

Sveriges ekonomi – utsikter till 2035

*Susanna Aggeborn, David von Below, Susanna Lorentz,
Georg Marthin, Jonas Norlin, Vincent Otto, Karine Raoufinia,
Anna Strand, Anna Westlund, Hedvig Westphal,
Marcus Widén, Johan Wiklund, Helene Zetterberg*

Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2019

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:61

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik 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 2019

ISBN 978-91-38-25000-6

ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2019 utarbetas inom Finansdepartementet under ledning av enheten för ekonomisk-politisk analys. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier. Dessa publiceras som fristående bilagor till utredningen. Av huvudbetänkandet framgår hur bilagorna har använts i utredningens arbete.

Denna bilaga till Långtidsutredningen beskriver ett scenario för den makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen till 2035. Syftet är att ge en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen de närmaste 15 åren som kan ligga till grund för diskussion och analys i Långtidsutredningens övriga delar. Ett annat syfte är att identifiera och diskutera viktiga samhällsekonomiska utmaningar som beslutsfattare kommer att ställas inför under den aktuella tidsperioden.

Arbetet med denna bilaga har letts av enheten för offentliga finanser vid Finansdepartementet. Ämnesrådet Jonas Norlin har varit projektledare. Bilagan har utarbetats av Susanna Aggeborn, Susanna Lorentz, Georg Marthin, Karine Raoufinia, Anna Strand, Anna Westlund, Hedvig Westphal, Marcus Widén, Johan Wiklund och Helene Zetterberg, som alla är verksamma vid Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Kapitel 6 om struktur-omvandling är skrivet av David von Below och Vincent Otto vid Konjunkturinstitutet.

Arbetet har följts av en referensgrupp bestående av: Jesper Hansson (Sveriges Riksbank), Annika Sundén (Arbetsförmedlingen), Annika Wallenskog (Sveriges kommuner och landsting), Pär Österholm (Örebro universitet).

Ett särskilt tack riktas till Charlotte Nömmera för hjälp med redigering av manus.

Stockholm i november 2019

Thomas Pettersson
Departementsråd, Enhetschef

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	19
1 Inledning.....	29
1.1 Upplägg och innehåll.....	29
1.2 Några grundläggande antaganden.....	30
1.3 Scenariot är osäkert.....	31
2 Produktivitetens utvecklingen.....	33
2.1 Produktivitetens betydelse för BNP-tillväxten	33
2.2 Produktivitetstillväxtens drivkrafter.....	35
2.3 Produktivitetens utvecklingen: en tillbakablick.....	38
2.4 Vad förklarar de senaste årens svaga produktivitetstillväxt?.....	40
2.5 Produktivitetstillväxten i basscenariot	42
3 Utvecklingen på arbetsmarknaden.....	47
3.1 Arbetsutbudets uppbyggnad.....	47
3.2 Befolkningsutvecklingen	48
3.3 Utvecklingen på arbetsmarknaden framöver	54
3.4 Känslighetsanalys av sysselsättningsgraden	62

4	Makroekonomisk utveckling	69
4.1	BNP antas öka med ca 2 procent per år	69
4.2	Försörjningsbalansens utveckling spelar roll för befolkningens välfärd	73
4.3	Inflationen väntas stiga mot 2 procent.....	77
4.4	Gradvis normalisering av penningpolitiken.....	77
4.5	Finanspolitiken antas vara neutral.....	79
5	Strukturomvandling.....	80
5.1	Modell, data och framskrivningsmetod.....	80
5.2	Branschvisa produktivitetsantaganden.....	83
5.3	Strukturomvandling i basscenariot.....	86
5.4	En alternativ beräkning där de nationella klimatmålen nås med höjda koldioxidskatter.....	90
6	Den offentliga sektorn	97
6.1	Några grundläggande beräkningsprinciper	97
6.2	Pensionssystemets sparande ökar när arbetslivet förlängs.....	100
6.3	Kommunsektorns utgifter ökar på grund av befolkningsutvecklingen	103
6.4	Hur ska den kommunala verksamheten bemannas?	107
6.5	Överskottsmålet klaras i basscenariot.....	110
	Appendix 1: Begreppsförklaring.....	125
	Appendix 2: Arbetsmarknadseffekter av pensionsreformen....	129
	Appendix 3: Antaganden i SCB:s befolkningsframskrivning... 	133
	Appendix 4: Osäkerhet i SCB:s befolkningsframskrivningar... 	137

Referenser 141

Sammanfattning

I denna bilaga till Långtidsutredningen 2019 presenteras ett scenario över utvecklingen i svensk ekonomi till 2035. Detta basscenario baseras på ett stort antal antaganden som till sin natur är osäkra.

Några viktiga förutsättningar

En utgångspunkt är att BNP-utvecklingen på längre sikt bestäms av ekonomins utbudssida, dvs. tillväxten i produktivitet och antalet arbetade timmar. Inga nya störningar antas påverka ekonomin efter att resursutnyttjandet har balanserats 2021. Scenariot baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) senast publicerade befolkningsprognos från april 2019 (SCB 2019). Vidare antas att de förändringar av pensionssystemet som riksdagens Pensionsgrupp föreslagit genomförs (Pensionsgruppen 2017). Det innebär att utträdet från arbetsmarknaden och det första uttaget av ålderspension senareläggs jämfört med vad som annars hade varit fallet.

BNP väntas öka med ca 2 procent per år

I basscenariot antas BNP öka med i genomsnitt ca 2,0 procent per år mellan 2019–2035. Det är nära genomsnittet för BNP-tillväxten sedan 1981 på 2,2 procent per år. Denna BNP-tillväxt baseras på de antaganden som görs kring utvecklingen av antalet arbetade timmar och produktivitet. Nedan beskrivs dessa faktorer mer i detalj. Värt att notera är dock att antalet arbetade timmar, som har vuxit relativt snabbt sedan mitten på 2000-talet, antas bidra i allt mindre utsträckning till BNP-utvecklingen framöver. Det drivs främst av att tillväxten i antalet personer i arbetsför ålder väntas dämpas väsentligt. Inbromsningen i antalet arbetade timmar sker trots att den

genomsnittliga pensionsåldern gradvis antas öka. Samtidigt väntas produktiviteten, som utvecklats svagt i kölvattnet av finanskrisen, öka i linje med historiska tillväxttakter. Återhämtningen i produktivitetstillväxten väntas dock ta tid. I tabell 1 redovisas ett antal nyckeltal från basscenariot.

Tabell 1 Nyckeltalstabell

Genomsnittlig årlig tillväxt, procent

	1981–2018	2019–2035
Befolkning, 15–74 år	0,5	0,4
Arbetade timmar ¹	0,6	0,5
Produktivitet i näringslivet ²	2,1	2,0
Produktivitet ²	1,6	1,6
BNP	2,2	2,1
BNP per invånare ³	1,6	1,5

Anm.: Geometriskt genomsnitt från första till sista år som anges i tabellen. Produktivitet avser kalenderkorrigerade data.

¹ Enligt nationalräkenskaperna (NR).

² Förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

³ BNP per person i totala befolkningen.

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet arbetade timmar ökar i långsammare takt

I basscenariot antas antalet arbetade timmar öka med i genomsnitt 0,5 procent per år 2019–2035. Det är en något långsammare ökningstakt än genomsnittet för 1981–2018, vilket främst förklaras av demografiska faktorer. Antagandet om att den genomsnittliga pensionsåldern ökar i enlighet med Pensionsgruppens förslag har viss motverkande effekt.

Den framtida befolkningstillväxten och dess demografiska sammansättning är central för utvecklingen på arbetsmarknaden på längre sikt. Enligt SCB:s befolkningsframskrivning väntas befolkningen växa med i genomsnitt 0,7 procent per år fram till 2028 för att därefter växla ner och växa med i genomsnitt 0,4 procent per år till 2035. Att befolkningen växer i långsammare takt beror främst på att nettoinvandringen till Sverige antas bli lägre än tidigare. Samtidigt som befolkningstillväxten blir lägre ökar befolkningen främst bland grupper som generellt sett har ett lägre arbetskraftsdeltagande än befolkningen i genomsnitt. Utrikes födda väntas öka som andel

av den arbetsföra befolkningen 15–74 år. Samtidigt väntas andelen äldre bland de inrikes födda öka. Till viss del motverkas detta av antagandet om att den genomsnittliga pensionsåldern ökar i enlighet med Pensionsgruppens förslag. Sammantaget väntas arbetskraftsdeltagandet stiga fram till 2028 för att därefter vara mer eller mindre oförändrat. Arbetslösheten väntas samtidigt gradvis öka fram till 2035, främst på grund att andelen utrikes födda i den arbetsföra befolkningen väntas bli allt större.

Basscenariot baseras, med vissa undantag, på antagandet om oförändrat beteende bland kvinnor och män med olika ålder och ursprung. De senaste åren har dock arbetskraftsdeltagandet trendmässigt ökat inom vissa delgrupper, i synnerhet bland utrikes födda och äldre. Andelen utrikes födda i den arbetsföra befolkningen bedöms öka i SCB:s befolkningsframskrivning, vilket innebär att antagandet om utrikes föddas sysselsättningsgrad får allt större betydelse på sikt. Effekterna av olika antaganden kring sysselsättningsgraden bland utomeuropeiskt födda diskuteras i en känslighetsanalys i avsnitt 3.4.

Produktivitetstillväxttakten stiger mot sitt historiska genomsnitt

Produktivitetsutvecklingen, definierat som arbetsproduktiviteten dvs. förändringen i förädlingsvärde per arbetad timme, är av central betydelse för utvecklingen av det ekonomiska välståndet. Efter hög produktivitetstillväxt i Sverige under 1990-talet och början på 2000-talet, har produktivitetstillväxten i näringslivet sedan mitten av 2000-talet utvecklats svagt jämfört med tidigare. Det råder stor osäkerhet huruvida den senaste tidens måttliga produktivitetsutveckling främst är kopplad till faktorer av mer strukturell karaktär, eller om utvecklingen är mer betingad av konjunkturella faktorer.

Bedömningen av den långsiktiga produktivitetstillväxten i basscenariot tar sin utgångspunkt i utvecklingen 1981–2018, då den i genomsnitt ökade med 1,6 procent per år. Det historiska genomsnittet justeras sedan i basscenariot utifrån dels antaganden om graden av digitalisering i vissa branscher och en ändrad branschammansättning, dels den offentliga sektorns utveckling.

Produktivitetstillväxten har historiskt varit betydligt högre i de varuproducerande sektorerna än i tjänstesektorerna och framöver

väntas dessa skillnader mellan sektorerna minska. Detta med anledning av att tjänstesektorerna antas digitaliseras och automatiseras på ett liknande sätt som varusektorerna redan gjort, samtidigt som produktivitetens utvecklingen i varusektorn antas bli något lägre än historiskt. Vidare väntas tjänstesektorns del som andel av näringslivets totala produktion fortsätta att öka.

Produktivitetstillväxten i offentlig sektor antas vara 0 procent, i likhet med det historiska genomsnittet för denna sektor. Den offentliga sektorn förväntas dessutom utgöra en större del av den svenska ekonomin i basscenariot. Detta drivs av ett demografiskt motiverat större behov av offentligt finansierade välfärdstjänster. Denna utveckling kommer att leda till en sammansättningseffekt för den totala produktiviteten, där en större del av produktionen sker i en mindre produktiv sektor, vilket håller tillbaka produktivitetens utvecklingen i hela ekonomin.

Sammantaget antas produktiviteten öka med 2 procent i näringslivet och 0 procent i den offentliga sektorn. Det innebär att produktivitetstillväxten i hela ekonomin antas uppgå till 1,6 procent per år i genomsnitt i basscenariot. I jämförelse med de senaste årens svaga produktivitetstillväxt, antas produktivitetstillväxttakten således öka något framöver.

I basscenariot går strukturomvandlingen i samma riktning som de senaste 25 åren, med minskande andelar av förädlingsvärde och arbetade timmar inom jord- och skogsbruk och de flesta industribranscher, och en ökande andel inom de flesta tjänstebranscher. Vidare antas inte alla nationella klimatmål nås 2035. För att detta ska bli fallet krävs ytterligare styrmedel, vilkas effekter analyseras i en känslighetsanalys i avsnitt 5.4.

Långsammare tillväxt i BNP per invånare

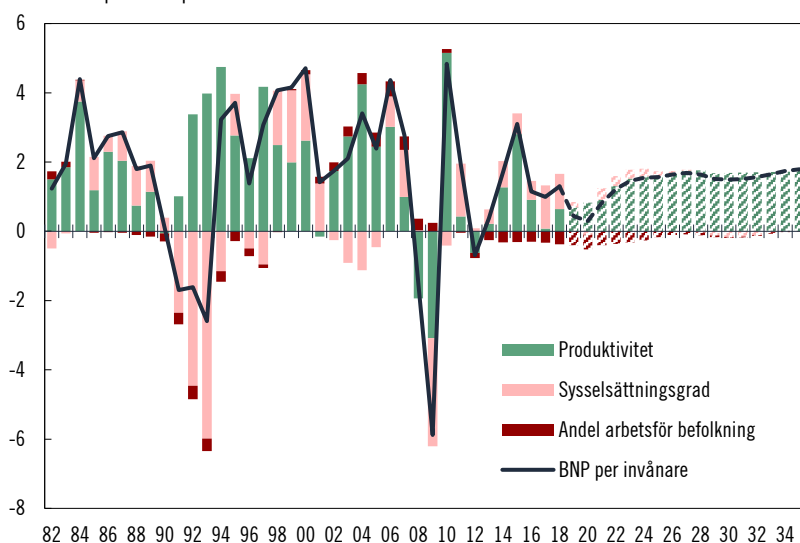
BNP per invånare har ökat med i genomsnitt 1,6 procent per år sedan 1981. Även de senaste åren har BNP per invånare ökat i denna takt, vilket kan tyckas lågt givet att svensk ekonomi befunnit sig i en återhämtningsfas i spåren av finanskrisen. Det är framför allt en jämförelsevis svag produktivitetens utveckling som förklarar utvecklingen. Men även förändringar i den demografiska sammansättningen, som

inneburit att en lägre andel av befolkningen är i arbetsför ålder (15–74 år), har bidragit (se figur 1).

Till 2035 antas BNP per invånare öka med i genomsnitt 1,5 procent per år. Det är något lägre än genomsnittet sedan 1980-talet. Den svagare utvecklingen beror i stor utsträckning på den demografiska sammansättningen (dvs. fler äldre och utrikes födda) och dess väntade påverkan på både andel personer i arbetsför ålder och i sysselsättning.

Figur 1 Tillväxt i BNP per invånare och bidrag från produktivitet, sysselsättning och andel i arbetsför befolkning 15–74 år

Procent respektive procentenheter



Anm.: Produktivitet beräknas som BNP per sysselsatt 15–74 år. BNP per invånare avser förändring i procent medan resterande variabler avser förändring i procentenheter.

Källor: SCB och egna beräkningar

Fortsatt låg offentlig skuld trots demografiska utmaningar

Sparandet i pensionssystemet antas öka

Ett viktigt antagande i det makroekonomiska och offentligfinansiella basscenariot är att Pensionsgruppens förslag om höjda åldersgränser i pensionssystemet genomförs. Dessa regelförändringar gör att den genomsnittliga åldern för att lämna arbetslivet stiger, vilket

stärker både arbetsutbudet och pensionssystemets inkomster. Samtidigt senareläggs pensionsutbetalningarna. Det finansiella sparandet i pensionssystemet kommer att öka trendmässigt så länge som medellivslängden och den genomsnittliga pensionsåldern ökar. Ett högre finansiellt sparande i pensionssystemet innebär att staten kan sänka sitt finansiella sparande, inom ramen för en given nivå på överskottsmålet. Regelförändringarna i pensionssystemets innebär med andra ord att statens utrymme för ofinansierade reformer ökar.

En ytterligare konsekvens av Pensionsgruppens förslag är att det så kallade balanstalet i pensionssystemet ökar och på lång sikt kan nå nivåer som förefaller vara omotiverat höga.¹ Om balanstalet blir mindre än 1 aktiveras automatiskt systemets balanseringsmekanism, vilken minskar uppräkningsgraden av pensionerna. I det motsatta fallet, om balanstalet blir omotiverat högt, finns ingen mekanism som automatiskt ökar pensionerna. En sådan mekanism föreslogs i den så kallade UTÖ-utredningen (SOU 2004:105). Utvecklingen av pensionssystemets sparande på lång sikt indikerar att förslag som automatiskt ökar pensionerna vid ett högt balanstal bör diskuteras framöver.

Personalförsörjningen i kommunsektorn är en utmaning

Kommunsektorn ansvarar för de mest sysselsättningsintensiva delarna av offentlig sektor, som utbildning, vård och omsorg. I basscenariot ökar de skattefinansierade tjänsterna i takt med demografiskt beräknade behov.¹ Det är främst äldreomsorgen som ökar snabbt till 2035, medan sjukvård, barnomsorg och utbildning ökar något långsammare. Sammantaget beräknas de kommunala tjänsterna öka med i genomsnitt ca 1 procent per år till 2035. Det kan jämföras med att kommunala tjänster, beräknade efter enbart den demografiska utvecklingen, hade ökat med ca 0,75 procent per år mellan 2000 och 2018. I verkligheten ökade dock de kommunala tjänsterna snabbare än vad som var demografiskt motiverat 2000–2018, i genomsnitt med ca 1,2 procent per år. Tillväxten utöver demografin kan ses som en ambitionshöjning i verksamheterna, vilket inte finns med i basscenariot.

¹ Se appendix 1 för en mer utförlig förklaring av begreppen Balanstal och Demografiskt betingade behov.

För att öka omfattningen av verksamheten inom vård, skola och omsorg krävs fler sysselsatta i sektorn. I basscenariot ökar antalet sysselsatta i kommunsektorns skattefinansierade verksamheter med ca 217 000 personer mellan 2018 och 2035. Ökningen av sysselsättningen i de kommunfinansierade verksamheterna beräknas därmed utgöra mer än hälften av sysselsättningsökningen i hela ekonomin till 2035. Efter 2025, då behoven i kommunsektorn ökar särskilt snabbt, motsvarar sysselsättningsökningen i denna sektor upp till två tredjedelar av den totala sysselsättningsökningen. Detta är en nettoökning av den kommunfinansierade sysselsättningen. Om hänsyn tas till pensionsavgångar och personer som lämnar sektorn av andra skäl behöver betydligt fler personer anställas för att klara den snabba expansionen, vilket ställer stora krav på en väl fungerande arbetsmarknad och utbildningssystemet.

Om kommunsektorns utgifter ska kunna öka i den takt som krävs för en oförändrad standard måste antingen de kommunala skattesatserna eller statsbidragen höjas. I basscenariot antas att de kommunala skattesatserna är oförändrade, och att statsbidragen till kommunsektorn ökar med drygt 15 miljarder kronor per år mellan 2018 och 2035. Det motsvarar en ökning med ca 1,6 procent av BNP. Ökningen är särskilt stark under den första hälften av 2020-talet. De senaste tjugo åren har den kommunala konsumtionen ökat snabbare än de demografiskt motiverade behoven. Om en sådan ambitionsökning fortsätter, eller om timlönen i sektorn ökar snabbare än i övriga delar av ekonomin, vilket kan bli nödvändigt för att fylla det stora personalbehovet, ökar behovet av statsbidrag ännu mer. Det illustreras i känslighetsanalyser i kapitel 6.

