⁴⁷⁵ SOU 2015:53, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2015.

⁴⁷⁶ Avsnittet bygger främst på SOU 2015:53, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2015.

nivån på BNP och den ekonomiska tillväxten på lång sikt.⁴⁷⁷ Skatter påverkar de ekonomiska incitamenten för både individer och företag, men olika skatter har olika stor påverkan. Skatternas utformning har betydelse, och ur tillväxtsynpunkt är det en fördel att främst använda skatter med minst påverkan på incitamenten till arbete och investeringar. På samma sätt påverkar olika typer av utgifter tillväxten på olika sätt. Offentliga investeringar i utbildning och forskning kan t.ex. ha en positiv effekt på den långsiktiga tillväxten genom att bidra till ökad kompetens och produktivitet.

I vissa fall kan en åtgärd som genomförs främst för att påverka fördelningen i ekonomin samtidigt ha positiv effekt på den långsiktiga tillväxten. Ett tydligt exempel på detta är offentligt finansierad utbildning, som kan vara en del i en aktiv fördelningspolitik som via utbildning minskar klyftorna i arbetsinkomster på sikt. Samtidigt kan offentligt finansierad utbildning medföra att individer investerar i utbildning i högre grad än vad som annars varit fallet, vilket givet att utbildningen håller god kvalitet och ger färdigheter som är relevanta för samhället kan bidra till en högre långsiktig tillväxt. Vidare kan vissa transfereringssystem som försäkrar mot inkomstbortfall, som arbetslöshetsförsäkringen, ha positiva incitamenteffekter och främja en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och därigenom påverka den långsiktiga tillväxten positivt. Å andra sidan kan stöden också ha negativa incitamenteffekter eftersom de kan höja reservationslönen och minska arbetsutbudet från arbetslösa. Det finns en risk att en omfördelningspolitik mer inriktad på bidrag frikopplade från arbetsinkomster och som påverkar fördelningen på kort sikt, bidrar till att göra en sned fördelning permanent genom att den inte bidrar till minskade klyftor i marknadsinkomster på kort eller lång sikt. Bidragen kan samtidigt påverka individernas incitament till utbildning och arbete i negativ riktning, vilket då också påverkar tillväxten negativt.⁴⁷⁸

Detta innebär att en given nivå på skattekvoten eller de offentliga utgifternas andel av BNP kan ha helt skilda effekter på den långsiktiga tillväxten beroende på hur systemen är utformade.

⁴⁷⁷ Även utformning av annan lagstiftning och regelverk, liksom hur väl de offentliga institutionerna fungerar har betydelse för tillväxten. Detta diskuteras i kapitel 3.

⁴⁷⁸ SOU 2015:53, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2015.

De nordiska länderna har i hög grad lyckats kombinera en jämn fördelning och en stor offentlig sektor med förhållandevis hög långsiktig tillväxt. Länderna har alla en stor offentlig sektor, och en hög skattekvot. Deras utbildningsystem är viktiga för att främja individens möjligheter att nå goda marknadsinkomster på sikt. Ytterligare ett gemensamt inslag är att det i bidragssystemen finns villkor som ställer krav på aktivt arbetssökande eller arbetsvillkor för att få tillgång till stöden. Men även om det finns betydande likheter mellan de nordiska länderna finns det också stora skillnader i utformningen av välfärdssystemen. Detta indikerar att det är den samlade effekten av systemen som har betydelse, snarare än den exakta utformningen av enskilda delar inom skattesystemet eller de offentliga utgifterna.

De offentliga utgifternas sammansättning i Sverige har, sett ur ett tillväxtperspektiv, en relativt god sammansättning. En betydande del av utgifterna går till områden som kan förväntas ha en positiv effekt på den långsiktiga tillväxten (se figur 5.1). Hit hör t.ex. utgifter för utbildning och forskning, men även kostnader för sjukvård, infrastruktur och rättsväsende. Vidare kan offentliga utgifter för barnomsorg bidra till ett högt arbetskraftsdeltagande. Flera av utgifterna i den offentliga konsumtionen har dessutom effekter på den långsiktiga inkomstfördelningen.

Vissa transfereringar riskerar att påverka incitamenten till arbete negativt. Detta gör att transfereringarna i vissa fall kan ha olika effekter på fördelningen på kort respektive lång sikt. I många fall kan de negativa incitamenten i viss grad motverkas av ett positivt samband mellan ersättningsnivå och tidigare arbetsutbud, kvalificeringskrav och grindvaktsfunktioner (se kapitel 4).

Det behöver alltså inte alltid finnas en motsättning mellan fördelning och tillväxt vid utformningen av välfärdspolitiken. Väl utformade system kan tvärtom bidra till såväl de fördelningspolitiska målen som upprätthållandet av en god tillväxt. Det innebär dock inte att det inte finns målkonflikter. Någonstans finns en gräns för i vilken utsträckning välfärdspolitiken kan utformas så att den samtidigt kan bidra till såväl fördelningsmål som hög tillväxt. Ju högre skattekvoten är, desto svårare blir det att hitta skatter som kan införas eller höjas utan eller med enbart små effekter på incitament och tillväxt.

Inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt

Som nämnts har de fördelningspolitiska målen stor betydelse för den offentliga sektorns omfattning och inriktning. Utöver analyser av sambandet mellan den offentliga sektorns storlek och tillväxt finns även forskning om inkomstfördelningens effekter på tillväxten. I den empiriska forskningen finns ingen samsyn kring riktning och storleksordning i sambanden mellan inkomstfördelning och tillväxt. OECD drar dock i en ny rapport slutsatsen att ökade inkomstskillnader leder till lägre ekonomisk tillväxt och att denna effekt har sin grund i inkomstfördelningens effekter på humankapitalbildning.⁴⁷⁹ Enligt rapporten berör detta betydande delar av befolkningen i de lägre inkomstklasserna, och inte bara personer i den lägsta inkomstgruppen.

5.2 Inkomstspridningen ökar

Den förändrade demografiska sammansättningen i framtiden med fler äldre och fler utrikes födda i befolkningen kommer sannolikt att få betydelse för inkomstfördelningen.

5.2.1 Inkomstspridningen har ökat

Den disponibla inkomsten ökade för samtliga inkomstgrupper under perioden 1995–2013. Ökningen var störst i de högsta inkomstgrupperna och minst i de lägsta inkomstgrupperna. Därigenom har de samlade inkomstskillnaderna ökat under perioden. Trots detta har Sverige vid en internationell jämförelse jämn inkomstfördelning.

Den ökande inkomstskillnaden förklaras framför allt av ökade kapitalinkomster som främst kommit de högre inkomstgrupperna till del. En annan del av förklaringen är att skatterna har blivit mindre inkomstutjämnande. I de lägsta inkomstgrupperna finns många hushåll som får transfereringar från offentlig sektor, och dessa är ofta kopplade till prisutvecklingen. Dessa transfereringar räknas därför upp långsammare än de genomsnittliga inkomsterna,

⁴⁷⁹ OECD (2015c).

vilket delvis förklarar den sämre inkomstutvecklingen i de lägsta inkomstgrupperna. I avsnitt 5.2.2 diskuteras vidare hur vissa transfereringar på detta sätt har minskat i värde i förhållande till genomsnittsinkomsten.

Yngre vuxna (20–29) år, personer över 65 år och ensamstående kvinnor med barn har haft en sämre inkomstutveckling än övriga inkomstgrupper under perioden 1995–2013.⁴⁸⁰ Vidare har utrikes födda haft en sämre inkomstutveckling än inrikes födda. För de yngre beror utvecklingen inte minst på att gruppen högskolestuderande ökat relativt kraftigt under perioden. För de äldre är en förklaring att pensionerna inte ökar lika snabbt som lönerna för dem som arbetar. För utrikes födda kan en förklaring till den relativa försämringen finnas i att invandringen över åren delvis ändrat karaktär från huvudsakligen arbetskraftsinvandring till i första hand flykting- och anhöriginvandring. Detta har bl.a. haft betydelse för sysselsättningsgraden och därigenom förvärvsinkomsternas utveckling i gruppen utrikes födda.

Utöver förändringen i den sammantagna inkomstfördelningen är det relevant att analysera det som kallas ekonomisk utsatthet. Ett mått på ekonomisk utsatthet är hur stor andel av befolkningen som har en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten. Sedan 1995 har andelen med låg ekonomisk standard mätt på detta sätt ökat från runt 8 procent av befolkningen till runt 14 procent.⁴⁸¹ Andelen har ökat särskilt kraftigt bland utrikes födda, unga vuxna och ensamstående äldre, men den har ökat även i andra grupper. Bland heltidsarbetande har andelen minskat något. Ett alternativt mått på låg ekonomisk standard mäter en absolut låginkomstgräns där en låginkomstgräns låses ett visst år och sedan räknas upp med prisutvecklingen. Enligt detta mått har andelen med låg ekonomisk standard minskat från drygt 7 procent av befolkningen 1995 till drygt 3 procent 2013.⁴⁸²

⁴⁸⁰ Prop. 2014/2015:100, Bilaga 2.

⁴⁸¹ Ibid.

⁴⁸² Ibid.

5.2.2 Inkomströrligheten är relativt stabil över tid

En viktig aspekt rörande inkomstfördelning är i vilken utsträckning enskilda individer över tid flyttar mellan olika inkomstgrupper. T.ex. har högskolestuderande relativt låg inkomst under en period och tillhör då gruppen låginkomsttagare, för att efter studierna ha en relativt hög lön och därigenom byta inkomstgrupp. Som ett komplement till den statiska inkomstfördelningen ett enskilt år kan det därför vara relevant att analysera hur hög inkomströrligheten är, dvs. hur en individs relativa inkomstposition förändras över livet. Det är också relevant att se om denna inkomströrlighet förändras över tid.

Ett mått på inkomströrlighet är andelen personer som byter position i inkomstfördelningen mellan olika tidpunkter. En sådan jämförelse visar helt enkelt hur många individer som blir kvar i en viss inkomstdecil över en längre period, och hur stor andel som byter placering i inkomstfördelningen.⁴⁸³ Det visar sig att redan efter ett år har många lämnat sin ursprungliga inkomstdecil och därefter fortsätter andelen att öka ju längre tiden går, om än i avtagande takt. Rörligheten var lägst bland höginkomsttagare, och högst bland medelinkomsttagare, baserat på inkomsterna 2004. Av dem som var höginkomsttagare 2004 hade mindre än hälften lämnat den översta inkomstgruppen efter nio år. Rörligheten för personer med låga inkomster 2004 var något högre och efter nio år hade drygt hälften lämnat sin ursprungliga inkomstgrupp. Rörligheten var störst bland yngre vuxna (20–29 år), vilket hänger samman med att många i denna ålder påbörjar en yrkeskarriär med stigande inkomster från att tidigare kanske studerat. För pensionärer är däremot inkomströrligheten låg. Inkomströrligheten skiljer sig inte nämnvärt mellan kvinnor och män eller mellan inrikes och utrikes födda, även om det förefaller som om rörligheten minskat något över tid för utrikes födda.⁴⁸⁴

Av särskilt intresse kan rörligheten i den lägsta inkomstdecilen vara, och i vilken grad individer fastnar i den inkomstgruppen under långa perioder. Majoriteten av dem som befann sig i den

⁴⁸³ För detaljer kring metod, se Prop. 2013/14:100, Bilaga 2.

⁴⁸⁴ Ibid. Att inrikes och utrikes födda har likartat inkomströrlighet kan dölja underliggande skillnader när ålderssammansättningen beaktas. Rörligheten är exempelvis relativt låg bland pensionärer, och en mycket hög andel av pensionärerna i dag är födda i Sverige.

lägsta inkomstdecilen 2004 rörde sig uppåt i inkomstfördelningen, och de låga inkomsterna var således tillfälliga för många. Efter fem år var runt hälften av personerna i den lägsta inkomstdecilen kvar i denna grupp. Utrikes födda och äldre ensamstående kvinnliga pensionärer var överrepresenterade i den grupp som långvarigt blev kvar i den lägsta inkomstdecilen under den studerade perioden. Däremot var, inte oväntat, studerande överrepresenterade när inkomsterna mättes ett givet år, men för de flesta av dem var tiden i den lägsta inkomstdecilen relativt kort.⁴⁸⁵

Jämförelser över tid indikerar att inkomströrligheten varit ungefär lika hög under det senaste decenniet som under den närmast föregående tioårsperioden. För några grupper har rörligheten ökat marginellt, men för utrikes födda förefaller rörligheten ha minskat något. Ökande inkomstskillnader kan därför inte förklaras med en ökad inkomströrlighet. Den ökade inkomstspridningen gäller alltså såväl ett enskilt år som längre perioder.⁴⁸⁶

5.2.3 Inkomstförsäkringar har utvecklats svagare än lönerna

I de flesta svenska socialförsäkringar har inkomstbortfallsprincipen utgjort en grund, dvs. ersättningen relateras till inkomsten. Samtidigt finns ett antal stöd som räknas upp med prisindex eller som ligger fast i nominella termer. Under de senaste tjugo åren har kopplingen till inkomst försvagats i flera ersättningssystem så att de i viss utsträckning utvecklats mer mot ett grundtrygghetssystem.⁴⁸⁷

Ett exempel där prisindexeringen medfört en svagare utveckling än den genomsnittliga inkomsten för yrkesverksamma är garantipensionen. När garantipensioner för första gången betalades ut 2003 motsvarade nivån för en ensamstående pensionär 35 procent av de yrkesverksammas genomsnittsinkomst. År 2014 hade andelen minskat till 30 procent.⁴⁸⁸ Här ska dock tilläggas att den ekonomiska standarden för många garantipensionärer i praktiken

⁴⁸⁵ Prop. 2013/14:100, Bilaga 2.

⁴⁸⁶ Ibid.

⁴⁸⁷ IFS (2014).

⁴⁸⁸ Pensionsmyndigheten (2014).

förstärkts mer än prisuppräknningen under senare år genom bl.a. höjningar av bostadstillägget för pensionärer.

Ett annat exempel är arbetslöshetsförsäkringen, vars tak inte höjdes på över tio år, vilket successivt minskade kopplingen till den förlorade inkomsten. Det ledde till att få arbetslösa fick en ersättning som motsvarande 80 procent av den förlorade inkomsten.⁴⁸⁹ Taket har nu höjts, vilket motverkar denna utveckling.

Enligt Finanspolitiska rådet har dock den försvagade kopplingen till de genomsnittliga inkomsterna i försäkringssystemen hittills inte haft någon större betydelse för inkomstspridningen sett över de ca tio år som studerats. Däremot kommer oförändrade regler i socialförsäkringssystemen under en längre period att få större fördelningspolitiska effekter.⁴⁹⁰

Att flera ersättningar inom socialförsäkringssystemen utvecklats långsammare än de genomsnittliga lönerna har bidragit till att transfereringarnas samlade andel av BNP minskat under de senaste decennierna. I princip innebär detta att den relativa försvagningen av ersättningarna i vissa socialförsäkringssystem bidragit till att förstärka de offentliga finanserna. Detta kan ses som en del av en omprioritering av de offentliga utgifterna där vissa transfereringar prioriterats ned. Utöver denna effekt har de offentliga utgifterna för transfereringar även påverkats av att antalet personer med olika former av sociala ersättningar och bidrag minskat från drygt 1,1 miljoner helårsekvivalenter⁴⁹¹ i mitten av 1990-talet till ca 800 000 2014.⁴⁹²

⁴⁸⁹ Det gäller den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, på flera avtalsområden finns kompletterande försäkringar som gör att ersättningen blir högre.

⁴⁹⁰ Finanspolitiska rådet (2013). I simuleringar beräknas hur fördelningsmått påverkas av om olika transfereringar hade räknats upp med inkomstindex istället för den faktiska uppräknningen. Slutår för jämförelsen är 2012 och startår skiljer sig mellan olika transfereringar, men är som tidigast 2003 för arbetslöshetsförsäkringen.

⁴⁹¹ Med helårsekvivalent menas antalet individer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis blir två personer, som varit heltidsarbetslösa ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent.

⁴⁹² SCB (2015j).

5.2.4 Inkomstskillnader mellan äldre och arbetande kommer att öka

Som konstateras i avsnitt 5.2.1 har inkomstskillnaderna ökat under senare år, och det finns flera skäl till att denna utveckling sannolikt kommer att fortsätta även i framtiden. En anledning är att andelen äldre i befolkningen kommer att öka kraftigt framöver och att deras inkomster sannolikt kommer att öka i långsammare takt än inkomsterna för yrkesverksamma. Ett annat skäl är att invandringen ökat kraftigt under senare år och bedöms vara fortsatt hög under ett antal år. Utrikes födda har i genomsnitt lägre inkomster än inrikes födda. Sammantaget kan detta alltså medföra en ökad inkomstspridning.

Pensionerna utvecklas svagare än genomsnittliga inkomster

Pensionsinkomsterna kommer att öka i framtiden, bl.a. till följd av ökande realinkomster och därigenom ökad intjänad pension, men också genom indexering av pensionerna. Pensionärernas reala köpkraft kommer att öka betydligt fram till 2060 enligt beräkningar.⁴⁹³ Till största delen förklaras denna utveckling av att gruppen äldre förändras genom att äldre pensionärer med låga inkomster successivt ersätts av yngre pensionärer med högre inkomster. Trots ökningen av realinkomsterna medför dock pensionssystemets utformning att pensionsinkomsterna ökar betydligt långsammare än inkomsterna för den arbetade delen av befolkningen. Detta gäller inte minst för personer som helt eller delvis har garantipension, men även för individer med inkomstpension utvecklas pensionen långsammare än de genomsnittliga inkomsterna.

I inkomstpensionssystemet räknas pensionerna upp med ett s.k. följsamhetsindex. Detta innebär att pensionerna efter pensioneringen följer inkomstindex med ett avdrag på 1,6 procent per år, vilket motsvarar det förskott på pension som erhålls när pension beviljas första gången.⁴⁹⁴ Efter 20 år, som är den förväntade

⁴⁹³ Ds 2014:12.

⁴⁹⁴ Förklaringen till avdraget med 1,6 procentenheter vid den årliga indexeringen av inkomstpensionen är att individen får motsvarande förskott när pensionen beräknas första gången. Vid beräkningen av den årliga pension delas individens pensionsbehållning med ett

återstående livslängden för en 65-åring i dag, kommer den yrkesverksammes lön då att ha ökat med i genomsnitt 37 procent mer än inkomstpensionen. Även om denna relativa försvagning enbart motsvarar det förskott på pension man fått tidigare, kommer försvagningen sannolikt att kunna uppfattas som negativ av den enskilda individen trots att den reala pensionen ökat. För de individer som lever längre än den genomsnittliga förväntade livslängden vid pensionsbeslutet kommer den relativa försvagningen att fortsätta och bli större än vad som motsvaras av förskottet. Om inte pensionsåldern höjs i takt med den ökande medellivslängden bidrar detta ytterligare till utvecklingen. Inkomstpensionssystemet är dock finansiellt stabilt genom att en relativ inkomstförsämrning kommer att ske med automatik om pensionsåldern inte höjs i takt med medellivslängden.

Personer som är helt eller delvis hänvisade till garantipension kommer med dagens regler att se sin pension utvecklas svagare än inkomsterna för yrkesverksamma. Garantipensionen är prisindexerad vilket innebär att pensionen är realt säkrad. Men eftersom lönerna i de flesta fall ökar snabbare än priserna innebär denna indexering på sikt att garantipensionerna utvecklas betydligt långsammare än de yrkesverksammes inkomster. Som tidigare nämnts har garantipensionen i förhållande till genomsnittsinkomsten sjunkit från 35 till 30 procent det senaste decenniet och detta är alltså en utveckling som kommer att fortsätta vid oförändrade regler. Hittills har utvecklingen i viss mån motverkats genom bl.a. höjningar av bostadstillägg och det förhöjda grundavdraget för personer över 65 år.

De inkomstprövade stöden till äldre i form av bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är inte heller inkomstindexerade. Det innebär att även dessa stöd kommer att utvecklas långsammare än lönerna och att inkomsterna för dem som får dessa stöd kommer att sjunka relativt den yrkesverksamma

s.k. delningstal. Detta beror till stor del på den statistiskt beräknade återstående medellivslängden för den relevanta årskullen vid den tidpunkten för pensionsbeslutet. Förutom livslängden tas vid beräkningen av delningstalet också hänsyn till en tänkt framtida tillväxt på 1,6 procent, den så kallade tillväxtnormen. Det innebär att individ redan i början av sin pensionärstid får del av en framtida tillväxt, och därmed en högre pension än vad individen annat skulle fått. Se vidare (Pensionsmyndigheten 2015b)

befolkningen. Bostadstillägget har dock höjts flera gånger under senare år.⁴⁹⁵

Tjänstepensioner viktiga för många, men vissa saknar dem helt

För många pensionärer kommer tjänstepensioner att utgöra en viktig del av inkomsterna. Av de totala pensionsutbetalningarna som gjordes 2013 svarade tjänstepensionerna för 24 procent. Allmän pension svarade för 71 procent och privat pensionssparande för återstående 5 procent.⁴⁹⁶ Tjänstepensionernas andel av utbetalningarna har ökat över tid.⁴⁹⁷ Samtidigt saknar 13 procent av pensionärerna helt tjänstepension.⁴⁹⁸ Det finns också betydande skillnader mellan olika grupper vad gäller tjänstepensionens storlek. Män har generellt betydligt högre tjänstepension än kvinnor och inrikes födda betydligt högre än utrikes födda.

Även om tjänstepensionerna även framöver kommer att vara viktiga för många pensionärs inkomster finns vissa utvecklingstendenser som kan medföra att en ökande grupp äldre kommer att ha mycket begränsade tjänstepensioner. I dag saknar drygt 7 procent av de anställda inbetalningar till tjänstepension från arbetsgivaren.⁴⁹⁹ Många av dem utan tjänstepension det aktuella året kommer dock att tjäna in tjänstepensionsrättigheter någon gång under sina arbetsliv. Vanligast är att avtalspension saknas inom IT-, reklam- och konsultbranscherna samt bland egenföretagare.⁵⁰⁰ Samtidigt är det här branscher med ökande sysselsättning. Sysselsättningen ökar även i småföretagen, där de anställda i lägre grad än andra anställda omfattas av kollektivavtal⁵⁰¹ och därigenom sannolikt även i lägre grad av tjänstepensioner.

En annan grupp som saknar tjänstepension eller privat pensionssparande är egenföretagare, till följd av att många egen-

⁴⁹⁵ En förklaring till att höjningar skett i just de inkomstprövade äldrestöden och skattesystemet kan vara att dessa inte omfattas av pensionsöverenskommelsen. Eftersom det krävs konsensus inom pensionsgruppen för ändringen i pensionsöverenskommelsen kan det i praktiken vara enklare att genomföra förändringar i dessa system snarare än i t.ex. garantipensionen som ingår i överenskommelsen.

⁴⁹⁶ Pensionsmyndigheten (2015a).

⁴⁹⁷ AMF (2013a).

⁴⁹⁸ Collectum (2014).

⁴⁹⁹ AMF (2013b).

⁵⁰⁰ Petterson (2014).

⁵⁰¹ AMF (2013a).

företagare inte gör pensionsavsättningar. Uppskattningar för enskilda näringsidkare indikerar att mindre än en tredjedel av dessa gjorde avsättningar till egen pension 2010.⁵⁰² Dessutom har många av dessa också relativt låga pensionsgrundande inkomster jämfört med anställda, vilket påverkar den allmänna pensionen.⁵⁰³ Detta gör sammantaget att många egenföretagare kommer att ha låga pensionsinkomster när de blir äldre, samtidigt som antalet egenföretagare sannolikt kommer att öka.

Fler egenföretagare och fler anställda som saknar inbetalningar till tjänstepension innebär en risk att en ökande andel individer kommer att ha relativt låg sammantagen pension som äldre. Visserligen omfattas de av det allmänna pensionssystemet, men som framgått svarar tjänstepensionerna för en ökande del av en pensionärs samlade inkomster. Allt fler kommer därför att behöva ta ett eget ansvar för sitt sparande inför ålderdomen när andelen personer som omfattas av tjänstepensionsavtal i sina anställningar minskar.

För tjänstepensioner finns möjligheter för individen att bestämma under hur många år pensionen ska utbetalas. Det finns en utveckling mot att allt fler väljer att ta ut tjänstepensionen under en kort period.⁵⁰⁴ Det kan finnas flera skäl för att ta ut tjänstepension under en kort period snarare än under hela den återstående livslängden. En anledning kan vara att man vill ha högre inkomster under de år som man bedömer sig ha störst chans att vara frisk och pigg.⁵⁰⁵ Andra skäl kan vara att man väljer att avsluta arbetslivet före 65 års ålder och då först tar ut tjänstepension för att sedan ta ut den allmänna pensionen. För personer med låga inkomster kan en kort tid för utbetalning av tjänstepension vara ekonomiskt fördelaktigt då tjänstepensionerna påverkar rätten till vissa inkomstprövade äldrestöd. Under utbetalningstiden får man en högre pension och efter utbetalningstiden kan man ha rätt till exempelvis bostadstillägg.

⁵⁰² Ibid. Uppskattningen bygger på statistik från SCB:s databas Frida över hur många enskilda näringsidkare som betalat in egenavgifter och hur många som betalat särskild löneskatt på pensionskostnader. SCB:s databas Rams har använts för att bedöma hur många av de enskilda företagarna som bedriver heltidsverksamhet.

⁵⁰³ Pensionsmyndigheten (2015a).

⁵⁰⁴ AMF (2014).

⁵⁰⁵ Ibid.

Ett uttag av tjänstepensionen under få år kan innebära att många individer sedan får en relativt låg inkomst under återstoden av sin pensionärstid. Det kan vara ett problem för den enskilde om denna för sent upptäcker att inkomsterna blir lägre än vad man trott. Men även de offentliga finanserna kan påverkas genom att låga inkomster dels kan ge rätt till inkomstprövade äldrestöd⁵⁰⁶, dels minskar möjligheterna för den äldre att betala avgifter inom exempelvis äldreomsorgen.

Som framgår av kapitel 4 påverkar utformningen av tjänstepensionsreglerna också de äldres val av utträdesålder och därigenom det samlade arbetsutbudet.

Andelen äldre med låg relativ ekonomisk standard kommer att öka

Även om de reala inkomsterna för de äldre som grupp kommer att öka rejält framöver, kommer inte den positiva utvecklingen alla äldre till del i samma utsträckning. Redan i dag har drygt 40 procent av pensionärerna garantipension, vilket indikerar en låg inkomstpension.⁵⁰⁷

För att bedöma hur många äldre som kan bedömas ha relativt dålig ekonomi används ofta ett mått där låg ekonomisk standard innebär att den disponibla inkomsten understiger 60 procent av medianinkomsten i samhället. År 2012 hade ca 10 procent av männen och 20 procent av kvinnorna över 65 år en låg ekonomisk standard enligt detta mått.⁵⁰⁸ Givet de nuvarande reglerna för bl.a. indexering av garantipensionen kommer andelen med låg ekonomisk standard att öka relativt kraftigt. År 2060 skulle enligt beräkningar ca 50 procent av de kvinnliga pensionärerna ha låg ekonomisk standard och bland de äldsta kvinnorna skulle andelen bli än högre.⁵⁰⁹ För männen skulle andelen öka till ca 35 procent år 2060. En viktig förklaring till denna utveckling är att pensionsinkomsterna till följd av indexeringssättet växer långsammare än medianinkomsten.

⁵⁰⁶ Det gäller dock inte garantipensionen, för vilken ingen avräkning mot tjänstepension sker.

⁵⁰⁷ Pensionsmyndigheten(2014).

⁵⁰⁸ S 2011:05 (2012b).

⁵⁰⁹ Ibid.

En höjd faktisk pensionsålder skulle knappt påverka andelen äldre med låg ekonomisk standard. Detta beror bl.a. på att en höjd faktisk pensionsålder ökar inkomsterna för relativt många, vilket medför att medianinkomsten ökar och därigenom höjer gränsen för låg ekonomisk standard. En betydande del av de äldre har heller inte möjlighet att höja sin pensionsuttagsålder, t.ex. för att de redan lämnat arbetskraften med sjukersättning. Många av dessa har också låga inkomster och en hög risk för låg ekonomisk standard.⁵¹⁰

Om man i stället antar en inkomstindexering av grundskyddet för äldre⁵¹¹, dvs. att detta skulle öka i takt med inkomsterna, snarare än enligt dagens regler med en prisindexering, kommer andelen äldre med låg ekonomisk standard knappt att förändras fram till runt 2040 och först därefter börja stiga något.⁵¹² En inkomstindexering av garantipensionerna skulle således i hög grad kunna motverka en utveckling mot en ökande andel äldre med låg ekonomisk standard, åtminstone de närmaste decennierna.⁵¹³

En ändrad indexering av grundskyddet skulle också medföra att statens kostnader för garantipensionen skulle öka kraftigt. Samtidigt skulle dock statens kostnader för de inkomstprövade äldreförsörjningsstöden och bostadstilläggen minska.

Sammantaget finns det alltså mycket som tyder på att framtidens pensionsinkomster kommer att utvecklas långsammare än de yrkesverksammas inkomster, och att andelen äldre med låg relativ ekonomisk standard därför kommer att öka. En sådan utveckling kan komma att leda till ökande krav på ändrade regler, för såväl inkomstpensionssystemet som för äldrestöd via statsbudgeten, eller krav på förändringar i skattesystemet.

Många utrikes födda kommer att ha låga inkomster som pensionärer

Andelen utrikes födda bland de äldre kommer som beskrivits i kapitel 2 att öka kraftigt. Inte minst kommer andelen äldre (över 65

⁵¹⁰ Ds 2014:12 och S 2011:05 (2012b).

⁵¹¹ Garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

⁵¹² Ds 2014:12 och S 2011:05 (2012b).

⁵¹³ Dessa beräkningar bygger på en äldre befolkningsprognos med en lägre nivå på invandringen. Givet att de utrikes födda i betydande omfattning när de blir äldre kommer att få del av grundskyddet, kan dessa beräkningar i viss utsträckning underskatta andelen äldre med låg ekonomisk standard på lång sikt.

år) födda utanför EU och Norden att öka från ca 4 procent 2015 till drygt en fjärdedel 2060.