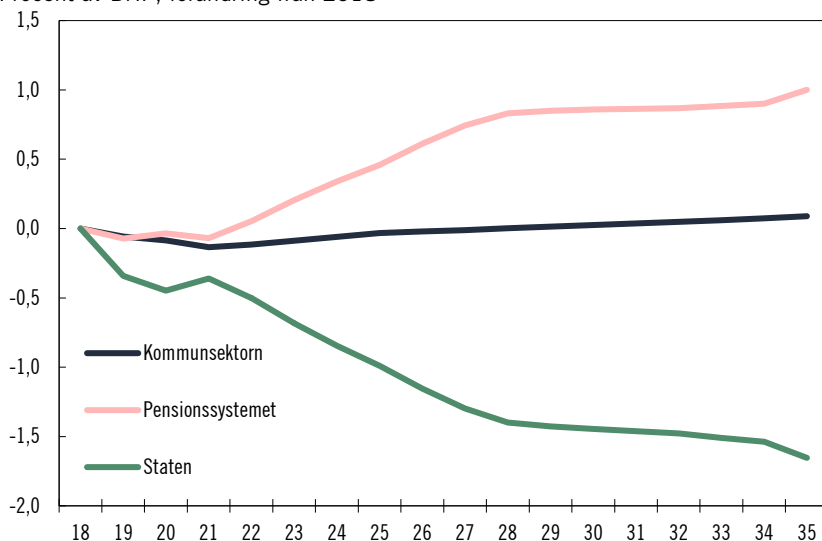
Överskottsmålet klaras vid oförändrade regler

Även om statsbidragen till kommunsektorn ökar i basscenariot så klaras överskottsmålet utan att det krävs statliga inkomstförstärkningar. En viktig förklaring till detta är att det statliga sparandet kan sänkas gradvis när sparandet i pensionssystemet stärks (se figur 2). I basscenariot sjunker det finansiella sparandet i staten från ett överskott motsvarande 1,5 procent av BNP 2018 till balans 2035. På så sätt möjliggör ett ökat sparande i pensionssystemet högre utgifter i kommunsektorn och högre statsbidrag, utan att överskottsmålet

hotas. Sett över hela perioden till 2035 klaras nuvarande nivå på överskottsmålet utan att staten behöver öka sitt skatteuttag eller dra ned på utgifterna. Samtidigt är det inte heller möjligt att sänka skatteuttaget eller öka andra utgifter utan att det finansieras, om målet ska klaras. Det utrymme för ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar som uppstår i basscenariot används mer eller mindre oavkortat för att öka statsbidragen till kommunsektorn i takt med att de demografiska behoven ökar.

Figur 2 Förändring i den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP, förändring från 2018



Källa: Egna beräkningar.

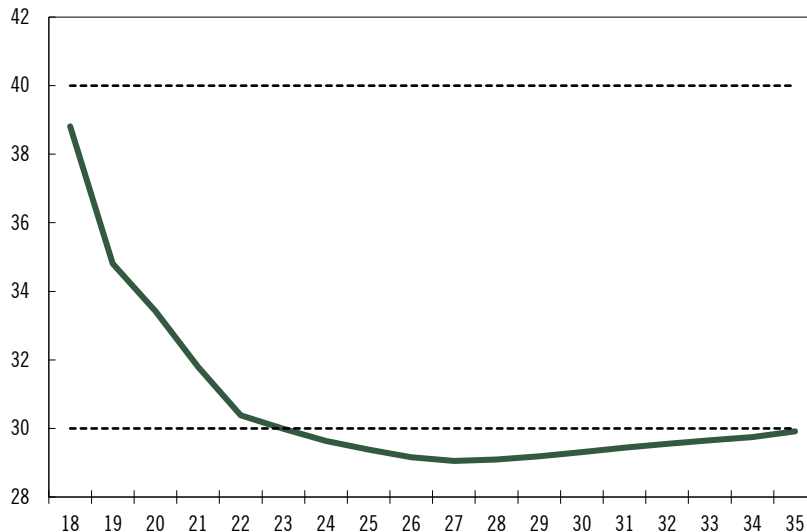
Bruttoskulden kan komma att sjunka under skuldankarets gränsvärde

Den förskjutning av sparandet i den offentliga sektorn från staten till pensionssystemet som följer av de höjda åldersgränserna för uttag av ålderspension innebär att den offentliga bruttoskulden minskar långsammare, samtidigt som AP-fondernas tillgångar ökar snabbare. I basscenariot faller dock skuldkvoten hastigt de närmaste åren och stabiliseras först efter 2022 (se figur 3). Att skuldkvoten sjunker snabbt de närmaste åren beror inte på ett högt sparande. I stället är det så kallade stock-flödes justeringar som förklarar skuldkvotens fall, dvs. andra faktorer än över- eller underskott av en mer

engångsvis karaktär. Exempelvis sjunker skuldkvoten särskilt snabbt redan 2019, med ca 4 procent av BNP, när Riksbanken amorterar lån för att minska sin valutareserv. Även 2020 och 2021 förväntas skuldkvoten sjunka med sammanlagt drygt 4 procent av BNP.

Figur 3 Den konsoliderade bruttoskulden

Procent av BNP



Anm.: De två streckade linjerna i diagrammet visar skuldankarets övre och nedre gränsvärde.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Summary

This annex to the 2019 Long-term Survey presents a scenario for the development of the Swedish economy to 2035. This baseline scenario is based on a large number of assumptions that are, by nature, uncertain.

Some important conditions

One premise is that long-term GDP growth is determined by the supply side of the economy, i.e. productivity growth and the number of hours worked. No new disturbances are expected to affect the economy once resource utilisation has stabilised in 2021. The scenario is based on Statistics Sweden's most recent population projection, published in April 2019 (SCB 2019). Another premise is the implementation of the changes to the pension system proposed by the Working Group on Pensions (Pensionsgruppen 2017). This means that labour market exit and the first withdrawal of old-age pension will be deferred, compared with what would otherwise have been the case.

GDP expected to grow by approx. 2 per cent per year

In the baseline scenario, GDP is expected to grow by an average of approximately 2.0 per cent per year between 2019 and 2035. This is near the average GDP growth rate of 2.2 per cent per year since 1981. This GDP growth rate is based on assumptions made about changes in the number of hours worked and productivity. These factors are described in more detail below. However, it is worth noting that the number of hours worked, which has increased relatively quickly since the mid-2000s, is expected to contribute less to GDP growth

in future. This is primarily because of an ageing population. The slowdown in the number of hours worked will take place despite the fact that the average retirement age is expected to rise gradually. At the same time, productivity, which has shown weak growth in the wake of the financial crisis, is expected to increase in line with historical growth rates. The recovery of productivity growth, however, is expected to take time. Table 1 presents a number of key indicators in the baseline scenario.

Table 1 Key indicator table

Average annual growth, per cent

	1981–2018	2019–2035
Population, aged 15–74	0.5	0.4
Hours worked ¹	0.6	0.5
Business sector productivity ²	2.1	2.0
Productivity ²	1.6	1.6
GDP	2.2	2.1
GDP per capita ³	1.6	1.5

Note: The geometric mean from the first to last year is shown in the table. Productivity refers to data adjusted for calendar effects.

¹ According to the national accounts.

² Measured as value added to base price per hour worked.

³ GDP per capita for the entire population.

Sources: Statistics Sweden and own calculations.

Number of hours worked increasing at a slower rate

In the baseline scenario, the number of hours worked is expected to increase by an average of 0.5 per cent per year in 2019–2035. This rate of increase is somewhat slower than the average in 1981–2018, which is primarily due to demographic factors. The assumption that the average retirement age will increase, in accordance with the proposal of the Working Group on Pensions, will offset this to some extent.

Future population growth and its demographic composition is key for the growth of the labour market in the long term. According to Statistics Sweden's population projection, the population is expected to grow by an average of 0.7 per cent per year until 2028, to then dampen somewhat and grow by an average of 0.4 per cent per year until 2035. This slower rate of population growth is

primarily due to an expected reduction in net immigration to Sweden. At the same time as the population growth rate is declining, the population is increasing primarily among groups that on average have lower labour force participation than the population as a whole. The share of foreign-born people is expected to increase as a percentage of the working-age population (15–74 years). At the same time, the share of older people among those born in Sweden is expected to increase. This is offset, to some degree, by the assumption that the average retirement age will increase, in accordance with the proposal of the Working Group on Pensions. All in all, labour force participation is expected to rise until 2028, to subsequently remain more or less unchanged. Unemployment is also expected to gradually increase until 2035, primarily because the share of foreign-born people in the working-age population is expected to increase.

With certain exceptions, the baseline scenario is based on the assumption of unchanged behaviour among women and men of different ages and origin. However, labour force participation has shown a trend increase in recent years within certain sub-groups, particularly among foreign-born and older people. The share of foreign-born people in the working-age population is expected to increase in Statistics Sweden's population projection, which means that the assumption about the employment rate among foreign-born people will become increasingly important in the long term. The impact of different assumptions concerning the employment rate among people born outside Europe is discussed in a sensitivity analysis in section 3.4.

Productivity growth rate rises towards its historical average

Productivity growth, defined as labour productivity, i.e. the change in the added value per hour worked, is of central importance to the growth of economic prosperity. Following high productivity growth in Sweden in the 1990s and early 2000s, business sector productivity has experienced comparatively weaker growth since the mid-2000s. There is great uncertainty about whether the moderate productivity growth recently is primarily linked to factors of a more structural nature or whether the trend is based more on economic factors.

The assessment of long-term productivity growth in the baseline scenario is premised on its growth between 1981 and 2018, when it increased on average by 1.6 per cent per year. The historical average was subsequently adjusted in the baseline scenario according to assumptions about the level of digitalisation in certain sectors and changes to sector composition, as well as developments in the public sector.

Productivity growth has historically been significantly higher in the manufacturing sectors than in the services sectors, while in future these differences between the sectors are expected to decrease. This is because the services sectors are expected to adopt digital transformation and automation in a similar way as manufacturing sectors have already done, at the same time as productivity growth in the manufacturing sectors is expected to be somewhat lower than in the past. In addition, the contribution of the services sectors, as a share of total business sector output, is expected to continue to increase.

Productivity growth in the public sector is expected to be 0 per cent, similar to the historical average for this sector. Moreover, the public sector is expected to make up a larger share of the Swedish economy in the baseline scenario. This is due to a greater demographically driven need for publicly funded welfare services. This trend will lead to a composition effect for total productivity, where a larger share of production takes place in a less productive sector, which will restrain productivity growth in the entire economy.

All in all, productivity is expected to increase by 2 per cent in the business sector and 0 per cent in the public sector. This means that productivity in the entire economy is expected to grow by 1.6 per cent per year on average in the baseline scenario. In comparison with the weak growth of productivity in recent years, the productivity growth rate is thus expected to increase somewhat in future.

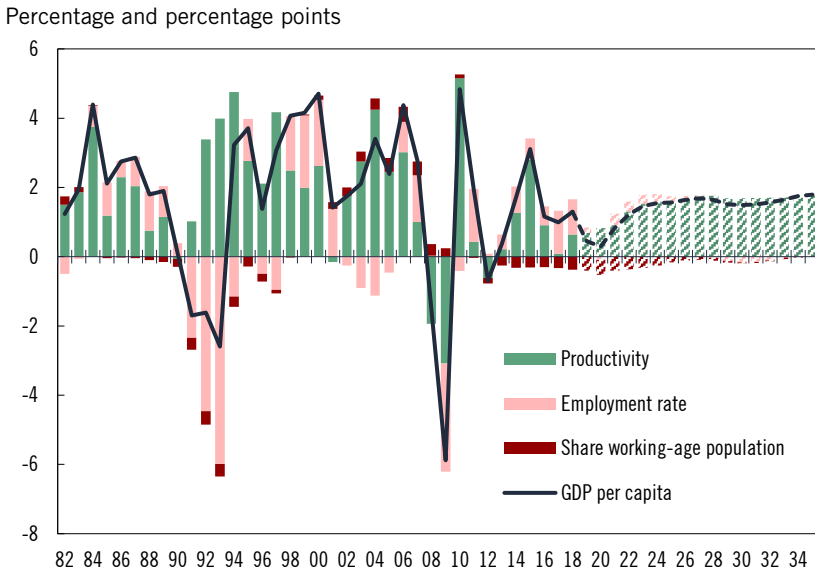
The structural transformation in the baseline scenario moves in the same direction as it has for the past 25 years, with declining shares of added value and hours worked in agriculture, forestry and most industrial sectors, and an increasing share in most services sectors. Furthermore, it is not expected that all national climate objectives will be achieved by 2035. To ensure this happens, further policy instruments are required, the effects of which are analysed in a sensitivity analysis in section 5.4.

Slower rate of GDP growth per capita

GDP per capita has increased by an average of 1.6 per cent a year since 1982. In recent years, too, GDP per capita has increased at this rate, which may seem low considering that the Swedish economy has been in a recovery phase in the wake of the financial crisis. The trend is primarily explained by relatively weak productivity growth during this period. But changes to demographic composition, meaning a lower share of working-age population (15–74), have also contributed (see figure 1).

Up to 2035, GDP per capita is expected to increase by an average of 1.5 per cent per year. This is somewhat lower than the average since the 1980s. This weaker growth is largely due to changes in demographic composition (i.e. increasing share of older and foreign-born people) and the impact this is expected to have on both the share of the working-age population and employment.

Figure 1 Growth of GDP per capita and contributions from productivity, employment and share of the working-age population 15–74 years



Note: Productivity is calculated as GDP per employed person, aged 15–74. GDP per capita refers to change in per cent, while the remaining variables refer to change in percentage points.
Sources: Statistics Sweden and own calculations

Public debt remains low despite demographic challenges

Saving in pension system expected to increase

An important assumption in the baseline scenario has been the implementation of the proposal of the Working Group on Pensions on increasing age limits in the pension system. These regulatory changes mean the average age for leaving working life will increase, bolstering both labour supply and pension system incomes. Pension payments will also be deferred. Net lending in the pension system will increase trend-wise provided life expectancy and the average retirement age increase. Higher net lending in the pension system means that central government can reduce its net lending, within the framework of a given level of the surplus target. In other words, the regulatory changes to the pension system mean central government's fiscal scope for unfinanced reforms increases.

A further consequence of the proposal of the Working Group on Pensions is that the 'balance ratio' in the pension system increases, and in the long term may reach levels that appear to be unjustifiably high². If the balance ratio falls below 1, the system's automatic balance mechanism is activated, meaning a decrease in the upward adjustment of pensions. In the opposite case, if the balance ratio becomes unjustifiably high, there is no mechanism that automatically increases pensions. Such a mechanism was proposed in the inquiry on the possibility of automatically regulating a surplus distribution in the public income-based pension system (SOU 204:105). Long-term trends in pension system savings indicate that proposals that automatically increase pensions in the event of a high balance ratio should be discussed in the future.

Personnel supply in the local government sector is a challenge

The local government sector is responsible for the most employment-intensive parts of the public sector, such as education, health and social care. In the baseline scenario, these tax-financed services grow at pace with demographically estimated needs¹. It is primarily elderly care services that will rapidly increase up to 2035, while

² See appendix 1 for a more detailed explanation of 'balance ratio' and 'demographic needs'.

services in health care, childcare and education will increase somewhat more slowly. In total, local government services are expected to increase by an average of 1 per cent per year up to 2035. This can be compared with local government services, calculated solely on demographic changes, having increased by 0.75 per cent per year between 2000 and 2018. In reality, however, local government services increased faster in 2000–2018 than justified by demographics, growing by an average of 1.2 per cent per year. This growth over and above the demographics can be viewed as a raised level of ambition in these activities, which is not included in the baseline scenario.

Increasing the scope of health, school and social care activities will require employing more people in the sector. In the baseline scenario, the number of employees in the local government sector's tax-financed activities will increase by around 217 000 between 2018 and 2035. This employment rise in activities financed by local government is thus estimated to amount to more than half the employment increase in the entire economy up to 2035. After 2025, when the needs in the local government sector will rise particularly quickly, the growth of employment in this sector will correspond to up to two thirds of the total rise in employment. This is a net increase of employment financed by local government. If account is taken of retirement rates and people leaving the sector for other reasons, significantly more people will need to be employed to manage this rapid expansion, placing great demands on a well-functioning labour market and the education system.

To enable local government sector expenditure to increase at the rate necessary to ensure no change in standard, either local government tax rates or government grants must be raised. In the baseline scenario, local government tax rates are expected to remain unchanged and government grants to the local government sector are expected to increase by more than SEK 15 billion per year between 2018 and 2035. This corresponds to an increase of around 1.6 per cent of GDP. This increase is particularly great in the first half of the 2020s. In the past 20 years, local government consumption has increased more rapidly than demographically justified needs. If this increased level of ambition continues, or if the hourly wage in the sector increases faster than in other parts of the economy, which may be necessary to meet the sizable personnel

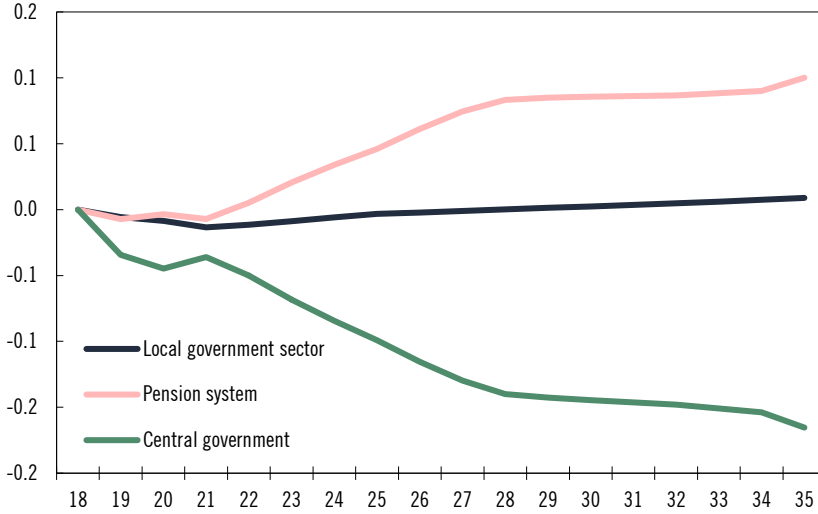
needs, the need for government grants will increase even more. This is illustrated in sensitivity analyses in chapter 6.

Surplus target met without changing the rules

Even though government grants increase to the local government sector in the baseline scenario, the surplus target will be met without the need for any central government revenue enhancements. A major explanation for this is that central government net lending can be reduced gradually as savings are enhanced in the pension system (see figure 2). In the baseline scenario, central government net lending falls from a surplus corresponding to 1.5 per cent of GDP in 2018 to be in balance by 2035. In this way, increased savings in the pension system facilitates local government sector expenditure increases and higher government grants, without jeopardising the surplus target. Over the entire period up to 2035, the current surplus target level can be met without the need for central government to increase its level of taxation or cut expenditure. At the same time, is it not possible to reduce the level of taxation or increase other expenditure unless this is financed, if the target is to be met. The fiscal scope for unfunded expenditure increases or tax cuts that arises in the baseline scenario is more or less used in full to increase government grants to the local government sector to keep pace with growing demographic needs.