Eftersom basen i det svenska pensionssystemet är arbetsinkomster intjänade i Sverige kommer många utrikes födda som kommit till Sverige i vuxen ålder att ha relativt låg inkomstpension. Garantipensionen innehåller ett bosättningskrav där full garantipension kräver 40 bosättningsår i Sverige efter 25 års ålder. Även om det finns vissa specialregler för personer som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande så innebär bosättningskravet att många utrikes födda inte kommer att ha rätt till full garantipension när de slutar arbeta. Beräkningar som gjorts visar att utrikes födda män som högst kommer upp i en allmän pension motsvarande 73 procent av de svenska männens, medan de utrikes kvinnorna som högst kommer upp i 59 procent av de svenska männens pension.⁵¹⁴ Utrikes födda kommer också i genomsnitt att ha betydligt lägre tjänstepensioner än inrikes födda, vilket bl.a. beror på kortare intjäningstid och i genomsnitt lägre löner. Sammantaget innebär detta att många utrikes födda kommer att vara hänvisade till de inkomstprövade äldrestöden i form av bostadstillägg, särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd.

5.2.5 Äldres ekonomi påverkar bostadsmarknaden

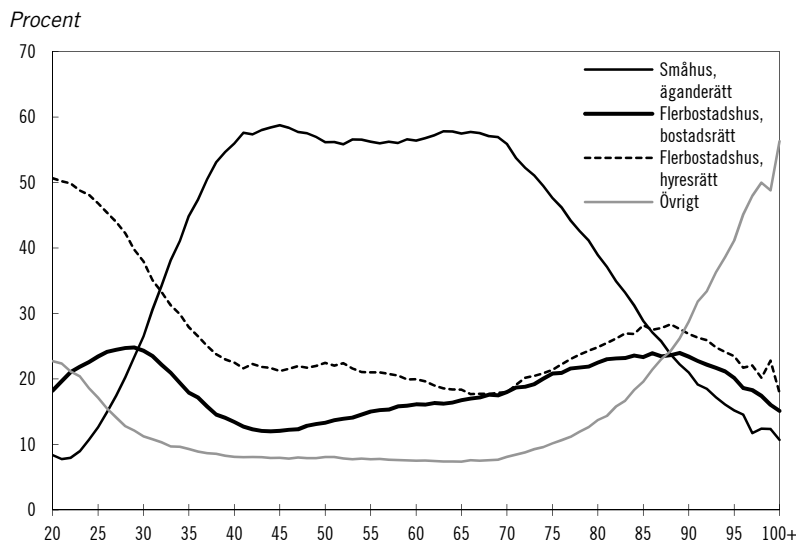
När såväl antalet äldre som andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard ökar under kommande decennier kan det inte bara få konsekvenser för hushållens inkomster och inkomstfördelningen, utan det kan även skapa följdverkningar för andra delar av ekonomin. Ett exempel på detta är att ett ökat antal äldre med relativt låg ekonomisk standard kan påverka den framtida bostadsmarknaden. Eftersom bostadsmarknaden är viktig för ekonomins anpassningsförmåga genom att den kan underlätta geografisk rörlighet, kan de äldres framtida bostadsefterfrågan få effekter på flera delar av ekonomin.

I dag finns tydliga åldersrelaterade skillnader i boendet där andelen som bor i småhus minskar kraftigt i 70-årsåldern samtidigt som andelen boende i flerfamiljsbostäder och specialboenden,

⁵¹⁴ SOU 2010:105. Siffrorna avser prognosen för pensionen vid 65 års ålder.

exempelvis särskilda boenden för äldre, ökar (se figur 5.3). Det finns också betydande skillnader mellan inrikes och utrikes födda äldre, där de inrikes födda i högre grad bor i småhus och utrikes födda i högre grad bor i hyresrätter.

Figur 5.3 Vuxna 20 år och äldre efter boendeform 2013



Anm.: I kategorin "Övrigt" ingår bl.a. specialbostäder för studenter samt äldre och funktionshindrade.
Källa: SCB (2014h).

Undersökningar indikerar att det finns önskemål bland de äldre att i högre grad än vad som är fallet i dag flytta till mindre bostäder och lägre grad av ägande. Ofta handlar det om att man vill flytta från ett ägt småhus till en hyrd bostad med mindre behov av skötsel och bättre tillgänglighet.⁵¹⁵ I dag bedöms närmare hälften av alla personer som är över 80 år bo i en bostad med bristande tillgänglighet.⁵¹⁶ De äldres faktiska rörlighet på bostadsmarknaden begränsas samtidigt av faktorer som beskattning av kapitalvinster vid försäljning av en bostad, möjligheter att få banklån för köp av

⁵¹⁵ Tillgänglighet handlar om bostadens fysiska tillgänglighet, t.ex. att det finns hiss. Av relevans är också närheten till service, vilket ofta kan innebära att boendet helst ska finnas nära centrum.

⁵¹⁶ Riksrevisionen (2014).

ny bostad⁵¹⁷, många hyresvärdars krav på inkomster för nya hyresgäster⁵¹⁸ och reglerna för inkomstberäkning i bostadstillägget.⁵¹⁹

I dag bor drygt 25 procent av alla som fyllt 80 år i hyresrätt. Fram till 2020 kommer antalet invånare över 80 år att öka med runt 10 procent och till 2040 med över 80 procent motsvarande drygt 400 000 personer.⁵²⁰ Om dagens åldersmönster på bostadsmarknaden kommer att gälla även i framtiden kommer efterfrågan på mindre hyresrätter därigenom att öka.⁵²¹ En del av denna efterfrågan riktas sannolikt mot s.k. seniorboenden, men även efterfrågan på mindre hyresrätter kommer sannolikt att öka. Samtidigt skulle det också medföra en ökning av utbudet av småhus till försäljning.

Värt att notera är att denna förändring i bostadsefterfrågan också kan förväntas i många regioner som i övrigt präglas av befolkningsminskning. Även här kan man alltså behöva planera för byggande eller ombyggnad, även om den totala efterfrågan på bostäder minskar. Över 40 procent av landets kommuner har bedömts ha eller ha haft en svag bostadsmarknad.⁵²² Dessa kommuner kännetecknas av en minskande och åldrande befolkning. I många av dessa kommuner finns ett överskott på bostäder totalt, samtidigt som kommunerna har svårare än en genomsnittskommun att erbjuda tillgängliga bostäder till äldre.⁵²³ Runt en tredjedel av kommunerna med svag bostadsmarknad har uppgett att hushåll som ställer krav på god tillgänglighet och på utemiljön har problem att få en lämplig bostad.⁵²⁴ När antalet personer över 80 år ökar framöver kan problemen förvärras, inte minst i kommuner som redan i dag har en svag bostadsmarknad.

⁵¹⁷ Enligt SOU 2015:85 kan lånemöjligheter saknas för 60 procent av pensionärerna över 75 år.

⁵¹⁸ SOU 2015:85.

⁵¹⁹ Värdet av den egna bostaden räknas i dag inte med vid beräkning av förmögenhet vid prövning av rätt till bostadstillägg. Däremot skulle pengar på t.ex. banken efter en försäljning av bostaden inkluderas i beräkningen och därigenom påverka rätten till bostadstillägg.

⁵²⁰ SCB, Statistikdatabasen Folkmängd efter ålder och kön. År 2015-2110 (2015).

⁵²¹ SOU 2015:85.

⁵²² Riksrevisionen (2014), En svag bostadsmarknad kännetecknas av en låg efterfrågan på bostäder på grund av befolkningsminskning, låg tillgänglighet till arbetsplatser, svag utveckling av hushållens inkomster och svag sysselsättningsutveckling.

⁵²³ Ibid.

⁵²⁴ Ibid.

Det saknas studier av de äldres betalningsvilja för olika boendeformer och hur bostadsvalet påverkas av kostnader för alternativa boendeformer.⁵²⁵ Det gör det svårt att i dagsläget bedöma vilken typ av hyresrätter och vilken standard de äldre kommer att efterfråga. En ökande andel äldre kommer dock som framgått att ha relativt låg ekonomisk standard, vilket kan begränsa deras valmöjligheter på bostadsmarknaden. Denna grupp kommer sannolikt att efterfråga relativt billiga hyresrätter. Vissa hyresvärdars inkomstkrav vid uthyrning till nya hyresgäster kan i praktiken komma att begränsa de äldres möjligheter att få en hyresbostad även om betalningsviljan finns.

De äldres boendeval kommer också att ha betydelse för kommunernas kostnader. Bostäder som är dåligt anpassade för äldre kan öka kommunens kostnader för hemtjänst eller bostadsanpassning. Boendet kan också komma att påverka behovet och tidpunkten för behov av särskilt boende. Inte minst kan dessa problem uppstå i kommuner med svag bostadsmarknad där det finns en risk att de äldre kommer att bo kvar i mindre lämpliga bostäder då alternativ saknas.

Trygghetsboenden⁵²⁶ kan i vissa fall sannolikt vara ett alternativ till särskilt boende, men en avgörande skillnad för individen är att man själv betalar hela kostnaden för trygghetsboendet, medan man bara betalar en begränsad del av kostnaden för särskilt boende.

De äldres boendesituation kommer också att påverka de statliga kostnaderna för bostadstillägg – fler äldre med svag ekonomi i kombination med ökande boendekostnader tenderar att öka statens kostnader.

5.3 En ökad efterfrågan på välfärdstjänster blir en utmaning

Det finns flera faktorer som gör att efterfrågan på såväl välfärdstjänster som socialförsäkringar sannolikt kommer att öka

⁵²⁵ Abrahamsson (2015).

⁵²⁶ Det finns ingen enhetlig definition av begreppet trygghetsboende, så innebörden kan variera något beroende på vem som använder det. Men för att få statligt investeringsstöd till trygghetsbostäder krävs bl.a. att det ska finnas personal dagligen kan stödja de boende och gemensamma utrymmen för samvaro. Dessutom ska minst en i hushållet som flyttar in vara över 70 år.

successivt i många länder. Faktorer som en åldrande befolkning, den tekniska utvecklingen och stigande inkomster kan komma att öka efterfrågan på välfärdstjänster. Strukturuomvandling till följd av teknisk utveckling och internationalisering kan även öka efterfrågan på socialförsäkringar (se kapitel 4). I det följande beskrivs övergripande hur efterfrågan och utbudet på de i dag huvudsakligen skattefinansierade välfärdstjänsterna inom främst vård, omsorg och utbildning kan komma att påverkas.

5.3.1 Efterfrågan på välfärdstjänster ökar

Offentlig konsumtion högre för äldre

En betydande del av den offentliga konsumtionen avser välfärdstjänster som är nära relaterade till befolkningens ålder. Det gäller inte minst förskola och utbildning för barn och unga samt omsorg och sjukvård för äldre. De högsta kostnaderna per invånare återfinns för de riktigt gamla (se figur 5.4).

Den nära kopplingen mellan befolkningens åldersstruktur och en stor del av de offentliga utgifterna gör att den offentliga konsumtionen tenderar att förändras i takt med ändrad ålderssammansättning i befolkningen. Som framgår i kapitel 2 kommer både antalet och andelen äldre i befolkningen att öka kraftigt framöver. Detta påverkar efterfrågan på bl.a. sjukvård och äldreomsorg. På kort sikt kommer också antalet barn och unga att öka relativt kraftigt, runt 25 procent de närmaste två decennierna, vilket får betydelse för de offentliga utgifterna för barnomsorg och utbildning.

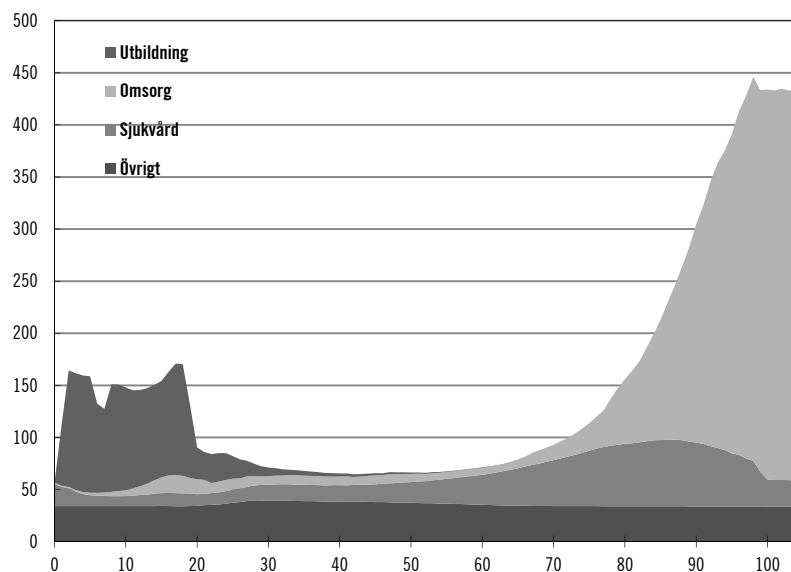
Scenarier över den framtida ekonomiska utvecklingen baserade på ett antagande om oförändrade efterfrågemönster i olika åldersgrupper visar att den reala offentliga konsumtionen kommer att öka kraftigt till följd av den demografiska förändringen. Fram till 2050 är ökningen drygt 27 procent jämfört med 2013 och det är främst kostnaderna för äldreomsorgen som förväntas öka.⁵²⁷ Eftersom även BNP förväntas öka kommer dock den totala

⁵²⁷ Prop. 2014/15:100.

offentliga konsumtionen som andel av BNP att minska med ca 0,7 procentenheter fram till 2050.⁵²⁸

Figur 5.4 Offentlig konsumtion över livet

Tusentals kronor, 2012 års nivå



Källa: Prop. 2013/14:100.

Demografiska förändringar – inte bara fler äldre

Det finns flera demografiska faktorer kopplade till ökningen av andelen äldre i befolkningen som kan ha betydelse för efterfrågan på välfärdstjänster och därigenom för de offentliga kostnaderna på lång sikt.

Fler ensamstående än sammanboende har exempelvis hemtjänst och särskilt boende, så förändringen i andelen ensamhushåll kan påverka efterfrågan på äldreomsorg. Ensamboende bland äldre förefaller inte ha blivit vanligare under de senaste decennierna, men däremot har antalet ensamboende äldre ökat i takt med att antalet äldre ökat.⁵²⁹ Det finns samtidigt betydande regionala skillnader i

⁵²⁸ Prop. 2014/2015, Promemoria.

⁵²⁹ SCB (2014d).

andelen äldre ensamboende, vilket kan medföra regionala skillnader i de kommunala kostnaderna för äldreomsorg. Om andelen ensamboende äldre förändras kommer det att påverka efterfrågan på äldreomsorg.

Det finns även skillnader mellan inrikes och utrikes födda äldre vad gäller äldreomsorg. I dag har en lägre andel av de utrikes födda hemtjänst och särskilt boende jämfört med de inrikes födda. Det är dock osäkert i vilken omfattning detta kommer att gälla även i framtiden när andelen utrikes födda bland de äldre kommer att öka kraftigt. En förklaring till att en mindre andel utrikes födda har särskilt boende skulle kunna vara att det är vanligare att äldre utrikes födda vårdas av anhöriga i hemmet. Det är vanligare bland utrikes än bland inrikes födda äldre att vara folkbokförda med något barn.⁵³⁰ Om skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda består på längre sikt är oklart och kan komma att påverkas av bl.a. ändrad sammansättning av de äldre utrikes föddas ursprung och vistelsetid i Sverige. Däremot förefaller inte hälsoskillnader kunna förklara skillnader i behov av äldreomsorg mellan inrikes och utrikes födda.⁵³¹

Hälsan generellt bättre, men inte i alla grupper

Under de senaste decennierna har befolkningens hälsa förbättrats. Bland annat uppger en allt mindre andel i en given åldersgrupp att deras dagliga liv hindras av sjukdomar eller besvär.⁵³² En långsiktigt förbättrad hälsoutveckling i befolkningen, inte minst bland de äldre, skulle kunna minska efterfrågan på vissa välfärdstjänster, främst vård och omsorg. Samtidigt kan förbättrad hälsa medföra att fler personer når de åldrar där det är vanligare med vissa vårdkrävande sjukdomar, inte minst demens.⁵³³

Även om hälsan övergripande har förbättrats finns betydande och i vissa fall ökande skillnader i hälsa mellan olika grupper. Personer med kortare utbildning har sämre allmänt hälsotillstånd

⁵³⁰ SCB (2012c).

⁵³¹ Ibid.

⁵³² Prop. 2014/15:100.

⁵³³ Folkhälsomyndigheten (2014).

och mer psykisk ohälsa än personer med längre utbildning.⁵³⁴ Den relativt sett sämsta utvecklingen har kvinnor med enbart grundskoleutbildning haft. Deras självuppskattade hälsa har utvecklats negativt och den återstående medellivslängden vid 30 års ålder har knappt ökat under de senaste två decennierna.⁵³⁵ På några områden visar också utvecklingen en försämring av hälsoläget. Bland annat har andelen överviktiga ökat betydligt de senaste decennierna och andelen unga med besvär av ångslan, oro eller ångest har tredubblats sedan början av 1990-talet.⁵³⁶ Vidare har insjuknande i stroke bland medelålders ökat liksom psykisk ohälsa bland yngre.

Det är oklart hur befolkningens hälsa kommer att utvecklas i framtiden, och hur denna utveckling kommer att påverka de offentliga utgifterna. Ett förbättrat hälsoläge i befolkningen som minskar behovet av vård och omsorg skulle minska de offentliga utgifterna.

Stigande inkomster ändrar efterfrågan

Den demografiska utvecklingen kommer som nämnts sannolikt att öka efterfrågan på välfärdstjänster. Historiskt har dock den offentliga konsumtionen ökat betydligt snabbare än vad enbart demografin kan förklara. Över längre tid har den genomsnittliga tillväxten i den offentliga konsumtionen tenderat att öka med ca 0,7 procentenheter mer per år än vad som kan förklaras av demografi.⁵³⁷ Det finns flera orsaker till detta.

Det har skett en successiv utbyggnad av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna över tid. Under de senaste decennierna har t.ex. andelen barn som går i förskola ökat, gymnasieskolan har blivit treårig och systemet med personlig assistans har byggts ut. Men även efterfrågan på sjukvård har ökat och sjukvårdens andel av BNP tenderar att öka med stigande inkomster i de flesta länder. Efterfrågan på välfärdstjänster kan också öka i takt med att samhället uppfattas som mer komplext eller att omvandlingstakten i samhället uppfattas som högre. Högre

⁵³⁴ Ibid.

⁵³⁵ Ibid.

⁵³⁶ Ibid.

⁵³⁷ Prop. 2012/13:100.

löner och/eller en snabbare omvandlingstakt kan exempelvis öka efterfrågan på socialförsäkringar och viljan att betala för dem.

Teknisk utveckling kan ändra efterfrågan

Teknisk utveckling, däribland digitalisering, kan påverka efterfrågan på offentliga tjänster.⁵³⁸ Inom sjukvården har den tekniska utvecklingen lett till nya och förbättrade behandlingsmetoder som gjort att såväl fler sjukdomstillstånd som fler patientgrupper kan behandlas. I takt med att behandlingsmetoderna utvecklas kan också individernas förväntningar på att få del av nya behandlingsmetoder öka. Det kan innebära att även om de nya behandlingsmetoderna minskar kostnaderna per insats, kan de totala offentliga utgifterna öka när fler patienter kan behandlas.

Även utvecklingen inom bioteknik kommer att medföra en fortsatt utveckling av behandlingsmöjligheter. Under senare år har exempelvis flera nya läkemedel tagits fram, med goda resultat men med mycket höga kostnader per patient. Även här kommer troligen individernas efterfrågan öka i takt med de nya behandlingsmöjligheterna. Detta kommer sannolikt att resa frågor kring hur de offentliga medlen inom sjukvården ska prioriteras.

Den tekniska utvecklingen kan också göra det enklare för individer att själv skaffa information om exempelvis sjukdomar och möjliggöra ett ökat inslag av egenbehandling. Detta skulle kunna påverka individernas efterfrågan på offentliga välfärdstjänster som de ser ut i dag, men det kan också leda till ökad efterfrågan på digitala offentliga tjänster. Ökad digitalisering och ständig uppkoppling mot internet kan rent generellt öka människors förväntningar på de offentliga tjänsternas tillgänglighet, med ökade krav på att servicen ska finnas tillgänglig dygnet runt.

Utveckling av olika former av tekniska hjälpmedel för personer med funktionshinder kan öka efterfrågan på offentlig finansiering av dessa hjälpmedel. Förbättrade tekniska hjälpmedel skulle samtidigt i princip kunna minska behovet och efterfrågan på personliga assistenter och äldreomsorg.

⁵³⁸ Den tekniska utvecklingens påverkan på vården diskuteras i t.ex. Sveriges kommuner och landsting (2005).

Sammantaget kan den tekniska utvecklingen förväntas få motverkande effekter på efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster och det är inte givet hur detta sammantaget kommer att påverka de långsiktiga offentliga utgifterna.

5.3.2 Utmaningar för produktionen av välfärdstjänster

Den åldrande befolkningen och andra förändringar kommer att medföra att produktionen av välfärdstjänster ökar i framtiden. En ökande produktion kommer dels att leda till behov av omfattande personalrekrytering till välfärdssektorn, dels aktualisera frågor kring hur verksamheten kan drivas på ett så effektivt sätt som möjligt. I det följande berörs dessa två områden översiktligt.

Risk för personalbrist

När antalet äldre i befolkningen ökar och därmed även efterfrågan på vård och omsorg, kommer sannolikt en ökande andel av de sysselsatta att arbeta inom dessa sektorer. Det kommer alltså att finnas ett betydande behov av att rekrytera personer med vård- och omsorgsutbildning för att möta den demografiska utvecklingen. Då personalen inom dessa områden redan i dag har relativt hög medelålder kommer det dessutom att finnas behov av att ersätta dem som lämnar arbetskraften av åldersskäl.⁵³⁹

Enligt beräkningar från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kommer kommuner och landsting att fram till 2022 behöva rekrytera drygt en halv miljon personer.⁵⁴⁰ Störst bedöms behoven bli inom vård och omsorg (144 000) samt förskola och skola (148 000).⁵⁴¹

SCB pekar i sina prognoser på att det kan bli stor brist på personer med utbildning inom vård och omsorg på gymnasienivå liksom på sjuksköterskor med specialistkompetens. Bristen på gymnasialt vård- och omsorgsutbildade beräknas öka kraftigt och uppgå till 160 000 personer 2035.⁵⁴² Samtidigt som det finns en god

⁵³⁹ Sveriges kommuner och landsting (2015c).

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ Ibid.

⁵⁴² SCB (2015h).

efterfrågan på exempelvis vårdutbildade eller lärare, är det i många fall få som söker sig till gymnasiets omsorgsutbildningar eller vissa inriktningar av lärarutbildningen. Det svaga intresset för vissa utbildningar riskerar att leda till ökade rekryteringsproblem på sikt.

Rekryteringsproblemen kommer sannolikt att bli särskilt kännbara i små arbetsmarknadsregioner. Det gäller såväl vårdpersonal som personal till utbildningsväsendet.⁵⁴³ Redan i dag har vissa regioner svårt att rekrytera och behålla personal inom inte minst inom sjukvården. Detta medför ibland dyra, tillfälliga lösningar som inhyrd personal, något som riskerar att bli vanligare om bristen på utbildade ökar.

Det finns också en internationell konkurrens om välutbildad personal, inte minst inom vårdsektorn. Detta innebär att även om relativt många utbildar sig inom vårddyrken är det inte säkert att de sedan arbetar i Sverige. Ett exempel är sjuksköterskor som i betydande omfattning sökt sig till arbete i Norge. Under de senaste fem åren har i genomsnitt över 1 000 svenskar per år ansökt om sjuksköterskelegitimation i Norge.⁵⁴⁴ Även om en del av dessa även arbetade i Sverige, handlar det om ett betydande utflöde av potentiell arbetskraft. Även många läkare med svensk utbildning har under det senaste decenniet sökt läkarlegitimation i Norge.⁵⁴⁵ Samtidigt sker dock ett stort inflöde av läkare med utländsk utbildning till Sverige. Det senaste decenniet har mer än hälften av alla utfärdade läkarlegitimationer i Sverige avsett personer med en utländsk läkarutbildning, där den största andelen kom från EU-länder, medan en mindre andel var svenskar som studerat utomlands.⁵⁴⁶

Trots att det alltså finns flera tecken som tyder på framtida problem med att rekrytera personal till välfärdssektorn finns också inom vissa yrkeskategorier god potential för att öka arbetsutbudet. SKL har i en rapport visat att rekryteringsbehovet inom kommuner och landsting skulle kunna minska med upp till 20 procent om fler arbetar heltid eller går i pension senare. För detta skulle det dock

⁵⁴³ SOU 2015:101, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

⁵⁴⁴ Statens Auktorisasjonskontor (olika årgångar) samt Nilsen (2015) .

⁵⁴⁵ Sveriges Radio (2012).

⁵⁴⁶ Agerberg (2013).

krävas att den genomsnittliga arbetstiden blir 95 procent av heltid och att pensionen sker två år senare än i dag.⁵⁴⁷

Tabell 5.1 Andelen utrikes födda av samtliga anställda inom vissa yrken inom välfärdssektorn samt totalt, 2013

Yrke	Antal utrikes födda anställda	Andel utrikes födda av anställda, procent
Läkare	12 000	32,6
Universitets- och högskolelärare	10 500	29,5
Vårdbiträden, personliga assistenter mm	36 600	23,7
Undersköterskor, sjukvårdsbiträden mm	33 700	19,1
Barnskötare mm	16 000	16,4
Skötare och vårdare	8 700	13,0
Grundskollärare	9 900	12,4
Totalt, alla anställda	556 000	14,0

Källa: SCB (2015g).

Inom vissa delar av den offentliga sektorn är en betydande del av de anställda utrikes födda. Exempelvis var 2013 nästan en tredjedel av läkarna födda utomlands, liksom knappt 30 procent av universitets- och högskolelärarna och närmare en fjärdedel av vårdbiträdena och de personliga assistenterna (se tabell 5.1). Med en ökad invandring kan på lång sikt sannolikt utbudet av personal till välfärdssektorn öka, genom att en del av de utrikes födda väljer den yrkesbanan. Detta skulle också kunna möta den ökade efterfrågan på språkkunnig personal till äldreomsorgen som kan förväntas när antalet utrikes födda som behöver äldreomsorg ökar.

Eftersom vård- och omsorgssektorn i dag är mycket könssegregerad, med en klart övervägande andel kvinnor, finns en god potential till ett ökat utbud om fler män väljer ett yrke inom vård och omsorg. De omfattande rekryteringsbehoven i kombination med svagt intresse för vissa utbildningar gör det viktigt att ta tillvara den potential som trots allt finns. Skulle bristen på personal med viss kompetens öka kraftigt finns en uppenbar risk att det leder till högre relativlöner vilket i sin tur får

⁵⁴⁷ Sveriges kommuner och landsting (2015c).

de offentliga personalkostnaderna att öka mer än de skulle gjort enbart till följd av ett ökat antal anställda. Problemen att rekrytera vårdpersonal, inte minst läkare till primärvården, i vissa regioner har under senare år medfört kraftigt ökande kostnader för hyrläkare i vissa landsting.⁵⁴⁸ Problem att i framtiden rekrytera rätt personal kan medföra att en sådan utveckling kan omfatta fler yrkeskategorier och fler landsting.

E-tjänster ger förutsättningar till ökad effektivitet – om de används

Teknisk utveckling och inte minst digitalisering kan bidra till betydande förenklingar av administrativa processer, vilket kan bidra till produktivitetsvinster i såväl offentlig som privat verksamhet.

Sverige var tidigt ute med att införa och utnyttja elektroniska tjänster (e-tjänster) i den offentliga förvaltningen. Under senare år förefaller det dock som att Sverige i vissa avseenden halkat efter. En förklaring till detta kan vara att den offentliga förvaltningen är uppdelad på ett stort antal aktörer i form av såväl myndigheter som kommuner och landsting som inte alltid samverkar. Den svenska förvaltningsmodellens självständiga myndigheter möjliggjorde en snabb introduktion av elektroniska tjänster, men kan samtidigt utgöra ett problem när det behövs samarbete mellan olika offentliga organ.⁵⁴⁹ Inte minst finns betydande skillnader mellan kommunerna där de större kommunerna liksom landstingen, tenderar att ha kommit längre i utvecklingen.⁵⁵⁰

I sitt slutbetänkande konstaterar E-delegationen att det behövs samverkan i offentlig sektor för att påskynda utvecklingen i Sverige. Särskilt viktigt för den framtida utvecklingen är inkluderingen av den lokala nivån.⁵⁵¹

Ansvarsfördelning mellan stat och kommun för välfärdstjänster

När välfärdstjänsterna utvecklades gavs kommuner och landsting ansvaret för betydande delar av dessa verksamheter. Samtidigt som

⁵⁴⁸ Konkurrensverket (2015).

⁵⁴⁹ SOU 2015:66.

⁵⁵⁰ Sveriges kommuner och landsting (2015a).

⁵⁵¹ SOU 2015:66.

ansvaret har delegerats finns det inom många välfärdsområden nationella mål och krav för verksamheten. Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna kan skapa potentiella målkonflikter mellan det kommunala självstyret och nationella mål och regler inom olika verksamheter.

Kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner bidrar till otydligheten, dels genom att staten genom nationella krav kan öka kommunernas kostnader, dels genom att staten till viss del finansierar de kommunala utgifterna genom statsbidrag. Statsbidragens utformning har också betydelse för effektiviteten, och generella statsbidrag medför i de flesta fall färre nackdelar ur effektivitets- och ansvarshänseende, eftersom de är förknippade med mindre statlig detaljstyrning. I takt med befolkningens åldrande kommer kommunernas utgifter för välfärdstjänster att öka och frågan kring fördelningen av finansieringsansvaret mellan stat och kommun blir än mer aktuell.