Figure 1 Change in general government net lending

Per cent of GDP, change from 2018



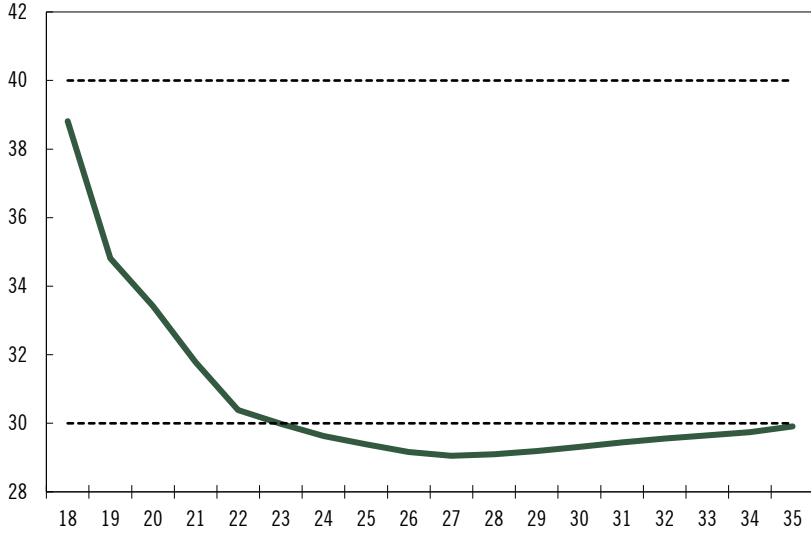
Source: Own calculations.

Gross debt may fall below debt anchor’s maximum limit

The displacement of public sector savings from central government to the pension system that results from raising the age limit for withdrawing an old-age pension means that general government gross debt decreases at a slower rate, while the AP Fund’s assets increase more rapidly. In the baseline scenario, however, the debt ratio falls rapidly in the next few years, stabilising only after 2022 (see figure 3). The rapid fall of the debt ratio in the next few years is not due to a high level of saving. Rather, the fall in debt ratio is explained by ‘stock-flow adjustment’, i.e. other factors of a more one-off nature than surplus or deficit. For example, the debt ratio falls particularly fast in 2019, by around 4 per cent of GDP, when the Riksbank amortises loans to reduce its currency reserves. The debt ratio is expected to fall by a total of more than 4 per cent of GDP in 2020 and 2021 as well.

Figure 3 Consolidated gross debt

Per cent of GDP



Note: The two dotted lines in the diagram represent the debt anchor's maximum and minimum limits.
Sources: Statistics Sweden and own calculations.

1 Inledning

Långtidsutredningens syfte är att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken. En viktig uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på längre sikt och diskutera vad de betyder för den ekonomiska politiken. En del i detta är att ge en samlad bedömning av den makroekonomiska utvecklingen på längre sikt. De scenarier för den ekonomiska utvecklingen till 2035 som presenteras i denna bilaga är ett underlag för diskussionen i utredningens huvudbetänkande (Långtidsutredningen, 2019). De ligger också till grund för den analys som görs i bilagan om inkomstfördelningens utveckling (Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2019).

1.1 Upplägg och innehåll

I denna bilaga beskrivs ett scenario för svensk ekonomi till 2035. Benämningen scenario, snarare än prognos, används för att betona att basscenariot i hög grad är baserat på olika antaganden. Detta, tillsammans med den långa tidshorisonten, medför att basscenariot är behäftad med stor osäkerhet. Det illustreras med känslighetskalkyler, där exempelvis antaganden om hur snabbt integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden sker varierar.

Basscenariot baseras på de prognoser för utvecklingen fram till och med 2020 som presenterades i Budgetpropositionen för 2020 (Prop. 2019/20:1).³ I basscenariot antas att inga nya störningar påverkar ekonomin. Det innebär att konjunkturläget successivt går mot ett balanserat resursutnyttjande, vilket antas nås 2021. En annan

³ Ny statistik och information som framkommit efter den 6 augusti 2019, och den översyn av nationalräkenskaperna som publicerades den 13 september 2019 har inte beaktats.

viktig utgångspunkt är att BNP-utvecklingen på längre sikt huvudsakligen bestäms av ekonomins utbudssida, dvs. tillväxten i produktivitet och antalet arbetade timmar. Basscenariot baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) senast publicerade befolkningsprognos från april 2019 (Statistiska centralbyrån 2019). I basscenariot antas vidare att de förändringar av pensionssystemet som riksdagens Pensionsgrupp föreslagit realiseras (Pensionsgruppen 2017). Det innebär att den genomsnittliga åldern för första uttag av ålderspension antas öka och att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs jämfört med vad som annars hade varit fallet.

Bilagan är disponerad som följer. I de två första kapitlen 2 och 3, diskuteras produktivitetens utvecklingen respektive utvecklingen på arbetsmarknaden. I kapitel 4 analyseras vilken BNP-tillväxt som följer av antaganden om produktivitetstillväxt och arbetsutbud i tidigare kapitel. Här beskrivs även utvecklingen av BNP per invånare och hur produktionen antas fördelas mellan offentlig sektor och näringslivet. I kapitel 5 beskrivs hur bl.a. branschvisa produktivitetsantaganden och miljömässiga restriktioner kan påverka struktur- och omvandlingen. Till sist diskuteras i kapitel 6 hur den offentliga sektorn utvecklas och svårigheter som kan uppstå med personalförsörjningen i framför allt kommunsektorn.

1.2 Några grundläggande antaganden

Basscenariot är betingat på ett antal antaganden. De antaganden som görs är i hög utsträckning baserade på den demografiska utvecklingen samt historiska samband, och en diskussion förs om huruvida dessa samband kan antas vara bestående eller kan komma att ändras. Ambitionen är att beskriva en konsistent och genomarbetad bild av den framtida utvecklingen av samhällsekonomin, som mycket väl kan bli verklig, givet att de antaganden som görs ligger nära den verkliga utvecklingen. Det är dock viktigt att poängtera att basscenariot som presenteras i denna bilaga endast beskriver en möjlig utveckling. Följande antaganden är avgörande för utvecklingen i basscenariot.

- Befolkningen antas utvecklas enligt SCB:s befolkningsframskrivning.
- Med vissa undantag antas oförändrat arbetsmarknadsbeteende bland kvinnor och män med olika ålder och ursprung.
- De förändringar av pensionssystemets åldersgränser som riksdagens Pensionsgrupp föreslagit genomförs. I basscenariot antas endast de personer som direkt påverkas av regelförändringarna ändra sitt beteende. Det antas således inte ske någon generell normförskjutning (se appendix 2).
- Produktiviteten antas öka i ungefär samma takt som den gjort i genomsnitt sedan 1981.
- Klimatförändringar är en global fråga som kan påverka internationell migration, handels- och produktionsmönster etc. I basscenariot nås inte de svenska klimatpolitiska målen eftersom dagens styrmedel bedöms vara otillräckliga. I en känslighetsanalys beskrivs effekten av ytterligare styrmedel som gör att målen nås.
- Den offentliga konsumtionen antas öka i takt med den demografiska utvecklingen, så att tjänsteutbudet per brukare inom vård, skola och omsorg, m.m. är oförändrat. I basscenariot antas att timlönen för offentligt anställda ökar i samma takt som genomsnittet för ekonomin.
- Även om det i dag saknas tydliga tecken på att dagens historiskt sett mycket låga räntor ska stiga, så antas de öka i basscenariot så att de på sikt blir högre än BNP:s tillväxttakt. Även inflationen antas på sikt ligga i linje med Riksbankens mål.

Utöver basscenariot presenteras ett antal känslighetsanalyser där centrala antaganden avviker från de som görs i basscenariot.

1.3 Scenariot är osäkert

De antaganden som redovisats ovan är osäkra. Exempelvis är det osäkert hur regelförändringarna i pensionssystemet kommer att påverka genomsnittlig pensionsålder och utträdet från arbets-

marknaden och hur åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser påverkar tillväxten. Andra faktorer som bidrar till osäkerheten i scenariot är antaganden om utvecklingen på arbetsmarknaden. Dessa diskuteras till viss del i en känslighetsanalys av de utrikes föddas sysselsättningsgrad (se avsnitt 3.4). Även antaganden kring produktivitetens utvecklingen är osäkra, där små förändringar i den genomsnittliga ökningstakten på sikt har stora effekter på BNP.

Scenariot bygger på SCB:s befolkningsframskrivningar. Även om de årliga förändringarna i befolkningen är relativt små i förhållande till befolkningsmängden, så uppvisar även dessa framskrivningar relativt stora avvikelser från den faktiska befolkningsutvecklingen redan efter 10–15 år. I första hand är det nettomigrationen till Sverige som har varierat mycket och som är svår att förutsäga. En större eller mindre nettomigration än i SCB:s framskrivning resulterar sedan i att antalet födda barn och personer som avlider kommer att påverkas (se appendix 4).

2 Produktivitetens utvecklingen

I detta kapitel beskrivs produktivitetens utvecklingen i svensk ekonomi till år 2035. Utgångspunkten är ett historiskt genomsnitt som kompletteras med grundläggande antaganden om bl.a. branschsammanställningen i näringslivet och den offentliga sektorn. Detta leder fram till en bedömning av den framtida produktivitetstillväxten som används i basscenariot.

2.1 Produktivitetens betydelse för BNP-tillväxten

Produktivitet definieras som förädlingsvärde per arbetad timme.⁴ Produktiviteten är alltså mängden varor och tjänster, givet förbrukningen av insatsvaror, en viss arbetsinsats kan producera. Därmed är produktiviteten i ett land starkt kopplad till landets välstånd; ju mer landets befolkning kan producera per timme, desto mer konsumtion (eller fritid) kan åtnjutas per person i landet. Produktiviteten ökar därmed, per definition, när produktionen växer snabbare än antalet arbetade timmar. Det är detta som kallas för produktivitetstillväxt.

Produktivitetstillväxten har i sin tur stor betydelse för BNP-tillväxten, eftersom BNP-tillväxten utgörs av summan av produktivitetstillväxten och tillväxten i antalet arbetade timmar.⁵ Under efterkrigstiden har det materiella välståndet i de utvecklade ekonomierna ökat främst till följd av ökad produktivitet, snarare än ett ökat antal arbetade timmar. Av figur 2.1 framgår att produktiviteten har varit den dominerande drivkraften bakom svensk BNP-tillväxt de senaste decennierna. Detta har dock brutits de senaste tre åren,

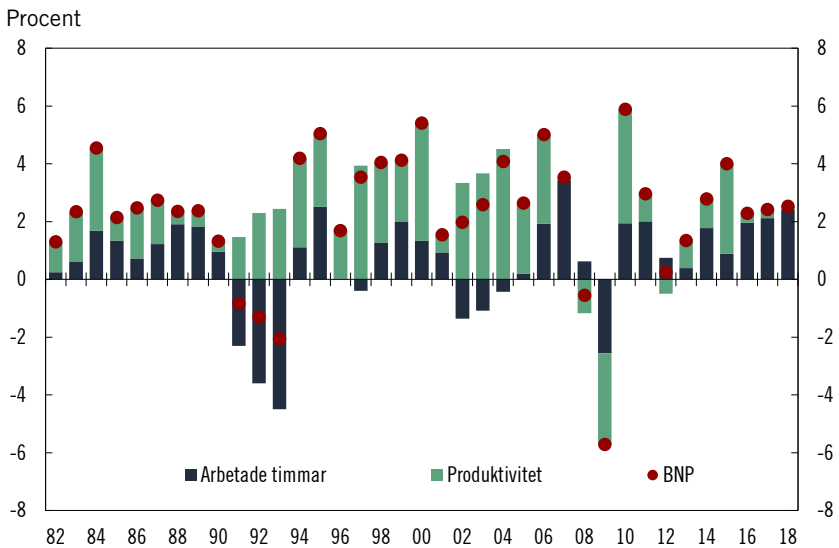
⁴ Detta är, per definition, arbetsproduktivitet. Med produktivitet avses i detta kapitel fortsättningsvis arbetsproduktiviteten, om inte annat anges.

⁵ BNP utgörs av produkten av antalet timmar och produktionen per timme (produktiviteten). Därav följer att BNP:s tillväxt utgörs av summan av tillväxten i antalet arbetade timmar och produktivitetstillväxten.

då merparten av BNP-tillväxten har drivits av en ökning i antalet arbetade timmar, vilket i sin tur drivits av en ökad sysselsättning.

Produktivitetstillväxten är starkt relaterad till ökningen i BNP per capita. I länder som t.ex. har en snabb befolkningstillväxt är det naturligt att även antalet arbetade timmar ökar snabbt när det blir fler personer i yrkesverksam ålder. Detta leder till högre BNP-tillväxt, men inte till högre BNP per capita om produktivitetstillväxten inte också ökar.

Figur 2.1 BNP-tillväxt och bidrag från arbetade timmar respektive produktivitet



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det kan, trots kopplingen mellan produktivitet och välstånd, finnas eftersträvansvärda ekonomiskpolitiska mål som har en negativ effekt på produktivitetstillväxten. Att exempelvis uppnå en högre sysselsättningsgrad genom en förbättrad integration på arbetsmarknaden skulle kunna ha en dämpande effekt på produktivitetstillväxten.⁶ Produktivitetstillväxt behöver därmed inte alltid prioriteras före andra mål. En snabb produktivitetstillväxt kan också vara problematisk om den bidrar till mer ojämlika inkomster. Det kan ske vid

⁶ Denna grupp har t.ex. en lägre utbildningsnivå i genomsnitt och sannolikt sämre kunskaper i svenska, vilket kan påverka produktiviteten negativt.

snabb innovationstakt på marknader med starka monopoltendenser, eftersom den ökade produktiviteten som innovationerna medför då främst tillfaller monopolisten.

2.2 Produktivitetstillväxtens drivkrafter

Produktivitetstillväxt drivs dels av ökning av och förbättringar i olika typer av kapital, t.ex. human- och realkapital⁷, dels av utvecklingen av teknik, organisationsstruktur m.m.

Humankapital avser arbetskraftens kunskaper och färdigheter och kopplas därför ofta till utbildning. Humankapital har en direkt effekt på produktiviteten genom att arbetstagare producerar mer per timme ju mer färdigheter och kunskaper de besitter. Det finns också en indirekt effekt som verkar genom att teknisk utveckling och innovation underlättas ju högre kunskaps- och färdighetsnivå arbetskraften har.

Realkapital innefattar exempelvis maskiner, byggnader och mjukvara. Realkapitalet byggs upp genom investeringar; nya maskiner kan i regel producera en produkt mer effektivt eller snabbare.

Den del av produktiviteten som inte kan förklaras av bidraget från human- och realkapitalen utgörs av totalfaktorproduktivitet (TFP). Denna restpost är ofta betydande. Det är en komponent som fångar en rad olika faktorer, bl.a. teknik, offentliga institutioner, organisationsstruktur, äganderätt, rättssäkerhet samt penning- och finanspolitik.

Att öka produktiviteten kan göras på flera sätt. Att öka humankapitalet genom att förbättra *arbetskraftens kompetens och förmågor* kan framför allt göras via utbildningssystemet. Detta sker genom utbildningens utformning eller kvalitet, eller genom åtgärder riktade mot vidareutbildning och kompetensutveckling av personer med en lägre produktivitet. Produktiviteten kan även öka genom satsningar på investeringar och en utökad kapitalstock, som t.ex. inköp av maskiner eller utvecklandet av byggnader, kommunikationssystem och transportinfrastruktur. Denna process, när investeringar leder

⁷ Även naturkapital nämns i vissa sammanhang som en typ av kapital (se t.ex. genomgången i SOU 2015:104). Naturkapital skiljer sig från övriga kapitalformer eftersom det i allmänhet inte kan produceras av människor utan består av naturresurser. Ökad produktivitet från naturkapital består av nya upptäckter eller ett ökat utvinande av naturtillgångar.

till att kapitalstocken växer snabbare än de arbetade timmarna, kallas *kapitalfördjupning*.

Endast de förändringar i produktivitet som är mätbara tillskrivs kapitalfördjupning och förändring av arbetskraftens kompetens och förmågor. All annan förändring av produktivitet tillskrivs förändringar i *TFP*. TFP kommer därmed bl.a. att fånga både förändringar av offentliga institutioner och penning- och finanspolitiken, men också hur effektivt de andra typerna av kapital används. Det innebär även att bidrag från forskning och utveckling, genom t.ex. ny teknologi och nya innovationer som ofta leder till en förbättrad eller ny användning av olika produktionsfaktorer, innefattas i TFP.

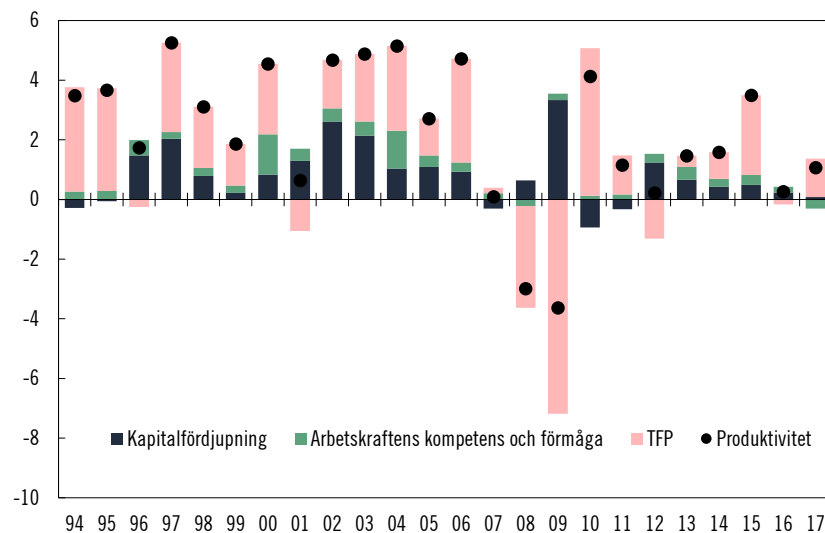
Det har visat sig att det för avancerade ekonomier ofta är TFP som är nyckeln till produktivitetens utveckling och därmed i förlängningen till ekonomiskt välstånd så som det mäts med BNP (se figur 2.2).⁸ TFP:s bidrag till produktivitetstillväxten har varit större från mitten av 1990-talet fram till finanskrisen, även om kapitalfördjupning och arbetskraftens kompetens och förmågor också har haft ett betydande bidrag. Det är också tydligt att TFP är den del som fångar upp konjunkturella variationer, då TFP:s bidrag var negativt både kring 2000 och vid finanskrisen.

Efter finanskrisen har produktiviteten utvecklats svagare än tidigare i Sverige (se figur 2.2). Det förklaras av samtliga tre komponenter, men i synnerhet har kapitalfördjupningen och TFP-tillväxten dämpats. Arbetskraftens kompetens och förmågor uppvisade 2017 för första gången ett negativt bidrag, något som sammanföll med en stark ökning av sysselsättningen hos grupper med en svag anknytning till arbetsmarknaden.

⁸ För framväxande ekonomier kan kapitalfördjupning spela en större roll när stora investeringar genomförs i ett uppbyggnadsskede.

Figur 2.2 Dekomponering av produktivitetstillväxten i Sverige

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Fördjupningsruta 2.1 Att mäta produktivitet

Att mäta produktivitet är svårt. Ett övergripande problem är den kvalitetsjustering som görs, eftersom det är svårt att mäta teknik- och kvalitetsförbättringar. Det finns därför en risk att kvalitetsförbättringar över- eller underskattas, vilket leder till motsvarande över- eller underskattningar av produktiviteten.

Svårigheter att mäta producerad volym, framför allt för tjänster, leder i sin tur till mätproblem. Eftersom tillförlitliga skattningar saknas av volymer i tjänsteproduktionen bedöms i stället produktionen utifrån försäljning. Därmed kommer prissättningen spela roll. Det kan bli problematiskt om producenters marknadsmakt varierar. Om så sker kan t.ex. ökade prispåslag felaktigt tolkas som ökad produktivitet.

Att vissa tjänster inte är prissatta komplicerar mätandet av produktiviteten ytterligare. Detta gäller t.ex. tjänster i offentlig sektor och offentligfinansierade tjänster som produceras i näringslivet. Värdet av produktionen bestäms för dessa antingen utifrån summan av kostnaderna eller utifrån volymen av användare, t.ex. äldre i äldreomsorgen eller elever i skolan. Det innebär att

produktivitetsnivån i den skattefinansierande sektorn inte är synonymt med dess kvalitet och effektivitet.^{9 10}

2.3 Produktivitetsutvecklingen: en tillbakablick

Produktivitetstillväxten har under längre sammanhållande perioder varierat mellan högre och lägre tillväxttakter. Medan t.ex. 1990-talet kännetecknades av hög produktivitetstillväxt, har produktivitetstillväxten varit svag sedan strax innan den globala finanskrisen bröt ut 2007–2008.

Varierande tillväxttakt fram till finanskrisen

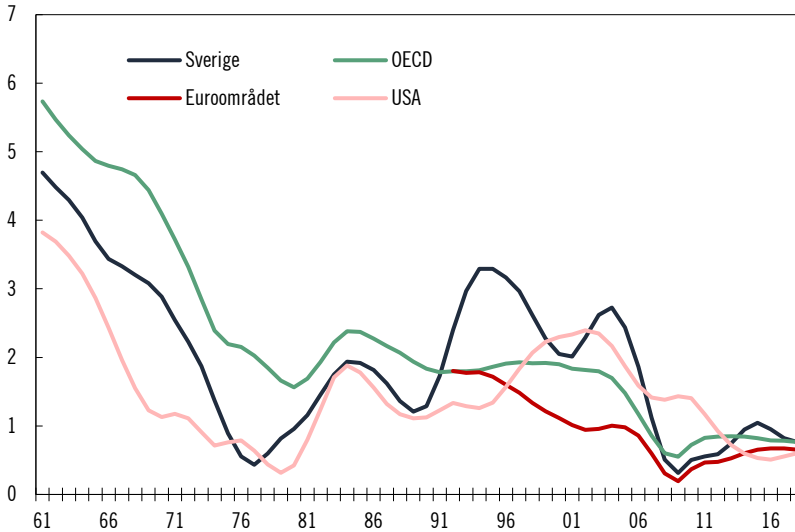
Produktiviteten har i breda drag haft en liknande utveckling i stora delar av världen över tid. Det framgår av figur 2.3 som visar produktivitetsutvecklingen i Sverige, OECD, USA och euroområdet. Figuren visar att ökningstakten dämpades i alla de tre förstnämnda områdena under 1960- och 1970-talet, jämfört med de höga tillväxttakterna tiden efter andra världskriget. Produktivitetstillväxten steg sedan något i alla tre områdena under andra halvan av 1980-talet. Den genomsnittliga årliga tillväxttakten i OECD-länderna var sedan stabil kring 1,9 procent mellan 1990 och 2005, även om euroområdet hade en långsammare produktivitetsutveckling under samma period.

⁹ Till exempel skulle en ökad satsning på personal inom skolan, som leder till fler arbetade timmar per elev, per definition sänka produktiviteten, även om utbildningens kvalitet sannolikt skulle öka av satsningen.

¹⁰ Förändringen av produktivitet inom offentlig sektor och offentligfinansierade tjänster är däremot inte svår att bedöma, då denna i stor utsträckning drivs av de demografiskt betingade volymerna.

Figur 2.3 Produktivitetstillväxt

Årlig procentuell förändring



Anm.: HP-filtrering är gjort på årsdata över produktivetsnivån i enlighet med Ravn och Uhlig (2002) (dvs. $\lambda=6,25$).

Källor: Macrobond och OECD (Economic Outlook).

Den amerikanska ekonomin uppvisade en markant förbättrad produktivitetstillväxt under 1990-talet. Den relativt höga produktivitetstillväxten i USA 1995–2005 brukar tillskrivas både direkta och indirekta effekter av tillväxten i IKT-branscherna (informations- och kommunikationsteknologi), där t.ex. internet och mobiltelefoni ledde till en bred digitalisering.

Sverige hade precis som USA en betydligt snabbare produktivitetstillväxt under 1990-talet och början av 2000-talet än genomsnittet i OECD-länderna. Den svenska årliga tillväxttakten var nästan en procentenhet högre än OECD-genomsnittet. Ungefär hälften av tillväxten under den här perioden kan härledas till IKT-branscherna, som bland annat påverkades starkt av Ericssons framstående position inom telekombranschen. Därtill sammanföll perioden med stora institutionella förändringarna med nytt finanspolitiskt ramverk, avregleringar inom flera branscher, förändringar av den penningpolitiska regimen, införandet av industriavtalet för lönebildningen och en snabb utslagning av lågproduktiva företag i samband med 1990-tals krisen. Högre produktivitetstillväxt i

Sverige än i andra länder kan också till viss del tillskrivas skillnader i hur kvalitetsjustering gjordes av, för IKT-sektorn viktiga, tillverkningskomponenter (Edquist 2004). Samtidigt föll IKT-produkter snabbt i pris i hela världen under denna period, på grund av den snabba teknologiska utvecklingen. Det innebar att den kraftiga ökning av produktiviteten som skedde under denna period i IKT-branschen inte följdes av motsvarande välståndsökning i Sverige. I stället fick konsumenterna av dessa produkter, varav merparten i andra länder, del av produktivitetsutvecklingen i form av lägre priser.

Produktiviteten har ökat långsammare de senaste 10 åren

Produktivitetstillväxten i OECD-området, inklusive Sverige, har varit låg sedan finanskrisen (se figur 2.3). I Sverige ökade produktiviteten i hela ekonomin i genomsnitt med 2,5 procent per år 1990–2007. Efter 2010 har tillväxttakten fallit till 1,1 procent per år.

Vare sig kapitalfördjupningen, arbetstagarnas kompetens och förmågor eller TFP har de senaste åren ökat i samma takt som före finanskrisen (se figur 2.2 för utvecklingen i Sverige). Detta är ett internationellt fenomen och framför allt har TFP-utvecklingen och kapitalfördjupningen varit låg i många länder.

Trots att denna utveckling har analyserats utförligt finns det inget entydigt svar till varför produktivitetsutvecklingen varit svag de senaste åren. Sannolikt har många faktorer bidragit till utvecklingen.

2.4 Vad förklarar de senaste årens svaga produktivitetstillväxt?

Det råder stor osäkerhet om huruvida de senaste årens produktivetsutveckling beror på konjunkturella faktorer eller om nedgången i produktivitetstillväxten är av strukturell karaktär. Om strukturella bestämningsfaktorer dominerar är en fortsatt svag produktivitetstillväxt mer trolig. Om utvecklingen i stället varit mer konjunkturellt betingad ökar sannolikheten att tillväxten återhämtar sig.

Efter finanskrisen förklarades den låga produktivitetstillväxten framför allt av den djupa lågkonjunktur som följde, inte minst i de

avancerade ekonomierna. En viktig kanal var via investeringstillväxten. Medan avmattningen i produktivitetstillväxten före och i samband med finanskrisen framför allt berodde på dämpad tillväxt i TFP, kan den svaga produktivitetstillväxten efter finanskrisen också härledas till dämpad kapitalför djupning. I t.ex. södra Europa gjordes stora investeringar under många år fram till finanskrisen, framför allt inom byggsektorn. Kapitalstocken växte sig för stor, vilket bidrog till att investeringsnivåerna efter finanskrisen hållits relativt låga (Ollivaud m.fl. 2018). Detta kan ha haft en negativ påverkan på den europeiska ekonomin som helhet. Lägre investeringstillväxt perioden efter finanskrisen kan också härledas till osäkerheten kring ekonomins utveckling och den svagare efterfrågan (Ollivaud m.fl. 2018).

Minskade investeringar i kapital samt forskning och utveckling kan påverka produktivitetstillväxten negativt även på längre sikt. Summers (2014) menar att strukturella faktorer ökat sparbenägenheten och minskat investeringsviljan. Sparbenägenhet kan t.ex. ha ökat genom ökade inkomstskillnader där höginkomsttagare, med högre sparbenägenhet än låginkomsttagare, har fått en större del av de totala inkomsterna. Investeringsviljan kan också ha minskat på grund av ökad andel tjänsteproduktion, samt datorisering och automatisering, som minskar behovet av kapital i produktionen.

Under senare år har även andra förklaringar till den lägre produktivitetstillväxten lyfts fram. En bidragande orsak kan vara felallokerad resursanvändning. Det låga ränteläget efter finanskrisen medförde bl.a. att färre av de minst produktiva företagen slogs ut, i motsats till t.ex. under 1990-talskrisen, vilket kan ha påverkat den genomsnittliga produktivitetstillväxten negativt genom sammansättningseffekter (Barnett m.fl. 2014). Om fler lågproduktiva företag är kvar hämmas dessutom produktivitetstillväxten på sikt genom att investerbart kapital och arbetskraft hamnar hos dessa i stället för hos mer produktiva företag (Andrews m.fl. 2017).

Ytterligare teorier bygger på diskussionen om teknologisk utveckling och digitaliseringens potential. Enligt vissa har de senaste årens framsteg inom IKT endast haft en begränsad effekt på produktivitetstillväxten. En fortsatt svag produktivitetstillväxt väntas därför framöver (Gordon 2014). Andra menar att den svaga produktivitetstillväxten beror på att IKT-tjänsterna inte har fått fullt genomslag ännu. Enligt detta resonemang sker den fulla

potentialen av teknologiska genombrott oftast i kombination med andra innovationer, något som kan ta tid (se bl.a. Brynjolfsson och McAfee 2014 och Mokyr 2014). Kopplat till detta skulle dagens sätt att mäta produktivitet kunna vara en anledning till de senaste årens svaga produktivitetsutveckling. Vissa menar att de befintliga mätmetoderna inte avspeglar det verkliga värdet av innovationer och kvalitetsförbättringar (Mokyr 2014 och Mokyr 2018).

2.5 Produktivitetstillväxten i basscenariot

Som framgått av tidigare diskussion saknas en allmänt vedertagen förklaring till den svagare produktivitetsutvecklingen de 10 senaste åren. Det är inte heller lätt att bedöma produktivitetsutvecklingen framöver, då den påverkas av en stor mängd faktorer som den teknologiska utvecklingen, kapitalbildningen, utbildningssystemets omfattning och kvalitet m.m.

Den historiska tillväxten som utgångspunkt

Bedömningen av den framtida produktivitetsutvecklingen i basscenariot utgår från det historiska genomsnittet 1981–2018. Under denna period ökade produktiviteten i den svenska ekonomin i genomsnitt med 1,6 procent per år (se tabell 2.1). Detta historiska genomsnitt justeras sedan i basscenariot utifrån dels antaganden om graden av digitalisering i vissa branscher och en ändrad bransch-sammansättning, dels den offentliga sektorns utveckling.

Högre produktivitetstillväxt än tidigare i den växande tjänstesektorn

Sedan början av 1990-talet har produktionen inom tjänstebranscherna ökat som andel av näringslivets totala produktion, medan varubranschernas andel har minskat. Tjänstesektorn har gått från att utgöra ca en fjärdedel av näringslivets produktion i början av 1990-talet, till nästan hälften 2018. Detta har haft en dämpande effekt på produktiviteten eftersom tjänstebranscherna, som till sin

natur är mer arbetskraftsintensiva, har en lägre genomsnittlig produktivetsnivå och produktivitetstillväxt än varubranscherna. Denna utveckling med en relativt större tjänstesektor väntas fortsätta framöver (se kapitel 5 för en djupare diskussion om branschammansättningen i basscenariot).

Tjänstesektorn har inte kommit lika långt som varusektorn vad gäller digitalisering och automatisering. Det finns därmed fortfarande betydande effektivitetsvinster att göra. Det är rimligt att anta att tjänstebranscherna kommer att digitaliseras och automatiseras på ett liknande sätt som varubranscherna redan gjort, även om det inte är säkert att automatisering och digitalisering har lika starka effekter på produktiviteten i tjänsteföretag som i varuproducerande företag. Sammantaget antas i basscenariot därför att tjänstesektorn kommer ha en något högre produktivitetstillväxt än historiskt, medan den antas bli något lägre än historiskt i varusektorn till följd av att en högre grad av digitalisering redan skett där (se tabell 2.1).

Tabell 2.1 Produktivitetstillväxt, historisk och i basscenariot

Genomsnitt per år

	1981–2018	1993–2018	2019–2035
Totalt	1,6	1,7	1,6
Näringslivet	2,1	2,2	2,0
<i>Varav</i>			
<i>Varuproducenter</i>	2,9	2,7	2,0
<i>Tjänsteproducenter</i>	1,4	1,6	2,0
Offentliga myndigheter	0,0	-0,1	0,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Produktiviteten är oförändrad i den skattefinansierade produktionen

Ungefär en femtedel av den svenska produktionen sker i offentlig regi, vilket innebär att produktiviteten i denna produktion har stor betydelse för den totala produktiviteten i basscenariot. I ett historiskt perspektiv har denna produktivitet varit så gott som konstant (se tabell 2.1). Detta beror på att produktion av offentliga kollektiva tjänster, som t.ex. försvaret, beräknas utifrån kostnad och att denna produktion därmed har ökat i takt med de arbetade timmarna, vilket

per definition innebär nolltillväxt i produktiviteten. Produktionen av offentliga individuella tjänster beräknas i stället utifrån producerad volym, t.ex. antalet elever eller patienter, och produktionen drivs således framför allt av den demografiska utvecklingen.¹¹ På sikt har även denna produktion ökat i linje med de arbetade timmarna och produktiviteten har därmed varit konstant.¹²

Den demografiska utvecklingen väntas i basscenariot leda till en större offentlig sektor än 2018. Produktiviteten antas vidare vara oförändrad inom varje enskilt område i såväl staten som i kommuner och regioner. I offentlig sektor sammantaget kommer dock produktiviteten att minska svagt då det framför allt är vård- och omsorgstjänster, som har en lägre produktivitetsnivå än andra delar av den offentliga sektorn, som ökar som andel av den totala offentliga produktionen (se kapitel 6 för en beskrivning av hur olika delar av offentlig sektor utvecklas i basscenariot).

En inte försumbar del av de skattefinansierade tjänsterna inom vård, skola och omsorg produceras av privata företag. I basscenariot antas att produktivitetsutvecklingen i denna del av näringslivet inte skiljer sig från den i offentlig regi. Det innebär att produktiviteten är oförändrad även inom privat barnomsorg, friskolor och äldreomsorg. Om det ska produceras mer tjänster i dessa verksamheter måste således antalet arbetade timmar öka i samma utsträckning som produktionen, oavsett om den sker i näringslivet eller i offentlig regi.

Antagande om produktivitetstillväxten i basscenariot

I näringslivet antas både varu- och tjänstesektorn ha en produktivitetstillväxt om 2,0 procent per år 2020–2035 i respektive sektor. Den sammanlagda produktiviteten i näringslivet ökar därmed i genomsnitt med 2,0 procent per år (se tabell 2.1).

Den totala produktivitetstillväxten i offentlig sektor antas vara 0 procent för varje enskilt ändamål (dvs. för barnomsorg, äldreomsorg, sjukvård osv.). Sammansättningseffekter gör att den sammantaget blir svagt negativ, men inte mer än det genomsnittliga värdet för

¹¹ Volymmetoden introducerades av SCB 2007. Dessförinnan beräknades även produktionen av individuella tjänster med kostnadsmetoden.

¹² Däremot kan exempelvis olika stora barnkullar leda till en variation i behovet av lärare, vilket innebär en viss variation i produktiviteten innan personalbehovet anpassats.

2020–2035 som redovisas i tabell 2.1. Den offentliga sektorn förväntas dessutom uppgå till en större del av den svenska ekonomin i basscenariot, drivet av det demografiska behovet. Denna utveckling kommer att leda till en sammansättningseffekt för den totala produktiviteten, där en större del av produktionen sker i en mindre produktiv sektor. Detta, tillsammans med att den offentliga sektorn som helhet kommer att ha en marginellt negativ produktivitetstillväxt, håller tillbaka produktivitet utvecklingen i hela ekonomin.

Sammantaget ökar produktiviteten inom näringslivet med 2 procent och med 0 procent i den offentliga sektorn. Det innebär att produktivitetstillväxten i hela ekonomin antas uppgå till 1,6 procent per år i genomsnitt i basscenariot.¹³ I jämförelse med de senaste årens svaga produktivitetstillväxt, antas produktivitetstillväxttakten således öka något framöver.

¹³Konjunkturinstitutet bedömer att produktivitetstillväxten kommer att uppgå till 1,4 procent per år i hela ekonomin på lång sikt (Konjunkturinstitutet 2019b). Denna bedömning görs med utgångspunkt från olika branschernas historiska produktivitet och branschsammanställningens utveckling. I Konjunkturinstitutets bedömning har dock en växande tjänstesektor, med ett relativt lågt historiskt genomsnitt av produktivitet jämfört med varusektorn, en större negativ påverkan på den totala produktiviteten än i basscenariot i denna bilaga.

3 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Arbetsmarknadens utveckling, uttryckt som antalet arbetade timmar, är en av två faktorer som bidrar till BNP-tillväxten. Det här kapitlet beskriver hur arbetsmarknaden bedöms utvecklas fram till 2035 i termer av arbetskraft, sysselsättning, arbetslöshet samt medelarbetstid. Dessa ligger till grund för bedömningen av hur arbetade timmar förändras.

3.1 Arbetsutbudets uppbyggnad

Arbetsmarknadsscenarioet bygger på arbetskraftsundersökningarna (AKU) som beskriver utvecklingen på arbetsmarknaden i Sverige för befolkningen i arbetsför ålder, dvs. i åldern 15–74 år.¹⁴

I det s.k. AKU-trädet delas befolkningen i arbetsför ålder in efter huruvida de ingår i *arbetskraften* eller inte, där arbetsutbudet utgörs av dem som deltar i *arbetskraften* (se figur 3.1). För att delta i *arbetskraften* ska en individ antingen vara *sysselsatt* eller *arbetslös*. Som *sysselsatt* räknas den som under AKU:s referensvecka har arbetat minst en timme eller varit tillfälligt frånvarande från ett arbete.¹⁵ En individ räknas som *arbetslös* om den under referensveckan var utan arbete, men under de senaste fyra veckorna har sökt arbete och kunnat arbeta under referensveckan eller inom 14 dagar efter referensveckans slut.¹⁶ Även *heltidsstuderande* kan räknas som

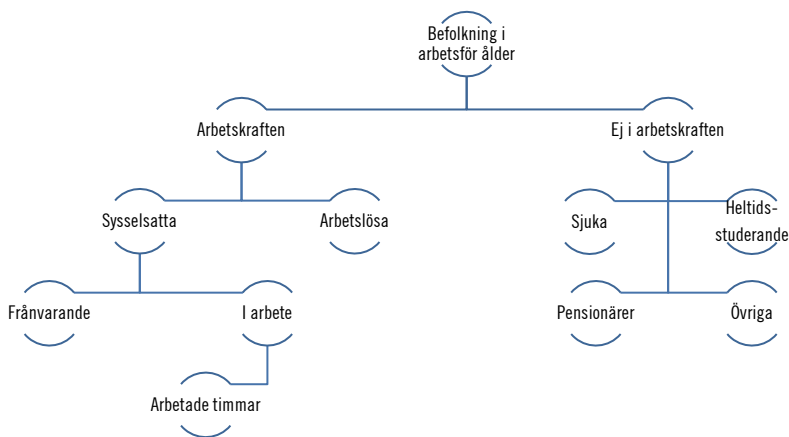
¹⁴ AKU är en urvalsundersökning som genomförs av SCB varje månad. Den är den enda källan med kontinuerliga uppgifter om den totala arbetslösheten och står för det officiella arbetslöshetsstalet.