I den statliga styrningen av kommunerna skapar mångfalden av styrmedel och styrsignaler en otydlighet som gör det svårare att följa upp de sammantagna effekterna av de statliga åtgärderna. Inom vård och omsorg finns ett flertal olika metoder för att styra kommuner och landsting, såsom nationella handlingsplaner, överenskommelser och stimulansmedel, inte sällan i form av prestationsbaserade statsbidrag. Ansvarskommittén föreslog att styrningen av kommunsektorn borde inriktas mot normering (lagar och förordningar) och att övrig styrning borde begränsas.⁵⁵²

Samtidigt som det alltså kan finnas anledning att minska den statliga mångfalden av styrmedel gentemot kommunerna, kan det i vissa fall finnas behov av statliga initiativ och samordning för att effektivisera de kommunala verksamheterna. Som ovan nämnts kan utvecklingen av e-tjänster bromsas av det stora antalet självständiga myndigheter och kommuner, och ett statligt initiativ kan därför vara effektivt. Ett annat område där initiativ från staten lyfts fram som önskvärda handlar om kommunernas utveckling och innovationer inom välfärdsområdet där staten skulle kunna bidra med bl.a. stöd och erfarenhetssammanställningar.⁵⁵³

⁵⁵² SOU 2007:10.

⁵⁵³ Hultkrantz (2015b).

Alternativa styr- och driftsformer av välfärdstjänster

Under de senaste decennierna har styrningen av produktionen av välfärdstjänster ändrats genom att inslaget av privata utförare har ökat. Trots att ungefär en sjundedel av välfärdstjänsterna i dag produceras av privata aktörer saknas än så länge en samlad analys av vilka effekter utvecklingen mot en högre andel privata utförare haft vad gäller kostnader, kvalitet och effektivitet.

Däremot finns studier av enskilda sektorer och det verkar inte gå att belägga förekomsten av några större kvalitetsskillnader mellan privata och offentliga utförare. Bilden av vilka effekter en ökad andel privata aktörer har för kostnaderna för välfärdstjänsterna är inte entydig, men flera av de nyare rapporterna pekar på att det ökande antalet privata utförare hittills inte varit kostnadsdrivande.⁵⁵⁴

För att konkurrens och ett ökat inslag av privata aktörer ska kunna bidra till högre kvalitet eller lägre kostnader för en given kvalitet för så pass komplexa tjänster som många välfärdstjänster är, behöver en rad villkor vara uppfyllda. För det första måste det finnas bra och jämförbara mått på verksamheternas kvalitet. Vid kundvalssystem är detta en grundförutsättning för att brukarna ska kunna göra välinformerade och rationella val. I de fall kundval inte bedöms som lämpligt utan det offentliga i stället upphandlar verksamhet på entreprenad måste det vara möjligt att mäta kvaliteten oberoende av den privata utföraren. Dessutom måste det i detta fall finnas incitament för det offentliga att verkligen genomföra systematiska kvalitetskontroller. Dessa krav gör att olika välfärdstjänster lämpar sig olika väl för olika former av konkurrensutsättning.⁵⁵⁵

En välfungerande privat produktion av offentligt finansierade välfärdstjänster kräver alltså i praktiken omfattande kunskap och kompetens kring kvalitet och kvalitetsmått, uppföljning och utvärdering. Under senare år har förändringar i regelsystemen genomförts i syfte att stärka tillsynen och kvalitetskontrollen. Detta arbete behöver fortsätta för att säkerställa att kvalitetskraven

⁵⁵⁴ Se t.ex. Vårdanalys (2012), Janlöv, Anell och Lyttkens (2013), Statskontoret (2012), SOU 2014:2, SOU 2013:56 samt Böhlmark och Lindahl (2012).

⁵⁵⁵ För diskussioner kring dessa frågeställningar, se t.ex. Lindqvist (2014), Bergman och Jordahl (2014) samt Andersson m.fl. (2014).

upprätthålls och för att se till att mångfalden av aktörer och valmöjligheter för brukarna bidrar till en utveckling av välfärdstjänsterna och inte till kvalitetsförsämringar.

5.3.3 Kommunala investeringsbehov och konkurrens om medlen

Ett annat område där det behövs förbättrade kunskapsunderlag och utvärderingar rör de kommunala investeringarna. Enligt en studie är det i dag ofta oklart på vilka grunder kommunerna fattar beslut om prioriteringar mellan olika investeringar eller om hur mycket resurser som ska användas till investeringar.⁵⁵⁶ Investeringsbesluten baseras enligt studien ofta på informella inslag snarare än på formaliserade processer. En mer formaliserad process där målen för investeringarna och grunderna för prioriteringar tydliggörs skulle kunna förbättra underlagen för prioriteringar, öka transparensen och förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande.⁵⁵⁷

Investeringarna i kommuner och landsting är omfattande och förväntas öka framöver. Den demografiska utvecklingen gör att kommuner och landsting har stora investeringsbehov framför sig. I en rapport beräknas att kommunerna fram till 2024 skulle behöva investera 284–398 miljarder kronor och landstingen 91–128 miljarder kronor för att möta de behov som uppstår till följd av befolkningsförändringar och för att ersätta förslitning av befintliga lokaler.⁵⁵⁸ Enligt rapporten är landstingens investeringsplaner i linje med detta, medan kommunernas investeringsplaner på sin höjd täcker behov till följd av befolkningsförändringar.⁵⁵⁹

Dessutom kommer kommunerna och landstingen också att behöva vidta åtgärder för klimatanpassning. Ändrade väderförhållanden med en ökande risk för extremväder, havsnivåhöjning m.m. medför behov av investeringar för att skydda bebyggelse, infrastruktur, vattenförsörjning, kulturarv och tekniska försörjningssystem (elförsörjning, värme- och kylbehov) mot bl.a. översvämningar, ras och kraftiga värmeböljor.

⁵⁵⁶ Fjertorp (2011).

⁵⁵⁷ Ibid.

⁵⁵⁸ Observera att detta inte inkluderar investeringar i t.ex. infrastruktur.

⁵⁵⁹ HUI Research (2014).

Med tanke på de stora investeringsbehov för kommuner och landsting som följer av bl.a. den demografiska förändringen och åtgärder för klimatanpassning, kommer behovet av förbättrade beslutsunderlag och beslutsprocesser i kommuner och landsting att vara stort. Detta blir viktigt för att kunna prioritera mellan olika investeringar men också för att prioritera mellan investeringar och de rörliga kostnader som dessa medför och löpande utgifter för exempelvis vård, skola och omsorg. Frågan om underlag för offentliga investeringar diskuteras mer ingående i kapitel 3.

5.4 De offentliga finanserna sätts under press

Som konstateras i de föregående avsnitten finns det flera skäl att anta att efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster och trygghetssystem kommer att öka i snabbare takt än vad enbart demografin motiverar. En ökande efterfrågan på de välfärdstjänster och trygghetssystem som hittills främst finansierats med skatter kommer att påverka de offentliga finansernas utveckling på lång sikt.

Scenarier över den ekonomiska utvecklingen och de offentliga finansernas utveckling på lång sikt bygger på ett antal antaganden. Inte minst antagandena om den framtida utvecklingen av sysselsättning och offentlig konsumtion får stor betydelse för resultaten. För att illustrera hur olika antaganden påverkar slutsatserna beskrivs i det följande några alternativa scenarier, där antaganden kring exempelvis efterfrågan på välfärdstjänster eller antalet arbetade timmar ändras. I det följande kommer scenarier från fyra olika källor att användas. Dessa är Långtidsutredningens scenariobilaga, Långtidsutredningens bilaga om migration och offentliga finanser, 2015 års ekonomiska vårproposition samt en specialrapport från Konjunkturinstitutet.⁵⁶⁰ Nackdelar med att använda olika källor är att scenarierna därmed tagits fram med olika modeller, att olika grundläggande antaganden gjorts samt att de

⁵⁶⁰ SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:95, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015, Prop. 2014/15:100 samt Konjunkturinstitutet (2015).

Tre av dessa scenarier är baserade på en befolkningsprognos från 2014, medan scenarierna i bilaga 6 är baserad på 2015 års befolkningsprognos. Detta innebär att den senaste tidens kraftiga ökning av antalet asylsökande inte finns med i beräkningarna.

tagits fram vid olika tidpunkter och därigenom haft något olika tillgång till statistik. Trots nackdelarna har utredningen valt denna väg för att kunna belysa flera aspekter på de offentliga finansernas utveckling än vad som varit möjligt om enbart en källa använts.

Gemensamt för de scenarier som använts är att de antar att ersättningarna i transfereringssystemen följer löneutvecklingen. Detta gäller även de transfereringar som enligt gällande regelverk ligger nominellt fast eller räknas upp med prisindex, t.ex. garanti-pensionen och övriga delar av grundskyddet för äldre. Utan ett sådant antagande skulle transfereringarna över tid urholkas kraftigt i förhållande till löneutvecklingen. För att antagandet om löne-indexering ska gälla krävs i realiteten politiska beslut. Scenarierna förutsätter indirekt att sådana beslut med tiden kommer att anses nödvändiga för att upprätthålla systemens standard. Antagandet påverkar de offentliga utgifterna för transfereringssystemen som blir högre än om man utgått från att regelverken skulle förbli oförändrade.

5.4.1 Att upprätthålla dagens nivå på välfärdssystem kräver anpassning

I det basscenario som presenterades i 2015 års ekonomiska vårproposition antas oförändrat beteende på arbetsmarknaden, inklusive oförändrad pensionsålder, oförändrad produktivitet i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna, oförändrad hälsa och oförändrad standard i de offentliga välfärdstjänsterna⁵⁶¹. Enligt detta scenario kommer de offentliga finanserna att visa underskott för i stort sett samtliga år fram till ca 2050 (se Figur 5.5).⁵⁶²

En utveckling där de offentliga finanserna mätt som finansiellt sparande visar underskott under fler årtionden förefaller osannolik, bl.a. mot bakgrund av det överskottsmål för de offentliga finanserna som finns i dag och det balansmål som diskuteras. Mer sannolikt är att olika åtgärder genomförs för att nå balans i de offentliga finanserna. Fler arbetade timmar, höjda skatter eller

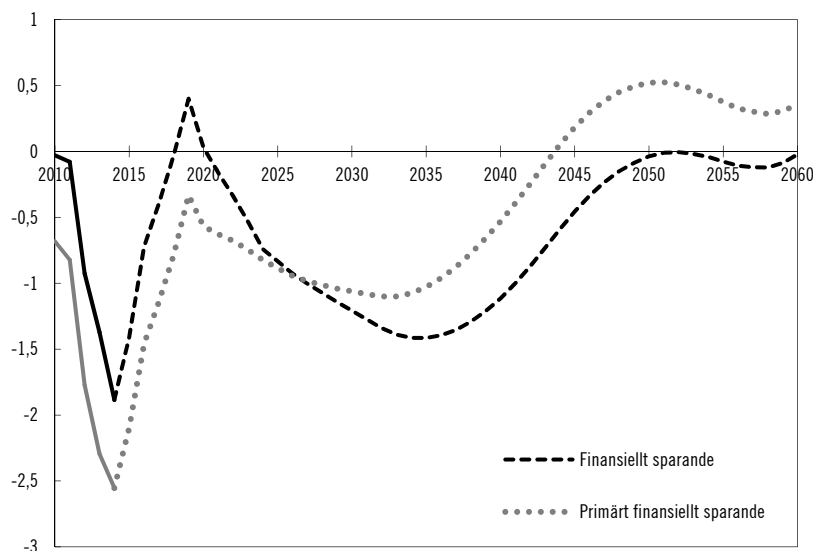
⁵⁶¹ Oförändrad standard gäller den offentliga konsumtionen inom t.ex. vård, omsorg och utbildning. Transfereringarna antas som ovan nämnts vara löneindexerade.

⁵⁶² Prop. 2014/15:100. För det primära finansiella sparandet uppnås balans i början av 2040-talet (se Figur 5.5). Skillnaden mellan primärt finansiellt sparande och finansiellt sparande utgörs av kapitalinkomstnettot.

omprioriteringar är i grunden de möjligheter som står till buds, med varierande potential till varaktig förbättring av de offentliga finanserna.

Figur 5.5 Den offentliga sektorns finansiellt sparande 2010–2060 vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Anm.: År 2010–2014 utfall, prognos från 2015.

Källa: Prop. 2014/15:100.

5.4.2 Höjd standard kräver stor anpassning

Ett centralt antagande i basscenariot i 2015 års ekonomiska vårproposition är att dagens standard på välfärdstjänsterna kommer att vara rådande även framöver, dvs. att antal arbetade timmar per brukare är oförändrad, liksom andelen brukare per åldersgrupp. Sedan 1980-talet har dock de offentliga utgifterna för välfärdstjänster ökat med i genomsnitt ca 0,7 procentenheter mer per år än vad som följer av den demografiska utvecklingen.⁵⁶³ Den historiska

⁵⁶³ Prop. 2013/14:100. Detta inkluderar att täckningsgraden av många välfärdstjänster ökat betydligt under perioden. T.ex. i form av en ökad andel barn i förskola, förlängt gymnasium till tre år, en utbyggnad av högskolan och införandet av bl.a. assistansersättning. Denna icke demografiskt betingade utveckling av välfärdstjänsterna underlättades sannolikt av att

utvecklingen talar alltså för att ett antagande om oförändrad standard i välfärdstjänster kan betraktas som alltför lågt.⁵⁶⁴

I den ekonomiska vårpropositionen finns ett alternativscenari där den offentliga konsumtionen antas öka 0,2 procentenheter snabbare än vad som ges av den demografiska utvecklingen, dvs. betydligt mindre än den faktiska utvecklingen sedan 1980. Av detta scenario framgår som förväntat att en sådan utveckling skulle försvaga de offentliga finanserna ytterligare.⁵⁶⁵ Även Konjunkturinstitutet har i scenarier över den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna visat att en förbättrad standard i den offentliga konsumtionen skulle medföra att de offentliga finanserna ytterligare försvagas. I Konjunkturinstitutets scenarier görs ett annat antagande kring kvalitetsutvecklingen, men den övergripande slutsatsen blir densamma.⁵⁶⁶ Noteras bör att båda dessa scenarier med en ökande offentlig konsumtion antar ett oförändrat beteende på arbetsmarknaden.

Scenarierna i såväl den ekonomiska vårpropositionen som i Konjunkturinstitutets rapport ger med andra ord en ganska dyster bild av möjligheterna att utveckla kvaliteten på de offentligt finansierade välfärdstjänsterna under de antaganden som görs om oförändrad sysselsättningsgrad. Samtidigt kommer det troligen ställas krav på förbättringar av välfärdstjänster, inte minst i takt med att hushållens reala inkomster och därigenom möjligheterna till privat konsumtion ökar. Redan i dag ställs krav på förbättringar för att höja kvaliteten i de offentliga välfärdstjänsterna, bl.a. bemanningskrav inom äldreomsorgen, mindre barngrupper inom barnomsorgen eller att nya läkemedel ska tas med i läkemedels-

det demografiskt betingade efterfrågetrycket var mindre under perioden eftersom försörjningskvoten sjönk, se figur 2.3. Enligt befolkningsprognoserna kommer försörjningskvoten att öka kontinuerligt i framtiden.

⁵⁶⁴ Den icke demografiskt betingade utvecklingen av välfärdstjänsterna underlättades sannolikt av att det demografiskt betingade efterfrågetrycket var mindre under perioden eftersom försörjningskvoten sjönk (se figur 2.3). Enligt befolkningsprognoserna kommer försörjningskvoten att öka kontinuerligt under mycket lång tid framöver.

⁵⁶⁵

Prop. 2014/15:100. Alternativscenarier berör enbart ändring av offentlig konsumtion. I alla scenarier ligger dock som nämnts antagande om att transfereringarna räknas upp med lönerna snarare än att de följer dagens regelverk. Detta innebär att de offentliga utgifterna ökar mer än vad som varit fallet om antagandet i stället varit att dagens regelverk inte ändras.

⁵⁶⁶ Konjunkturinstitutet (2015).

förmånen. Även vad gäller pensioner och andra stöd till äldre finns starka önskemål om förbättringar.

För att kunna möta en ökande efterfrågan inom ramen för det offentliga åtagandet kommer det att krävas en betydande anpassning. Utredningen gör bedömningen att den största potentialen för att utveckla de offentligt finansierade systemen ligger i att öka antalet arbetade timmar i ekonomin (se vidare nästa avsnitt).⁵⁶⁷ Även om det potentiella antalet arbetade timmar på lång sikt i princip har en gräns i form av antalet personer och antal möjliga arbetstimmar per dygn, bedömer utredningen att det under den period som utredningen analyserar finns en betydande potential för fler arbetade timmar.

Utredningen gör samtidigt bedömningen att möjligheterna på lång sikt att genom höjda skatter finansiera en utveckling av de offentliga välfärdssystemen är begränsade (se avsnitt nedan). Vad gäller exempelvis produktivitetshöjningar inom den offentligt finansierade verksamheten skulle förbättringar underlätta den långsiktiga finansieringen av de offentliga välfärdssystemen, men inte i tillräckligt hög grad för att möta en kontinuerligt ökande efterfrågan på skattefinansierade välfärdssystem. Även en förbättrad produktivitet i privat sektor skulle ha en mycket begränsad effekt på de offentliga finansieringsmöjligheterna, eftersom en mycket stor del av de offentliga konsumtionsutgifterna utgörs av löner som på sikt tenderar att stiga i samma takt som i näringslivet.⁵⁶⁸

Ytterligare en väg att möta en ökande efterfrågan på förbättrade välfärdstjänster är att denna efterfrågan främst får tillgodoses genom privat finansiering. Möjligheter och problem kring en ökande privat finansiering av välfärdssystemen diskuteras vidare nedan.

⁵⁶⁷ Även potentialen för fler ökade timmar är i princip begränsad på lång sikt i form av ett tak i form av antal personer och antal möjliga arbetstimmar per dygn. Detta gör att på riktigt lång sikt kan en ständigt ökande efterfrågan på offentligt finansierade tjänster inte mötas med ett ständigt ökande antal arbetade timmar.

⁵⁶⁸ SOU 2015:X, Bilaga 1 till Långtidsutredningen samt Prop. 2014/15:100. I scenarierna antas även löneindexering av transfereringarna, vilket innebär att en mycket stor del av de offentliga utgifterna följer lönerna i scenarierna.

5.4.3 Fler arbetade timmar kan finansiera standardökningar

Alla fyra källor som används i detta avsnitt presenterar scenarier där antalet arbetade timmar i olika grupper ökar i framtiden jämfört med i dag. Gemensamt för scenarierna är att de visar betydelsen av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling. Ju fler arbetade timmar, desto bättre möjligheter att finansiera de offentliga välfärdssystemen.⁵⁶⁹

Den största potentialen för ett ökat arbetsutbud finns förmodligen bland dem som i dag inte alls deltar i arbetskraften, eller som visserligen är med i arbetskraften, men är arbetslösa. Två grupper där potentialen bör vara stor är äldre, om pensioneringen senareläggs, och utrikes födda, som i dag har en sysselsättningsgrad som är ca 15 procentenheter lägre än inrikes födda.

I Långtidsutredningens basscenario antas att pensionsåldern successivt höjs i takt med ökande medellivslängd. Detta skulle sammantaget öka antalet arbetade timmar i ekonomin med knappt 13 procent fram till 2050 jämfört med knappt 10 procent vid ett antagande om oförändrat beteende.⁵⁷⁰ Med detta antagande om ett ökande arbetsutbud ser de offentliga finansernas långsiktiga utveckling betydligt bättre ut.⁵⁷¹ I 2015 års ekonomiska vårproposition finns ett alternativscenario med ett högre arbetsutbud bland äldre och enligt detta scenario skulle det primära offentliga sparandet nå balans runt 2030 för att därefter successivt öka.

Snabbare etablering för utrikes födda

Invandringens omfattning har betydelse för de offentliga finanserna på såväl kort som lång sikt. Effekten på de offentliga

⁵⁶⁹ Scenarierna beskriver effekterna av fler arbetade timmar, men säger ingenting om huruvida denna potential verkligen kommer att förverkligas. I kapitel 4 diskuteras vilka faktorer som kan främja eller bromsa ett ökat arbetsutbud. På riktigt lång sikt finns som nämnt en gräns för hur mycket en given befolkning kan öka sitt arbetsutbud.

⁵⁷⁰ Det finns även en viss skillnad i antagande kring arbetsutbudet från övriga grupper, men den största delen av skillnaden förklaras av olika antagande kring de äldres arbetsutbud.

⁵⁷¹ Här ska dock noteras att dessa scenarier överskattar det finansiella sparandet i offentlig sektor något då de utgår från en äldre prognos över utvecklingen de närmaste åren. Hade i stället en senare prognos använts hade nivån på överskottet i det offentliga sparandet skiftat nedåt för alla år.

finanserna beror bl.a. på åldern på de som invandrar och på hur snabbt och hur många som får arbete. I scenarierna över den långsiktiga utvecklingen är utgångspunkten de prognoser över den framtida befolkningen som SCB tar fram, där det bl.a. finns en bedömning av den framtida invandringen. I bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015 görs beräkningar över invandringens effekter på de offentliga finanserna på lång sikt.⁵⁷²

Det är i detta sammanhang viktigt att betona att det är skyddsbehovet hos de sökande, snarare än arbetskraftsbehovet, som styr det mesta av mottagandet av invandrare till Sverige. Av detta följer att det – eftersom flyktingpolitiken inte styrs av ekonomiska, utan av humanitära, mål – framstår som missvisande att analysera och diskutera huruvida en invandring som till en övervägande del består av flyktingar och deras anhöriga i termer av om den ”lönar sig” eller inte. Däremot är det enligt utredningens mening viktigt att söka bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekterna av detta åtagande, på samma sätt som för andra offentliga åtaganden.

Av de analyser som görs i bilaga 6 framgår att om Sverige lyckas höja den genomsnittliga sysselsättningsnivån hos invandrare från länder med medelhögt och lågt HDI (Human Development Index)⁵⁷³ med i genomsnitt 10 procentenheter under perioden fram till 2060 kommer de utrikes födda att bidra till att minska det negativa offentligfinansiella sparandet, som i huvudsak är ett resultat av Sveriges åldrande inrikes födda befolkning. Om sysselsättningsnivån i nämnda grupp utrikes födda skulle ligga kvar på dagens nivå skulle utrikes födda i stället bidra negativt till det offentligfinansiella sparandet. Invandringens påverkan på de offentliga finanserna bör emellertid inte överdrivas. Såväl den svagt positiva nettoeffekten vid en förbättrad integration som den svagt negativa nettoeffekten utan förbättrad integration är relativt liten jämfört med de effekter som kan uppnås vid ett förlängt arbetsliv

⁵⁷² SOU 2015:95, Bilaga 6 till Långtidsutredningen.

⁵⁷³ HDI är ett index som används av FN:s utvecklingsprogram för att jämföra välbefindet i olika länder. Indexet innehåller bl.a. uppgift om hur stor andel av befolkningen som dels har en inkomst lägre än 50 % av medianinkomsten, dels hur stor andel som ligger under fattigdomsgränsen 1 PPP-dollar per dag (se köpkraftsparitet). HDI beaktar även andra välbefindetsmått så som läskunnighet, förväntad livslängd osv.

Bland länder med lågt och medelhögt HDI ingår bl.a. Irak, Syrien, Somalia, Afghanistan och Eritrea.

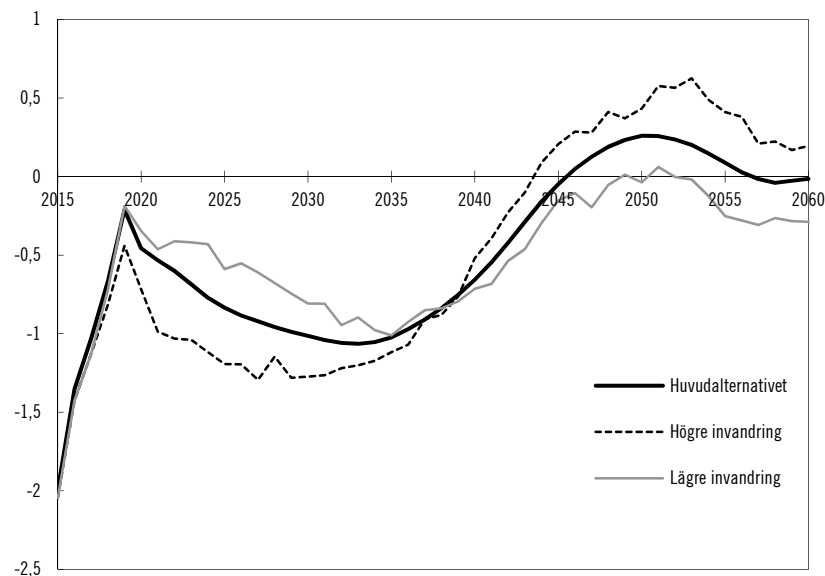
genom högre pensionsålder för alla grupper. I bilagan visas också att en kombination av ökad sysselsättning bland de utrikes födda och en höjd pensionsålder skulle ge en mycket gynnsam utveckling av de offentliga finanserna på lång sikt.

I bilaga 6 finns även alternativscenarier som beskriver hur en förändring i invandringens omfattning påverkar de offentliga finanserna.⁵⁷⁴ Av dessa scenarier framgår att även vid en relativt stor ökning av invandringen från länder med lågt eller medelhögt HDI skulle de offentliga finanserna på lång sikt sammantaget påverkas i tämligen begränsad omfattning (se figur 5.6). Detta förklaras av att förändringen av invandringen inte är så stor i förhållande till befolkningen som helhet. Av bilagans beräkningar framgår också att effekterna varierar över tid. Under den tidigare delen av scenarioperioden försvagas de offentliga finanserna något av en ökad invandring, men under den senare delen av perioden bidrar en ökad invandring enligt kalkylerna till att stärka de offentliga finanserna något. På motsvarande sätt skulle en lägre invandring stärka de offentliga finanserna något under den första delen av perioden, men försvaga dem på lång sikt.

⁵⁷⁴ I scenarierna antas att invandringen från länder med lågt och medelhögt HDI ökar respektive minskar med 50 procent från 2019.

Figur 5.6 Primärt offentligfinansiellt sparande vid ökad respektive minskad invandring från länder med lågt och medelhögt HDI

Procent av BNP



Anm. I huvudscenariot i bilagan är invandringen i linje med SCB:s befolkningsprognos från maj 2015. I de två alternativa scenarierna antas att invandringen från länder med lågt och medelhögt HDI ökar respektive minskar med 50 procent från 2019 jämfört med huvudscenariot.

Källa: SOU 2015:95, Bilaga 6 till Långtidsutredningen.

Det finns faktorer som kan motverka ett ökat arbetsutbud

En ökad arbetsinsats skulle alltså förbättra möjligheterna att på lång sikt upprätthålla och utveckla de offentliga välfärdssystemen. Det är dock inte självklart att en sådan utveckling mot en ökande arbetsutbud verkligen kommer till stånd.

Att fler arbetar efter 65 år positivt för de offentliga finanserna på lång sikt, men alla kommer inte att kunna arbeta högre upp i åldrarna. Många slutar arbeta tidigare med sjukersättning. År 2014 hade drygt 25 procent av alla kvinnliga och nära 17 procent av alla manliga 64-åringar sjukersättning.⁵⁷⁵ En klar majoritet hade hel sjukersättning. Det är sannolikt att de som på detta sätt inte arbetar när de är 64 år gamla inte heller kommer att arbeta i särskilt hög

⁵⁷⁵ Egna beräkningar på statistik från Försäkringskassans respektive SCB:s statistikdatabaser.

grad efter 65 års ålder. Även om andelen äldre med sjukersättning har minskat det senaste decenniet, indikerar de ökande sjuktalen under senare år att en betydande andel även framöver kan förväntas lämna arbetskraften före 65 års ålder.

Andra väljer att lämna arbetslivet tidigt med hjälp av tjänstepensioner. Förekomsten av andra inkomster eller förmögenhet kan sannolikt också åtminstone till en del förklara varför yrkesgrupper som säljare, mäklare och dataspecialister i högre grad än andra yrkesgrupper tenderar att lämna arbetslivet före 65 års ålder.⁵⁷⁶ Uppenbarligen finns en betydande grupp som anser sig ha råd att sluta i förtid tack vare exempelvis eget sparande, tjänstepension och kapitalinkomster. För denna grupp är det inte givet hur förändringar av pensionsreglerna skulle påverka pensionsbeslutet. Se vidare kapitel 4 för en diskussion kring möjligheterna att få fler att arbeta efter 65 års ålder.

Historiskt har en del av välståndsutvecklingen tagits ut i form av ökad fritid. Arbetstiden har på olika sätt minskats, bl.a. genom kortare arbetsvecka, längre semester, senare inträde i arbetslivet och mer generös föräldraledighet. Samtidigt har den nedåtgående trenden motverkats av bl.a. ett ökat kvinnligt arbetskraftsdeltagande och ett högre arbetsutbud bland de äldre grupperna på arbetsmarknaden. Även i framtiden kan efterfrågan på fritid komma att öka när inkomsterna stiger. Det kan t.ex. handla om kortare arbetsvecka, längre semester eller utbyggd föräldraledighet.

5.4.4 Möjligheterna till höjda skatter är begränsade

Ökad efterfrågan på välfärdstjänster kan leda till krav på att finansiera ambitionshöjningar med höjda skatter. Av en alternativ beräkning i Konjunkturinstitutets rapport framgår att skattekvoten skulle behöva höjas från ca 43 procent av BNP 2014 till närmare 48 procent 2060 för att det finansiella sparandet ska bli noll varje år i framskrivningen, givet de grundläggande antaganden som görs om

⁵⁷⁶ Presentation av P. Odmark på seminarium ordnat av Pensionsgruppen den 17 juni 2015. http://www.regeringen.se/contentassets/7b28e2c2569c4fe691e6761b97c5e1e4/seminarium_17juni_pensioner_petter-odmark.pdf

bl.a. oförändrat arbetsmarknadsbeteende.⁵⁷⁷ Även om höjda skatter skulle kunna bidra till finansieringen av ökat offentligt välfärdsåtagande, finns det en gräns för hur mycket de skulle kunna höjas utan att väsentligt påverka den ekonomiska tillväxten negativt genom försämrade incitament till arbete och investeringar.

Det kan dock finnas utrymme för att öka skatteintäkterna genom en effektivare utformning av skattesystemet, med exempelvis mer enhetliga konsumtionsskatter och höjda skatter på fastigheter.⁵⁷⁸

Eftersom kommunerna ansvarar för en betydande del av välfärdstjänsterna finns en risk att eventuella skattehöjningar kommer att ske i kommunerna och därigenom innebära höjd skatt på arbete. I sin senaste ekonomiska rapport skriver SKL att kostnadstrycket skulle kräva skattehöjningar på närmare två kronor (motsvarande två procentenheter) fram till 2019 om inte åtgärder vidtas.⁵⁷⁹ Risken för kommunala skattehöjningar reser frågor kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på lång sikt vad gäller välfärdssystemens finansiering. Med en succesiv höjning av statsbidragen till kommunerna skulle ökande kostnader falla på staten snarare än på kommunerna. Detta skulle dock i sin tur öka kommunernas beroende av statlig finansiering och därigenom minska det kommunala självstyret. Frågan kring finansieringsansvarets fördelning mellan stat och kommuner kommer att aktualiseras oavsett ambitionshöjningar, eftersom den demografiska utvecklingen kommer att öka efterfrågan på vård och omsorg, verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.

Ett annat framtida hot mot skatteintäkterna är att den internationella skattekonkurrensen mellan länder kan komma att öka. Särskilt internationaliseringen av företagen har gjort att det i praktiken kan vara svårt att beskatta de största globala företagen med verksamhet i många länder. Genom bl.a. internprissättning och företagsinterna lån har dessa företag goda möjligheter att planera i vilket land vinsten ska tas ut. Inom OECD pågår dock ett

⁵⁷⁷Konjunkturinstitutet (2015). I rapporten redovisas flera alternativa scenarier där höjningen av skattekvoten har olika tidsprofil, och som därför har olika nivåer på skattekvoten just 2060. Samtliga scenarier indikerar dock att skattekvoten behöver höjas för att undvika långsiktiga underskott i de offentliga finanserna.

⁵⁷⁸Sörensen (2010).

⁵⁷⁹Sverige kommuner och landsting (2015b).

arbete kring hur samarbete mellan länder ska kunna underlätta beskattningen av globala företag.⁵⁸⁰ Det finns också en tendens att skattekvoten ökar i många länder för att möta en ökande efterfrågan på exempelvis välfärdstjänster och socialförsäkrings-system. Detta beror bl.a. på att många länder har en mer ogynnsam framtida demografisk utveckling än Sverige. Sverige har gått mot strömmen och är det land i OECD som sänkt skattekvoten mest mellan 1990 och 2013.⁵⁸¹ År 2013 hade fyra länder högre skatter som andel av BNP än Sverige (Danmark, Frankrike, Finland och Belgien).⁵⁸² Det är därför oklart hur en ökad internationell skattekonkurrens i framtiden kommer att påverka möjligheterna att upprätthålla en relativt hög skattekvot för att finansiera ett omfattande välfärdssystem.

En annan faktor som kan påverka möjligheterna att ta ut skatter är den tekniska utvecklingen och då inte minst digitaliseringen. Vissa menar att digitaliseringen på sikt kan komma att minska antalet arbetade timmar i ekonomin, vilket i så fall väcker frågor kring hur man ska se på de framtida möjligheterna till finansiering av de offentliga utgifterna genom skatt på arbete.⁵⁸³ Digitaliseringen underlättar också nya konsumtionsmönster i form av bl.a. handel över gränser på internet och utvecklingen av delningstjänster. Detta kan göra att konsumtionsskatten tas ut utanför Sverige eller att byte av tjänster mellan privatpersoner ökar så att dessa inte alltid kommer att beskattas i Sverige. Skatteintäkterna kan även påverkas av de immateriella tillgångarnas ökande betydelse för värdeskapande, då dessa är svårare att beskatta än arbete, inte minst för ett enskilt land.

Skattesystemets utformning har självklart också betydelse för inkomstfördelningen. Internationalisering och digitalisering kan göra vissa skattebaser svårare att beskatta än andra. Samtidigt har det skett en utveckling där hushållen med högst inkomster har haft den snabbaste inkomstutvecklingen, vilket i stor utsträckning kan förklaras av ökande inkomster av kapital. Av fördelningsskäl skulle

⁵⁸⁰ OECD (2015g).

⁵⁸¹ OECD, databas, Revenue statistics, (2015)

⁵⁸² OECD (2014c). Här ska noteras att internationella jämförelser av skattekvoter försvåras av skillnader mellan länder i t.ex. beskattning av transfereringar eller förekomsten av skatteutgifter som ersätter normala utgifter.

⁵⁸³ Se t.ex. Fölster 2014.

det därför kunna vara motiverat att höja skatterna på kapital, samtidigt som bl.a. internationaliseringen kan göra detta svårt att genomföra i praktiken utan att påverka företagens investeringar i Sverige.⁵⁸⁴ Fastigheter är dock inte internationellt rörliga och tillhör därför en typ av kapital som skulle kunna beskattas hårdare med begränsade negativa effekter på incitamenten. Ett ökat internationellt skattesamarbete skulle också kunna förbättra möjligheterna att beskatta kapital.

Det svenska skattesystemet skulle kunna bli effektivare genom att man sänker beskattningen av arbete, ökar beskattningen av fastigheter och minskar skattenedsättningarna på konsumtion. Det kan av effektivitetsskäl finnas anledning att höja vissa skatter på potentiellt välståndsminskande beteenden – som miljöförstöring och konsumtion av exempelvis alkohol och tobak. En effektivare utformning av skattesystemet skulle alltså kunna underlätta den långsiktiga finansieringen av offentligt finansierade välfärdstjänster. Ett effektivare skattesystem behöver inte stå i motsats till fördelningspolitiska mål, eftersom ökad effektivitet kan ge utrymme för ökade offentliga utgifter som skulle kunna ha fördelningsmässigt önskvärda effekter.

På längre sikt kan det uppfattas som nödvändigt att höja vissa skatter för att finansiera en utveckling av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna. Potentialen för skattehöjningar har dock en gräns och varje höjning av nivån måste noggrant vägas mot de effekter på incitament och långsiktig tillväxt som en höjning kan medföra. Utredningens bedömning är att det på längre sikt inte är möjligt att möta en successivt ökande efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster genom kontinuerliga höjningar av skattenivån.

5.4.5 Ökad privat finansiering av välfärdstjänster möjlig

Även om antalet arbetade timmar ökar kan efterfrågan på förbättrade välfärdstjänster ändå bli högre än vad som kommer att vara möjligt att finansiera via skatter. Som framgår av kapitel 2 kommer de samlade ekonomiska resurserna i samhället mätt som

⁵⁸⁴ Dessutom har bl.a. OECD visat att bolagsskatt, som är skatt på kapital, är en av de skatter som har störst negativa effekter på tillväxten. Se t.ex. OECD (2008).

BNP per capita att mer än fördubblas fram till 2060. Detta innebär att hushållens inkomster kommer att öka kraftigt och därigenom också möjligheterna att på privat väg betala för välfärdstjänster.

En möjlighet att öka intäkterna till välfärdssystemen skulle vara att höja avgifterna för vissa välfärdstjänster. Väl utformade avgifter, som t.ex. differentierade avgifter för olika typer av vårdbesök, skulle också kunna bidra till en effektivare produktion genom att styra efterfrågan. Ett annat alternativ är att skattefinansiera tjänster upp till en viss nivå, och låta hushållen själva stå för kostnader utöver denna nivå. Denna typ av system finns redan i dag inom pensionsområdet, exempelvis genom privata avtalsförsäkringar om tjänstepensioner som står för en ökande andel av pensionerna. Andra exempel är avtal om kompletterande sjukpenning eller arbetslöshetsersättning eller rent privata sjukvårdsförsäkringar.

Ytterligare en möjlighet är att det offentliga helt prioriterar bort vissa delar av det nuvarande offentliga åtagandet. I realiteten handlar det förmodligen då främst om att prioritera ned delar av ett befintligt åtagande snarare än att helt lämna området. Bort- eller nedprioriteringar kan dock vara särskilt svåra att göra inom de områden där kostnaderna redan i dag är höga, som exempelvis vård och omsorg.

Även om det kan bli svårt är det troligt att omprioriteringar kommer behövas inom de i dag offentligt finansierade välfärdssystemen. Vägledande principer i en sådan omprioritering bör vara effektivitet och fördelningshänsyn och avvägningen mellan dessa. En tänkbar vägledande princip för välfärdspolitiken som lyfts fram i Långtidsutredningen 2008 är att ta fasta på individens möjligheter att påverka sin egen situation.⁵⁸⁵ Utmaningen för politiken blir då att genomföra åtgärder i en riktning som skapar mer "lika möjligheter". Detta borde i princip underlättas av att såväl hushållens inkomst som befolkningens utbildningsnivå kan förväntas öka.

I Långtidsutredningen 2008 dras slutsatsen att grundläggande utbildning bör vara helt skattefinansierad. Däremot skulle avgifter för högre utbildning kunna övervägas om de kombineras med förändringar av studiemedelssystemet. Även inom äldreomsorgen pekade utredningen på möjligheten till ett ökat ansvar för den enskilde.

⁵⁸⁵ SOU 2008:105.

Oavsett vilka prioriteringar som görs är det viktigt att tydliggöra det offentliga åtagandet. Därigenom blir det möjligt för individer att planera och det skapas ökade möjligheter för privata lösningar att växa fram.

5.5 Anpassning och prioritering blir nödvändigt

Det offentliga åtagandets omfattning och inriktning har förändrats över tid och även i framtiden kommer det offentliga åtagandet att anpassas i takt med ändrade förutsättningar och ändrade preferenser.

Flera av de framtida förändringar som diskuteras i Långtidsutredningen 2015 kommer med stor sannolikhet på sikt att medföra ett tryck på anpassning av det offentliga åtagandet. Den demografiska utvecklingen mot en åldrande befolkning och ökande inkomster tenderar att öka efterfrågan på de i dag offentligt finansierade välfärdstjänsterna. Dessutom kommer pensionärernas inkomster givet dagens regler sannolikt att utvecklas långsammare än den genomsnittliga inkomsten bland yrkesverksamma om inte den faktiska pensionsåldern ökar, vilket även det kan väcka krav på åtgärder för att minska skillnaderna i inkomstutveckling mellan äldre och yrkesverksamma. Efterfrågan på de offentliga välfärdsåtagandena kommer således sannolikt att öka.

Samtidigt visar de flesta kalkylerna över den långsiktiga ekonomiska utvecklingen att utrymmet för offentligt finansierade välfärdsreformer kommer att vara mycket begränsat vid dagens skattenivå, med ett oförändrat arbetsutbud i olika grupper och utan omprioriteringar inom det offentliga åtagandet. I linje med vad som tidigare skett kommer detta att medföra anpassningar av det framtida offentliga åtagandet. Inriktningen på en sådan anpassning beror i hög grad på vilka prioriteringar som görs på samhällsnivå och av enskilda individer, och dessa behöver inte alltid vara i samklang.

Väljer man att möta en ökad efterfrågan på välfärdstjänster eller krav på förbättrade pensioner med ett ökat offentligt finansierat åtagande kommer det att medföra att man samtidigt måste välja om det ska finansieras genom ett ökat arbetsutbud (och därigenom mindre fritid), höjda skatter (och därigenom lägre privat konsumt-

ion än vad som annars varit möjligt) eller omprioriteringar mellan de offentliga utgifterna.

Alla möjligheter till ett ökat arbetsutbud bör tas till vara, eftersom det i olika scenarier visar sig ha stor betydelse för de offentliga finanserna. Störst potential för ett ökat arbetsutbud ser ut att finnas bland de äldre, där ett senare utträde från arbetsmarknaden skulle få märkbart positiva effekter på de offentliga finanserna. Även en ökad sysselsättning bland de utrikes födda är önskvärd, men effekten på de offentliga finanserna blir mindre, eftersom gruppen utgör en mindre, om än växande, andel av befolkningen än de äldre. En förbättrad integration skulle dock kunna få betydande effekter på inkomstfördelningen på både kort som lång sikt.

Samtidigt som det finns starka skäl att öka arbetsutbudet för att finansiera en utveckling av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna, kan det finnas faktorer som verkar i motsatt riktning. Efterfrågan på fritid tenderar att öka i takt med stigande inkomster och det är sannolikt att ökande inkomster även i framtiden kan leda till önskemål om minskad arbetstid i någon form. Detta kan även innebära att åtminstone vissa äldre väljer bort en högre materiell standard och hellre tar ut det ökade välståndet i mer fritid, i form av relativt tidig pensionering.

Ett alternativ till att möta en efterfrågan på förbättrade välfärdstjänster inom ramen för ett offentligt finansierat system är att en fortsatt utveckling av tjänsterna i huvudsak finansieras privat. Det kan också bli nödvändigt om efterfrågan på välfärdstjänster blir högre än vad som kan hanteras med offentligt finansiering ens med en mycket kraftig ökning av arbetsutbudet. Eftersom hushållens inkomster kommer att öka framöver skulle de i princip ha möjlighet att finansiera detta. En ökad privat finansiering är dock inte oproblematisk och skulle bl.a. få betydande fördelnings-effekter. Även här kommer det att bli frågan om att prioritera.

Prioriteringarna mellan olika alternativ kommer inte att vara enkla och kommer inte att kunna ske utan målkonflikter. Valen och prioriteringarna kommer att vara många och effekterna av olika beslut ofta komplexa. Det kan handla om val mellan välfärdstjänster och transfereringar, mellan omsorg och utbildning, mellan pensioner och andra socialförsäkringar, mellan utgiftsminskningar och skatteökningar eller mellan arbete och fritid.

Det kan också finnas en diskrepans mellan vad som är önskvärt på samhällsnivå och vad som prioriteras på individnivå. För samhället som helhet kan det exempelvis vara att bra om äldre arbetar längre eftersom det underlättar finansieringen av välfärdsreformer. Men för en äldre som ska fatta sitt pensionsbeslut är det knappast samhällets bästa som ligger till grund för beslutet, utan snarare det personliga valet mellan arbete och fritid och vilka effekter valet skulle få på den egna inkomsten.

Beslutsfattandet har också en tidsaspekt som kan vara relevant att beakta. Vissa beslut som uppfattas som nödvändiga eller önskvärda på lång sikt, kan vara svåra att genomföra av politiska skäl på kort sikt. Det kan exempelvis gälla ett beslut om förändrade åldersregler kopplade till pensioner. Då kan man överväga att genomföra förändringen i små steg och att fatta beslut i god tid innan själva förändringen träder i kraft. Så skulle exempelvis beslut om ändrade åldersregler kunna fattas relativt snart, men ikraftträdandet ske först om några år med en successiv förändring.

För att på politisk nivå kunna fatta välgrundade beslut om prioriteringar är det viktigt med bra beslutsunderlag som belyser alla väsentliga aspekter av olika förslag och hur de påverkar olika delar av samhället. Inte minst är det viktigt att belysa intressen hos dem som inte företräds av några starka intresseorganisationer. Kvaliteten på beslutsunderlagen kan därför behöva förbättras, något som också diskuteras i kapitel 3.

5.6 Policyslutsatser

Den demografiska utvecklingen kommer tillsammans med den tekniska utvecklingen och de stigande inkomsterna att öka efterfrågan på de välfärdstjänster inom vård, skola och utbildning som i dag i hög grad finansieras med skatter. Framför allt bedöms kostnaderna för vård och omsorg stiga till följd av den kraftiga ökningen av antalet äldre. Samtidigt kommer det troligen att ställas krav på förbättringar av pensionerna i framtiden, inte minst för de pensionärer som har sämst ekonomisk standard.

Som framgår av kalkyler över den långsiktiga ekonomiska utvecklingen kommer den ökande efterfrågan på välfärdstjänster att sätta press på de offentliga finanserna. Att upprätthålla och

utveckla de offentligt finansierade välfärdssystemen kommer att kräva ett högre arbetsutbud, högre skatter, en omprioritering inom det offentliga åtagandet eller en kombination av dessa tre.

Ett ökat arbetsutbud bland såväl äldre som utrikes födda skulle enligt långsiktiga scenarier kraftigt förbättra möjligheterna att finansiera en utveckling av det offentliga åtagandet inom välfärdsområdet. Samtidigt är det inte givet att en sådan förbättring verkligen kommer till stånd. För att främja ett högre arbetsutbud kan åtgärder behöva vidtas. Det kan bl.a. handla om åtgärder för att höja den faktiska pensionsåldern. I sammanhanget handlar det dock knappast bara om regelverk, utan också om åtgärder för att förändra normer och attityder (se vidare kapitel 4).

Utrymmet för finansiering via höjda skatter är på lång sikt begränsat, eftersom höjda skatter riskerar att försämra incitamenten till arbete och investeringar och därigenom på sikt minska skattebasen och skatteintäkterna. Skattesystemet bör dock ses över i syfte att öka effektiviteten. Inriktningen bör vara att sänka de skatter som har störst inverkan på incitament till arbete och investeringar och höja skatter som har mer begränsad effekt på incitament. Till de senare hör beskattningen av fastigheter, justering av olika skatter som korregerar för externa effekter, såsom vissa miljöskatter samt slopade nedsättningar av skatt på konsumtion. Även fördelningsaspekter av skattesystemet kan behöva diskuteras, inte minst vad gäller avvägningen mellan skatt på arbete och skatt på kapital.

En betydande del av ökningen av de offentliga utgifterna i framtiden kommer att ligga inom kommunernas och landstingens ansvarsområden. Kommunernas skatteinkomster kommer i dag främst från skatt på arbete, samtidigt som arbete av effektivitets-skäl på sikt inte bör beskattas hårdare. Ansvarsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra kommuner och landsting vad gäller finansieringen för ökande kostnader för vård och omsorg behöver därför ses över.

Möjligheterna att rekrytera utbildad personal inom välfärdsområdet kan också bli en betydande utmaning i framtiden. Rekryteringsbehoven hos kommuner och landsting kommer att vara mycket stora, inte minst det kommande decenniet. Rekryteringsproblemen kan också komma att variera kraftigt mellan regioner. Redan i dag har vissa regioner svårt att rekrytera

utbildad personal inom välfärdsområdet. Dessutom verkar ungdomars intresse att välja utbildningar inom välfärdsområdet vara begränsat. Om de som redan arbetar inom välfärdssektorn kan förmås att välja ett senare utträde från arbetslivet kan rekryteringsbehovet i viss grad minska.

Om man inte kan öka intresset bland äldre att arbeta längre eller förmå yngre (eller andra grupper) att välja att utbilda sig inom välfärdsområdet finns en betydande risk för att kompetenskraven sänks eller att personaltätheten minskar. Det är också möjligt att relativlönerna för dessa yrkesgrupper kan behöva höjas för att möjliggöra den rekrytering som behövs, men det skulle samtidigt sannolikt sätta ytterligare press på de offentliga finanserna. Åtgärder för att få fler att välja utbildningar inom framtida bristområden är relevanta, liksom åtgärder för att få fler äldre att arbeta kvar och att få personer med relevant utbildning att återvända till välfärdsområdet från andra yrken.

En ökande efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster och trygghetssystem kommer att leda till att prioriteringar måste göras mellan olika angelägna områden. Det kan ofta handla om komplexa frågeställningar där olika politiska mål behöver vägas mot varandra. För att möjliggöra välgrundade beslut och prioriteringar ställs krav på goda beslutsunderlag, där olika alternativa åtgärder analyseras. Åtgärder behöver vidtas för att förbättra den offentliga sektorns beslutsunderlag.

6 Framtiden kräver anpassningsförmåga

I framtidens natur ligger en osäkerhet om vad som ska komma och vilka krav som kommer att ställas på ekonomin och dess aktörer. De fyra trender som Långtidsutredningen 2015 valt att lyfta fram kommer att leda till ändrade förutsättningar, strukturomvandling och därigenom ett behov av anpassning. En väl utvecklad förmåga till anpassning är därför nyckeln till att skapa goda förutsättningar för den svenska ekonomin.

Med utredningens långsiktiga perspektiv följer naturligen en osäkerhet om vilka specifika förhållanden som kommer att råda fram till 2060. Mot den bakgrunden framstår det inte som ändamålsenligt att lämna konkreta policyförslag på detaljnivå. Långtidsutredningen 2015 väljer i stället att i detta avslutande kapitel presentera en inriktningsagenda för framtiden. Agendan pekar ut en riktning för utformningen av framtida, konkreta policyförslag som utredningen anser är önskvärd. Denna inriktningsagenda skulle enligt utredningens bedömning bidra till en förbättrad anpassningsförmåga hos både individer och samhälle. Därigenom kan Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling liksom möjligheterna att utveckla de skattefinansierade välfärdssystemen stärkas.

6.1 Generellt utformade regler skapar flexibilitet

Eftersom det inte är möjligt att förutse vilka förändringar som kommer att ske i den svenska ekonomin, eller vilka branscher, regioner eller individer som kommer att påverkas, bör inriktningen på en politik för god anpassningsförmåga i grunden vara generell.

Det offentligas roll blir med ett sådant synsätt att utforma generella, snarare än selektiva, regelverk.

Regelverk bör inte gynna specifika teknikslag, marknader eller konsumenter

Generellt utformade regelverk skapar kapacitet att hantera även oväntade framtidsscenarier. Att förutsäga framtiden är notoriskt svårt. I de allra flesta fall är det effektivare att överlåta bedömning och hantering av kommersiella risker till marknadens aktörer, än att låta de offentliga aktörerna sköta detta. Det tillhör också det offentliga åtagandet att tillämpa en försiktighetsprincip med skattemedel. Det offentligas roll bör därför enligt utredningens mening inom de flesta samhällsområden begränsas till att utforma generella regelverk och det offentliga bör avstå från att utforma regler som gynnar specifika teknikslag, marknader eller konsumenter.

Men generella regelverk har även andra fördelar framför selektiva. Generella regler skapar normalt en mer effektiv resursallokering, eftersom företag och individer inte lockas att anpassa sitt beteende till vissa verksamheter som kan vara regelverksmässigt gynnade, men inte nödvändigtvis är samhälls-ekonomiskt gynnsamma. Ett exempel är att det går att undvika beteenden där aktörerna anpassar sig för att nå eller undvika ett visst, av regelverket angivet värde. En annan fördel är att ett generellt regelverk, utan alltför många undantagsregler och specialbestämmelser, är lättare att förstå och utfallen lättare att förutse för individer och företag, vilket minskar transaktionskostnaderna. Slutligen är generella regler mindre känsliga för bedrägligt beteende, eftersom aktörer har sämre möjligheter att dölja fusk genom att få det att se ut som ett beteende som uppfyller undantag från regelverket.

Till de politikområden vilkas regelverk i dag framstår som långt eller mycket långt från idealtypen för ett generellt utformat regelverk hör bl.a. skattepolitiken, näringspolitiken, klimatpolitiken, energipolitiken och arbetsmarknadspolitiken. På dessa områden kännetecknas regelverken av en stor mängd undantag och – ofta historiskt betingade – specialregler som minskar anpassningsförmågan och inbjuder aktörer till strategiskt beteende.

Klimatpolitiken kan illustrera fördelarna med generella regelverk

Utredningen vill lyfta fram klimatpolitiken som ett tydligt exempel på att generellt utformade regler är att föredra framför specifika. Klimatförändringarna är ett globalt problem. Var någonstans utsläppen eller utsläppsminskningarna görs saknar betydelse när det gäller konsekvenserna för klimatet. Sverige står för en mycket liten del av de globala utsläppen, och marginalkostnaden för att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige är höga jämfört med i andra länder i Europa och världen. Utmaningens storlek, vikt och komplexitet talar för att använda kostnadseffektiva styrmedel som är generella i den meningen att de inte pekar ut specifika tekniker eller branscher, och som därmed tar tillvara den flexibilitet som väl fungerande marknader erbjuder. Därigenom kan effektiva lösningar växa fram som också gagnar ekonomins konkurrenskraft och samhällets anpassningsförmåga.

En kostnadseffektiv klimatpolitik bidrar till att åtgärder genomförs där de kostar minst och undviker att lägga omotiverade restriktioner i fråga om vilken typ av åtgärder som får genomföras. En kostnadseffektiv politik bör t.ex. så långt som möjligt sätta ett pris på växthusgasutsläpp i alla delar av ekonomin där utsläppen sker, så att teknikutveckling och utsläppsminskningar successivt sker där kostnaderna är lägst och möjligheterna störst. Att flytta en industri med höga utsläpp från ett land till ett annat gör att ursprungslandet får lättare att nå sitt utsläppsmål, men det innebär ingen reell förbättring för klimatet. Om den som släpper ut får betala blir utsläppsintensiv verksamhet mindre lönsam i förhållande till annan. Företag och hushåll uppmuntras att producera och konsumera produkter och tjänster som ger mindre utsläpp, samtidigt som incitamenten driver teknikutvecklingen i rätt riktning. En sådan politik är dessutom önskvärd ur ett rättviseperspektiv då den som orsakar utsläppen också betalar för dem.

Av samma anledning bör regelverket undvika styrning via mål på sektornivå, lokala och regionala mål eller mål som i sin formulering lägger restriktioner för vilka tekniker eller åtgärder som får användas. Ett exempel är de mål som ska komplettera det nationella målet för utsläppsminskning, dvs. målen för energi-effektivisering och förnyelsebar energi. Dessa kompletterande mål

innebär omotiverade restriktioner för vilka åtgärder som kan användas för att uppnå det nationella utsläppsmålet.

Det är också problematiskt att försöka uppnå flera mål genom ett och samma styrmedel, då det kan förutsätta kompromisser i utformningen som kan minska styrmedlets effektivitet. Om man t.ex. vill att även näringspolitiska hänsyn ska tas vid utformningen av klimatpolitiken, bör dessa hänsyn så långt möjligt hanteras separat och inte genom de styrmedel som utformas för att nå klimatmålet.

Klimatförändringarna väntas påverka hela ekonomin. Det sker en direkt påverkan på bl.a. jord- och skogsbruk, fysisk planering, ekosystemtjänster och hälsovård men också en indirekt påverkan via import, export, finansiella marknader och migration. Kunskapen om utfall och ändamålsenliga angreppssätt ökar gradvis. Klimatförändringarna är därför i sig – utöver tidigare framförda skäl – ett mycket starkt argument för en politik som i möjligaste mån är generell och kostnadseffektiv inom *samtliga* politikområden.

Väl fungerande marknader skapar anpassningsförmåga

En god grund för en väl utvecklad anpassningsförmåga i ekonomin är väl fungerande marknader som präglas av konkurrens och ett icke-diskriminerande regelverk, dvs. ett generellt utformat regelverk, som inte gynnar en viss bransch, produktionsform eller konsumentgrupp. Det offentliga har i detta sammanhang en viktig men tydligt avgränsad roll i att fastställa och upprätthålla stabila spelregler som minskar företagens transaktionskostnader, men som också sätter nödvändiga begränsningar så att samhällsmål som folkhälsa, god miljö och jämlik fördelning ska kunna uppnås. Även sådana begränsningar bör emellertid vara generellt utformade för att resursanvändningen ska bli så effektiv som möjligt. Företagens anpassningsförmåga underlättas av ett gott allmänt företagsklimat och väl fungerande kapitalmarknader som möjliggör finansiering av företagens investeringar och utveckling.

Ett exempel på en marknad som saknar den önskvärda anpassningsförmågan är den svenska bostadsmarknaden. Som tidigare nämnts är det svenska bostadsbeståndet sannolikt varken

av låg kvalitet eller i sin helhet underdimensionerat. Problemet ligger i stället i att marknaden inte kan skapa en effektiv resursallokering. Som visas i bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015 medför regleringen av den svenska hyresmarknaden att transaktionskostnaderna för att få en hyreslägenhet är stora. I andra länder är hyresrätter en boendeform som främjar rörlighet, men i Sverige är det tvärtom. Hyresregleringarna kan också få negativa effekter på fördelningen. De reglerade hyrorna gynnar den som har en hyresrätt, men gör det svårt att komma in på hyresmarknaderna. Kommunernas intresse att upplåta mark för nybyggnation, särskilt av hyresrätter, är ofta svagare än samhällets behov. Komplicerade och lokalt varierande regler fördyrar dessutom bostadsbyggandet. Sammantaget leder detta till problem att hitta bostad i tillväxtregioner och på studieorter. Det gäller särskilt för personer som saknar kontaktnät, vilket även kan leda till problem med integrationen på arbetsmarknaden.

Bostadsmarknadens kapitalförsörjning illustrerar också nackdelarna med icke-generellt utformade regelverk. Den brist på likformighet som finns i beskattningen av olika upplåtelseformer – där bostadsrätter är relativt sett mest gynnade och hyresrätter minst gynnade – har bidragit till underinvesteringar i hyresrätter jämfört med ägda bostäder. Att bostadsmarknaden inte styrs av generellt utformade skatteregler leder inte bara till sämre samhällsekonomisk effektivitet, utan också till negativa fördelningseffekter. Kapitalstarka individer, som oftare äger sitt boende, gynnas av ränteavdrag och låg fastighetsavgift.

Det finanspolitiska ramverket stärker också anpassningsförmågan

Stabila makroekonomiska förutsättningar minskar risken för såväl företagens investeringar som individernas arbetsmarknadsbeslut. Sådan stabilitet har i Sverige bl.a. byggts upp genom ett trovärdigt och väl fungerande finanspolitiskt ramverk, en oberoende penningpolitik och ansvarstagande parter på arbetsmarknaden. En låg statsskuld och väl fungerande institutioner gör att Sverige i jämförelse med många andra länder har en god anpassningsförmåga som kommer att göra det lättare att möta utmaningarna i de framtids­trender som diskuteras i detta betänkande.