¹⁵ En individ kan vara tillfälligt frånvarande från sitt arbete av flera skäl, exempelvis på grund av semester, föräldraledighet, tjänstledighet eller sjukdom.

¹⁶ Arbetslösa omfattar även personer som fått ett arbete som börjar inom tre månader, förutsatt att de skulle kunnat arbeta under referensveckan eller börja inom 14 dagar.

arbetslösa, förutsatt att de uppfyller kriterierna för arbetslöshet. De *sysselsatta* delas i sin tur upp efter om de var *i arbete* eller *frånvarande*. Summan av timmarna som de sysselsatta i arbete har arbetat utgör *arbetade timmar*, medan arbetade timmar per sysselsatt slutligen utgör *medelarbetstiden*. De individer som står utanför arbetskraften delas in efter orsaken till detta, där huvudorsakerna är: *sjuk*, *heltidsstuderande som inte söker arbete*, *pensionär* eller *övriga orsaker*.¹⁷

Figur 3.1 Befolkningsindelning i AKU



Källa: Statistiska centralbyrån.

3.2 Befolkningsutvecklingen

Den framtida befolkningsutvecklingen är central för att analysera utvecklingen på arbetsmarknaden och arbetade timmar på längre sikt. Basscenariot i denna bilaga utgår ifrån den befolkningsframskrivning som publicerades av SCB i april 2019 (Statistiska centralbyrån 2019). Befolkningsframskrivningen görs varje år och avser hela befolkningen fördelad på ålder, kön och födelselandsgrupper. SCB:s framskrivning 2019 sträcker sig till och med 2120.¹⁸ Framskrivningen bygger på antaganden om fertilitet, mortalitet och

¹⁷ Övriga orsaker är hemarbetande, deltidsstuderande, latent arbetssökande, ledig och övriga orsaker, däribland värnpliktiga.

¹⁸ 2070 är dock slutåret i SCB:s rapporter och Statistiska meddelanden.

migration, där de antaganden som rör den framtida in- respektive utvandringen utgör den mest osäkra faktorn (se appendix 3).

Den långsiktiga utvecklingen på arbetsmarknaden i basscenariot påverkas av befolkningstillväxten men också av befolkningens sammansättning m.a.p. ålder och födelseregion. Den sistnämnda påverkas av både framtida nettomigration och den migration som redan ägt rum.

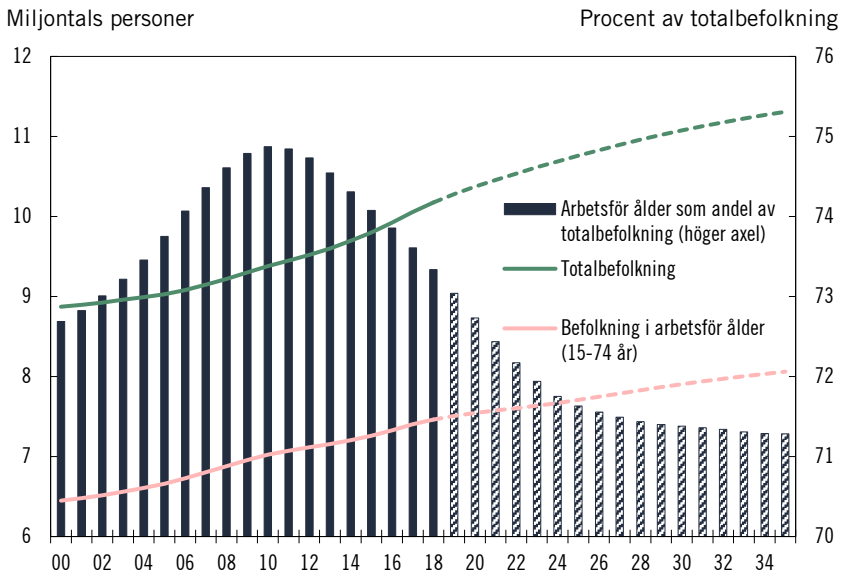
Andelen äldre i befolkningen ökar

Mellan 2000–2018 har befolkningen ökat med 0,7 procent per år i genomsnitt, men de senaste fem åren har tillväxttakten varit betydligt högre, 1,2 procent per år. År 2018 uppgick Sveriges befolkning till 10,2 miljoner personer. Enligt SCB:s befolkningsframskrivning väntas befolkningen växa med i genomsnitt 0,7 procent per år fram till 2028, för att därefter växla ner och växa med i genomsnitt 0,4 procent per år till 2035. År 2035 bedöms befolkningen sammanlagt ha ökat med 1,1 miljoner personer, till 11,3 miljoner personer.

Ökningstakten varierar mellan olika åldersgrupper. En trend är att antalet äldre, de som är 75 år eller äldre, antas öka snabbare än övriga åldersgrupper, både till följd av en ökande medellivslängd och att de stora födelsekullarna från 1940-talet når denna ålder. Det innebär att befolkningen i arbetsför ålder, 15–74 år, bedöms minska som andel av totalbefolkningen, från ca 73 procent 2018 till 71 procent 2035 (se figur 3.2).

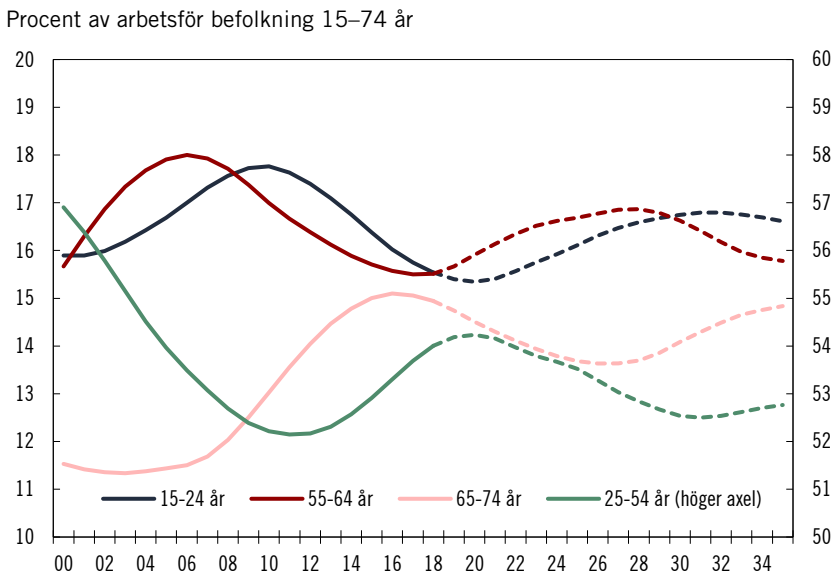
Även inom befolkningen i arbetsför ålder sker sammansättningsförändringar framöver. Åldersgruppen 25–54 år väntas minska som andel av befolkningen i arbetsför ålder (se figur 3.3). Samtidigt ökar andelen unga, 15–24 år, och andelen äldre, 55–64 år och 65–74 år.

Figur 3.2 Total befolkning och befolkning i arbetsför ålder



Anm.: Arbetsför ålder avser 15–74 år.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 3.3 Den arbetsföra befolkningens ålderssammansättning



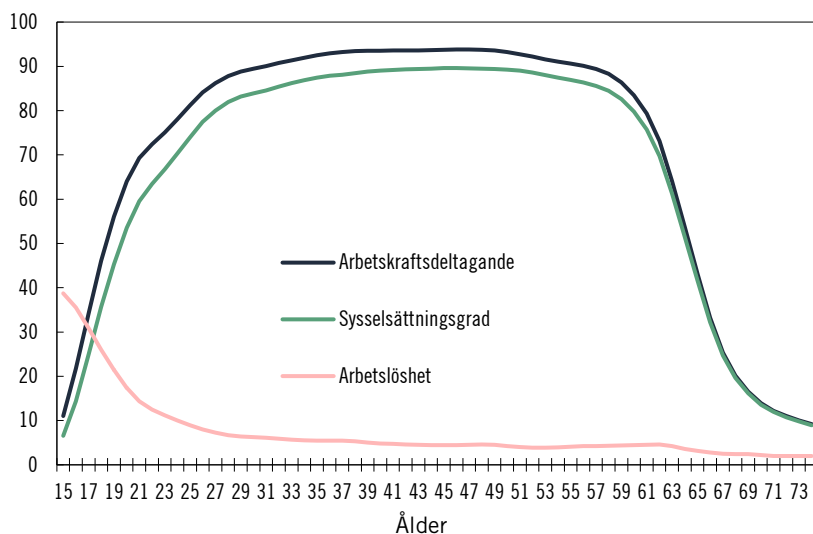
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ålderssammansättningen påverkar arbetsmarknaden

Eftersom deltagandet på arbetsmarknaden varierar över livsryckeln är den arbetsföra befolkningens ålderssammansättning viktig för utvecklingen av arbetskraften. Arbetskraftsdeltagandet, dvs. arbetskraften som andel av den arbetsföra befolkningen, är mycket lågt bland unga, men stiger med åldern när allt fler gör sin debut på arbetsmarknaden (se figur 3.4). Efter 60 års ålder minskar arbetskraftsdeltagandet tydligt. När fler i befolkningen är i åldrar med lågt arbetskraftsdeltagande kan det leda till att arbetskraften ökar långsammare än befolkningen. Detta kan dock motverkas om t.ex. arbetskraftsdeltagandet i de äldre åldersgrupperna ökar, vilket har skett under de senaste tio åren.

Figur 3.4 Arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet i olika åldrar, 2018

Procent av befolkningen resp. arbetskraften



Anm.: Data är utjämnad mellan åldrarna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta som andel av den arbetsföra befolkningen, och arbetslösheten, dvs. antalet arbetslösa som andel av arbetskraften, stiger respektive minskar snabbt med åldern bland unga. Bland de över 60 år minskar sysselsättningsgraden

i takt med arbetskraftsdeltagandet, medan arbetslösheten generellt sett inte ökar.

Även medelarbetstiden varierar med åldern. Ungdomar, 15–24 år, arbetar i genomsnitt färre timmar per vecka då de ofta är timanställda och arbetar parallellt med studier. Även äldre arbetar i genomsnitt färre timmar per vecka till följd av en högre sjukfrånvaro och/eller att arbete kombineras med pension.

Andelen utrikes födda fortsätter att öka i den arbetsföra befolkningen, även om migrationen minskar

I SCB:s framskrivning har migrationen större betydelse för befolkningsutvecklingen än den naturliga folkökningen. Samtidigt är migrationsframskrivningen mer osäker, eftersom migrationen varierar mer än fertilitet och mortalitet. Befolkningsförändringen utan migration är förhållandevis stabil.

I närtid bedöms nettomigrationen, dvs. antalet invandrade minus antalet utvandrade, uppgå till ca 50 000–60 000 personer per år, för att sedan minska till runt 30 000 personer per år fram till 2035. Det är i linje med nivåerna i början av 2000-talet (se tabell A3.2 i appendix 3). Sammantaget innebär det att utrikes föddas andel av den totala befolkningen antas öka från 19 procent 2018 till omkring 22 procent 2035. Den lägre nettomigrationen under senare delen av framskrivningsperioden bidrar till att den arbetsföra befolkningen växer i långsammare takt än de senaste åren.

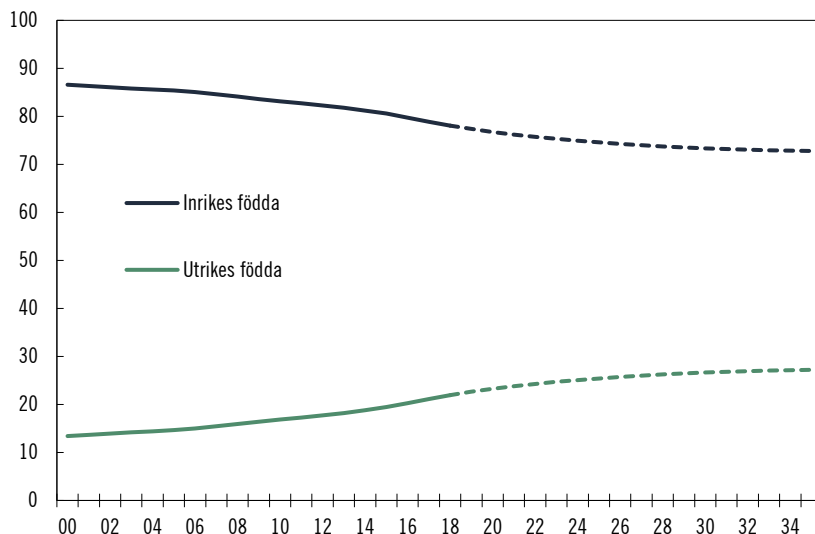
Migrationen antas påverka arbetsutbudet framöver på framför allt två sätt. För det första är de utrikes födda som invandrar till Sverige i genomsnitt yngre än inrikes födda, 27 år jämfört med 41 år bland den inrikes födda befolkningen 2018. Arbetsutbudet påverkas dessutom av tidigare migration då utrikes födda som kommit till Sverige innan 15 års ålder uppnår arbetsför ålder under framskrivningsperioden.¹⁹ Det leder till att andelen som är i arbetsför ålder är större bland utrikes födda än inrikes födda, 79 procent jämfört med 70 procent 2018. Andelen i arbetsför ålder väntas dessutom öka till 82 procent bland utrikes födda 2035, medan den minskar till 67 procent

¹⁹ Samtidigt som yngre i befolkningen går in i arbetsför ålder lämnar de äldre. Bland utrikes födda är dock antalet äldre som lämnar arbetsför ålder under framskrivningsperioden betydligt färre än de som träder in. Det motsatta gäller för den inrikes födda befolkningen.

bland inrikes födda. Detta leder till att andelen utrikes födda stiger bland befolkningen i arbetsför ålder (se figur 3.5).

Figur 3.5 Andelen inrikes och utrikes födda i befolkningen i arbetsför ålder

Procent av befolkningen 15–74 år

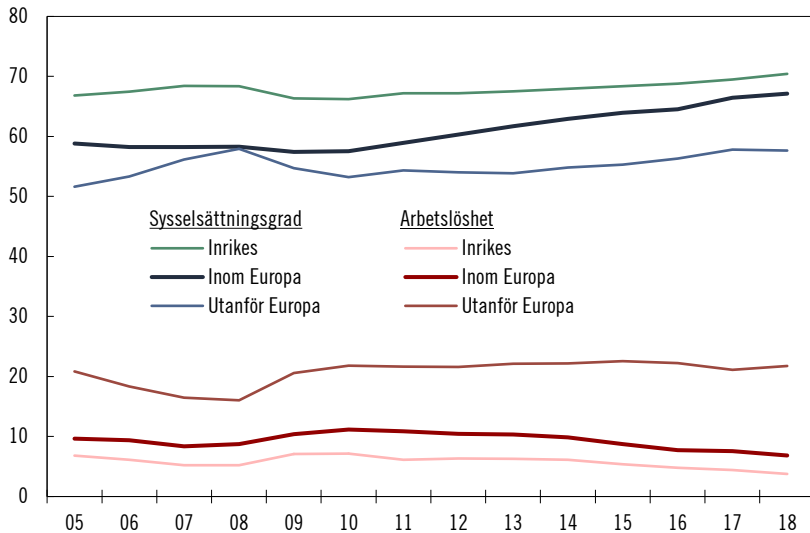


Källa: Statistiska centralbyrån.

För det andra har utrikes födda, i synnerhet de som är födda utanför Europa, en i genomsnitt svagare ställning på arbetsmarknaden än inrikes födda. De har lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet (se figur 3.6). Arbetskraftsdeltagandet ligger på ungefär samma nivå i båda grupperna i åldern 15–74 år, men det förklaras till stor del av en för arbetsmarknaden mer gynnsam ålderssammansättning bland utrikes födda. Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 20–64 år är betydligt högre bland inrikes än utrikes födda (se kapitel 4 i Långtidsutredningens huvudbetänkande för en fördjupning om de utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden). När grupper med relativt sett svag ställning på arbetsmarknaden ökar sin andel av befolkningen bidrar det till en svagare utveckling av sysselsättning och arbetade timmar, allt annat lika.

Figur 3.6 Sysselsättningsgrad och arbetslöshet efter födelseregion

Procent av befolkningen resp. arbetskraften 15–74 år



Anm.: Inom Europa avser personer födda inom Europa men utanför Sverige.
Källa: Statistiska centralbyrån.

3.3 Utvecklingen på arbetsmarknaden framöver

Basscenariot baseras fram till och med 2020 på de prognoser som presenterades i Budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1).²⁰ Därefter antas konjunkturläget nå ett balanserat resursutnyttjande, vilket innebär att inga nya störningar påverkar ekonomin från och med 2021. Från 2021 antas den demografiska utvecklingen vara styrande för arbetsmarknaden.

Antaganden i arbetsmarknadsscenariot

Basscenariot för utvecklingen på arbetsmarknaden till 2035 har gjorts med hjälp av den demografiska arbetsmarknadsmodellen AMOD. Basscenariot baseras på SCB:s befolkningsframskrivning och fångar därmed tillväxt och förändringar i befolkningens sammansättning. Det baseras också på arbetsmarknadsutfall från AKU

²⁰ Därmed har statistik och information fram till 6 augusti 2019 beaktats.

m.a.p. ålder, kön och födelseregion.²¹ I basscenariot antas oförändrat beteende. Det innebär att arbetsmarknadsstatus, så som arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet är konstanta på 2018 års nivå bland kvinnor och män med olika ålder och ursprung.^{22, 23}

Från antagandet om oförändrat beteende görs två undantag. För det första har arbetskraftsdeltagandet ökat trendmässigt under en längre tid, vilket till stor del beror på ett ökat arbetskraftsdeltagande bland såväl utrikes födda som äldre. Bland äldre förklaras utvecklingen delvis av att gruppen sjuka utanför arbetskraften har minskat i antal, till följd av förändringar i sjukförsäkringssystemet. Därför görs ett undantag från antagandet om oförändrat beteende i åldersgruppen 55–64 år. Undantaget innebär att det även fortsättningsvis antas vara färre individer som beviljas sjukersättning än som slutar uppbära ersättning, vilket leder till att gruppen sjuka utanför arbetskraften väntas fortsätta att minska under hela scenarioperioden.²⁴ Detta innebär att arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 55–64 år antas fortsätta att öka.

För det andra finns en parlamentarisk överenskommelse att reformera pensionssystemet som en följd av att medellivslängden bedöms stiga. Denna överenskommelse innebär bland annat stegvisa höjningar av åldersgränserna i pensionssystemet år 2020, 2023, 2026 och 2035. Förändringarna antas påverka individens pensionsbeslut och därför görs ytterligare undantag från antagandet om oförändrat beteende i form av att färre individer väljer att gå i pension. Det leder bland annat till ett ökat arbetskraftsdeltagande bland äldre (Se appendix 2 för ytterligare information om pensionsreformen).