Anpassningsförmågan måste dock vägas mot andra värden

Utredningen vill samtidigt framhålla att flexibilitet och anpassningsförmåga inte kan vara de enda målen för en väl fungerande ekonomi, utan måste balanseras mot bl.a. sociala, integritetsmässiga och miljömässiga hänsyn. I synnerhet i ett läge där den demografiska eller tekniska utvecklingen uppfattas gå allt snabbare finns en risk att det uppstår krav på att regelverk och ekonomisk politik snabbt ska ställas om till vad som uppfattas vara nya förhållanden. Denna typ av diskussion tycks exempelvis ha uppstått på ett antal områden som är kopplade till utvecklingen inom digitalisering och informations- och kommunikationsteknik (IKT). Hur webbaserade delningstjänster av bostäder och bilar ska definieras och beskattas har varit föremål för debatt. Detsamma gäller de potentiella motsättningarna mellan enskildas integritet och vissa företags önskan att utveckla tjänster som bygger på insamlande och behandling av stora datamängder (*big data*). Det har i sammanhanget bl.a. framförts förslag om att det politiska systemet bör använda sig av någon form av iterativ lagstiftningsprocess, där ny, möjliggörande (*enabling*) reglering snabbt tas fram och sedan vid behov ändras i takt med att de faktiska behoven klarläggs.⁵⁸⁶

Utredningen vill framhålla att det finns betydande risker med att frånga eller sänka kvaliteten i det offentliga regleringsarbete för att möta krav på skyndsamhet från det omgivande samhället. En sådan risk är att andra centrala värden än anpassningsförmågan ges för liten vikt i en påskyndad process. En annan risk är att det politiska systemet lockas att frånga principen att utveckla generella regelverk och i stället "satsar" på en framväxande bransch genom specialanpassade regler, trots att det politiska systemet sällan är rustat för att förutse vad som kommer att bli en framtidsbransch. Här finns också en risk för att resursstarka minoritetsintressen kan få oproportionerligt inflytande över processen. Ytterligare en risk är att en skyndsam regleringsprocess kan sakna en ändamålsenlig omvärldsanalys i fråga om hur bestående en viss förändring faktiskt kommer att vara. Såväl demografiska som teknologiska skiften uppfattas ofta som mycket dramatiska av sin samtid, medan deras

⁵⁸⁶ Felländer (2015).

långsiktiga effekter visar sig vara mer begränsade. Ett exempel på detta är 2000-talets IKT-utveckling, som av vissa har framställts som ett paradigmskifte för hela samhället, men som åtminstone inte ännu har omsatts i en högre strukturomvandlingstakt.

Mer generellt pekar denna typ av risker också på behovet av goda beslutsunderlag för att kunna fatta långsiktigt hållbara beslut. Kravet på en god beredningsprocess och utredning av de direkta och indirekta effekterna av olika beslutsalternativ skapar i sig en god anpassningsförmåga, och utgör samtidigt ett skydd mot förhastade och kostsamma ställningstaganden. Utredningar av god kvalitet kan ta tid, vilket inte nödvändigtvis är en nackdel i en situation där det politiska systemet är pressat att fatta snabba beslut.

6.2 Tillit och en god förvaltning stärker ekonomin

Under de senaste decennierna har forskningen allt mer kommit att intressera sig för hur olika ekonomiska utfallsvariabler samvarierar med dels sociala variabler som tillit och social sammanhållning, dels institutionella variabler som har att göra med en väl fungerande offentlig förvaltning. Utredningen anser att den höga nivå av tillit och den i huvudsak väl fungerande offentliga förvaltning som finns i Sverige bidrar till att stärka den svenska ekonomins anpassningsförmåga.

En hög nivå av tillit i samhället är bra för ekonomin

Det svenska samhället präglas av en internationellt sett hög nivå av tillit, såväl mellan människor som mellan människor och samhällets institutioner. Tillitens betydelse för andra politiska och ekonomiska variabler har under de senaste decennierna uppmärksamats allt mer i forskningen. Tillitsfulla samhällen fungerar generellt sett väl i många avseenden. En hög nivå av tillit har visat sig samvariera med god ekonomisk utveckling, hög ekonomisk jämlikhet och låg grad av korruption, men också med bl.a. hög utbildningsnivå och god folkhälsa. Orsaksriktningen mellan dessa variabler och tillit är i de flesta fall emellertid oklar: är det exempelvis tilliten som skapar jämlikhet eller jämlikheten som

skapar tillit? En trolig mekanism för de ekonomiska effekterna av tillit är låga transaktionskostnader.

Utredningen vill framhålla att en hög nivå av tillit i samhället också bidrar till en god anpassningsförmåga i ekonomin. Ett samhälle som präglas av tillit har lättare att ställa om för att hantera nya, framtida utmaningar. En orsak till det är att förändringar inte behöver uppfattas som lika skrämmande i ett tillitsfullt samhälle. Det förutsätter dock att tilliten i huvudsak är utåtriktad och generell, präglad av tolerans mot andra grupper och inte enbart riktad inåt mot den egna gruppen. En hög nivå av utåtriktad, generell tillit kan också göra det lättare att relativt snabbt och i samförstånd fatta politiska beslut om nödvändiga omställningar. Också själva *vetskapen* om att det finns en sådan beredskap minskar den upplevda risken i exempelvis ett företags investeringar eller en individs arbetsmarknadsbeslut.

Nivån av tillit – som den mäts exempelvis genom den stora opinionsundersökningen World Value Survey – varierar dramatiskt mellan världens länder. Det är osäkert hur snabbt eller långsamt ett lands tillitsnivå förändras över tid. Det mesta tyder dock på att tillitsnivån i ett enskilt land är relativt trögrörlig uppåt, men eventuellt mer lättrorlig nedåt.

Tillitsnivån samvarierar med kvaliteten på offentlig förvaltning

En trögrörlig tillitsnivå stämmer väl överens med det tydliga samband som uppmäts mellan tillit och kvaliteten på ett lands offentliga förvaltning, där kvalitet kan handla såväl om opartiskhet och rättssäkerhet som om effektivitet. Inte heller när det gäller förhållandet mellan hög tillit och en väl fungerande offentlig förvaltning går det att entydigt peka ut en orsaksriktning. Sannolikt finns ett självförstärkande samband – väl fungerande offentliga institutioner bygger upp tillit som i sin tur får institutionerna att fungera bättre. I ett land vars offentliga förvaltning präglas av godtycke eller korruption är det tvärtom rationellt för individen att inte lita på den offentliga makten och att utgå från att även andra individer i första hand drivs av att säkra sina egna och familjens behov och intressen.

Sverige är i många avseenden ett land med en väl fungerande offentlig förvaltning. Den svenska förvaltningsmodellen – med självständiga förvaltningsmyndigheter och förbud mot ministerstyre – minskar risken för politiskt styrd myndighetsutövning. Sverige har också en högutbildad och relativt välbetald tjänstemannakår, tillsatt på meritokratiska grunder, vilket kan vara en faktor som minskar risken för korruption. Det höjer dessutom kvaliteten på genomförandet av politiken. Självständiga domstolar med oavsättliga domare är en central institutionell förutsättning för en hög rättssäkerhet. En effektiv skatteuppbörd och en välfärdsmodell som både bygger på och ger förutsättningar för arbete har lagt grunden för skapandet av en offentlig förvaltning med förmåga att leverera ett brett utbud av tjänster av mestadels god kvalitet.

Sveriges väl fungerande offentliga förvaltning måste värnas

Som visats i betänkandet är en väl fungerande offentlig förvaltning viktig såväl för produktivitetens utvecklingen som för välfärdsystemen och inkomstfördelningen. Utredningen anser att det är viktigt att värna den konkurrensfördel som en väl fungerande offentlig förvaltning och den därmed sammanhängande höga nivån av tillit utgör för den svenska ekonomin.

På den mest grundläggande nivån handlar det om att säkra *rättsstatens fundament*. Dit hör exempelvis att bekämpa den organiserade brottsligheten som, förutom att utgöra ett direkt hot mot människors säkerhet, även på vissa områden utgör ett hot mot legitimiteten i välfärdssystemen. En annan viktig rättsstatlig aspekt är ökande hot och våld mot politiker, liksom mot tjänstemän inom exempelvis rättväsendet, Försäkringskassan och Migrationsverket. Att politiker måste kunna fatta och tjänstemän verkställa demokratiska beslut utan rädsla för att bli utsatta för hot eller våld är inte bara viktigt för det demokratiska systemets legitimitet och för möjligheten att rekrytera till politiska uppdrag och den offentliga förvaltningen, utan också exempelvis för förutsebarheten för de företag och individer som påverkas av besluten.

En väl fungerande offentlig förvaltning måste också kunna leverera *beslutsunderlag* som gör att politiken kan byggas på en solid kunskapsgrund och få hög legitimitet i medborgarnas och

omvärldens ögon. Den svenska beredningsprocessen med utredningar och remissförfaranden bidrar till att förankra de politiska förslagen i vetenskap och beprövad erfarenhet. Men Sverige har samtidigt kritiserats av både nationella och internationella aktörer för att konsekvensanalyser inom den statliga förvaltningen håller för låg kvalitet. Mer kraft bör därför enligt utredningens mening läggas på att stärka den offentliga sektorns policyutvecklings- och utvärderingskapacitet. Det är viktigt att på ett systematsikt och professionellt sätt ta fram information som är relevant för sammanhanget, exempelvis om åtgärders samhälls-ekonomiska och offentligfinansiella effekter, samt fördelnings-effekter, liksom olika aspekter på genomförandet (t.ex. överensstämmelse med EU-rätten, tid för genomförande, kommersiella förutsättningar). Det bör också läggas större kraft än i dag på bredare alternativgenerering där för- och nackdelar med olika alternativa åtgärder identifieras. Bättre beslutsunderlag och alternativgenerering är angeläget också för kommuner, regionförbund och landsting som hanterar och fattar beslut om en betydande del av samhällets offentliga resurser.

Enligt Regeringsformens 12 kap. 5 § ska vid beslut om statliga *anställningar* avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Att värna den offentliga sektorns kompetensförsörjning och den meritokratiska tillsättningen av statliga och andra offentliga tjänster är ytterligare en pusselbit för att säkra ett beslutsunderlag av god kvalitet. En meritokratisk process där förtjänst och skicklighet avgör är enligt utredningens mening också ett viktigt sätt att upprätthålla rättsstatliga värden som likabehandling och frånvaro av såväl negativ som positiv diskriminering, vilket borgar för en förvaltning som medborgarna kan känna förtroende för.

Tilliten människor emellan och till samhällets institutioner kan också antas vara avhängig av att medborgarna uppfattar att det inte är möjligt att missbruka *transfereringssystemen eller välfärds-verksamheterna*, eller att undandra sig den beskattning som behövs för att finansiera välfärdssystemen. Kontrollsystem är därför nödvändiga både för att se till att kvaliteten säkerställs i välfärds-verksamheter och för att motverka fusk och överutnyttjande. Att säkerställa kvaliteten i de delar av den skattefinansierade välfärden som inte drivs i offentlig regi kan medföra särskilda kontrakts-

problem i relationen mellan den offentliga uppdragsgivaren och den privata utföraren. Vilken typ av offentliga tjänster som ska utföras av privata aktörer bör väljas med utgångspunkt i vilka möjligheter som finns att definiera kvalitet, att självständigt bedöma kvaliteten i den utförda tjänsten och att skapa incitament för den offentliga beställaren att ställa tydliga kvalitetskrav. Det är alltså nödvändigt att antingen mottagaren av tjänsten eller det offentliga har möjlighet att effektivt värdera den producerade tjänstens kvalitet. Utredningen kan annars se en risk att såväl kvalitet som kostnadskontroll i den privat utförda offentligt finansierade verksamheten blir lidande.

En stor del av den offentliga tjänsteproduktionen äger rum i kommuner och landsting. För medborgarnas tillit är det därför viktigt att även den *offentliga förvaltningen på regional och kommunal nivå* bedrivs effektivt och utan nepotism eller annan korruption. Det kan finnas anledning att se över hur effektivt den kommunala förvaltningen agerar i frågor som exempelvis rör etablering av näringsverksamhet, markanvisning till bostäder och lokala specialkrav i offentliga upphandlingar.

I internationella mätningar av *korruption* och rättssäkerhet i världens länder faller Sverige väl ut. Dessa mätningar har dock främst fokus på den statliga nivån. Flera forskare har pekat på att det är i kommunerna som man i Sverige bör vara extra vaksam på korruptionsproblem, bl.a. eftersom den mediala granskningen av den kommunala politiken är mindre omfattande. Det finns enligt forskningen anledning att tro att korruption leder till påtagliga samhällsekonomiska kostnader och demokratiska problem även i ett relativt lågkorrupt land som Sverige. Utredningen anser det därför vara motiverat att försöka stärka skyddet mot korruption i Sverige med fokus på kommunerna. En ESO-rapport på temat har exempelvis föreslagit ökad transparens i de kommunala finanserna, statliga stickprovskontroller och inrättandet av en mer oberoende kommunal och regional revision.

6.3 Goda färdigheter säkrar arbete

Sverige har lyckats anmärkningsvärt väl med att få dem som bor i landet att arbeta. Det har i kombination med ett relativt högt

skatteuttag på arbetsinkomster och en förvaltning av hög kvalitet möjliggjort för Sverige att bygga upp en ambitiös välfärdsstat. Denna välfärdsstat har i sin tur på många områden utformats för att underlätta ett högt arbetsutbud för både kvinnor och män, genom exempelvis en väl utbyggd barnomsorg, inkomstrelaterade arbetslöshets- och socialförsäkringar och att ingen sambeskattnings av makar sker.

Vägen in på den svenska arbetsmarknaden verkar öppen för personer med goda färdigheter

För att få arbete på den svenska arbetsmarknaden krävs jämförelsevis goda färdigheter. Sambandet mellan färdighetsnivå i PIAAC-undersökningen och etablering på arbetsmarknaden är starkt. Den typ av arbeten där det inte krävs några eller bara svaga färdigheter är i Sverige förhållandevis få och kan antas bli ännu färre framöver. Omvänt befinner sig många av de svenska företag som verkar på den internationella marknaden i värdekedjornas ändar, där det mest högproduktiva arbetet utförs. Sverige behöver upprätthålla den höga färdighetsnivån i arbetskraften för att kunna möta framtida utmaningar från bl.a. digitalisering och internationalisering och behålla sin position i de högproduktiva delarna av värdekedjorna.

Det är svårare för utrikes födda än för inrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden i de flesta OECD-länder. I Sverige är skillnaden särskilt stor, vilket beror både på att inrikes födda har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad och på att utrikes födda har en internationellt sett låg sysselsättningsgrad.

Det finns dock en tydlig koppling mellan goda färdigheter och goda chanser till arbete. De utrikes födda som kommit till Sverige det senaste decenniet har till största delen varit flykting- och anhöriginvandrare från länder med lågt eller medelhögt HDI (se kapitel 5). Det är därför inte förvånande att de färdigheter de har med sig i många fall inte är anpassade till kraven på svensk arbetsmarknad.

Som framgår av kapitel 4 tycks den lägre graden av etablering på arbetsmarknaden bland utrikes födda i huvudsak kunna förklaras just av en lägre färdighetsnivå, generellt och i det svenska språket. I analyser av PIAAC-data från såväl Långtidsutredningen 2015 som

OECD finns nämligen inga signifikanta skillnader vad gäller etablering på arbetsmarknaden mellan inrikes födda och utrikes födda som har samma färdighetsnivå. Detta anmärkningsvärda resultat verkar heller inte bero på att utrikes födda med en hög färdighetsnivå tvingas hålla till godo med mindre kvalificerade jobb än inrikes födda på samma höga färdighetsnivå. När man jämför sannolikheten för att ha ett arbete som kräver högskoleutbildning mellan inrikes och utrikes födda med goda färdigheter finns ingen signifikant skillnad. Det är t.o.m. något högre sannolikhet att en utrikes född med goda färdigheter har ett arbete som kräver högskoleutbildning (54 procent) än att en inrikes född med goda färdigheter har det (49 procent).

Utredningen vill framhålla att detta av flera skäl är ett mycket uppmuntrande och viktigt resultat. Det är en indikation på att den svenska arbetsmarknaden som helhet fungerar meritokratiskt och icke-diskriminerande med avseende på etnicitet, vilket är särskilt betydelsefullt eftersom det vid en internationell jämförelse krävs relativt goda färdigheter för att över huvud taget kunna få ett arbete i Sverige. En meritokratisk arbetsmarknad är också en fördel ur produktivitetssynpunkt, eftersom den skapar förutsättningar för att humankapitalet ska kunna fördelas och användas så effektivt som möjligt.

Mest centralt för denna diskussion är emellertid att det faktum att gruppen utrikes födda med goda färdigheter verkar behandlas likvärdigt med gruppen inrikes födda med goda färdigheter tyder på att det blir väsentligt lättare för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden om de utrustas med gångbara färdigheter. Även om detta kommer att kräva stora samhällsinsatser skulle möjligheterna att stärka utrikes föddas arbetsmarknadssituation ha varit betydligt sämre om den svenska arbetsmarknaden också präglats av utbredd etnisk diskriminering. Att så inte tycks vara fallet gör att samhällets insatser kan fokuseras på att förstärka utrikes föddas humankapital, även om diskriminering naturligtvis måste motverkas och beivras där den förekommer.

Utbildning är nyckeln till goda färdigheter som ger arbete

Den viktigaste vägen till goda färdigheter går via utbildning. I de analyser som SCB gjort av PIAAC-data visar det sig också tydligt att individers utbildnings- och färdighetsnivå samvarierar. Grunden till en god färdighetsnivå måste därför byggas inom utbildningssystemet. Men det kommer inte att vara tillräckligt i en värld där det sannolikt kommer att krävas ett längre arbetsliv med fler yrkesbyten, och där det finns en större spridning i befolkningens utbildningsbakgrund. Humankapitalet i befolkningen måste också aktivt upprätthållas och utvecklas över tid. Färdigheter som inte används riskerar att glömmas bort och förändringar på arbetsmarknaden kräver att humankapitalet fylls på och utvecklas. Det är därför viktigt att alla – såväl de som arbetar som de som saknar arbete – ges möjlighet till den fortbildning och omställning under arbetslivet som krävs för att de ska kunna anpassa sig till förändrade krav.

Utredningen vill samtidigt framhålla att det som är viktigast för att få ett arbete inte är den formella utbildningen en individ har, utan individens färdigheter i förhållande till de krav som ställs på den svenska arbetsmarknaden. Matchningen av utrikes födda mot den svenska arbetsmarknaden måste därför baseras på deras faktiska färdigheter, snarare än på deras formella utbildningsnivå. Det är också viktigt att yrkesinriktad utbildning svarar mot arbetsgivares efterfrågan.

Digitaliseringen kräver omställning på arbetsmarknaden

Som diskuteras i kapitel 4 har digitaliseringen och i viss mån internationaliseringen lett till att många arbeten med ett högt inslag av rutinuppgifter försvunnit. Den jobbpolarisering som blivit resultatet, där andelen medelkvalificerade yrken relativt sett minskat, är inte unik för Sverige utan en del av en internationell trend. Med utgångspunkt i vad forskningen säger om effekten av tidigare teknikskiften finns det enligt utredningens bedömning ingen anledning att tro att sysselsättningen skulle minska – att ”jobben försvinner” – på lång sikt. Samtidigt talar forskningen för att det kan komma en relativt svår omställningsperiod, som i

synnerhet riskerar att drabba dem som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden.

De som har förlorat och kommer att förlora sina arbeten till följd av bl.a. automatisering och digitalisering kommer att behöva matchning och omställning för att hitta fram till nya sektorer på arbetsmarknaden. Det är naturligtvis viktigt för individerna själva att de snabbt kan återkomma till egen försörjning. Men ur ett samhällsperspektiv är det också önskvärt att så många som möjligt av dessa individer uppgraderar sitt humankapital och gör sig anställningsbara för mer kvalificerade arbeten på arbetsmarknaden.

Ett viktigt skäl till det är den ökade konkurrens som annars riskerar att uppstå på den begränsade del av den svenska arbetsmarknaden som inte kräver särskilt hög färdighetsnivå. Antalet enklare tjänstjobb och andra lågkvalificerade arbeten på den svenska arbetsmarknaden har ökat under de senaste decennierna. Det är heller inte troligt den trenden bryts av ändrade efterfrågemönster eller av den tekniska utvecklingen på kort till medellång sikt. Men enklare jobb i tjänstesektorn har varit särskilt viktiga för att framför allt ungdomar och utrikes födda ska komma in på arbetsmarknaden. I stort sett hela nettoökningen i den lägsta lönekvintilen om ca 100 000 arbeten mellan 2001 och 2013 gick till människor födda utanför Norden. Det vore därför olyckligt om ungdomar, utrikes födda och andra som har svag eller ingen anknytning till arbetsmarknaden konkurreras ut av den relativt sett mer kvalificerade arbetskraft som förlorar sina jobb till följd av automatisering och digitalisering.

Individens rörlighet – yrkesmässigt och geografiskt – är en viktig faktor för att utveckla en god anpassningsförmåga i ekonomin, så att nödvändig omställning kan ske. Yrkesmässig rörlighet förutsätter, som redan nämnts bl.a. ett utbildningssystem som skapar god grundläggande kompetens, men också möjliggör kompletterande lärande längre fram i livet.

Ett viktigt skäl till att bostadsmarknaden inte kan anses fungera tillfredsställande är att den inte underlättar geografisk rörlighet i den utsträckning som krävs. Geografisk rörlighet handlar förutom bostadsmarknaden även bl.a. om en väl fungerande infrastruktur som ger tillgänglighet till arbetsplatser och andra målpunkter som skolor och service. Både regioner med snabb befolkningstillväxt och regioner där befolkningen minskar möter utmaningar när det

gäller att upprätthålla sådan tillgänglighet. Den befintliga infrastrukturen måste användas och förvaltas effektivt, och transportsystemets utveckling måste i större utsträckning än i dag samordnas med övrig samhällsplanering.

Sjunkande färdigheter är ett hot mot ungas arbetsmarknadsetablering

De sjunkande svenska resultaten i PISA-undersökningarna har med rätta fått stor uppmärksamhet. De samband som i kohortanalyser har uppmätts mellan individers resultat i ungdomsundersökningen PISA och vuxenundersökningen PIAAC visar att en låg färdighetsnivå riskerar att bli bestående under individens liv. Därmed innebär de sjunkande skolresultaten ett allvarligt problem på lång sikt för det svenska samhället. De brister som finns i kunskapsinhämtningen i grundskolan riskerar att skapa negativa spridningseffekter uppåt i utbildningssystemet. Bristande förkunskaper från grundskolan riskerar att leda antingen till svårigheter för eleverna att nå utbildningsmålen i gymnasiet och högskolan, eller till att kraven i de högre utbildningsnivåerna sänks för att anpassas till elevunderlagets förkunskaper. Inget av dessa utvecklingsspår är önskvärt i en allt mer kunskapsbaserad ekonomi. Ett ytterligare skäl att på samhällsekonomiska grunder vara orolig för de svaga resultaten inom grundskolan är att det relativt sett är betydligt mer kostsamt att komplettera bristande färdigheter i vuxen ålder.

PISA-undersökningarna visar vidare att pojkarnas kunskapsresultat försämrats mer än flickornas. Orsakerna till denna utveckling är inte tydligt klarlagda, men tänkbara förklaringar är en allt starkare "antiplugg"-kultur inom vissa grupper av pojkar och att de förändringar i skolarbetets organisering som genomförts de senaste decennierna har haft negativa effekter på i synnerhet svagpresterande pojkar.

Betydelsen av sambandet mellan attityder till utbildning och arbetsmarknadsförutsättningar framkommer också i bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015, när det gäller den eftergymnasiala utbildningen. Av bilagan framgår att den svenska arbetskraften inte kan beskrivas som överutbildad, men ur ett arbetsmarknads-perspektiv delvis felutbildad. Ungdomar tycks inte i tillräcklig

utsträckning låta arbetsmarknadshänsyn prägla sina utbildningsval och därmed uppstår matchningsproblem. Det förefaller enligt utredningens mening mot denna bakgrund motiverat att se över det i dag mycket decentraliserade systemet för dimensionering av olika högskoleutbildningar.

För att vända trenden med sjunkande skolresultat är det viktigt att säkra tillgången på lärare av hög kvalitet. Det framstår inte för utredningen som självklart att den inskränkning som gjorts av möjligheterna att bli lärare verkar i rätt riktning. Givet de farhågor som funnits om bristande kvalitet i lärarutbildningen förefaller det önskvärt att även öppna alternativa vägar in i läraryrket och att överväga hur läraryrkets attraktivitet kan öka. Den tekniska och demografiska utvecklingen kan väntas medföra ett ökat behov av omställning och karriärbyte under arbetslivet. Mot den bakgrunden kan det vara mindre välbetänkt att stänga dörren till en ny karriär som det ur samhällets perspektiv är önskvärt att så många högkvalificerade individer som möjligt ska överväga.

Utrikes födda behöver få god tillgång till utbildning

Som utredningen ovan konstaterat tycks möjligheten att få högkvalificerade arbeten vara god även för utrikes födda så länge de har tillräckliga färdigheter. Möjligheterna att över huvud taget få ett arbete tycks också vara lika goda för utrikes födda som för inrikes födda som befinner sig på samma färdighetsnivå.

Det är samtidigt viktigt att notera att utbildningsnivån för utrikes födda från de dominerande flyktinginvandringsregionerna (Mellanöstern, Afrika och Centralasien) säger förvånansvärt lite om vilken färdighetsnivå de presterar i svenska färdighetstest. Även de som uppger sig vara högutbildade uppvisar i genomsnitt mycket låga färdighetsnivåer. Enligt utredningens bedömning utgör människor med akademisk utbildning från sina hemländer en viktig källa till högproduktiv arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Utredningen vill dock framhålla att det med tanke på de låga färdighetsnivåerna även i denna högutbildade grupp, i många fall kan komma att krävas omfattande och tidskrävande kompletterande utbildningsinsatser i Sverige för att deras potential på den

svenska arbetsmarknaden ska komma dem själva och samhället till godo.

De låga färdighetsnivåerna bland många i gruppen som flykting- och anhöriginvandrat från de dominerande flyktinginvandringsregionerna försvårar den avvägning som alla utrikes födda ställs inför i Sverige och som också blir en viktig samhällsekonomisk fråga. Ska den nyanlända försöka ta sig in på den svenska arbetsmarknaden i ett lågkvalificerat arbete så snart som möjligt för att komma i egen försörjning och integreras den vägen? Eller ska han eller hon ta längre tid på sig för att lära sig språket och komplettera sin utbildning till svenska förhållanden för att kunna försöka få ett mer högkvalificerat arbete? För att dra frågeställningen till sin spets: är det alltid fel att läkare och ingenjörer kör taxi?

Det finns naturligtvis inget generellt svar på hur avvägningen mellan tidigt, men jämförelsevis lågproduktivt arbetsmarknadsinträde respektive sent, men mer högproduktivt inträde bör falla ut i ett enskilt fall. Utredningen vill emellertid framhålla att det i de analyser som gjorts av framtidstrenderna inte finns något som tyder på att det kommer att bli lättare att komma in på den svenska arbetsmarknaden för personer med svaga färdigheter. Det verkar därför sannolikt att kompletterande utbildningsinsatser av hög kvalitet är den bästa lösningen för de flesta utrikes födda, oavsett om de har hög eller låg utbildning med sig från hemlandet. Utredningen anser därför att utbildning på ett tydligare sätt måste bli såväl en rättighet som en skyldighet för den som kommer till Sverige och uppbär försörjning av det svenska välfärdssystemet.

En betoning på utbildning utesluter inte fler enkla jobb

Samtidigt kan det noteras att en höjning av nivån på befolkningens humankapital inte med nödvändighet leder till högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. I första hand leder det till högre produktivitet, som i sin tur ger högre löner och levnadsstandard. Ett sätt att öka sysselsättningen som potentiellt skulle kräva mindre insatser än att höja befolkningens humankapital, vore att på olika sätt stimulera framväxten av fler lågproduktiva arbeten, även till lägre löner än dagens nivåer.

Den ena behöver dock inte utesluta det andra. Det är positivt att vissa lågproduktiva tjänstearbeten, som tidigare utfördes svart eller inte alls, genom offentliga subventioner nu kan sysselsätta människor vilkas färdighetsnivå annars skulle ha gjort det svårt för dem att få arbete. Det kan också vara samhällsekonomiskt motiverat att subventionera anställning av människor som av olika skäl står långt från arbetsmarknaden. Samtidigt har det i många fall visat sig att inte ens relativt kraftiga subventioner är tillräckligt för att förmå arbetsgivare att ta den risk som det innebär att anställa någon med svårbedömd eller dokumenterat låg produktivitet.

Det förefaller heller inte sannolikt att det går att skapa en stor låglönesektor på den svenska arbetsmarknaden. För att bli verkningsfullt i arbetsmarknadshänseende skulle detta bl.a. kräva omfattande förändringar av de svenska välfärdssystemen, vilket i sin tur skulle leda till att många fördelningspolitiska ambitioner skulle behöva överges. Med dessa förutsättningar spelar utbildning en direkt roll även för att öka sysselsättningen i Sverige. Med en höjd nivå på humankapitalet kan fler bli anställningsbara på den internationellt sett relativt höga genomsnittliga nivå för de lägre lönerna som gäller i Sverige.

6.4 Fler i arbete säkrar välfärden

Historiskt har efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster i Sverige stigit kontinuerligt. Det har också funnits en förväntan om att kvaliteten och utbudet av offentliga tjänster ska fortsätta stiga. Sett till den framtida tekniska och demografiska utvecklingen, och till befolkningens stigande realinkomster är det rimligt att anta att människors efterfrågan på offentliga välfärdstjänster kommer att fortsätta att öka även i framtiden. Enligt de flesta av de långsiktiga kalkyler över det offentligfinansiella sparandet som Långtidsutredningen 2015 har haft tillgång till är emellertid utrymmet för att finansiera reformer mycket begränsat vid dagens nivå på arbetsutbud och skatter.

Framtidens välfärdstjänster kräver mer arbete, höjda skatter eller omprioriteringar

År 2014 var medellivslängden 84 år för kvinnor och drygt 80 år för män. SCB beräknar att den kommer att stiga till 89 år för kvinnor och nästan 87 år för män 2060, dvs. en ökning med fem år för kvinnor och med ca sex år för män. Människor i Sverige lever ett allt längre och friskare liv, vilket innebär ett ökat välbefinnande.

Den ökade livslängden i kombination med att stora födelseskullar går i pension innebär emellertid att försörjningsbördan för de förvärvsarbetande kommer att öka. Det medför också ett ökat tryck på de offentliga finanserna, eftersom en högre andel äldre i befolkningen innebär högre offentliga utgifter, inte minst för vård och omsorg.

Att Sverige under den period som Långtidsutredningen 2015 överblickar kommer att ha en relativt hög invandring är positivt i demografiskt hänseende. Invandrare till Sverige är i regel yngre än den inrikes födda befolkningen och många är i yrkesverksam ålder. Effekten av invandringen på de offentliga finanserna beror emellertid inte bara på åldern hos dem som invandrar utan även på exempelvis arbetsmarknadsetableringen. Dessutom blir invandrare som stannar permanent i Sverige så småningom också äldre.

Som framgår i kapitel 5 står Sverige inför en situation där de offentliga finanserna av huvudsakligen demografiska skäl sätts under hård press åtminstone fram till 2040-talet. Det innebär enligt utredningens bedömning att det inte finns något utrymme för att ta ut eventuella framtida produktivitetsvinster i form av färre arbetade timmar, om Sverige samtidigt vill behålla nuvarande nivå på skatter och offentligt finansierad välfärd.

Utredningen gör i stället bedömningen att Sverige kommer att ställas inför tre möjliga, sannolikt komplementära alternativ, för att kunna möta en fortsatt stigande efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster. Det alternativ som framstår som mest realistiskt och ändamålsenligt är att bedriva en politik som syftar till att öka antalet arbetade timmar. En höjd skattenivå skulle visserligen kunna bidra till finansieringen i viss mån, men det måste betraktas som en kortsiktig lösning som inte kan möta en kontinuerligt ökad efterfrågan. Dessutom skulle effekterna helt bero på vilken profil sådana skattehöjningar skulle ges. Skatte-

höjningar bör därför endast ses som ett komplement till huvudalternativet. Det tredje alternativet – att omprioritera bland de offentliga utgifterna – kan antas ge ett väsentligt mindre reformutrymme, men självklart bör även denna möjlighet utnyttjas genom en kontinuerlig omprövning av det offentliga åtagandet.

Ett tänkbart utfall är slutligen att ingen kombination av alternativen visar sig vara tillräcklig och att privat finansierade lösningar därför kommer att utvecklas för att möta en stigande efterfrågan från dem som har ekonomisk möjlighet.

Längre arbetsliv säkraste vägen att finansiera välfärden

Det säkraste sättet att kombinera ett ökat offentligt välfärdsåtagande med hållbara offentliga finanser är att öka antalet arbetade timmar i ekonomin. Som framhålls i kapitel 4 har Sverige i ett internationellt perspektiv ett högt arbetskraftsdeltagande såväl som en hög sysselsättningsnivå. Det är naturligtvis i grunden något positivt, men det innebär samtidigt att potentialen för att nå en ännu högre nivå är begränsad.

En tänkbar källa till fler arbetade timmar är ett tidigare arbetsmarknadsinträde för ungdomar. Som påpekades i Långtidsutredningen 2011 skulle ungdomars arbetsliv kunna förlängas genom ett tidigare arbetsmarknadsinträde efter studierna. Utvecklingen tycks under de senaste åren också i viss mån ha gått i den riktningen.

Inrikes födda män arbetar i genomsnitt fler timmar än inrikes födda kvinnor, främst på grund av att kvinnor i större utsträckning än män arbetar deltid. Det har i sin tur primärt att göra med att kvinnor har tagit och fortfarande tar ett större ansvar för det obetalda omsorgs- och hemarbetet än män. Även om utvecklingen går relativt långsamt syns en utveckling mot större jämställdhet i detta avseende. I kombination med att kvinnor i allt större utsträckning har ett högre humankapital i termer av formell utbildningsnivå än män kan kvinnors betalda arbetstid antas öka på sikt.

De två största potentiella källorna till fler arbetade timmar i ett framtida Sverige kommer enligt utredningens bedömning att vara de äldre och de utrikes födda. När det gäller äldre handlar det i

huvudsak om att skjuta upp utträdet från arbetsmarknaden, medan det för utrikes födda handlar om att få arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden att närma sig de inrikes föddas.

De beräkningar som gjorts av Pensionsåldersutredningen, i scenarierna i bilagorna 1 och 6 till Långtidsutredningen 2015 och i 2015 års ekonomiska vårproposition visar alla att den offentlig-finansiella effekten av en uppskjuten pensionsålder kan förväntas bli betydande. I exempelvis beräkningen i vårproposition finns ett alternativscenari med ett högre arbetsutbud bland äldre där det primära offentliga sparandet når balans runt 2030 för att därefter successivt öka.

Som tidigare nämnts har Sverige i många avseenden en arbetsmarknad som stimulerar äldres arbetskraftsdeltagande. I sammanhanget kan nämnas ett pensionssystem som belönar ett förlängt arbetsliv genom att baseras på livsinkomsten, en i huvudsak god arbetsmiljö och skatteregler som är förmånliga för äldre arbetstagare. Antalet äldre (65–74 år) i sysselsättning har också nästan fördubblats sedan 2005 enligt SCB:s statistik, vilket medfört att sysselsättningsgraden stigit från 10 till 17 procent.

Enligt utredningens mening är det av såväl offentligfinansiella skäl som rättviseskäl rimligt att en del av en framtida höjd medellivslängd med relativt god hälsa tillbringas på arbetsmarknaden, för att minska försörjningsbördan för den sjunkande andel av befolkningen som är i yrkesverksam ålder. Om inte det genomsnittliga arbetslivet förlängs finns också en risk för att förtroendet för pensionssystemets hållbarhet äventyras.

Den faktiska utträdesåldern ligger i dag vid 64,5 års ålder för män och 63,5 års ålder för kvinnor. Viktigast för att åstadkomma en höjd utträdesålder är att den ökade medellivslängden successivt avspeglas i de olika välfärdssystemens åldersgränser. Ett system med en kontinuerligt uppräknad riktålder i linje med vad som föreslagits av Pensionsåldersutredningen framstår som önskvärt.

De ekonomiska incitamenten är relativt ändamålsenliga för dem som kommer att bli berättigade till inkomstpension. För dem som till någon del kommer att få garantipension är incitamenten svagare. Det beror dels på att ett ökat arbetsutbud före pensionsåldern inte leder till högre inkomster som garanti-pensionär, dels på att arbete efter pensionsåldern riskerar att inte löna sig pga. stora marginaleffekter i de inkomstprövade äldre-

stöden. För höginkomsttagare riskerar utformningen av tjänstepensionssystemet att locka individer med hög produktivitet och relativt god hälsa att lämna arbetsmarknaden i förtid. Enligt utredningens mening är det därför viktigt att värna de skattemässiga fördelarna för äldre att förlänga sitt arbetsliv, att minska marginaleffekterna för låginkomsttagare som får ersättning ur inkomstprövade stöd genom att tillåta mer arbetsinkomster och att se över reglerna för tjänstepensionssystemet i syfte att minska de inslag som inbjuder till att förkorta arbetslivet.

Men ekonomiska incitament är för flertalet individer sannolikt inte den viktigaste parametern när pensionsbeslutet ska fattas. Pensionsåldersutredningen kom till slutsatsen att normer, vanor och omgivningens beteende spelar stor roll för om människor väljer att fortsätta jobba eller att lämna arbetsmarknaden. De stigande inkomsterna under de kommande åren innebär också att fler människor kan anse sig har råd att lämna arbetslivet tidigare, dvs. inkomsteffekter leder till att människor väljer att konsumera mer fritid på bekostnad av andra varor och tjänster.

Utredningen anser därför att en central pusselbit för att förlänga arbetslivet måste vara att få själva arbetet att bli mer attraktivt i sig. Annorlunda uttryckt måste människor trivas så bra på jobbet att de kan tänka sig att stanna lite längre än den magiska 65-årsgränsen, även om kolleger och makar väljer att lämna. Politiken har relativt begränsade möjligheter att direkt påverka dessa faktorer, åtminstone utanför den offentliga sektorn. En viktig uppgift för politiken kan vara att stimulera arbetsgivare att ytterligare förbättra arbetsmiljön generellt, och i synnerhet för äldre arbetstagare. Politiken kan också spela en viss roll genom att utforma regelverk som i högre grad ger äldre arbetstagare rätt att anpassa sitt arbetskraftsdeltagande till sina behov och förutsättningar, exempelvis genom att möjliggöra för dem att gå ned i arbetstid eller ha anpassade arbetsuppgifter.

Huvudansvaret för dessa ”mjukare”, men viktiga insatser, för ett förlängt arbetsliv vilar emellertid på arbetsmarknadens parter. Den svenska avtalsbaserade modellen för att bestämma villkoren på arbetsmarknaden är potentiellt väl lämpad för att åstadkomma flexibla regler för äldre arbetstagare. Det centrala är att viljan till sådan anpassning finns hos parterna. Här kan emellertid finnas en svårighet, eftersom partsintresset inte alltid sammanfaller med vad

som vore fördelaktigt för finansieringen av de offentliga välfärdssystemen.

En nödvändig insats för att förlänga arbetslivet där det offentliga och parterna kan sägas dela ansvaret är att se till att det finns goda möjligheter att vidareutbilda sig kontinuerligt under arbetslivet och vid behov även omskola sig senare i livet. Att utbildningsinsatser även kommer äldre till del är önskvärt för att upprätthålla deras produktivitetsnivå. Men att få chansen att lära sig nya saker även senare i livet kan medföra att det känns roligare och mer meningsfullt att förlänga arbetslivet, antingen inom ramen för samma yrke eller i en ny karriär.

Slutligen vill utredningen framhålla att en viktig del av att skapa förutsättningar för ett längre arbetsliv är att bryta trenden med långa sjukfall, som nu åter förefaller öka i Sverige. Drygt en femtedel av 65-åringarna har redan lämnat arbetsmarknaden med sjukersättning. Den som varit borta från arbetsmarknaden en längre tid pga. sjukdom återkommer i mycket liten utsträckning till arbetsmarknaden i 65-årsåldern, även om hälsoläget skulle förbättras. Att motverka långa sjukfall blir därmed ett effektivt sätt att öka antalet arbetade timmar, såväl före som efter den ordinarie pensionsåldern. Även för de som varit borta länge från arbetsmarknaden kan omskolning vara en viktig väg tillbaka till arbetsmarknaden.

Invandringen har begränsad offentligfinansiell effekt på lång sikt

I bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015 undersöks den offentligfinansiella effekten av invandring. Sverige har en relativt hög invandring per capita. Till skillnad från många andra länder i Europa ger Sverige uppehållstillstånd till många utomeuropeiska invandrare som kommer som flykting- eller anhöriginvandrare, snarare än som arbetskraftsinvandrare. Enligt bilagan stod Sverige för den överlägset högsta flyktinginvandringen per capita bland jämförbara europeiska mottagarländer under perioden 2004–2013 och såvitt man kan utläsa ur data var Sveriges flyktinginvandring per capita högst även under de föregående två decennierna. Utvecklingen har under 2015 accelererat.

Utredningen vill inledningsvis betona att det alltså är skyddsbehovet hos de sökande, snarare än arbetskraftsbehovet, som styr det mesta av mottagandet av invandrare till Sverige. Eftersom flyktingpolitiken inte styrs av ekonomiska, utan av humanitära mål – och invandringen till en övervägande del består av flyktingar och deras anhöriga – framstår det därför som missvisande att analysera och diskutera huruvida invandringen ”lönar sig” eller inte. Oavsett vilket svar frågan ges är en sådan fråga fel ställd. Samhällets åtagande i flyktingpolitiken bör i stället, i likhet med biståndspolitik, i första hand ses som ett uttryck för en viss demokratiskt beslutad nivå av humanitär generositet, vilken ges utan förväntan om omedelbar motprestation från mottagaren. På längre sikt förväntas dock alla som bor i Sverige delta i den gemensamma finansieringen av det offentliga åtagandet.

Hur generöst ett sådant humanitärt samhällsåtagande som flyktingpolitiken bör vara faller utanför diskussionen som förs i Långtidsutredningens betänkande. Däremot är det enligt utredningens mening viktigt att försöka bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekterna av detta åtagande på samma sätt som för andra offentliga åtaganden.

Det kan i det sammanhanget konstateras att flyktingmottagandet – liksom andra offentliga åtaganden – på kort- till medellång sikt medför utgifter för stat och kommuner. På längre sikt har flykting- och anhöriginvandrades etablering i det svenska samhället i allmänhet, och på den svenska arbetsmarknaden i synnerhet, också stora effekter på sådant som inkomst, produktivitet och antal arbetade timmar. En framgångsrik etablering är därför av stor samhällsekonomisk vikt och det är en fråga som bör analyseras förutsättningslöst för att sannolikheten för ett sådant utfall ska kunna maximeras.

Av analyserna i bilaga 6 framgår att om Sverige lyckas höja den genomsnittliga sysselsättningsnivån hos invandrare från länder med medelhög och låg HDI-ranking med i genomsnitt 10 procentenheter under perioden fram till 2060 kommer de utrikes födda att bidra till att minska det negativa offentligfinansiella sparandet, som i huvudsak är ett resultat av Sveriges åldrande inrikes födda befolkning. Om sysselsättningsnivån i nämnda grupp utrikes födda däremot skulle ligga kvar på dagens nivå skulle de

utrikes födda i stället bidra negativt till det offentligfinansiella sparandet.

Invandringens påverkan på de offentliga finanserna bör emellertid inte överdrivas. Över den utsträckta tidsperiod som Långtidsutredningen studerar visar scenarierna att såväl den svagt positiva nettoeffekten vid en förbättrad integration som den svagt negativa nettoeffekten utan förbättrad integration är relativt liten jämfört med de effekter som kan uppnås vid ett förlängt arbetsliv genom högre pensionsålder för alla grupper. Utvecklingen under 2015 tyder på att den demografiska prognos som scenarierna bygger på kan underskatta invandringen till Sverige under de närmaste åren. Ett alternativscenario i bilaga 6 som skattar effekten av en högre genomsnittlig nivå på invandringen till 2060 tyder på att de offentliga finanserna då kan försämrats under den tidigare delen av perioden och förbättras under den senare delen, men att effekterna är begränsade sett till hela perioden. Fortfarande finns en betydande vinst för samhället och framför allt för individerna om fler utrikes födda kan komma i arbete.

Rätt profilerade skattehöjningar kan komplettera, men bara kortsiktigt

Att öka antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin – primärt bland äldre och utrikes födda – är Långtidsutredningens huvudalternativ för att säkra och möjliggöra en utveckling av de offentligt finansierade välfärdssystemen. En högre sysselsättning, har också positiva effekter för individernas välbefinnande liksom för fördelningen i samhället. Det gäller i synnerhet utrikes födda och vissa grupper av äldre, eftersom dessa nyckelgrupper väntas få en relativt sett sämre inkomstutveckling under de kommande decennierna.

Att påtagligt öka sysselsättningsgraden i nyckelgrupperna kommer emellertid inte att bli en lätt uppgift för det framtida Sverige. Reformen i linje med vad som föreslås i detta betänkande kommer att kräva betydande ansträngningar. Som framgår av kapitel 5 är det inte heller säkert att en positiv utveckling av antalet arbetade timmar kommer att vara tillräcklig för att medge offentliga välfärdsreformer i samma takt som har genomförts historiskt.

Utredningen ser därför att det kan väckas förslag på höjda skatter, som ett komplement till en ökad sysselsättning. Skatteintäkterna som andel av BNP, dvs. skattekvoten, uppgick till närmare 50 procent av BNP i slutet av 1990-talet, men hade sjunkit till ca 42 procent 2014. Sverige är det land i OECD som sänkt skattekvoten mest mellan 1990 och 2013. Sverige har därigenom lämnat toppplatserna och 2013 hade fyra länder högre skattekvot. Sänkningen av skatteuttaget har sannolikt bidragit till en högre tillväxt, bl.a. tack vare fokuseringen på att stimulera arbete och investeringar.

Samtidigt har det skapats utrymme för skattehöjningar. Med rätt profil skulle ett visst utrymme kunna tas i anspråk, med begränsade negativa effekter på tillväxten. Men det är viktigt att notera att skattehöjningar innebär en kortsiktig lösning om efterfrågan på offentliga välfärdstjänster fortsätter att stiga. Om skattekvoten kontinuerligt måste höjas för att finansiera en kontinuerligt stigande efterfrågan kommer det relativt snart att bli omöjligt att hitta nya skatter som inte har en tydligt negativ effekt på ekonomins funktionssätt. Prognoser från bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting tyder också på att väsentliga delar av ett sådant utrymme kan behöva tas i anspråk redan i närtid. På kort sikt skulle emellertid rätt profilerade skattehöjningar kunna vara en tänkbar intäktskälla.

De trender som utredningen identifierat som utmaningar för det framtida Sverige kan dock göra det svårare att säkra framtida skatteintäkter. En fortgående internationalisering gör det allt svårare att föra en skattepolitik som väsentligen skiljer sig från omvärldens. Den tekniska utvecklingen kan medföra en annan typ problem när det handlar om framtidens skattebaser. Digitaliseringen kan t.ex. leda till nya konsumtionsmönster i form av handel över gränser eller utveckling av delningstjänster, vilket kan påverka möjligheten att beskatta exempelvis konsumtion.

Även om osäkerheten om den framtida utvecklingen är stor talar allt för att *profilen* på det framtida skatteuttaget kommer att vara avgörande för en framgångsrik skattepolitik. Om fel skatter höjs kan resultatet tväremot avsikten bli minskade skatteintäkter.

Enligt utredningens bedömning förstärker de identifierade trenderna rekommendationen att skatter i så liten utsträckning som möjligt bör vara snedvridande. Som utredningen tidigare diskuterat

bör även skatteregler utformas så generellt som möjligt och med få undantag, så att välståndsminskande strategiskt beteende för att undandra sig skatt minimeras, samtidigt som beteende som skapar välstånd premieras.

Mest centralt är enligt utredningens mening att skatt på arbete och investeringar inte höjs, utan om möjligt sänks ytterligare. Bortsett från att skatt på arbete riskerar att sänka i stället för att höja arbetsutbudet – i synnerhet i grupper som redan står långt ifrån arbetsmarknaden – kan det också i en allt mer internationaliserad värld göra det svårare för Sverige att locka till sig högkvalificerad arbetskraft, eller lättare att förlora sådan arbetskraft.

I stället bör skatteuttaget fokuseras på trögrörliga skattebaser som fast egendom och konsumtion, även om skatt på konsumtion som sagts kan komma att möta särskilda svårigheter i en mer utvecklad tjänste- och delningsekonomi. Beskattning av potentiellt välståndsminskande beteenden – som miljöförstöring och konsumtion av exempelvis alkohol och tobak – framstår också som lämpliga kandidater för framtida skattehöjningar. Hit hör också avgifter och skatter som begränsar trängsel och främjar framkomlighet i trafiken. Samtidigt är skatter där själva syftet är att erodera skattebasen av förklarliga skäl mindre stabila som långsiktiga intäktskällor.

Utredningen vill framhålla att ett önskvärt skifte mellan skattebaser kan komma att kräva omfördelningar mellan den statliga och den kommunala nivån för att inte skapa oönskade effekter. Om exempelvis en skatteväxling skulle genomföras mellan skatt på arbete och skatt på konsumtion innebär det att landsting och kommuner får minskade skatteintäkter för att möta de offentliga välfärdsåtagandena, medan statens skatteintäkter ökar. Det skulle därför kunna bli nödvändigt med kompensatoriska åtgärder i statsbidragssystemen.

Som påpekas i bilaga 4 till Långtidsutredningen 2015 är också profilen på de skattefinansierade utgifterna viktig för tillväxten. Sverige har i grunden haft en ändamålsenlig profil i detta avseende, med hög andel av ”aktiva” utgifter för utbildning, rättsväsende, sjukvård och inkomstrelaterade transfereringar och begränsade inslag av ”passiva” utgifter, exempelvis rena kontantstöd.

Utredningen vill betona vikten av att denna utgiftsprofil bibehålls och utvecklas. Samtidigt kan det finnas en risk för att såväl den demografiska som den tekniska utvecklingen leder till att en allt större grupp i samhället inte kommer att kunna kvalificera sig för inkomstrelaterade försäkringar av olika slag. Fasta grundersättningar och andra passiva stödformer riskerar därmed att växa i den framtida utgiftsmixen. Detta understryker ytterligare vikten av att försöka öka arbetsutbudet, i synnerhet i de grupper som är minst etablerade på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att marginaleffekterna i dagens behovsprövade stöd minskas för att göra arbete lönsamt även för grupper med låga inkomster.

Svåra prioriteringar kommer att krävas även om intäkterna ökar

Utredningens övergripande slutsats är att den förväntade ökningen av de framtida offentliga utgifterna kommer att kräva fler arbetade timmar och längre arbetsliv. Samtidigt är människors arbetsutbud ytterst något de själva styr över. Det offentliga kan på olika sätt stimulera ett ökat arbetsutbud. Individen kan dock fortfarande välja att arbeta mindre och konsumera mer fritid – i form av exempelvis en tidig pension – trots att det innebär en lägre nivå av materiellt välstånd och i förlängningen även sämre möjligheter att konsumera offentligt finansierade välfärdstjänster.

Scenarier som baseras på en viss framtida nivå av utfört arbete är därför osäkra. Som utredningen ovan konstaterat är även framtida skattehöjningar bara en tillfällig lösning för att möta en stigande efterfrågan på offentlig finansierade tjänster.

Det är därför enligt utredningens mening sannolikt att det kommer att krävas svåra prioriteringar oavsett hur antalet arbetade timmar utvecklas, men i högre grad ju sämre utvecklingen blir. Det kan handla om val mellan välfärdstjänster och transfereringar, mellan omsorg och utbildning, mellan pensioner och andra socialförsäkringar, och mellan utgiftsminskningar och skattehöjningar.

Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att det materiella välståndet i det svenska samhället av allt att döma kommer att öka under de kommande decennierna. Mer osäkert är hur stor betalningsviljan för en offentlig finansiering av välfärdssystem

kommer att se ut. Ett alternativ till omprioritering inom det offentligt finansierade utbudet av välfärdstjänster är att låta fler välfärdstjänster åtminstone till viss del finansieras privat. En sådan omprioritering kan dock komma att öka klyftorna i samhället, vilket kan bli särskilt problematiskt eftersom de som kan förväntas vilja konsumera mest välfärd – äldre – också är de som relativt sett kommer att få den svagaste inkomstutvecklingen.

Att avgöra balansen mellan offentligt och privat finansierade välfärdstjänster är i grunden en politisk fråga som utredningen inte tar ställning till. Utredningen vill dock understryka vikten av att det politiska systemet tydligt och med framförhållning klargör och reglerar hur det offentliga åtagandet kommer att se ut i framtiden. När en sådan prioritering gjorts tydlig blir det möjligt att göra en omfördelning som kompenserar för individers olika möjlighet att finansiera välfärdstjänster privat. Dessutom bibehålls legitimiteten i skatte- och välfärdssystemen då det blir tydligt vad skattemedlen kommer att användas till respektive inte kommer att användas till.

Utredningen vill varna för en utveckling där omfattningen av det offentliga åtagandet inte klargörs, samtidigt som det byggs upp delvis oreglerade privat finansierade system och marknader vid sidan av det offentliga tjänsteutbudet. En sådan utveckling kommer att missgynna låginkomsttagare – som inte kan begagna sig av de nya, privat finansierade tjänsterna – samtidigt som betalningsviljan för de offentliga systemen via skattsedeln riskerar att undergrävas bland medel- och höginkomsttagare.

Inkomstskillnaden mellan arbetande och pensionärer kommer att öka

Den svaga utveckling för de offentliga finanserna som förutspås i de flesta scenarier är alltså inte resultatet av en framtida resursbrist i samhället, utan en fördelningsfråga. Det handlar om hur stor andel av det framtida materiella välståndet som ska användas till offentligt respektive privat finansierad konsumtion. Svaret på detta har i sin tur stor betydelse för hur omfördelningen av resurser i det framtida Sverige kommer att gestalta sig.

Mycket talar för att skillnader i materiellt välstånd kommer att bli större mellan yrkesverksamma och pensionärer. Därmed skulle

framtiden kunna innehålla en skärpt konfliktlinje mellan generationer.

Att de framtida pensionernas andel av den genomsnittliga lönen kommer att vara lägre än i dag förefaller enligt vad som visats i kapitel 5 högst sannolikt. En viktig förklaring är att den ökande medellivslängden medför att den intjänade pensionen ska räcka till fler år om inte pensionsåldern ökar i takt med medellivslängden. En annan bidragande orsak är prisindexeringen av garantipensionen som gör att garantipensionen växer långsammare än inkomsterna och att skillnaderna på längre sikt blir relativt stor. Det kan samtidigt antas att det kommer uppstå ett politiskt tryck på reformer om garantipensionen försvagas för mycket i förhållande till övriga inkomster. I de scenarier som görs över utvecklingen av de offentliga finanserna ingår följaktligen också inkomstupp-räkningar av i stort sett alla transfereringar (inklusive garanti-pensioner) för att ta höjd för detta.

Med detta sagt skulle dagens nivå på ersättning i förhållande till genomsnittinkomsten inte kunna upprätthållas även om pensions-åldern skulle räknas upp med två tredjedelar av den förväntade ökningen av medellivslängden, som föreslagits av Pensionsålders-utredningen.

Incitamenten att arbeta och att förlänga arbetslivet på ett sätt som vore av stort värde för de offentliga finanserna påverkas också av nivån på inkomsterna under arbetslivet. För dem som kommer att ha haft tillräckligt höga inkomster från arbete för att få inkomstpension, innebär fler arbetade timmar högre inkomster såväl under själva yrkeslivet som när pensionen ska tas ut. Men många med låga inkomster eller få år i arbete kommer att helt eller delvis få garantipension, och för dessa är det svårt att påverka inkomsterna som pensionär genom att arbeta längre. För denna grupp innebär fler arbetade timmar bara en ekonomisk fördel så länge man fortfarande arbetar.

Andelen äldre med låg ekonomisk standard (en inkomst lägre än 60 procent av medianinkomsten) kommer att öka relativt kraftigt framöver. År 2012 hade 10 procent av männen och 20 procent av kvinnorna över 65 år en låg ekonomisk standard. År 2060 kommer ca 50 procent av kvinnorna och 35 procent av männen att ha låg ekonomisk standard, givet dagens regelverk och faktiska pensions-ålder. Bland de äldre med låg ekonomisk standard kommer kvinnor

och utrikes födda att vara överrepresenterade, eftersom dessa grupper har lägre inkomster under arbetslivet. Detta komplicerar ytterligare den tidigare nämnda svåra avvägningen för utrikes födda mellan att försöka nå en snabbare, men lågavlönad etablering på arbetsmarknaden eller en senarelagd, men potentiellt mer högavlönad etablering. Kommer en eventuell utbildningsinsats att ge en tillräcklig lönepremie för att kompensera för den kortare tiden på arbetsmarknaden? I de allra flesta fall kommer sannolikt utrikes födda som kommer till Sverige sent i livet att ha en låg ekonomisk standard som pensionärer, oavsett vilken etableringsstrategi som väljs.

Den större ekonomiska klyftan i framtiden mellan de yrkesverksamma och pensionärerna kan förväntas leda till krav på politiska reformer som utjämnar villkoren. Med en växande grupp äldre som lever längre kan sådana krav också antas bli demokratiskt framgångsrika. Det kommer sannolikt också behövas relativt regelbundna uppräkningsåtgärder av garantipensionen eller andra kompenserande åtgärder, för att inte inkomstskillnaderna mellan garantipensionärer och yrkesverksamma ska uppfattas som ohållbara ur ett fördelningsperspektiv. Utredningen kan samtidigt konstatera att en sådan utveckling kommer att sätta ytterligare press på statens budget, eftersom garantipensionen liksom de inkomstprövade äldrestöden som t.ex. bostadstillägg finansieras via statens budget och därmed utanför ålderspensionssystemet. Det understryker enligt utredningens mening med än större tydlighet behovet av att koppla den stigande medellivslängden till höjningar av den faktiska pensionsåldern.

6.5 Sveriges förutsättningar att möta framtiden är goda

Sverige är i grunden ett land med goda förutsättningar att framgångsrikt möta de utmaningar som den tekniska utvecklingen, den fortsatta internationaliseringen, de demografiska förändringarna samt klimatåtaganden och klimatförändringen innebär för ekonomin och de offentliga välfärdssystemen. Långtidsutredningens grundläggande bild av den svenska framtiden är ljus. Till 2060 beräknas det materiella välståndet i termer av BNP

per capita mer än fördubblas, folkmängden väntas öka till nästan 13 miljoner människor och medellivslängden väntas öka med fem år för kvinnor och ca sex år för män. Samtidigt innebär fördelningen av samhällets resurser och de offentliga finansernas utveckling betydande, men inte omöjliga, utmaningar. Utredningen gör bedömningen att om de framtida reformerna inriktas i linje med vad utredningen föreslagit – med fokus på generella regelverk, en god offentlig förvaltning, stärkta färdigheter i hela befolkningen och fler arbetade timmar för att säkra välfärden – kommer Sverige att vara väl rustat att ta vara på de positiva och hantera de negativa aspekterna av de långsiktiga trender som lyfts fram i betänkandet.

Referenser

- Abrahamsson, M. (2015), *Äldres bostadsval och preferenser – en sammanställning av aktuell forskning*, Underlagsrapport till utredningen Bostäder för äldre.
- Acemoglu, D. och Autor, D. (2011), "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings."
- Ashenfelter, O. och Card, D. (red.) (2011) *Handbook of Labor Economics*, vol. 4B, Elsevier, Amsterdam.
- Acemoglu, D. och Robinson, J. (2013), *Why Nations Fail, the Origins of Power, Poverty and Prosperity*, Crown Publishers, New York.
- Adalet McGowan, M. och Andrews, D. (2015), "Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data", *OECD Working Paper* 2015:27, Paris.
- Adalet McGowan, M., Andrews, D., Criscuolo, C. and Nicoletti, G. (2015), *The Future of Productivity*, OECD, Paris.
- Adermon, A. och Gustavsson, M. "Job polarization and task-biased technological change: Sweden, 1975-2005" *Department of Economics, Uppsala universitet Working paper*, nr 2011:15.
- Agerberg, M. (2013), "Utlandsutbildade läkare håller igång svensk sjukvård", *Läkartidningen* 2013;110:CE94.
- Albrecht, J., Skogman Thoursie, P., Vroman, S. (2015), "Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige", *IFAU-rapport*, 2015:1.
- Albrizio, S., Koźluk, T., Zipperer, V. (2014), "Empirical Evidence on the Effects of Environmental Policy Stringency on Productivity Growth", *OECD Economics Department Working Papers*, nr 1179, OECD Publishing, Paris.
- Algan, Y. och Cahuc, P. (2010), "Inherited Trust and Growth", *The American Economic Review*, vol. 100:5.