Även andra aspekter, såsom befolkningens utbildningsnivå och de utrikes föddas vistelsetid i Sverige, kan ha betydelse för arbetsmarknadsutfallet men beaktas inte i basscenariot. Utbildning beaktas inte eftersom SCB:s befolkningsframskrivning inte är uppdelad efter utbildningsnivå. Vistelsetid bland utrikes födda beaktas inte på grund av bristande tillgång på statistik i AKU.

²¹ De födelseregioner som används är Sverige, Norden (exkl. Sverige), Europa (exkl. Norden) och utanför Europa.

²² Basscenariot baseras fram till och med 2020 på de prognoser som presenterades i Budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1). Först därefter, när resursutnyttjandet antas vara i balans, skrivs utvecklingen av arbetsmarknaden fram med hjälp av AMOD.

²³ Val av basår, dvs. det år som används som utgångspunkt, kan beroende på vilket konjunkturläge som råder under basåret, ha viss betydelse för scenariot. En känslighetsanalys där flera olika basår använts tyder dock på att effekten av val av basår blir relativt liten.

²⁴ Möjligheten att uppbära sjukersättning gäller till och med 64 års ålder varför dessa förändringar inte påverkar individer i åldersgruppen 65–74.

Arbetsmarknaden utvecklas långsammare framöver

Nedan redovisas utvecklingen på arbetsmarknaden i basscenariot fram till och med 2035.

Arbetskraft och arbetskraftsdeltagande bedöms utvecklas långsammare...

Arbetskraften och arbetskraftsdeltagandet påverkas främst av strukturella faktorer. Att konjunkturutvecklingen, under senare tid, har haft en mindre betydelse för arbetskraftens storlek syns t.ex. i den relativt modesta nedgången som skedde i arbetskraftsdeltagandet under finanskrisen 2008/2009 (se figur 3.7). Sedan dess har arbetskraften och arbetskraftsdeltagandet ökat starkt; mycket till följd av en stark befolkningstillväxt och ett ökat deltagande bland utrikes födda och bland äldre. Arbetskraften ökade i genomsnitt med 1,2 procent per år 2010–2018. Arbetskraftsdeltagandet steg under samma period från 70,5 procent till 73,1 procent, vilket är mycket högt, både historiskt sett och i internationell jämförelse.

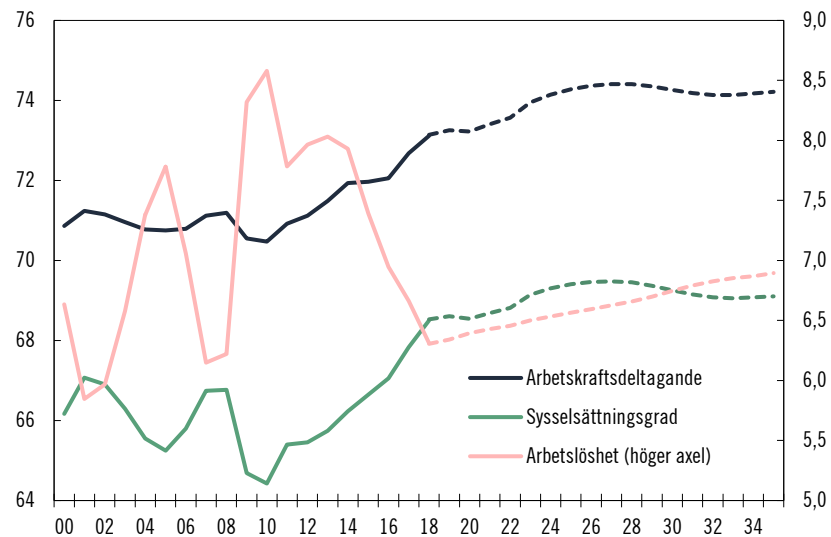
I basscenariot väntas arbetskraftstillväxten successivt mattas av till 2035, till följd av att befolkningen i arbetsför ålder växer långsammare när nettomigrationen blir lägre. I genomsnitt bedöms arbetskraften växa med omkring 0,5 procent per år, vilket är i linje med genomsnittet för tidsperioden 1980–2018. Højningarna av åldersgränserna i pensionssystemet och antagandet att färre står utanför arbetskraften till följd av sjukdom bedöms ha en positiv effekt på arbetskraften. Förändringarna i pensionssystemet bedöms främst påverka under de år lägsta åldern för ålderspension höjs. Effekten antas vara större 2026 och 2035 än 2020 och 2023 eftersom det är fler äldre som påverkas dessa år.

Arbetskraftsdeltagandet antas stiga fram till 2028, trots den avtagande tillväxttakten i arbetskraften. Ökningen beror framför allt på pensionsreformen och färre sjuka utanför arbetskraften. Efter 2028 bedöms arbetskraftsdeltagandet vara mer eller mindre oförändrat. Den demografiska utvecklingen har en positiv inverkan initialt i basscenariot, men övergår efterhand till att ha en negativ inverkan. Det är en följd av att andelen utrikes födda i arbetskraften antas öka framöver och att arbetskraftsdeltagandet i genomsnitt är lägre bland utrikes födda än inrikes födda.

Figur 3.7 Arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet

Procent av befolkningen 15–74 år

Procent av arbetskraften 15–74 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Fördjupningsruta 3.2 Arbetskraftsdeltagandet efter ålder och födelseregion

I denna fördjupning görs en detaljerad beskrivning av den förväntade demografiska utvecklingens effekt på arbetskraftsdeltagandet för olika delgrupper. En beskrivning m.a.p. olika åldersgrupper och en m.a.p. olika födelselandsgrupper.

Stora skillnader i arbetskraftsdeltagandet mellan olika åldersgrupper

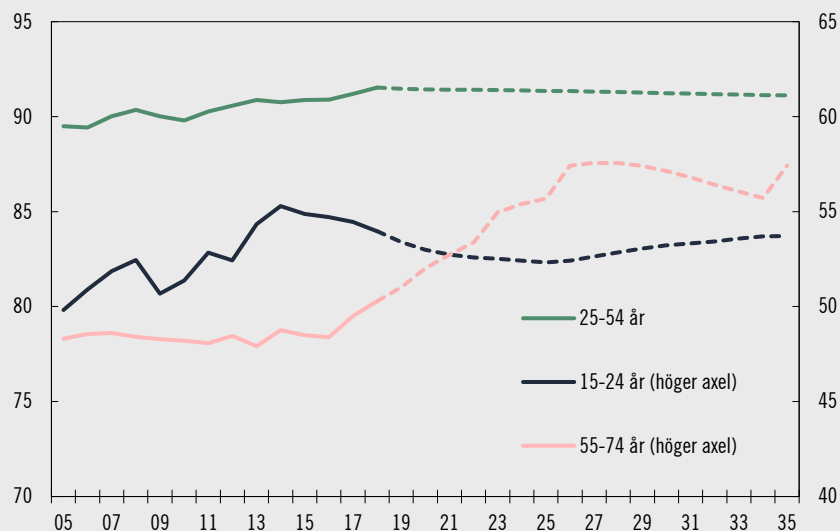
Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet i basscenariot skiljer sig tydligt mellan olika åldersgrupper. Ökningen i arbetskraftsdeltagandet antas framför allt ske bland de äldre (55–74 år). Det följer av att antagandena om pensionsreformen och färre sjuka enbart berör de äldre åldersgrupperna. Detta blir framför allt tydligt 2035 då åldersgränsen för allmän pension höjs till 65 år (se tabell A2.1 i appendix 2). Utvecklingen i åldersgrupperna 25–54 år och 15–24 år antas i stället förbli mer eller mindre oförändrad (se figur 3.8). Bland unga antas dock arbetskraftsdeltagandet minska något fram till 2025, framför allt till följd av en ökad andel 15–19-åringar, där arbetskraftsdeltagandet är lägre än bland de som är 20–24 år.

Olika ålderssammansättning mellan födelseregioner har stor betydelse för utvecklingen framöver

Både inrikes och inomeuropeiskt födda har en ålderssammansättning med en större andel äldre än de utomeuropeiskt födda, vilket innebär att dessa grupper bedöms påverkas mer av antagandena i basscenariot (se figur 3.9). Således väntas en tydligare ökning av arbetskraftsdeltagandet bland inrikes och inomeuropeiskt födda, medan utvecklingen bedöms förbli mer eller mindre oförändrad bland utomeuropeiskt födda. Andelen äldre (55–74 år) bland utomeuropeiskt födda väntas dock stiga över tid, vilket innebär att i slutet av basscenariot påverkas även denna grupp av pensionsreformen.

Figur 3.8 Arbetskraftsdeltagande efter ålder

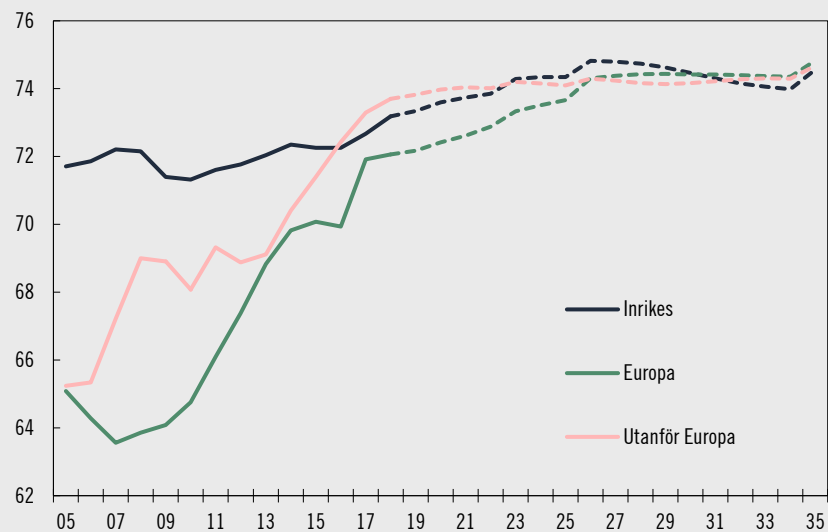
Procent av befolkningen i respektive åldersgrupp



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 3.9 Arbetskraftsdeltagande efter födelseregion

Procent av befolkningen 15–74 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

... och så även sysselsättning och sysselsättningsgrad

Till skillnad från arbetskraftsdeltagandet är sysselsättningsgraden mer konjunkturkänslig, till följd av arbetsgivares behov av att anpassa produktion och arbetsstyrka vid konjunkturförändringar. Detta var också tydligt under finanskrisen 2008/2009, då sysselsättningsgraden sjönk betydligt mer än arbetskraftsdeltagandet (se figur 3.7). Under konjunkturåterhämtningen efter finanskrisen har dock både sysselsättningen och sysselsättningsgraden utvecklats starkt. Sysselsättningen har i genomsnitt vuxit med 1,4 procent per år 2010–2018. Sysselsättningen har ökat i de flesta grupper, både med avseende på ålder och födelseregion. Sysselsättningsgraden har stigit från 64,4 procent 2010 till 68,5 procent 2018. Precis som arbetskraftsdeltagandet är sysselsättningsgraden mycket hög, även i internationella jämförelser.

Sysselsättningen väntas, precis som arbetskraften, öka långsammare i basscenariot. I genomsnitt antas sysselsättningen öka med 0,5 procent per år till 2035, vilket är i linje med den genomsnittliga tillväxttakten sedan 1980. Även sysselsättningen påverkas av den demografiska utvecklingen, men effekten antas vara något mindre positiv än för arbetskraften. Detta till följd av att andelen utrikes födda bedöms öka framöver, en grupp som i genomsnitt har lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än inrikes födda. Pensionsreformen och färre som står utanför arbetskraften till följd av sjukdom antas påverka sysselsättningen i motsvarande grad som arbetskraften. Sysselsättningsgraden bedöms initialt att minska något till följd av konjunkturavmattningen i ekonomin. Efter 2021 väntas den dock öka igen till 2027 för att sedan minska marginellt till 2035. Sammantaget bedöms sysselsättningen öka något långsammare än arbetskraften.

Arbetslösheten väntas stiga

Arbetslösheten, som i hög grad påverkas av både konjunkturrella och strukturella faktorer, har varierat mycket under 2000-talet. Arbetslösheten sjönk tydligt under högkonjunkturen 2006/2007 och ökade sedan kraftigt i samband med finanskrisen 2008/2009. Trots att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har stigit tydligt mellan 2010–2018, låg arbetslösheten länge kvar på en jämförelsevis

hög nivå. Under 2014–2018 minskade dock arbetslösheten, trots ett stort inflöde till arbetskraften.²⁵ Det var till stor del unga, 15–24 år, som drev nedgången.

Arbetslösheten bedöms bottna 2019 för att därefter successivt stiga till 2035, då den antas uppgå till strax under 7 procent (se figur 3.7). Ökningen av arbetslösheten i basscenariot drivs främst av den demografiska utvecklingen med en allt större andel utrikes födda.²⁶ Både pensionsreformen och antagandet om färre sjuka utanför arbetskraften bedöms få marginella effekter på arbetslösheten, då arbetslöshetsnivån bland de äldre som berörs av antagandena är förhållandevis låg.

Medelarbetstiden är oförändrad, så antalet arbetade timmar ökar i takt med sysselsättningen

De senaste årens starka sysselsättningsutveckling har medfört att även antalet arbetade timmar ökat i snabb takt. År 2010–2018 var ökningen i genomsnitt 1,6 procent per år, vilket kan jämföras med genomsnittet 2001–2009 på 0,2 procent. Utvecklingen har varit särskilt stark de senaste tre åren, med över 2 procent per år. Tillväxten bedöms dock bromsa in under kommande år, till ett genomsnitt på 0,5 procent per år, vilket är i linje med både arbetskraften och sysselsättningen.

Medelarbetstiden, dvs. antal arbetade timmar per sysselsatt, påverkas av konjunkturläget.²⁷ I en konjunkturuppgång ökar arbetsgivare först arbetstiden bland redan anställda, först därefter ökar de antalet anställda.²⁸ När konjunkturen i stället försämras sjunker således normalt medelarbetstiden.

²⁵ På kort sikt innebär ett stort inflöde till arbetskraften att arbetslösheten blir högre, då det tar tid för arbetsmarknaden att anpassa sig till ett större utbud av arbetskraft. Detta gäller särskilt när inflödet till stor del består av nyanlända utrikes födda. De nyanländas etablering på arbetsmarknaden försåras ofta av att många saknar jobbrelaterade nätverk och kompetenser anpassade för den svenska arbetsmarknaden. Andra faktorer som bidrar till arbetslösheten bland utrikes födda är svårigheter för arbetsgivare att värdera utländsk utbildning och yrkeskompetens, bristande kunskaper i svenska språket och diskriminering.

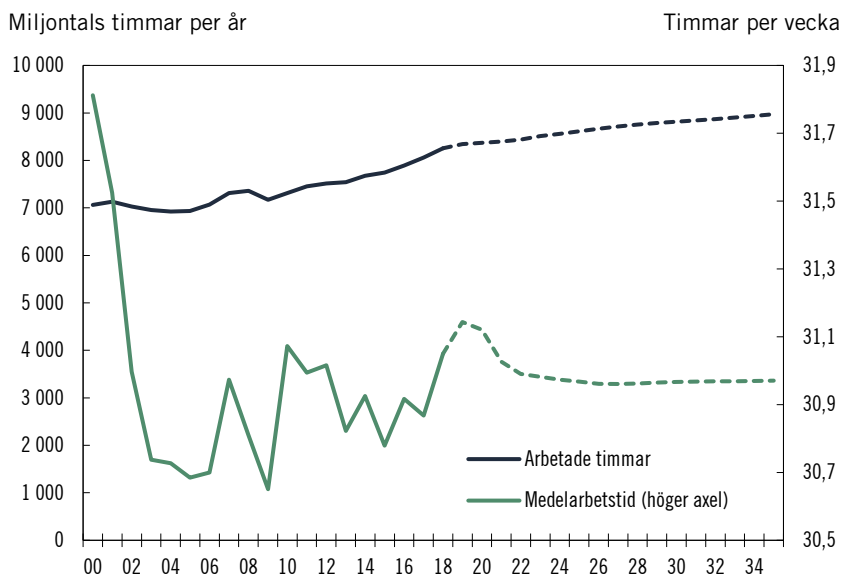
²⁶ Demografin har, i scenariot, den största betydelsen för arbetslösheten eftersom konjunkturen antas vara i balans efter 2021.

²⁷ Som tidigare nämnts påverkas medelarbetstiden även av demografin, ändrade normer, skatter och transfereringar, regler för frånvaro samt avtalade arbetstidsförkortningar.

²⁸ I en konjunkturuppgång är det dock samtidigt lättare för personer med en svagare förankring på arbetsmarknaden att få arbete. Dessa individer arbetar i genomsnitt färre timmar, vilket således har en dämpande effekt på medelarbetstiden.

I början av 2000-talet sjönk medelarbetstiden från mycket höga nivåer (se figur 3.10). I samband med finanskrisen 2008/2009 steg den något igen för att därefter vara relativt oförändrad på strax under 31 timmar per vecka. I basscenariot antas medelarbetstiden öka initialt för att från 2021 och framåt vara i princip oförändrad. Eftersom medelarbetstiden i basscenariot i princip antas vara oförändrad, drivs de arbetade timmarnas utveckling av sysselsättnings-tillväxten. Antagandenas effekt på antalet arbetade timmar är i princip den samma som effekten på sysselsättningen.

Figur 3.10 Arbetade timmar och medelarbetstid



3.4 Känslighetsanalys av sysselsättningsgraden

Osäkerheten är mycket stor vid långsiktiga scenarier. Basscenariot i denna bilaga bygger på ett antal centrala antaganden som är mer eller mindre osäkra. En del av dessa har mindre betydelse för resultat och slutsatser medan andra har stor betydelse. Att göra en känslighetsanalys är ett sätt att åskådliggöra osäkerheten i basscenariot och visa på vilka effekter förändrade antaganden får.

Antagandet om oförändrat beteende på arbetsmarknaden är centralt. Antagandet innebär att arbetsmarknadsstatus, som t.ex.

arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet, i ett långsiktigt perspektiv är konstanta på 2018 års nivå bland kvinnor och män med olika ålder och ursprung. De senaste åren har dock arbetskraftsdeltagandet trendmässigt ökat inom vissa delgrupper, i synnerhet bland utrikes födda (se figur 3.9). Andelen utrikes födda i den arbetsföra befolkningen ökar i SCB:s befolkningsframskrivning (se figur 3.5), vilket innebär att antagandet om utrikes föddas sysselsättningsgrad får allt större betydelse på sikt.

I detta avsnitt redovisas en känslighetsanalys i form av ett räkneexempel med högre respektive lägre sysselsättningsgrad bland utomnordiskt födda.

Högre respektive lägre sysselsättningsgrad bland utrikes födda

I exemplet med högre sysselsättningsgrad, antas sysselsättningsgraden bland utomnordiskt födda närma sig nivån bland inrikes födda och sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda minskar. Det antas ske dels genom ökat arbetskraftsdeltagande och dels genom lägre arbetslöshet enligt följande antaganden:

- Arbetskraftsgapet mellan inrikes och utomnordiskt födda halveras under en tioårsperiod. Detta antagande appliceras på varje enskild åldersgrupp för kvinnor respektive män.²⁹ Vid oförändrad arbetslöshet leder detta till ökad sysselsättningsgrad.
- Ytterligare bidrag till sysselsättningen sker genom att även arbetslöshetsgapet mellan inrikes och utomnordiskt födda halveras under loppet av en tioårsperiod.