- AMF (2013a), "Tjänstepensionerna i framtiden – betydelse, omfattning och trender", <http://mb.cision.com/Public/1040/9400624/8acd9706b6424534.pdf>
- AMF (2013b), "Tjänstepensionsavsättningar – hur vanliga är de?", <http://media.amf.se/wp-content/uploads/2014/12/Tjänstepensionsavsättningar-hur-vanliga-är-de1.pdf>
- AMF (2014), "Pensionsrapport – viktiga frågor som påverkar pensionsområdet", <http://media.amf.se/wp-content/uploads/2014/12/Pensionsrapport-2014-B.pdf>
- Ananiadou, K., Jenkins, A., Wolf, A. (2010), "Basic skills and workplace learnings: what do we actually know about their benefits?", *Studies in Continuing Education*, vol. 26:2.
- Andersson, F. (2012), "Så många tar ut pension vid 55", *Avanza*, <https://www.avanza.se/placera/redaktionellt/2012/09/21/sa-manga-tar-ut-pension-vid-55.html>
- Andersson, L., Bohman, A., van Well, L., Jonsson, A., Persson, G., Farelius, J. (2015), "Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat.", *SMHI Klimatologi* nr 12.
- Andersson, L., Gustafsson, O., Lundberg, L. (2000), "Structural Change, Competition, and Job Turnover in Swedish Manufacturing, 1964-96", *Review of International Economics*, vol. 8:3.
- Andersson, F., Janlöv, N. och Rehnberg, C. (2014) "Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi" *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2014:5.
- Andersson, M. och Thulin, P. (2008), *Globalisering, arbetskraftens rörlighet och produktivitet*, Underlagsrapport nr 23 till Globaliseringsrådet.
- Andrews, D. och Criscuolo, C. (2013), "Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation", *OECD Economics Department Working Papers*, nr 1046, OECD Publishing, Paris.
- Angelov, N., Johansson, P., Lindahl, E. (2013), "Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro", *IFAU-rapport*, 2013:7.
- Anger, A., Shmelev, S., Morris, J. Zenghelis, D., Di Maria, C. (2014), "UK National Ecosystem Assessment Follow-on.", *Work Package Report 2: Macroeconomic implications of ecosystems service change and management: A scoping study*.

- Angrist, J. D. och Kugler, A. D. (2003), "Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives", *The Economic Journal*, vol. 113:488.
- Arai, M. och Vilhelmsson, R. (2004), "Unemployment-Risk Differentials Between Immigrant and Native Workers in Sweden", <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0019-8676.2004.00355.x/epdf>
- Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2015), *Nettoinvandring, sysselsättning och arbetskraft*.
- Arent, D.J., Tol, R.S.J., Faust, E., Hella, J.P., Kumar, S., Strzepek, K.M., Tóth, F.L., Yan, D. (2014), "Key economic sectors and services Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects." *Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York.
- Arnek, M. (2014), "Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutveckling i offentlig sektor", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2014:7.
- Arrow, K. J. (1972), "Gifts and Exchanges.", *Philosophy & Public Affairs*, 1:343-362.
- Arrow, K.J. (1973), "The Theory of Discrimination", *Industrial Relations Section Princeton University Working Paper* nr 30A.
- Ashenfelter, O. och Rees, A. (1973) *Discrimination in Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- Atkinson, A. B. (2008), *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Autor, D. (2014), "Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth", *NBER Working Paper*, nr 20485.
- Autor, D. (2015), "Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation" *Journal of Economic Perspectives* vol. 29:3.
- Autor, D. och Duggan, M. G. (2007), "Distinguishing Income from Substitution Effects in Disability Insurance", *The American Economic Review*, vol. 97:2.

- Autor, D., Levy, F. och Murnane, R. (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118:4.
- Autor, D., Katz, L. och Kearney, M.S. (2006), "The Polarization of the U.S. Labor Market", *American Economic Review*, vol. 96:2.
- Autor, D., Katz, L. och Kearney, M.S. (2008), "Trends in U.S. Wage Inequality: Revising the Revisionists", *Review of Economics and Statistics*, vol. 90:2.
- Ayres, R. U. och Kneese, A. V. (1969), "Production, Consumption and Externalities", *American Economic Review*, vol. 59:282–297.
- AWPA (2013), "Human capital and Productivity - Literature review", *Australian Workforce and Productivity Agency*, Canberra.
- Barber, M. (2015), *How to Run a Government So that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy*, Penguin Books, London.
- Basner, M., Babisch W. Davis A. Brink M. Clark C. Janssen S., Stansfeld, S. (2014), "Auditory and non-auditory effects of noise on health", *The Lancet*, vol. 383:9925.
- Bauhr, M. (2013), "Privat och offentlig korruption i Sverige", Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red), *Vägskäl*, SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Behtoui, A. (2008), "Informal Recruitment Methods and Disadvantages of Immigrants in the Swedish Labour Market", *Journal of Ethnic Migration Studies*, vol. 34:3.
- von Below, D. och Skogman Thoursie, P. (2008), "Sist in först ut? En utvärdering av undantagsregeln", *IFAU-rapport*, 2008:26.
- van Bergeijk, (2010), P. *On the Brink of Deglobalization: An Alternative Perspective on the Causes of the World Trade Collapse*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Becker, G. (1957), *The Economics of Discrimination*, University of Chicago Press, Chicago.
- Berggren, H., och Trädgårdh, L. (2006), *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*, Nordstedts, Stockholm.
- Bergh, A. (2014), "Explaining Cross-Country Differences in Labor Market Gaps between Immigrants and Natives in the OECD", *IFN Working Paper*, nr 1036.

- Bergh, A. och Bjørnskov, C. (2011). "Historical trust levels predict the current size of the welfare state," *Kyklos*, 64:1-19.
- Bergh, A. och Bjørnskov, C. (2014), "Trust, welfare states and income equality: Sorting out the causality", *European Journal of Political Economy*, vol. 35:183-199.
- Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., Sjölin, R. (2013), "Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, 2013:2.
- Bergman, M. och Jordahl, H. (2014) "Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen" *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2014:1.
- Bergh, A. och Henrekson, M. (2011), "Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence", *IFN Working Paper*, nr 858.
- Beugelsdijk, S. (2006), "A note on the theory and measurement of trust in explaining differences in economic growth", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30:3.
- Bisin, A., Patacchini, E., Verdier, T., Zenou, Y. (2010), "Are muslim immigrants different in terms of cultural integration?", *Journal of the European Economic Association*, vol. 6:2-3.
- Bjørkeng, B. och Lagerstrøm, B-O. (2014), "Voksnes basisferdigheter - resultater fra PIAAC", *Statistisk sentralbyrå Rapporter* 2014/29.
- Björklund, A. och Lindahl, M. (2005), "Utbildning och ekonomisk utveckling – vad visar den empiriska forskningen om orsakssambanden?" *Rapport till ESS Expertgruppen för studier i samhällsekonomi* 2005:1.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J-E. och Öckert, B. (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: vad säger forskningen?" *IFAU-rapport*, 2010:13.
- Bjørnskov, C., Svendsen, G.T. (2012), "Does social trust determine the size of the welfare state? Evidence using historical identification", *Public Choice* vol. 157:1.
- Blinder, A. och Kreuger, A. (2013), "Alternative Measures of Offshorability: A Survey Approach", *Journal of Labor Economics* vol. 31:2.

- Bloom, N. och Van Reenen, J. (2010), "Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?", *The Journal of Economic Perspectives* vol. 24:1.
- Bloom, N., Sadun, R., Van Reenen, J. (2010), "Does Product Market Competition Lead Firms to Decentralize?", *Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper* nr 74.
- Blundell, R., Dearden, L., Meghir, C., Sianesi, B. (1999), "Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy", *Fiscal Studies* vol. 20:1.
- Bolin K, Eklöf M, Hallberg D, Höjgård S och Lindgren B (2008), "Early Retirement", Klevmarken och Lindgren (red.) (2008), Klevmarken A, Lindgren B (eds.) (2008), "Simulating an Ageing Population. A microsimulation approach applied to Sweden", *Contributions to Economic Analysis* nr 285.
- Bonato, L. och Lusinyan, L. (2004), "Work Absence in Europe", *IMF Working Paper*, nr 93.
- Borjas, G., "Assimilation, changes in cohort quality and the earnings of immigrants", *Journal of Labor Economics*, vol. 3:4.
- Boumediene, J. och Grahn, G. (2015), "Produktivitetens utveckling, investeringar och välbefinnande", *Samhällsekonomska analys*, nr 3.
- Bowen, A. och Kuralbayeva, K. (2015), *Looking for green jobs: the impact of green growth and employment*, London School of Economics and Political Science, London.
- Boye, K. (2015), "Mer vab, lägre lön? Uttag av tillfällig föräldrapenning för vård av barn och lön bland svenska föräldrar", *IFAU-rapport*, 2015:15.
- Breman, A. och Felländer, A. (2014), "Diginomics—nya ekonomiska drivkrafter." *Ekonomisk Debatt* 2014:6.
- Brottsförebyggande rådet (2008), "Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen – om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet", *Brå-rapport* 2008:8.
- Brottsförebyggande rådet (2015), "Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället", *Brå-rapport* 2015:12.
- Brännlund, R., Lundberg, S. och Marklund, P-O. (2009), "Assessment of Green Public Procurement as a Policy Tool: Cost-Efficiency and Competition Considerations",

- <http://ssrn.com/abstract=1831089> eller
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1831089>.
- Brännlund, R. Nilsson, J-E Holst Volden, G. Hultkrantz, L. Karlström, U. Nyström, J. Owen Jansson, J. och Vredin, A. (2013), "Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2013:5.
- Büchel, F. och Frick, J. R. (2005), "Immigrants' economic performance across Europe – does immigration policy matter?", *Population Research and Policy Review* vol. 24:2.
- Bussi, M. och Pareliussen, J. K. (2015), "Skills and labour market performance in Sweden", *OECD Economics Department Working Papers* nr 1233.
- Böheim, R. (2014), "The effect of early retirement schemes on youth employment", *IZA World of Labor* 2014:70.
- Böhlmark, A. och Lindahl, M. (2012), "Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?", *IFAU-rapport*, 2012:17.
- Börjesson, M., Eliasson, J., Odeck, J., Welde, M. (2014), "Spelar samhällsekonisk analys någon roll för infrastrukturbeslut? En jämförelse mellan Norge och Sverige.", *Ekonomisk Debatt* 2014:8.
- Calleman, C. (2003), "Invandrarna, skyddet för anställningen och diskrimineringslagstiftningen", *IFAU-rapport*, 2003:4.
- Card, D. och DiNardo, J.E. (2002), "Skill Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles", *NBER Working Paper* nr 8769.
- Carlsson, M. och Rooth, D-O. (2007), "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data", *Labor Economics* vol. 14:4.
- Case, A., Fertig, A. och Paxson, C. (2005), "The lasting impact of childhood health and circumstance", *Journal of Health Economics* vol. 24:365–389.
- Ceballos, R. Ehrlich, P. R. Barnosky, A. D. García, A. Pringle, R. M. och Palmer, T. M. (2015), "Accelerated modern human-induced species losses: Entering the sixth mass extinction", *Science Advances*, 2015.
- Cecchetti, S.G. och Kharroubi, E. (2012), "Reassessing the Impact of Finance on Growth", *BIS Working Paper* nr 381.

- Charron, N. och Rothstein, B. (2014), "Social Trust, Quality of Government and Ethnic Diversity: An Empirical Analysis of 206 Regions in Europe", *Working Paper Series 2014:20*, The Quality of Government Institute, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Chiswick, B. och Miller, P. W. (2003), "The complementarity of language and other human capital: immigrant earnings in Canada", *Economics of Education Review* vol. 22:5.
- Collectum. (2014), "Var åttonde pensionär saknar tjänstepension", Pressmeddelande, <http://a1.mndcdn.com/image/upload/l6peaeaurklwbppox4yn.pdf>
- Constant, A. F., Zimmermann, K. F. (2007), "Measuring Ethnic Identity and its Impact on Economic Behaviour", *CEPR Discussion Paper* Nr DP6466, <http://ssrn.com/abstract=1138579>
- Coyle, D. (2014), *GDP – A Brief but Affectionate History*, Princeton University Press, Princeton.
- Dancygier, R. M. och Laitin, D. D. (2014), "Immigration into Europe: Economic Discrimination, Violence and Public Policy", *Annual Review of Political Science* vol. 17:43-64.
- Davis, S. J. och Haltiwanger, J. (2014), "Labor Market Fluidity and Economic Performance", *NBER Working Paper* nr 20479.
- Dekkers, G., Desmet, R., Rézmovits, A., Sundberg, O., Tóth, K. (2015), "On using dynamic microsimulation models to assess the consequences of the AWG projections and hypotheses on pension adequacy: Simulation results for Belgium, Sweden and Hungary".
- Department for Business, Innovation & Skills (2013), "Hollowing out and the future of the labour market", *BIS Research Paper* nr 134.
- Dellink, R., Lanzi, E., Château, J., Bosello, F. (2014), "Consequences of Climate Change Damages for Economic Growth: A Dynamic Quantitative Assessment", *OECD Economics Department Working Papers* nr 1135, OECD Publishing, Paris.
- Deryugina, T. och Hsiang, S. M. (2014), "Does the Environment Still Matter? Daily Temperature and Income in the United States", *NBER Working Paper* nr 20750.

- Dir. 2015:48. (2015), "En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket", http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utreddningar/Kommitteredirektiv/En-utokad-beslutanderatt-for-K_H3B148/
- Dreher, A. (2006), "Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization", *Applied Economics* vol. 38:10.
- Ds 2007:4, *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt.*
- Ds 2014:11, *Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar.*
- Ds 2014:12, *Ekonomiska effekter av ett längre arbetsliv – Långsiktiga ekonomiska effekter av Pensionsåldersutredningens förslag.*
- Ds 2015:43, *Sveriges företagande och konkurrenskraft – internationell jämförelse.*
- Dustmann, C. och Fabbri, F. (2003), "Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK", *The Economic Journal* vol. 113:489.
- Edebalk, P-G., Ståhlberg, A-C., Wadensjö, E. (1998), *Socialförsäkringarna – ett samhällsekonomiskt perspektiv*, SNS Förlag, Stockholm.
- Ederer, P., Schuller, P., Willms, S. (2008), "University Systems Ranking: Citizens and Society in the Age of the Knowledge", *Lisbon Council Policy Brief*.
- Edin, P.-A. och Lagerström, J. (2006), "Blind dates: Quasi-experimental evidence on discrimination", *IFAU working paper*, 2006:4.
- Edin, P.-A., Fredriksson, P. och Åslund, O. (2000), "Ethnic enclaves and the economic success of immigrants – evidence from a natural experiment", *IFAU working paper*, 2000:9.
- Edin, P.-A., LaLonde, R. och Åslund, O. (2000), "Emigration of immigrants and measures of immigrant assimilation: Evidence from Sweden", *Swedish Economic Policy Review* vol. 7.
- Edquist, H.O. och Henrekson, M. (2015), "Swedish Lessons: How Important are ICT and R&D to Economic Growth?", *IFN Working Paper* nr 1073.
- Eliasson, T. (2013), "Löneutveckling bland invandrade och infödda – betydelsen av arbetsplatser och yrken", *IFAU-rapport*, 2013:5.

- Eliasson, T. och Nordström Skans, O. (2014), "Negotiated wage increases and the labor market outcomes of low-wage workers: evidence from the Swedish public sector", *IFAU-rapport* 2014:10.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket. (2014), "Underlag till kontrollstation 2015. Analys av möjligheterna att nå de klimat- och energipolitiska målen till år 2020.", Statens energimyndighet.
- Engdahl, M. och Forslund, A. (2015), "En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, 2015:3.
- Entreprenörskapsforum (2015), *Entreprenörskap i Sverige – Nationell rapport 2015*.
- Eurofound (2011), *Shifts in the job structure in Europe during the Great Recession*, Eurofound.
- Eurofound (2013), *Employment Polarization and Job Quality in the Crisis*, Eurofound.
- Europeiska kommissionen. (2013), "Guide to social innovation", http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf
- Europeiska kommissionen (2014), *Digital Futures – Final Report. A Journey into 2050 Visions and Policy Challenges*. http://espas.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Digital%20Futures_final_report.pdf
- Eurostat (2011), "Population projections 2010-2060 EU27 population is expected to peak by around 2040", STAT/11/80 8 June 2011.
- Eurostat (2015a), *Quality of life, Facts and views, 2015 Edition*, European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2015b) "Employment rates of young people not in education and training by sex, educational attainment level and years since completion of highest level of education", kod edat_lfse_24.
- Felländer, Å. (2015), "Digitaliseringens möjligheter och utmaningar" i SOU 2015:65 *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter*, Betänkande av Digitaliseringskommissionen.

- Felländer, A., Ingram, C., Teigland, R. (2015), "Sharing economy – Embracing change with caution", *Näringspolitiskt forum rapport* nr 11, Entreprenörskapsforum.
- Field, C.B., Barros, V.R., Dokken, D.J., Mach, K.J., Mastrandrea, M.D., Bilir, T.E., Chatterjee, M., Ebi, K.L., Estrada, Y.O., Genova, R.C., Girma, B., Kissel, E.S., Levy, A.N., MacCracken, S., Mastrandrea, P.R., White, L.L. (2014), "Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects." *Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York.
- Finansinspektionen, Sveriges riksbank, Riksgälden. (2015), "Drivkrafter bakom hushållens skuldsättning", http://www.riksdagen.se/Dokument_sve/om_riksdagen/rapporter/ovriga/Drivkrafter%20bakom%20hush%C3%A5llens%20skulds%C3%A4ttning.pdf.
- Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk Finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2011*.
- Finanspolitiska rådet (2013), *Svensk Finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2013*.
- Fjertorp, J. (2011), "Kommunal investeringsplanering med magkänsla: På bekostnad av legitimitet och transparens", *Ekonomisk Debatt* 2011:3.
- Fleurbaey, M. (2009), "Beyond GDP: The quest for a measure of social welfare.", *Journal of Economic Literature* vol. 47:4.
- Folkhälsomyndigheten (2014), *Folkhälsan i Sverige – Årsrapport 2014*.
- Forsell, A. och Ivarsson Westerlund, A. (2014), *Administrations-samhället*, Studentlitteratur, Lund.
- Forslund, A. och Vikström, J. (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", *IFAU-rapport* 2011:7.
- Forslund, A. Hensvik, L., Nordström Skans, O. Westerberg, A., Eliasson, T. (2014), "Avtalslöner, löner och sysselsättning", *IFAU-rapport* 2014:8.
- Fredriksson, P. och Johansson, P. (2003), "Employment, mobility, and active labor market programs", *IFAU working paper* 2003:3.

- Frey, C.B. och Osborne, M.A. (2013), *The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?*, Oxford Martin School, University of Oxford.
- de La Fuente, A. (2011), "Human capital and productivity.", *Nordic Economic Policy Review*, nr 2.
- Fukuyama, F. (2012), *Political Order and Political Decay, From Prehuman Times to the French Revolution*, Profile Books Ltd, London.
- Fukuyama, F. (2014), *Political Order and Political Decay, From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Profile Books Ltd, London.
- Fölster, S. (2014), "De nya jobben i automatiseringens tidevarv", *Stiftelsen för strategisk forskning*, Rapport 20.
- Försäkringskassan (2014), "Analys av sjukfrånvarons variation – Väsentliga förklaringar av upp- och nedgång över tid", *Socialförsäkringsrapport 2014:17*.
- Giannelli, G. C., och Rapallini, C. (2015), "Immigrant Student Performance in Math: Does it Matter Where You Come From?", *Working Papers – Economics*, University of Florence, Italien.
- Gómez-Salvador, R., Messina, J., Vallanti, G. (2004), "Gross job flows and institutions in Europe", *Labour economics* vol. 11:4.
- Goos, M., Manning, A., Salomons, A. (2009), "Job Polarization in Europe", *The American Economic Review* vol. 99:2.
- Goos, M., Manning, A., Salomons, A. (2014), "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring", *The American Economic Review* vol. 104: 8.
- Gordon, R.J. (2012), "Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds", *NBER Working Paper* nr 18315.
- le Grand, C., Szulkin, R., Tibakev, A., Tählin, M. (2013), "Vid arbetslivets gränser – Sysselsättning, matchning, barriärer 1974-2010", S 2010:04, underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Graetz, G. och Michaels, G. (2015), "Robots at Work", *CEPR Discussion Paper* nr DP10477.
- von Greiff, C. (2008), "Högre utbildning och ekonomisk tillväxt – bör studiemedelssystemet differentieras?", *Ekonomisk Debatt*, 2008:2.

- Gustafsson, J-E., Lind, P., Mellander, E., Myrberg, M. (2014), *Lära för livet? – Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*, SNS Förlag, Stockholm.
- Gustavson, M. (2015), "Does Good Auditing Generate Quality of Government?", *Quality of Government Working Paper Series*, 2015:15, Göteborgs universitet.
- Guzi, M., Kahanec, M. och Mytna Kurekova, L. (2015), "What Explains Immigrant-Native Gaps in European Labor Markets: The Role of Institutions" *IZA Discussion Paper* nr 8847.
- Görlich, D., de Grip, A. (2009), "Human capital depreciation during hometime", *Oxford Economic Papers* vol. 61:1.
- Hall, P. A. och Soskice, D. (2001), "An introduction to varieties of capitalism", i Hall, P. A. och Soskice, D. (red.) (2001), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Harring, N. (2014), "Corruption, Inequalities and the Perceived Effectiveness of Economic Pro-environmental Policy Instruments: A European Cross-national Study", *Environmental Science & Policy* vol. 39.
- Harring, N. och Jager, S. (2013), "Should We Trust in Values? Explaining Public Support for Pro-Environmental Taxes.", *Sustainability* vol.5:1.
- Helgertz, J. (2010), "Immigrant Careers – Why Country of Origin Matters", *Lund Studies Economic History* nr 53.
- Henrekson, M. och Persson, M. (2004), "The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System", *Journal of Labor Economics* vol. 22:1.
- Henrekson, M., och Stenkula, M. (2007), *Entreprenörskap*, SNS Förlag, Stockholm.
- Herndon, T., Ash, M., Pollin, R. (2013), "Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff", *Cambridge Journal of Economics* vol. 38:2.
- Heyman, F., Norbäck, P-J., Persson, L. (2013), "Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990 till 2009", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2013:3.
- Hill, M. och Hupe, P. L. (2009), *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, SAGE Publications, London.

- Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U., Öckert, B. (2014) "Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola", *IFAU-rapport* 2014:25.
- HUI research. (2014), "Välfärdsskulden – investeringsbehov i skola och vårdlokaler", En rapport från HUI research på uppdrag av Almega.
- Hultkrantz, L. (2015a), *Att utvärdera sociala investeringar*, SNS Förlag, Stockholm.
- Hultkrantz, L. (2015b), *Sociala investeringsfonder i Sverige*, SNS Förlag, Stockholm.
- Ilmakunnas, P., Ilmakunnas, S. (2011), "Diversity at the Workplace: Whom does it Benefit?", *De Economist* vol. 159:2.
- Integrationsverket (2005), "Vilka är annorlunda? Om invandrares möte med svensk kultur.", *Integrationsverkets rapportserie* 2005:03.
- IPCC (2014a), "Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change" Cambridge University Press, Cambridge och New York.
- IPCC (2014b), "Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", Cambridge University Press, Cambridge och New York.
- ISF (2012), "Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystem – En utvärdering av individuella inkomstgränser för makar med barn", *Inspektionen för socialförsäkringen* 2012:6.
- ISF (2014), "Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet", *Inspektionen för socialförsäkringen* 2014:4.
- ISF (2015), "Offentlig och kollektivavtalad sjukförsäkring"? *Inspektionen för socialförsäkringen* 2015:6.
- Jacobsson, B., Pierre, J., Sundström, G. (2015), *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Janlöv, Anell och Lyttkens (2013); Kan satsningar på primärvård öka produktiviteten i sjukvården?, *Ekonomisk Debatt* 2013:8.

- Johansson, P., Angelov, N. och Lindahl, E. (2013), "Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro", *IFAU-rapport* 2013:7.
- Johansson, P., Langenskiöld, S. och Eriksson, S., "Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen", *IFAU-rapport* 2012:13.
- Johansson, P. och Palme, M. (2002), "Assessing the Effect of Public Policy on Worker Absenteeism", *The Journal of Human Resources* vol. 37:2.
- Johansson, P. och Palme, M. (2004), "Moral hazard and sickness insurance: Empirical evidence from a sickness insurance reform in Sweden", *IFAU-rapport*, 2004:10.
- Johnson, G. (1997), "Changes in Earnings Inequality: The Role of Demand Shifts", *Journal of Economic Perspectives* vol. 11:2.
- Jones, C.I. (2015), "The Facts of Economic Growth", *NBER Working Paper* nr 21142.
- Jorgenson, D., Ho, M.S., and Stiroh, K.J. (2008) "A Retrospective Look at the U.S. Productivity Growth Resurgence." *Journal of Economic Perspectives* vol 22:1.
- Kahanec, M. och Zimmermann, K. F.(2011), "High-Skilled Immigration Policy in Europe", *DIW Berlin Discussion Paper* nr 1096.
- Kahneman, D. (2011), *Thinking, Fast and Slow*, Farrar Straus Giroux, New York.
- Karimi, A. (2014), "Sen familjebildning, täta födelseintervall och kvinnors inkomster", *IFAU-rapport*, 2014:16.
- Karimi, A., Lindahl, E. och Skogman Thoursie, P. (2012), "Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud", *IFAU-rapport*, 2012:22.
- Katz, L.F. och Autor, D. (1999), "Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality" Ashenfelter, O. och Card, D.(red), (1999), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, Elsevier Amsterdam.
- Katz, K. och Österberg, T. (2013), "Unga invandrare – utbildning, loner och utbildningsavkastning", *IFAU-rapport*, 2013:6.
- Kennerberg, L. (2007), "Hur förändras kvinnor och mäns arbets-situation när de får barn?", *IFAU-rapport*, 2007:9.
- Keynes, J.M. (1933), *Economic Possibilities for our Grandchildren* (1930) *Essays in Persuasion*, W.W.Norton & Co, New York.

- Kogan, I. (2006), "Labor Markets and Economic Incorporation among Recent Immigrants in Europe", *Social Forces*, vol. 85:2, pp. 697-721.
- Kommerskollegium (2009), "Globala handelsmönster", 2009:5.
- Kommerskollegium (2012), "Everybody is in Services – The impact of Servicification in Manufacturing on Trade and Trade Policy", 2012:6.
- Kommerskollegium (2013a), "Global Value Chains and Services", 2013:1.
- Kommerskollegium (2013b), "Världshandeln i det 21:a århundradet".
- Kommerskollegium (2015), "Handelspolitiskt ABC" Uppslagsbok i webbformat på Kommerskollegium.
- Kommuninvest (2015), *Kommunsektorns investeringar 2015*.
- Konjunkturinstitutet (2005), "Produktivitet och löner till 2015", Specialstudie, nr 6.
- Konjunkturinstitutet (2011a), "Kvinnor och mäns arbetsutbudspreferenser: analys med en strukturell diskret arbetsutbudsmodell", Specialstudie nr 24.
- Konjunkturinstitutet (2011b), "Frånvaroeffekter på lönen för kvinnor och män", Specialstudie nr 27.
- Konjunkturinstitutet (2011c), "Rekyleffekten – Är energieffektivisering effektiv miljöpolitik eller långdistans i ett ekorrhjul?", Specialstudie nr 28.
- Konjunkturinstitutet (2012a), "Miljö, ekonomi och politik 2012".
- Konjunkturinstitutet (2012b), "Statistik för miljöekonomisk analys. Behov, kvalitet och tillgänglighet", Fördjupnings-pm, 2012:14.
- Konjunkturinstitutet (2013a), "Tillväxt- och sysselsättnings-effekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteraturöversikt, Specialstudie nr 37.
- Konjunkturinstitutet (2013b), "Miljö, ekonomi och politik 2013".
- Konjunkturinstitutet (2014a), "Konjunkturläget Augusti 2014".
- Konjunkturinstitutet (2014b), "Lönebildningsrapporten 2014: Den tudelade arbetsmarknaden – en utmaning för parterna".
- Konjunkturinstitutet (2015), "Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", Specialstudie nr 43.

- Konkurrensverket (2013a), "Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden – inlåning, bolån och fonder", rapport 2013:4.
- Konkurrensverket (2013b), "Konkurrensen i Sverige 2013", rapport 2013:10.
- Konkurrensverket. (2015), "Hyrläkare i primärvården – en kartläggning om landstingens upphandlingar och kostnader", rapport 2015:10.
- Kovats, R.S., Valentini, R., Bouwer, L. M., Georgopoulou, E., Jacob, D., Martin, E., Rounsevell, M., Soussana, J-F., Beniston, M., Vincenza Chiriacò, M., Cury, P., Davies, M., Harrison, P., Jonkeren, O., Koetse, M., Lidner, M., Matzarakis, A., Mechler, R., Menzel, A., Metzger, M., Montanarella, L., Navarra, A., Petersen, J., Price, M., Revich, B., Rietveld, P., Sabbioni, C., Sarafidis, Y., Skribek, V., Spano, D., Vermaat, J. E., Watkiss, P., Wilson, M., Zylicz, T. (2014), "Europe", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York,
- Koźluk, T. (2014), "The Indicators of the Economic Burdens of Environmental Policy Design – Results from the OECD Questionnaire", *OECD Department Working Papers*, nr 1178, OECD Publishing, Paris.
- Koźluk, T. och Zipperer, V. (2015), "Environmental policies and productivity growth – a critical review of empirical findings", *OECD Journal: Economic Studies* vol. 2014.
- Krueger, A.B. (1993), "How Computers Have Changed the Wage Structure: Evidence From Microdata, 1984-1989", *Quarterly Journal of Economics* vol. 108:33-60.
- Lagerström, J. (2011), "Vilken betydelse har arbetsförmedlare för arbetslösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst?", *IFAU-rapport* 2011:10.
- Larsson, L. (2004), "Harmonizing unemployment and sickness insurance: Why (not)?", *IFAU-rapport* 2004:8.
- Lequiller, F. och Blades, D. (2014), *Understanding National Accounts: Second Edition*, OECD Publishing, Paris.

- Levi-Faur, D. (red). (2012), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Lind, P. och Westerberg, A. (2015), "Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?", *IFAU-rapport* 2015:12.
- Lindgren, U. och Westerlund, O. (2003), "Labour market programmes and geographical mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed", *IFAU working paper* 2003:6.
- Lindmark, M. och Vikström, P. (2002), "The determinants of structural change: Transformation pressure and structural change in Swedish manufacturing industry, 1870-1993.", *European Review of Economic History* vol. 6:1.
- Lindqvist, E. (2014), "Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2014:8.
- Ljunge, M. (2014), "Trust issues: Evidence on the intergenerational trust transmission among children of immigrants." *Journal of Economic Behavior & Organization* 106:175-196.
- Lubotsky, D. (2007), "Chutes or Ladders? A Longitudinal Analysis of Immigrant Earnings", *Journal of Political Economy* vol. 115:5.
- Lundberg, S., och Marklund, P.-O. (2013), "Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2013:10.
- Lundquist, L. (1998), *Demokratins väktare – Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Studentlitteratur, Lund.
- Lundin, O. (2015), "Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2015:2.
- Mandelman, F. och Zlate, A. (2014), "Offshoring, Low-Skilled Immigration, and Labor Market Polarization", *Working Paper Series* 2014:28, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- March, J. B. och Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Michaels, G., Natraj, A., Van Reenen, J. (2014), "Has ICT Polarized Skill Demand? Evidence from Eleven Countries over

- Twenty-Five Years”, *The Review of Economics and Statistics* vol.96:1.
- Millennium Ecosystem Assessment. (2003), *Ecosystems and Human Well-being – A Framework for Assessment*, Island Press, Washington, DC.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group*, Island Press, Washington, DC.
- Millimet, D. L. och Roy, J. (2015), ”Empirical Tests of the Pollution Haven Hypothesis When Environmental Regulation is Endogenous”, *Journal of Applied Econometrics*, doi: 10.1002/jae.2451.
- Molander, P. och Holmquist, J. (2013), ”Reforming Sweden’s budgetary institutions–Background, design and experiences.” underlagsrapport 2013:1 till Finanspolitiska rådet.
- Mont, O., Heiskanen, E., Power, K., Helka, K. (2013), *Förbättra nordiskt beslutsfattande genom att skingra myter om hållbar konsumtion*, Nordiska ministerrådet.
- Munnell, A. H., Yanyuan Wu, A. (2012), ”Will Delayed Retirement by the Baby Boomers Lead to Higher Unemployment Among Younger Workers?”, *Boston College Center for Retirement Research Working Paper* nr 2012-22.
- Muñoz de Bustillo, R. & Antón, J.-I. (2012): ”Immigration and Labour Market Segmentation in Europe”, Fernández-Macías, E., Hurley, J. & Storrie, D. (red.) *Transformation of the employment structure in the EU and the USA, 1995-2007*, Palgrave Macmillan, London.
- Mäler, K-G. (1972), *A Study in Environmental Economics*, Stockholms universitet, Stockholm.
- Möller, T. och Erlandsson, M. (2009), ”PM till statsministern - om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliserings tid”, Underlagsrapport nr 29 till Globaliseringsrådet.
- Mörk, E. (2011), ”Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?”, *IFAU-rapport* 2011:6.
- Mörk, E., Liljeberg, L. och Lundin, D. (2006), ”Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar?”, *IFAU-rapport* 2006:2.
- Nannestad, P., Svendsen, G. T., Dinesen, P. T., Sønderskov, K. M. (2014), ”Do Institutions or Culture Determine the Level of

- Social Trust? The Natural Experiment of Migration from Non-western to Western Countries.”, *Journal of Ethnic & Migration Studies* vol. 40:4.
- Naturvårdsverket (2012a), ”Sammanställd information om ekosystemtjänster”, *Skrivelse 2012-10-31*.
- Naturvårdsverket (2012b), ”Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen. En kartläggning.”, Rapport 6415.
- Naturvårdsverket (2015), ”Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål 2015”, Rapport 6661.
- Nilsen, L. (2015), ”Færre svenske sykepleiere søker autorisasjon i Norge”, *Dagens Medisin*, <http://www.dagensmedisin.no/artikler/2015/05/05/farre-svenske-sykepleiere-soker-autorisasjon-i-norge/>
- Nordhaus, W.D. (2007), ”Two Centuries of Productivity Growth in Computing” *Journal of Economic History* vol. 67:1.
- Nordin, M. (2007), ”Invandrades avkastning på utbildning i Sverige”, *IFAU-rapport* 2007:10.
- Nordlund, M. och Strandh, M. (2014), ”Selektivitet och jobbchanser bland arbetslösa”, *IFAU-rapport*, 2014:21.
- Nordström Skans, O. och Åslund, O. (2005), ”Ses vi på jobbet? Etnisk segregation mellan arbetsplatser 1985–2002”, *IFAU-rapport*, 2005:17.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York.
- Nutek (2008), ”En vägledning för beställare och upphandlare av vård och omsorg”, Bilaga till Nuteks förslag till handlingsprogram för entreprenörskap och förnyelse i vård och omsorg, Info 073-2008.
- Odén, B., Sohlman, Å., Hort, S. E. O., Wijkander, K., Lundgren, L. J., Larsson, H. A. (2013), *Vad staten vill: mål och ambitioner i svensk politik*, Gidlunds förlag, Hedemora.
- OECD (2004), *Environmental Performance Reviews – Sweden*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008), ”Tax and Economic Growth” *Economics Department Working Paper* nr 620.

- OECD (2012a), *The jobs potential of a shift towards a low-carbon economy*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012b), "Mapping Global Value Chains", TAD/TC/WP/RD(2012)9.
- OECD (2013), *Value for Money in Government Sweden 2013*, OECD Publishing Paris.
- OECD (2014a), *Global Trade and Specialisation Patterns over the next 50 years*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014c), *Revenue Statistics 1965-2013*.
- OECD (2015a), "Material Resources, Productivity and the Environment", *OECD Green Growth Studies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), "Towards Complete Balance Sheets in the National Accounts: The case of Mineral and Energy Resources", *OECD Green Growth Papers*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015c), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015d), *Towards Green Growth? Tracking Progress*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015e), *Economic Outlook*, nr 97, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015f), *Economic Policy Reforms 2015 - Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015g), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy - Action 1: 2015 Final Report*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015h), *The Economic Consequences of Climate Change*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015i), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, OECD Publishing, Paris.
- OECD och UNCTAD (2015), *Thirteenth Report on G20 Measures*, <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/UNCTAD-OECD-reports.aspx>
- Oesch, D. (2009), "Explaining high unemployment among low-skilled workers: Evidence from 21 European and Anglo-Saxon countries, 1991-2006", *MPRA paper* nr 21041.

- Oesch, D. (2015), "Welfare regimes and change in the employment structure: Britain, Denmark and Germany since 1990", *Journal of European Social Policy* vol. 25:1.
- Oppenheimer, M., Campos, M., Warren, R., Birkmann, J., Luber, G., O'Neill, B., Takahashi, K., Berkhout, Franz., Dube, P., Foden, W., Greiving, Stefan., Hsiang, S., Johnston, M., Keller, K., Kleypas, J., Kopp, R., Licker, R., Peres, C., Price, J., Robock, A., Schlenker, W., Stepp, J. R., Tol, R., van Vuuren, D. (2014), "Emergent Risks and Key Vulnerabilities", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptations and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York.
- Oulton, Nicholas (2001), "Must the growth rate decline? Baumol's unbalanced growth revisited." *Oxford Economic Papers* vol. 53:4.
- Pearce, D. Jackson, T. Barbier E. B. (1989), *Blueprint for a green economy*, Earthscan Publications, London.
- Pekkala Kerr, S. och Kerr, W. R. (2011), "Economic Impacts of Immigration: A Survey", *Finnish Economic Papers, Finnish Economic Association*, vol. 24, no. 1.
- Palloni, A., Milesi, C., White, R.G. och Turner, A. (2009), "Early childhood health, reproduction of socioeconomic inequalities and the persistence of health and mortality differentials", *Social Science & Medicine* vol. 91:11-12, pp. 2213-2229.
- Pensionsmyndigheten (2014), *Från fattigvård till ekonomisk trygghet vid ålderdom – en beskrivning av grundskyddet i det svenska pensionssystemet*.
- Pensionsmyndigheten (2015a), *Egenföretagare i Stockholmskommuner bäst på att tjäna in till allmän pension*.
- Pensionsmyndigheten (2015b), "Indexering av pensionerna" *Pensionsmyndighetens faktablad*.
- Persson, M. (2011), "Överströmning mellan tillfällig föräldrapenning och sjukskrivning – effekter av utökad

- kontroll av den tillfälliga föräldrapenningen”, *IFAU-rapport* 2011:23.
- Petterson, M. (2014), ”Vet du om det finns tjänstepension där du jobbar?”,
<https://secure.pensionsmyndigheten.se/HarDuTjanstepensionDarDuJobbar.html>
- Pettersson, T. och Palmer, E. (2010), ”Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen”, *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2010:8.
- Pettersson-Lidbom, P. och Skogman Thoursie, P. (2013), ”Temporary Disability Insurance and Labor Supply: Evidence from a Natural Experiment”, *The Scandinavian Journal of Economics* vol. 115:2.
- Pilat, D. och Wölfl, A. (2005), *Measuring the Interaction between Manufacturing and Services*,
<http://ssrn.com/abstract=1690954>
- Polanyi, M. (1966), *The Tacit Dimension*, Doubleday, New York.
- Proposition 2013/14:1, ”Utgiftsområde 16 – Utbildning och universitetsforskning”.
- Proposition 2012/13:100, *2013 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2013/14:100, *2014 års ekonomiska vårproposition – Fördelningspolitikens redogörelse*, bilaga 2.
- Proposition 2014/15:100, *2015 års ekonomiska vårproposition*, bilaga 2.
- Proposition 2014/15:100, *2015 års ekonomiska vårproposition*, bilaga 3.
- Proposition 2014/15:100, *2015 års ekonomiska vårproposition*, promemoria om Utvecklad bedömning av finanspolitikens lång-siktiga hållbarhet 2015. Webbilaga.
<http://www.regeringen.se/contentassets/16577670d2c147cb9db90a39e70a549f/utvecklad-bedomning-av-finanspolitikens-langsiktiga-hallbarhet-2015>.
- Ramböll. (2014), *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utgifter*, <http://www.arenaide.se/files/2014/05/Slutrapport-ekonomisk-metodkvalitet-inom-Statens-offentliga-utredningar1.pdf>
- Rapport från riksdagen (2014), *Ett förlängt arbetsliv – forskning om arbetstagarnas och arbetsmarknadens förutsättningar*, Riksdagstryckeriet, 2013/14:RFR8, Stockholm.

- Reichel, J. (2010), *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Jure Förlag, Stockholm.
- Reinhart, C., och Rogoff, K. (2010), "Growth in a Time of Debt", *American Economic Review* vol. 100: 2, pp.573-578.
- Riach, P. A och Rich, J. (2002), "Field Experiments of Discrimination in the Market Place", *The Economic Journal* vol. 112:483.
- van Rijckeghem, C. och Weder di Mauro, B. (2014), "Financial Deglobalisation: The World is Getting Smaller", *CEPR Discussion Paper* Nr DP10139.
- Riksrevisionen (2014), "Bostäder för äldre i avfolkningsorter", *RiR-rapport* 2014:2.
- Riksrevisionen (2015), "Yttrande över SOU 2015:24 En kommunallag för framtiden", remissvar.
- Roodenburg, H.J, Euwals, R., ter Rele, H. (2003), *Immigration and the Dutch Economy*, The Hague: CPB.
- Rothstein, B. (2003), *Sociala fällor och tillitens problem*, SNS Förlag, Stockholm.
- Rothstein, B. (2010), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens politiska och moraliska logik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Rothstein, B. (red) (2014), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Studentlitteratur, Lund.
- Rothstein, B. (2015), *De samhälleliga institutionernas kvalitet – slutrapport från ett forskningsprogram*, Göteborg, Makadam Förlag, Stockholm.
- S 2011:05. (2012a), "Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet", Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen.
- S 2011:05. (2012b), "Pensionärernas ekonomiska situation", Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen.
- S 2011:05. (2013), "Kan man pensionera bort ungdomsarbetslösheten? – en forskningsöversikt.", Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen.
- Sandmo, A. (2014), "The Early History of Environmental Economics" *Discussion Paper*, Norges Handelshøyskole, Oslo.
- Sarvimäki, M. (2010), "Assimilation to a Welfare State: Labour market performance and use of social benefits by immigrants to Finland", *The Scandinavian Journal of Economics* vol. 113:3.
- Savvidou, E. (2006), "Technology, human capital and labor demand", *IFAU-rapport* 2006:2.

- SCB (2012a), "Sveriges framtida befolkning 2012–2060", *Demografiska rapporter*, rapport 2012:2.
- SCB (2012b), "Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11", *Levnadsförhållanden*, rapport 123.
- SCB (2012c), "Integration – utrikes födda i pensionsåldern", *Integration*, rapport 5.
- SCB (2013a), "Sysselsättningsprognos 2013. Utvecklingen till 2035 enligt två scenarier", *Information om utbildning och arbetsmarknad*, rapport 2013:1.
- SCB (2013b), "Befolkningens utbildning 2012", *Statistiska meddelanden*, UF 37 SM 1301.
- SCB (2013c), "Universitet och högskolor. Genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2011/12", *Statistiska meddelanden*, UF 20 SM 1303.
- SCB (2013d), "Yrkesregistret med yrkesstatistik 2013", *Statistiska meddelanden*, AM 33 SM 1501.
- SCB (2014a), "Utbildningsbakgrund bland utrikesfödda", *Tema utbildning*, rapport 2014:6.
- SCB (2014b), *Trender och Prognoser 2014 – befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2015*, SCB-tryck, Örebro.
- SCB (2014c), "Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012", *Tema utbildning*, rapport 2014:3.
- SCB (2014d), "Var tredje äldre bor ensam", *Välfärd* 2014:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014e), "Två personer i snitthushållet", *Välfärd* 2014:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014f), Sveriges ekonomi. Statistiskt perspektiv", nr. 3 2014, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014g), "Utrikes föddas arbetsmarknadssituation 2005–2013", *Statistiska meddelanden* AM 110 SM 1402.
- SCB (2014h), "Villa vanligaste boendeformen", *Välfärd* 2014:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014i), "Jobba efter 65 vanligast bland högutbildade män", http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Jobba-efter-65-vanligast-bland-hogutbildade-man/.
- SCB (2015a), "Sveriges framtida befolkning 2015–2060", *Demografiska rapporter*, rapport 2015:2.

- SCB (2015b), "Miljöräkenskaperna – ett jubileum", *Miljöräkenskaper*, MIR 2015:4.
- SCB (2015c), "Vuxna med svaga färdigheter", *Tema utbildning*, rapport 2015:2.
- SCB (2015d), "Hög utbildning bland 2000-talets invandrare", *Välfärd* 2015:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2015e), "Sveriges ekonomi; Statistiskt perspektiv", nr 1 2015.
- SCB (2015f), "Sveriges ekonomi; Statistiskt perspektiv", nr 3 2015.
- SCB (2015g), "Yrkesregistret med yrkesstatistik 2013", *Statistiska meddelanden* AM 33 SM 1501.
- SCB (2015h), "Risk för kraftig personalbrist inom vården", *Välfärd* 2015:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2015i), "Kriget i Syrien medförde rekordstor invandring", http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Kriget-i-Syrien-medforde-rekordstor-invandring/.
- SCB (2015j), "Antalet bidragsförsörjda minskar", *Statistiknyhet från SCB* 2015-03-10 09:30, nr 2015:306, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2015k), "Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2013/14", *Statistiska meddelanden* nr 1501.
- Schettkat, R. och Yocarini, L. (2006), "The shift to services employment: A review of the literature." *Structural Change and Economic Dynamics* vol. 17: 2.
- Schumacher, E. F. (1973), *Small Is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*, Blond & Briggs, London.
- Schön, L. (2013), *Tankar om cykler*, Studentlitteratur, Lund.
- Segendorf & Teljosuo (2011), "Sysselsättning för invandrare– en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration" *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2011:5.
- Silberglitt, R., Antón, P.S, Howell, D.R., Wong, A. (2006), "The Global Technology Revolution 2020, Executive Summary: Bio/nano/materials/information Trends, Drivers, Barriers, and Social Implications." *Rand Corporation*.
- Sjögren Lindquist, G. och Wadensjö, E. (2011), "Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2011:4.
- Skatteverket (2007), *Skatter i Sverige – Skattestatistisk årsbok*.

- Skedinger, P. (2008), "En exkluderande arbetsmarknadsmodell? Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv", Underlagsrapport nr. 24 till Globaliseringsrådet.
- Skogman Thoursie, P. (2002), "Reporting sick: are sporting events contagious?", *Department of Economic Research, Papers in Economics* 2002:4, Stockholms universitet.
- Skolinspektionen (2013), "Studie- och yrkesvägledning i grundskolan", rapport 2013:5.
- Skolverket (2007), *Kvalitetsgranskning av studie- och yrkesorientering inom grundskolan*.
- Skolverket (2014), "Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande", rapport 407 2014.
- Skrivelse 2010/11:79, *Ramverk för finanspolitiken*.
- SMHI. (2015), "Klimatscenarier för Sverige. Bearbetning av RCP-scenarier för meteorologiska och hydrologiska effektstudier", *SMHI Klimatologi* nr 15.
- SMHI. (2014), "Risker, konsekvenser och sårbarhet för samhället av förändrat klimat – en kunskapsöversikt", *SMHI Klimatologi* nr 10.
- Smith, K.R., A. Woodward, D. Campbell-Lendrum, D.D. Chadee, Y. Honda, Q. Liu, J.M. Olwoch, B. Revich, och R. Sauerborn. (2014), "Human health: impacts, adaptation, and co-benefits" *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press.
- Socialstyrelsen (2012), *Ekonomiskt bistånd, insatser mot hemlöshet och stöd till våldsoffer*. <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-2-2/Documents/Ekonomiskt-bistand-insatser-mot-hemloshet-och-stod-till-valdsoffer.pdf>.
- Sonnerby, P. (2012), "Lärda för livet? En ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2012:7.
- SOU 1991:82, *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*, Betänkande av Produktivitetsdelegationen.
- SOU 2003:20, *Fördelningspolitiska mål och medel*, Långtidsutredningen 2003/04 – Bilaga 8.
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04 – Huvudbetänkande*.

- SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*, Betänkande av Regelutredningen.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Betänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:35, *Flyttning och pendling i Sverige*, Långtidsutredningen 2008 - Bilaga 3.
- SOU 2008:14, *Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest?*, Långtidsutredningen 2008 - Bilaga 6.
- SOU 2008:105, *Långtidsutredningen 2008 – Huvudbetänkande*.
- SOU 2009:83, *Miljömålen i nya perspektiv*, Betänkande av Utredningen om miljömålssystemet.
- SOU 2010:81, *En ny biobankslag*, Betänkande av Biobanksutredningen.
- SOU 2010:85, *Vem arbetar efter 65 års ålder? – En statistisk analys*, Rapport från Sociala rådet.
- SOU 2010:105, *Ålderspension för invandrare från länder utanför OECD-området*, Rapport från Sociala rådet.
- SOU 2011:2, *Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, Långtidsutredningen 2011 – Bilaga 8-12.
- SOU 2011:11, *Långtidsutredningen 2011 – huvudbetänkande*.
- SOU 2012:28, *Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre*, Betänkande av Pensionsåldersutredningen.
- SOU 2012:36, *Registerdata för forskning*, Betänkande av Statistikutredningen 2012.
- SOU 2012:69, *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*, Betänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).
- SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, Betänkande av Pensionsåldersutredningen.
- SOU 2013:56, *Friskolorna i samhället*, Betänkande av Friskolekommittén.
- SOU 2013:68, *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster – Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, Betänkande av utredningen Synliggöra värdet av ekosystemtjänster.

- SOU 2013:70, *Säker utveckling! – Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial*, Betänkande av Utredningen om nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial.
- SOU 2014:2, *Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten*, Betänkande av Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten.
- SOU 2014:13, *En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår*, Betänkande av Digitaliseringskommissionen.
- SOU 2014:37, *De svenska energimarknaderna – en samhälls-ekonomisk analys*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 2.
- SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden. Del A.*, Betänkande av Utredningen om en ny kommunallag för framtiden.
- SOU 2015:48, *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 3.
- SOU 2015:43, *Vägar till ett effektivare miljöarbete*, Betänkande av Miljömyndighetsutredningen.
- SOU 2015:53, *The Welfare State and Economic Performance*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 4.
- SOU 2015:64, *En fondstruktur för innovation och tillväxt*, Betänkande av utredningen Statliga finansieringsinsatser.
- SOU 2015:66, *En förvaltning som håller ihop*, Betänkande av E-delegationen.
- SOU 2015:85, *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*, Betänkande av Utredningen om bostäder för äldre.
- SOU 2015:90, *Utbildning för framtidens arbetsmarknad*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 5.
- SOU 2015:95, *Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 6.
- SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 7.
- SOU 2015:X, *Sveriges ekonomi – scenarier fram till 2060*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 1.
- SOU 2015:X, *Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 8.
- Statens Auktorisasjonskontor for helsepersonell, *Årsberetning*, Olika årgångar.

- Statskontoret (2012), "Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?" *Statskontoret*, rapport 2012:15.
- Statskontoret (2014), "Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet – slutrapport", *Statskontoret*, rapport 2014:10.
- Statskontoret (2015), "Vägen till en lärande och effektiv förvaltning – utvecklingsområden och prioriteringar 2014-2015." *Statskontoret*, rapport 2015:104.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., Biggs, R., Carpenter, S. R., de Vries, W., de Wit, C. A., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G. M., Persson, L. M., Ramanathan, V., Reyers, B. och Sörlin, S. (2015), "Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, 13 Februari 2015: 347.
- Stenberg, A. och Westerlund, O. (2015), "Kunskapslyft för arbetslösa genom generell utbildning istället för yrkesinriktade program", *Ekonomisk Debatt* 2015:1.
- Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J.P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Stovicek, K. och Turrini, A. (2012), "Benchmarking unemployment benefits in the EU", *IZA Policy Paper*, nr 43.
- Ståhlberg, A-C. (2014), *Socialförsäkringarna i Sverige*, Studentlitteratur, Lund.
- Svenska Kraftnät. (2013), *Perspektivplan 2025 – En utvecklingsplan för det svenska stamnätet*, Svenska Kraftnät, Sundbyberg.
- Svenskt Näringsliv. (2013), *Infrastrukturskulden*.
- Svensson, M. och Hultkrantz, L. (2015), "Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor – likheter och skillnader", *Ekonomisk Debatt* 2015:3.
- Sveriges kommuner och landsting (2005), *Hälso- och sjukvården till 2030 – Om sjukvårdens samlade resursbehov på längre sikt*.
- Sveriges kommuner och landsting (2015a), *Kartläggning. Anslutning till nationala digitala tjänster*.
- Sverige kommuner och landsting (2015b), *Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2015*.
- Sveriges kommuner och landsting. (2015c), *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden – Hur möter vi rekryteringsutmaningen?*

- Sveriges Radio. (2012), "Läkarflykt till Norge hotar svenska sjukhus", <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5328335>
- Sveriges Riksbank (2003), *Deflation – en problemöversikt*.
- Sveriges Riksbank (2010), *Penningpolitiken i Sverige 2010*.
- Sveriges Riksbank (2014), *Finansiell stabilitetsrapport*, 2014:2.
- Sørensen, P. B. (2010), "Swedish tax policy: Recent trends and future challenges", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2010:4.
- Tietenberg, T. och Lewis, L. (2014), *Environmental and Natural Resource Economics*, Pearson.
- Tillväxtanalys (2014), "Sverige i globala värdekedjor – förändringar av företagens roll i en alltmer sammanflätad världsekonomi", Rapport 2014:12, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.
- Trafikverket (2012), *Bristanalys av transportsystemet fram till 2025 med tyngdpunkt på kapacitet och effektivitet*, Trafikverket, Borlänge.
- Trafikverket (2013), *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025*, Trafikverket, Borlänge.
- Transportstyrelsen (2015), *Transportmarknaderna – Transportstyrelsens årsrapport 2014*.
- Trägårdh, L. (red.). (2009), *Tilliten i det moderna Sverige. Den dumme svensken och andra mysterier*, SNS Förlag, Stockholm.
- Trädgårdh, L., Wallman Lundåsen, S., Wollebæk, D., Svedberg, L. (2013), *Den svala svenska tilliten: Förutsättningar och utmaningar*, SNS Förlag, Stockholm.
- Tåhlin, M. (2007), "Educational mismatch, wages and wage growth: Overeducation in Sweden, 1974-2000", *Working paper series* nr 10/2007, Swedish Institute for Social Research, Stockholms universitet.
- United Nations (2013), "World Population Prospects: The 2012 Revision, Highlights and Advance Tables", *Department of Economic and Social Affairs, Population Division*, rapport nr ESA/P/WP.228, United Nations, New York.
- UN Statistical Commission (2012), *System of environmental-Economic Accounting 2012: Central Framework – final, official publication*.

- UKÄ 2013:11. (2013), *Etableringen på arbetsmarknaden 2011 – Examinerade läsåret 2009/10*, <https://www.uk-ambetet.se/download/18.575a959a141925e81d11f03/Etableringsrapporten-2013-11.pdf>
- Uslaner, E. M. (2002), *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York.
- van Ark, B. (2014). *Productivity and Digitalisation in Europe: Paving the Road to Faster Growth*, Published by The Conference Board and the Centre for Innovation Economics, managed by the Lisbon Council.
- Van Reenen, J. (2011), "Does competition raise productivity through improving management quality?", *International Journal of Industrial Organization* vol. 29:3.
- Vikman, U. (2010), "Hur påverkar tillgång till barnomsorg arbetslösa föräldrars sannolikhet att få arbete?", *IFAU-rapport* 2010:6.
- Vinnova (2009), *Internationellt jämförande studie av innovationssystem inom läkemedel, bioteknik och medicinteknik*.
- Vårdanalys (2012), "Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvården – kartläggning av kunskapsläget", *Vårdanalys Rapport* 2012:2.
- Världsbanken (2015a), *Doing Business 2016, Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Världsbanken, Washington DC.
- Världsbanken (2015b), *State and Trends of Carbon Pricing*, Världsbanken, Washington DC.
- Världsbanken (2012), *Inclusive Green Growth – The Pathway to Sustainable Development*, Världsbanken, Washington DC.
- Weibull, L., Oscarsson, H., Bergström, A. (red.). (2012), *I framtidens skugga*, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Wikström, M. (2008), *Hur kan staten påverka utbudet av arbetskraft?*, Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.
- Williams, R., Leahy, A., de Rassenfosse, G., Jensen, P. (2015) *U21 Ranking of National Higher Education Systems 2015*, <http://www.universitas21.com/RelatedFile/Download/664>
- World Economic Forum (2015), *Global Competitiveness Report 2015-2016*.
- WTO (2015), *Report on G-20 trade measures*, https://www.wto.org/english/news_e/news14_e/g20_wto_report_oct14_e.pdf

- Zak, P.J. och Knack, S. (2001), "Trust and Growth", *The Economic Journal* vol. 111:470.
- Zenou, Y., Åslund, O. och Östh, J. "Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?", *IFAU-rapport* 2006:1.
- Åberg, R. (2004), "Vilka jobb har skapats på den svenska arbetsmarknaden de senaste decennierna?", *Ekonomisk Debatt* 2004:7.
- Åberg, R. (2013), "Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvalificering eller jobbpolarisering?", *Ekonomisk Debatt* 2013:2.
- Åslund, O. och Nordström Skans, O. (2007), "Do anonymous job application procedures level the playing field?", *IFAU working paper* 2007:31.
- Åslund, O. och Rooth, D-O. (2005), "Shifts in attitudes and labor market discrimination: Swedish experiences after 9-11", *Journal of Population Economics* vol.18:4.
- Öberg, A. (2008), "Incitamenteffekter av slopad fastighetsskatt", underlagsrapport 2008/7 till Finanspolitiska rådet.
- Östergren, J., Kavaiani, C., Thorvaldsen, T., Krook-Brandt, M., Dahlgren, L-O. (2009), "AT-provets resultat varierar beroende på studieort och ålder", *Läkartidningen* vol. 106:38.

Bilagor till Långtidsutredningen 2015

Nr	Titel	Författare
1	Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060	Jakob Almerud Thomas Eisensee Tomas Forsfält Erik Glans
2	De svenska energimarknaderna – en samhällsekonomisk analys	Lars Bergman
3	Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen	Per-Anders Bergendahl Monika Hjeds Löfmark Hans Lind
4	The Welfare State and Economic Performance	Torben M. Andersen
5	Utbildning för framtidens arbetsmarknad	Eva Löfbom Per Sonnerby
6	Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser	Lennart Flood Joakim Ruist
7	Demografins regionala utmaningar	Sverker Lindblad Ulf Tynelius Torbjörn Danell Wolfgang Pichler Christer Anderstig
8	Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt	Fredrik Bystedt Alice Fredrikson
9	Kapitalinkomster och inkomstfördelningen (preliminär titel)	Anders Björklund Markus Jäntti Jesper Roine

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. S.
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdes-skatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.

95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbetämmelser. M.
100. Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. S.
101. Demografins regionala utmaningar. Fi.
102. Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. S.
103. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. Ku.
104. Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämsättat arbetsliv. [50]
Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic
Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
Tjänstepension – tryggandelagen och
skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

Utbildning för framtidens arbetsmarknad.
[90]

Översyn av ersättning till kommuner och
landsting för s.k. dold mervärdesskatt.
[93]

Migration, en åldrande befolkning och
offentliga finanser. [95]

Demografins regionala utmaningar. [101]

Långtidsutredningen 2015. Huvud-
betänkande. [104]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]

Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]
Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. [94]
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. [96]
Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. [103]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]
Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. [99].

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]
Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. [91]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]
Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]
Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. [98]

Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. [100]

Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. [102]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och högskolor. [92]

Välja yrke. [97]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]