Motsvarande antaganden, men i motsatt riktning görs i räkneexemplet med lägre sysselsättningsgrad. Det innebär att arbetskraftsgapet och arbetslöshetsgapet mellan inrikes och utomnordiskt födda i stället antas öka med lika mycket. Sysselsättningsgraden bland utrikes födda blir därmed lägre än i basscenariot och sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda blir större.

²⁹ Exempel: Arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda i en åldersgrupp är 40 procent och motsvarande arbetskraftsdeltagande bland samma grupp inrikes födda är 50 procent. Arbetskraftsdeltagandet i gruppen utrikes födda antas då vara 45 procent om tio år, dvs. gapet har halverats.

Produktiviteten antas vara oförändrad

Produktivitet och löner antas i bägge exemplen vara oförändrade. Det finns argument för både en högre och en lägre produktivitetstillväxt. En högre sysselsättningsgrad bland utrikes födda, där utbildningsnivån i genomsnitt är lägre, kan innebära att fler arbetar i sektorer i ekonomin där lönerna och produktiviteten är lägre, vilket skulle påverka löneutvecklingen och produktivitet utvecklingen negativt. Det finns också studier som pekar på att invandring leder till att inrikes födda eller utrikes födda med längre vistelsetid i landet i stället får mer kvalificerade jobb, vilket motverkar den negativa effekten på löne- och produktivitet utvecklingen (se Foged och Peri 2016).

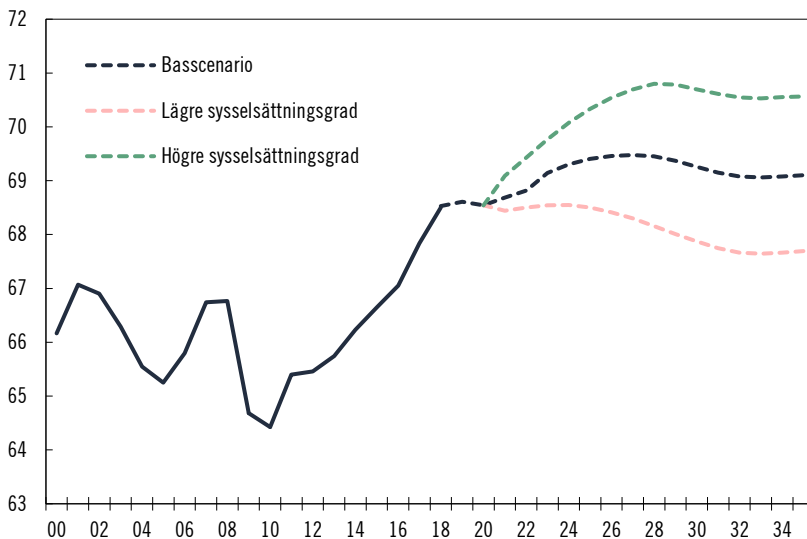
Effekter på arbetsmarknaden

I exemplet med minskat sysselsättningsgap mellan inrikes och utomnordiskt födda antas sysselsättningsgraden bli ca 1,5 procentenheter högre än i basscenariot (se figur 3.11). Den högre sysselsättningsgraden antas dels komma från ökat arbetskraftsdeltagande, ca 1 procentenhet högre än i basscenariot, dels från lägre arbetslöshet, ca 1 procentenhet lägre än i basscenariot (se figur 3.12).

I exemplet med lägre sysselsättningsgrad blir resultatet det omvända, dvs. sysselsättningsgraden blir ca 1,5 procentenheter lägre än i basscenariot och arbetslösheten blir ca 1 procentenhet högre än i basscenariot.

Figur 3.11 Sysselsättningsgrad, 15–74 år

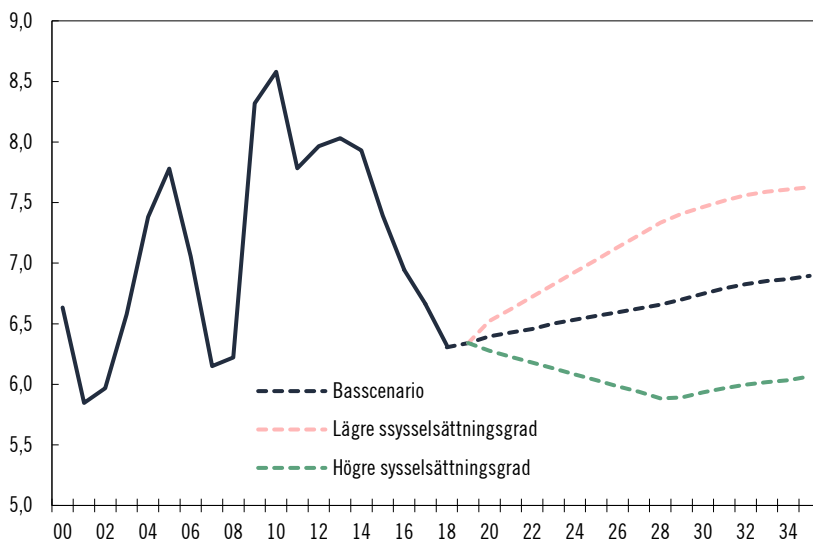
Procent av befolkningen



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 3.12 Arbetslöshet, 15–74 år

Procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.1 Arbetsmarknaden 2035

Andel av befolkningen respektive arbetskraften, 15–74 år

	Basscenario	Högre sysselsättningsgrad	Lägre sysselsättningsgrad
Arbetskraftsdeltagande	74,2	75,1	73,3
Sysselsättningsgrad	69,1	70,6	67,7
Arbetslöshet	6,9	6,1	7,6

Källa: Egna beräkningar.

Fler arbetade timmar leder till högre BNP

Antalet arbetade timmar i ekonomin har betydelse för BNP. Medelarbetstiden antas vara oförändrad i båda exemplen, vilket innebär att sysselsättningsförändringen leder till en lika stor förändring av antalet arbetade timmar. I exemplet med högre sysselsättningsgrad blir antalet arbetade timmar 2,1 procent högre år 2035 jämfört med basscenariot, och motsvarande lägre i exemplet med lägre sysselsättningsgrad. Effekten på BNP blir densamma då produktiviteten antas vara oförändrad (se tabell 3.2)

Tabell 3.2 Räkneexemplen jämfört med basscenariot, år 2035

Procentuell skillnad jämfört med basscenariot

	Högre sysselsättningsgrad	Lägre sysselsättningsgrad
Arbetade timmar	2,1	-2,1
Sysselsättning	2,1	-2,1
Arbetskraft	1,2	-1,2
BNP	2,1	-2,1

Källa: Egna beräkningar.

Effekter på de offentliga finanserna

En starkare sysselsättningsutveckling leder till högre skatteinkomster och lägre transfereringsutgifter, vilket förbättrar det offentliga sparandet och ökar utrymmet för ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar, givet att sparandet ska uppgå till en tredjedels procent av BNP. I det motsatta fallet, en svagare sysselsättningsutveckling, är effekten på de offentliga finanserna den motsatta. I

exemplet med högre sysselsättningsgrad ökar utrymmet för ofinansierade reformer med sammantaget ca 1 procent av BNP till 2035. I exemplet med lägre sysselsättningsgrad sker det motsatta, dvs. skatteuttaget skulle behöva höjas eller de offentliga utgifterna sänkas med motsvarande ca 1 procent av BNP till 2035 för att klara överskottsmålet.

4 Makroekonomisk utveckling

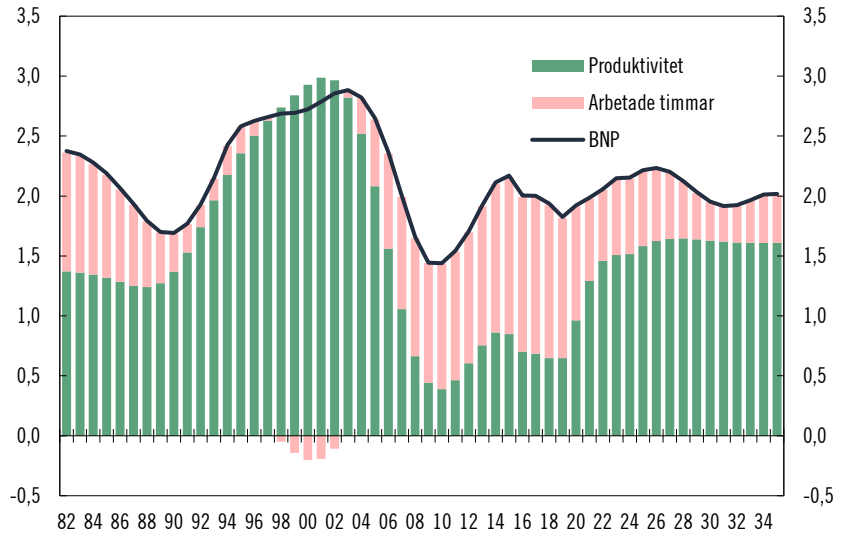
I detta kapitel beskrivs ett makroekonomiskt scenario till 2035. I basscenariot antas att inga nya störningar påverkar ekonomin. Det innebär att konjunkturläget inom ett par år går mot ett balanserat resursutnyttjande. En annan viktig utgångspunkt är att BNP-utvecklingen på längre sikt huvudsakligen bestäms av ekonomins utbudssida, dvs. tillväxten i produktivitet och antalet arbetade timmar.

4.1 BNP antas öka med ca 2 procent per år

I basscenariot antas BNP öka med drygt 2 procent per år 2019–2035. Det är nära genomsnittet för BNP-tillväxten sedan 1981 på 2,2 procent per år. BNP-tillväxten baseras på de antaganden som görs om utvecklingen av produktivitet och antalet arbetade timmar och som beskrivs mer i detalj i kapitel 2 och 3. Värt att notera är att antalet arbetade timmar, som har vuxit jämförelsevis snabbt sedan mitten på 2000-talet, framöver antas bidra i allt mindre utsträckning till BNP-utvecklingen (se figur 4.1). Det drivs främst av att tillväxten av befolkningen i arbetsför ålder antas dämpas väsentligt. Samtidigt antas produktiviteten, som utvecklats svagt i kölvattnet av finanskrisen, öka i linje med historiska tillväxttakter. Återhämtningen i produktivitetstillväxten antas dock ta tid. I tabell 5.1 redovisas ett antal nyckeltal från basscenariot.

Figur 4.1 Potentiell BNP, potentiell produktivitet och potentiellt arbetade timmar

Årlig procentuell förändring



Anm.: Potentiell BNP avser den nivå på produktionen som skulle kunna uppnås vid ett normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital. Potentiell BNP kan delas upp i potentiell produktivitet och potentiellt antal arbetade timmar.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 5.1 Nyckeltalstabell

Genomsnittlig årlig tillväxt, procent

	1981–2018	2019–2035
Försörjningsbalans¹		
BNP	2,2	2,1
Hushållens konsumtion	1,9	2,5
Offentlig konsumtion	1,2	0,8
Fasta bruttoinvesteringar	2,9	2,0
Export	4,8	3,2
Import	4,4	3,0
BNP per invånare ²	1,7	1,5
Produktivitet och arbetsmarknad		
Produktivitet ³	1,6	1,6
Produktivitet i näringslivet ³	2,1	2,0
Arbetade timmar ⁴	0,6	0,5
Medelarbetstid ⁵	0,1	0,0
Sysselsatta	0,5	0,5
Sysselsättningsgrad ⁶	66,9	69,1
Arbetslöshet ⁷	6,5	6,6
Arbetskraft	0,6	0,5
Arbetskraftsdeltagande ⁶	71,6	74,1
Befolkning, total ⁸	0,5	0,6
Befolkning, 15–74 år	0,5	0,4
Priser och räntor		
KPI	3,2	2,1
KPIF	2,5	2,0
Statslåneräntan ⁹	5,6	3,3

Anm.: Produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data. Sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år.

¹ Fasta priser, referensår 2018, ej kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges.

² BNP per person i totala befolkningen.

³ Avser genomsnitt från 1982–2018. Förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

⁴ Enligt nationalräkenskaperna (NR).

⁵ Avser arbetade timmar per år enligt NR dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU).

⁶ Procent av befolkningen.

⁷ Procent av arbetskraften.

⁸ Utfall för 2018 är ett beräknat årsmedelvärde.

⁹ Genomsnitt från 1986.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Långsammare tillväxt i BNP per capita

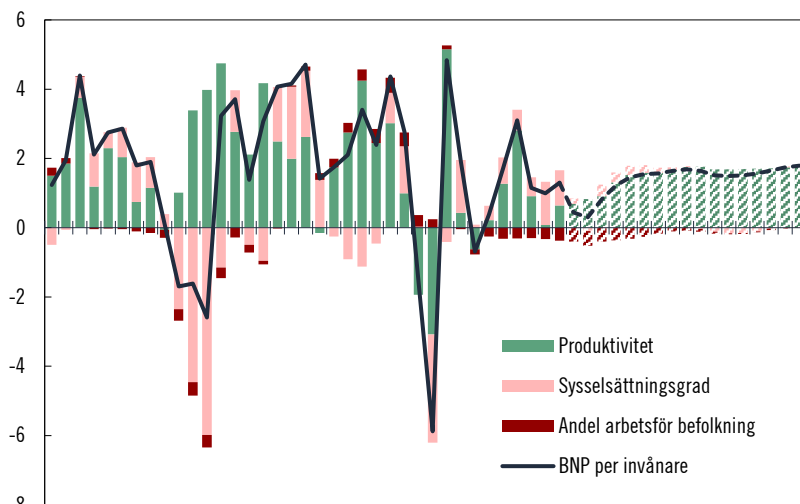
Ett lands ekonomiska välbefinnande kan mätas med BNP per capita, dvs. BNP som andel av antalet invånare i ett land. BNP mäter det samlade värdet av alla varor och tjänster som produceras inom landet, och en högre BNP per capita leder generellt till ett högre välbefinnande. Men måttet har också en rad begränsningar, exempelvis mäter det vare sig fördelnings- eller miljömässiga aspekter i ett samhälle. Jämförelser kan också vara känsliga för valet av tidsperioder.

BNP per invånare har ökat med i genomsnitt 1,7 procent per år sedan 1982. Även de senaste åren har BNP per invånare ökat i denna takt, vilket kan tyckas lågt givet att svensk ekonomi befunnit sig i en återhämtningsfas i spåren av finanskrisen. Det är framför allt en jämförelsevis svag produktivitet utveckling under dessa år som förklarar utvecklingen. Men även förändringar i den demografiska sammansättningen, som inneburit att en lägre andel av befolkningen är i arbetsför ålder (15–74 år), har bidragit. I figur 4.2 dekomponeras tillväxten i BNP per invånare med avseende på tillväxt i produktivitet, här beräknad som BNP per sysselsatt, sysselsättningsgrad och andel personer i arbetsför befolkning 15–74 år. Det kan konstateras att det framför allt är förändringar i produktivitet och sysselsättningsgrad som driver tillväxten i BNP per invånare. Bidraget från andelen personer i arbetsför ålder är i allmänhet litet och varierar mellan -0,4 och +0,4 procentenheter per år, med ett genomsnitt nära noll. Sedan 2012 har dock den demografiska utvecklingen bidragit negativt till tillväxten i BNP per invånare. Bidraget blir än mer negativt om den arbetsföra befolkningen definieras som andel personer i åldrarna 20–64 år.

Till 2035 antas BNP per invånare öka med i genomsnitt 1,5 procent per år. Det är något lägre än genomsnittet sedan 1980-talet. Den svagare utvecklingen beror i stor utsträckning på den demografiska sammansättningen (dvs. fler äldre och utrikes födda) och dess väntade påverkan på både andel personer i arbetsför ålder och i sysselsättning.

Figur 4.2 Tillväxt i BNP per invånare och bidrag från produktivitet, sysselsättning och andel i arbetsför befolkning 15–74 år

Procent respektive procentenheter



82 84 86 88 90 92 94 96 98 00 02 04 06 08 10 12 14 16 18 20 22 24 26 28 30 32 34

Anm.: Produktivitet beräknas som BNP per sysselsatt 15–74 år. BNP per invånare avser förändring i procent medan resterande variabler avser förändring i procentenheter.
Källor: SCB och egna beräkningar.

4.2 Försörjningsbalansens utveckling spelar roll för befolkningens välfärd

Ur ett välfärdsperspektiv kan det vara intressant att analysera hur det som produceras kommer invånarna till del. Det kan göras genom att undersöka hur försörjningsbalansen, dvs. efterfrågesidan i ekonomin, utvecklas över tid. Försörjningsbalansen beskriver definitionsmässigt vad produktionen används till. Den kan delas upp i fyra delar: hushållens konsumtion, offentlig konsumtion, investeringar och nettoexport. Av dessa delar är hushållens och den offentliga konsumtionen de mest centrala för befolkningens välfärd, då de ger en direkt nytta till invånarna. En ökad hushållskonsumtion per invånare betyder att hushållens materiella standard ökar eller att fler tjänster, som underlättar och förbättrar människors vardag, produceras. På liknande sätt innebär en ökad offentlig konsumtion ökade resurser till sjukvård, barnomsorg, skola och äldreomsorg. Investeringar är centrala för att öka produktionskapaciteten och

arbetsproduktiviteten i företag, myndigheter och samhället i stort. Detta sker exempelvis genom nyinvesteringar i teknik, infrastruktur och maskiner. Investeringarna är därmed viktiga för hushållens framtida välstånd. Nettoexporten beskriver hur stor del av produktionen i Sverige som förbrukas av andra än de som bor i landet. I avsnitten nedan följer en närmare beskrivning av de fyra områdenas utveckling.

Hushållskonsumtionens andel av BNP bedöms öka

Hushållskonsumtionen uppgick 2018 till 44 procent av BNP. Den bestod av utgifter för bl.a. livsmedel, bostäder, transporter, fritid och underhållning. Andelen var något lägre än det historiska genomsnittet sedan 1980-talet.

Det är i första hand hushållens inkomster som bestämmer hur mycket de kan konsumera. Hushållens inkomster kommer främst från arbete, offentliga transfereringar samt avkastning på sparande. I basscenariot antas det reala löneutrymmet växa i takt med produktiviteten i näringslivet. Under de kommande åren antas dock räntan att stiga. Det bidrar till en något högre konsumtionsutgifter, då utgifterna för hushållens bostadslån och andra krediter ökar. Konsumtionsandelen påverkas även av demografiska förändringar eftersom hushållens konsumtion följer ett livscykelmönster.

Hushållskonsumtionen antas öka med i genomsnitt 2,5 procent per år under perioden 2019–2035, vilket är högre än både genomsnittet sedan 1980 och den genomsnittliga BNP-tillväxten under samma period. Hushållskonsumtionens andel av BNP antas därmed stiga och hushållens sparande minska. Sparkvoten, dvs. hushållens sparande som andel av disponibel inkomst, antas minska från knappt 10 procent 2018 till knappt 3,5 procent 2035. Det kan förklaras av att befolkningen åldras. Enligt ekonomisk teori jämnar en individ normalt ut sin konsumtion över livet genom att spara under perioder med höga inkomster och dra ned på sitt sparande under perioder med lägre inkomster. I basscenariot antas dessutom att utträdesåldern från arbetsmarknaden ökar i enlighet med Pensionsöverenskommelsen. Det medför att hushållens sparande blir lägre än vad som annars hade varit fallet. Även uttag av premie- och tjänstepension registreras som ett negativt sparande.

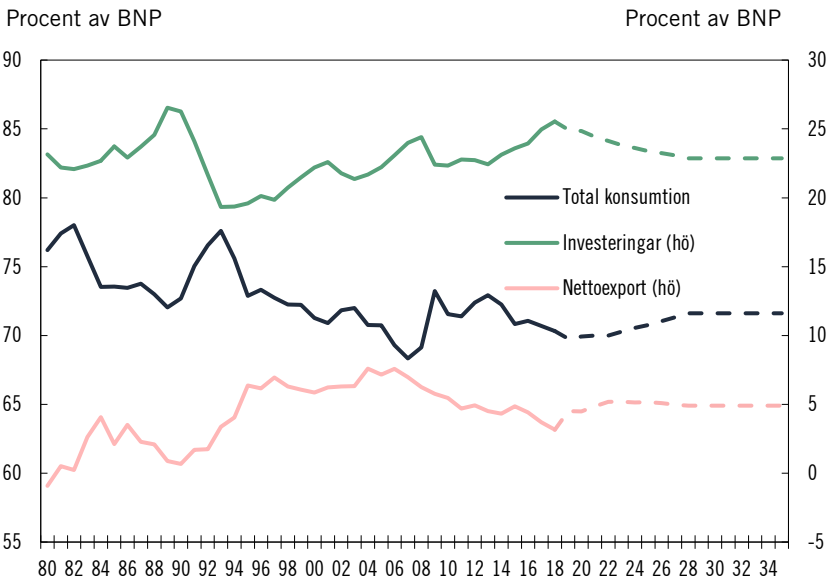
Den offentliga konsumtionen antas öka i takt med befolkningstillväxten

Den offentliga konsumtionen följer en bedömning av de demografiskt betingade behoven i basscenariot. Detta innebär att framtida generationer ges tillgång till samma mängd sjukvård eller äldreomsorg som 2020, mätt som en oförändrad resursinsats i form av tex. arbetade timmar och insatsvaror per brukare. Framför allt andelen unga och äldre i befolkningen ökar, åldersgrupper som tenderar att utnyttja de skattefinansierade tjänsterna mer än personer i arbetsför ålder. De offentliga konsumtionsutgifterna påverkas även av hur kostnaden för att producera dessa tjänster utvecklas, dvs. timlönen för dem som arbetar i offentlig sektor, samt lokalhyror och priset på andra nödvändiga insatsfaktorer. Den framtida utvecklingen av de offentliga konsumtionsutgifterna speglar därmed en utveckling där ambitionsnivån för det offentliga åtagande konstanthålls på 2020 års nivå.

Historiskt sett har antalet producerade tjänster ökat snabbare än vad som varit demografiskt motiverat. Mellan 2000–2018 ökade exempelvis de faktiska offentliga konsumtionsutgifterna i volym med ca 1,2 procent per år, eller med ca 24 procent. Detta kan jämföras med den konsumtionsförändring som var demografiskt betingad, beräknad på samma sätt som i basscenariot, vilken var ca 14 procent, eller ca 0,7 procent per år. Jämförelsen visar att konsumtionen ökat med ca 0,5 procent per år utöver de demografiska behoven, vilket kan ses som en ambitionshöjning för de skattefinansierade verksamheterna. En sådan ambitionshöjning antas inte i basscenariot.

Den totala inhemska konsumtionen, dvs. hushållens och den offentliga sektorns konsumtion, har som andel av BNP varit jämförelsevis låg under senare år (se figur 4.3). Under scenarioperioden antas den totala inhemska konsumtionen stiga något, till knappt 72 procent av BNP.

Figur 4.3 Total konsumtion, investeringar och nettoexport



Anm.: Nettoexport avser export minus import.
 Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Investeringsandelen väntas minska

En av de viktigaste drivkrafterna för produktivitetstillväxten är utvecklingen av investeringarna. Investeringarnas andel av BNP har ökat trendmässigt sedan mitten på 1990-talet (se figur 4.3). Det förklaras delvis av ett ökat bostadsbyggande. Inte minst de senaste åren har bostadsbyggandet ökat snabbt i Sverige.

Framöver antas investeringarnas andel av BNP att minska till följd av lägre tillväxt i bostadsinvesteringarna men också som en följd av att tillväxten investeringarna i övriga näringslivet väntas bli lägre. Under perioden 2019–2035 antas antalet arbetade timmar öka långsammare än under 2000–2018. Behovet av nytt kapital och därmed investeringar antas därmed bli lägre. År 2035 antas investeringarnas andel av BNP uppgå till närmare 24 procent.

Handelsbalansen antas vara i det närmaste oförändrad

Sverige är en liten öppen ekonomi. Exporten av varor och tjänster motsvarade 2018 omkring 45 procent av BNP. Svensk export går i stor utsträckning till närliggande länder, såsom Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland, men även till stora ekonomier som USA och Kina. Det innebär att exportutvecklingen i stor utsträckning följer utvecklingen i bland annat Europa. Utrikeshandeln ökade markant från mitten på 1990-talet fram till finanskrisen. Därefter har utvecklingen stagnerat. 2018 var exportens andel av BNP på ungefär samma nivå som i mitten av 00-talet. I scenario antas handelsbalansen, dvs. nettoexportens andel av BNP, i genomsnitt uppgå till knappt 5 procent. Det är något högre än genomsnittet sedan mitten på 00-talet (se figur 4.3).

4.3 Inflationen väntas stiga mot 2 procent

Under 2017 och 2018 har inflationen, mätt med konsumentprisindex med fast ränta (KPIF), legat nära Riksbankens inflationsmål om 2 procent. Under 2019–2021 väntas dock KPIF-inflationen återigen bli lägre än 2 procent, för att varaktigt nå 2 procent 2022.

I takt med att reporäntan och bolåneräntorna antas stiga ökar hushållens räntekostnader. Det gör att inflationen mätt med KPI blir högre än inflationen mätt med KPIF. Under perioden 2022–2024 antas KPI öka med knappt 3 procent per år, och bedöms nå 2 procent först år 2028. Därefter antas Riksbanken ha normaliserat penningpolitiken, varpå inflationen kvarstår på 2 procent.

4.4 Gradvis normalisering av penningpolitiken

Den långsiktiga styrräntan kan analyseras utifrån den reala räntan, dvs. nominell styrränta minus inflation. På lång sikt antas inflationen vara stabiliserad vid inflationsmålet och BNP-tillväxten antas vara vid sin potentiella nivå. I många makroekonomiska modeller är ett vanligt resultat att den reala räntan då också är vid sin potentiella (eller neutrala) nivå, det vill säga vid den nivå då penningpolitiken varken är stimulerande eller åtstramande.

Den neutrala reala räntan fluktuerar över tid. Detta beror på strukturella faktorer som påverkar sparande och investeringar i ekonomin. Den neutrala räntan är inte observerbar, men den kan skattats med hjälp av olika makroekonomiska modeller (se till exempel Holston et. al 2017 samt Riksbanken 2018). Dessa modeller visar att den neutrala räntan sjunkit trendmässigt under de senaste 30 åren. Detta har varit en global trend och reala räntor har sjunkit i såväl USA, Europa som i Sverige.

Orsakerna till den globala räntenedgången har diskuterats. Ett antal globala strukturella faktorer, som både har påverkat sparandet och investeringsviljan, har lyfts fram som bakomliggande orsaker (se Rachel och Smith 2015 för en övergripande genomgång av orsakerna till fallande räntor). En av de faktorer som påverkat sparandet är en åldrande befolkning, som kan ha bidragit till ett ökat sparande och lägre räntor. Även investeringsviljan har sjunkit på grund av exempelvis en lägre produktivitetstillväxt, vilket minskat efterfrågan på kapital och fått räntor att falla. Det demografiska trycket nedåt på realräntorna kan dock komma att avta i takt med att äldre avvecklar sitt sparande, men det mesta tyder på att neutrala räntor fortsatt kommer att vara relativt låga i ett historiskt perspektiv.

Ränteutvecklingen i Sverige har till stor del påverkats av globala trender. Dessa trender har gjort att den reala räntan legat under den potentiella BNP-tillväxten i Sverige under en lång period. I bas-scenariot antas därför den reala räntan till en början vara lägre än den potentiella tillväxten. I slutet av framskrivningsperioden bedöms dock den reala styrräntan närma sig den potentiella tillväxten, som då antas uppgå till ca 2 procent. Detta innebär att den nominella styrräntan antas uppgå till ungefär 4 procent i långsiktig jämvikt.

Statslåneräntans utveckling

I basscenariot är inte bara styrräntans nivå viktig, utan även nivån för statslåneräntan. För att bestämma nivån på statslåneräntan på lång sikt kan man utgå ifrån styrräntan och justera för historiska skillnader mellan styrräntan och räntan på statsobligationer. En del av denna skillnad utgörs av en löptidspremie som kompenserar investerare för att investera i värdepapper med lång löptid i stället för att kontinuerligt förnya investeringar i värdepapper med kort

löptid under samma tidsperiod. Denna löptidspremie har troligtvis sjunkit i samband med Riksbankens köp av statsobligationer. Statsobligationsräntorna har varit historiskt låga sedan Riksbanken började med obligationsköp i februari 2015. I takt med att Riksbankens innehav av obligationer förfaller förväntas löptidpremierna stiga och den genomsnittliga statslåneräntan mellan fem och tio år antas uppgå till strax över 4 procent 2028.

Det pågår en diskussion om huruvida det har etablerats ”ett nytt normalläge” där det mer permanent kan förväntas låga marknadsräntor, som då skulle komma att ligga under BNP:s nominella tillväxttakt. Om det skulle vara fallet skulle det kunna vara rationellt att öka den statliga upplåningen. Det är dock mycket osäkert om ett nytt normalläge för räntan verkligen har etablerats. En erfarenhet från tidigare kriser är att räntan snabbt kan stiga och BNP:s tillväxttakt falla. En skuld som bedömdes vara hållbar kan då snabbt komma att öka och kräva en drastisk omläggning av finanspolitiken. I basscenariot antas att marknadsräntorna återgår till en mer normal nivå under de närmaste tio åren. De offentligfinansiella konsekvenserna av en fortsatt låg statsskuld ränta diskuteras vidare i avsnittet om offentliga finanser.

4.5 Finanspolitiken antas vara neutral

Den offentliga sektorns finanser har redovisat överskott 2015–2018. Ett lägre överskott förväntas 2018 och 2019 jämfört med 2017. Finanspolitiken bedöms vara neutral 2019–2020, i den mening att det strukturella sparandet för offentlig sektor i stort sett väntas vara oförändrat mellan 2018 och 2020. Därefter antas finanspolitiken bedrivas så att överskottsmålet uppnås och är därmed fortsatt neutral. Detta diskuteras mer utförligt i avsnittet om offentliga finanser (se kapitel 6).

5 Strukturuomvandling

I detta kapitel analyseras strukturuomvandlingen till 2035. Givet den aggregerade efterfrågebilden som beskrivits i tidigare kapitel beräknas efterfrågan på varor och tjänster för näringslivets olika branscher med hjälp av Konjunkturinstitutets miljöekonomiska modell EMEC. Efterfrågebilden, produktivitetsutvecklingen i olika branscher och ekonomisk politik bestämmer då strukturuomvandlingen, det vill säga hur förädlingsvärdets och sysselsättningens fördelning mellan branscherna i näringslivet förändras. EMEC-modellen säkerställer att scenariot är internt konsistent, det vill säga att relativpriser utvecklas så att utbudet av varor och tjänster överensstämmer med efterfrågan och att det råder allmän jämvikt. Framskrivningarna är osäkra. Syftet är dock inte att ta fram en prognos för enskilda branscher utan att ge en sammanhängande bild över näringslivet i framtiden, betingat av ett antal förutsättningar.

Sveriges klimatmål uppfylls inte i basscenariot eftersom i dag beslutade styrmedel inte bedöms vara tillräckligt verkningsfulla. I avsnitt 5.4 beskrivs därför strukturuomvandlingen i en alternativ beräkning där de svenska klimatmålen nås genom en höjning av koldioxidskatten.

Inledningsvis beskrivs EMEC-modellen med dess data och framskrivningsmetod. Därefter beskrivs strukturuomvandlingen i basscenariot, och slutligen i den alternativa beräkningen.

5.1 Modell, data och framskrivningsmetod

EMEC (Environmental Medium Term Economic Model) är en allmänjämviktsmodell som fångar samspelet mellan olika delar i den

svenska ekonomin.³⁰ Modellen har ett särskilt fokus på hur olika energibärare produceras och konsumeras och hur detta ger upphov till olika typer av utsläpp. Modellen lämpar sig särskilt väl för att studera effekter på den ekonomiska tillväxten och strukturuomvandlingen när den ekonomiska politiken ändras. Grunden i modellen utgörs av ett antal ekonomiska aktörer som interagerar med varandra genom att efterfråga och bjuda ut varor och tjänster på marknaden. Aktörerna i fråga är hushåll, företag i näringslivsbranscherna, investeringsföretag, import- och exportföretag samt den offentliga sektorn.

Modellen innehåller sex representativa hushåll som definieras utifrån inkomst (över/under medianinkomst) och bostadsort (glesbygd, tätort eller storstad). Hushållen äger arbetskraft och kapitalvaror och får inkomst från att sälja arbetade timmar och kapitaltjänster, samt transfereringar från den offentliga sektorn. Hushållen sparar en andel av sin inkomst för köp av kapitalvaror och använder resten till att efterfråga varor, tjänster och fritid för privat konsumtion. Hushållen skiljer sig åt med avseende på varifrån deras inkomster kommer (låginkomsthushåll får till exempel en större andel av sin inkomst från transfereringar), och vad gäller sammansättningen av deras konsumtionskorg (glesbygdshushåll lägger exempelvis en större andel av sin inkomst på uppvärmning). De antas fatta sina konsumtionsbeslut för att maximera sin nytta, givet deras inkomstnivå och rådande priser. Hushållens optimeringsproblem är statistiskt i den meningen att de endast tar hänsyn till information från innevarande tidsperiod.

Modellen innehåller representativa företag i 32 näringslivsbranscher, klassificerade utifrån SNI-koder. För att göra analysen av strukturuomvandlingen mer överskådlig redovisas de 32 näringslivsbranscherna i 17 branschaggregat. Varje företag producerar och säljer varor och tjänster och efterfrågar arbetskraft och kapitaltjänster, samt varor och tjänster som insatsfaktorer i sin produktion. Modellen innehåller också ett representativt investeringsföretag som producerar och säljer kapitalvaror och efterfrågar varor och tjänster som insatsfaktorer, samt ett representativt import- respektive exportföretag. Exportföretaget säljer exportvaror i utbyte mot

³⁰ En populärvetenskaplig beskrivning av EMEC återfinns i Konjunkturinstitutet (2015). En komplett beskrivning av den senaste versionen av modellen kommer att publiceras under 2020. Nuvarande modellversion har samma övergripande struktur och funktionssätt som tidigare versioner av EMEC, se exempelvis Konjunkturinstitutet (2006).

utländsk valuta, medan importföretaget gör tvärtom. Växelkursen bestäms endogent, men det antas att Sverige är så litet att världsmarknadspriserna inte kan påverkas, som därför betraktas som givna. Vidare antas att alla företag fattar sina beslut för att maximera vinster. Perfekt konkurrens råder på alla marknader, vilket tillsammans med ett antagande om konstant skalavkastning innebär att företagen inte gör några övervinster.

Den offentliga sektorn finns representerad både som producent och som konsument. Den producerande delen fungerar precis som näringslivsbranscherna, vilket innebär att den producerar huvudsakligen tjänster med hjälp av insatsfaktorer. På utgiftssidan använder den offentliga sektorn sina inkomster, som främst utgörs av skatteintäkter, till offentlig konsumtion och transfereringar till hushållen.

Varje aktör i ekonomin löser sitt (statiska) optimeringsproblem vid varje tidpunkt för vilken modellen löses. En lösning i modellen innebär att alla marknader klarerar, och att produktionsnivåerna, relativpriserna och inkomstnivåerna utgör en statisk jämvikt.

Ekonomisk tillväxt i modellen drivs av att arbetskraften växer, till följd av befolkningstillväxt, samt av att arbetsproduktiviteten i näringslivet ökar. I takt med att ekonomin växer ökar investeringarna i fysiskt kapital. Detta gör att kapitalstocken växer, vilket förstärker den ekonomiska tillväxten. Omvärldens efterfrågan på svensk export antas öka något snabbare än ekonomins tillväxttakt, vilket innebär att omvärlden antas ha en minst lika stark ekonomisk tillväxt som Sverige. Dessutom antas att världshandeln ökar snabbare än världens samlade BNP, vilket också bidrar till ökad efterfrågan på svenska exportprodukter.

Sveriges ekonomi påverkas även av såväl energiprisförändringar som beslutad energi- och klimatpolitik. Det finns med i form av

stigande priser på råolja och på utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandelssystem³¹, borttagna nedsättningar av energi- och koldioxidskatten i vissa branscher, BNP-indexering³² av punktskatter på bensen och diesel, samt reduktionsplikt för biodrivmedel.³³ Modellen kalibreras till SCB:s national- och miljöräkenskaper från 2015³⁴ och justeras så att den ekonomiska utvecklingen i basscenariot till 2035 är densamma som beskrivs i kapitel 4.

5.2 Branschvisa produktivitetsantaganden

Den genomsnittliga produktivitetstillväxten i näringslivet, mätt som arbetsproduktivitet, antas bli 2,0 procent per år från 2020 till 2035. Eftersom produktivitetstillväxten är lägre mellan 2015 och 2020 blir den genomsnittliga årliga produktivitetsökningen 1,6 procent 2015–2035.

Den antagna produktivitetstillväxten i de olika branscherna tar sin utgångspunkt i de genomsnittliga tillväxttakterna 1995–2015, men överlag antas något lägre tillväxttakter än historiskt för att reflektera att den aggregerade produktivitetstillväxten i näringslivet blir lägre än under perioden 1995–2015. Produktivitetstillväxten antas dock bli mer jämnt fördelad mellan varu- och tjänstesektorer än tidigare. Historiskt har produktiviteten ökat betydligt snabbare i de varuproducerande sektorerna än i tjänstesektorerna. Den höga tillväxttakten i varubranscherna 1995–2015 har framför allt drivits av *verkstadsindustri*, SNI 25–33. Produktivitetstillväxten i denna

³¹ EU ETS (Emission Trading System) är EU:s utsläppshandelssystem för utsläpp från förbränningsanläggningar och andra större anläggningar inom tung industri och kraft- och värmeproduktion. De utsläpp som inte täcks av EU ETS faller under EU:s Effort Sharing Regulation (ESR), ofta kallad ”den icke-handlande sektorn”. Priset på utsläppsrätter inom EU ETS antas utvecklas enligt EU-kommissionens beräkningsförutsättningar, se Energimyndigheten (2019).

³² Energi- och koldioxidskatten på bensen och diesel höjs i normalfallet varje år med konsumentprisindex plus två procent; se Finansdepartementet (2018), avsnitt 8.7. Utöver historiska skatteförändringar antas detta gälla från 2020 och framåt.

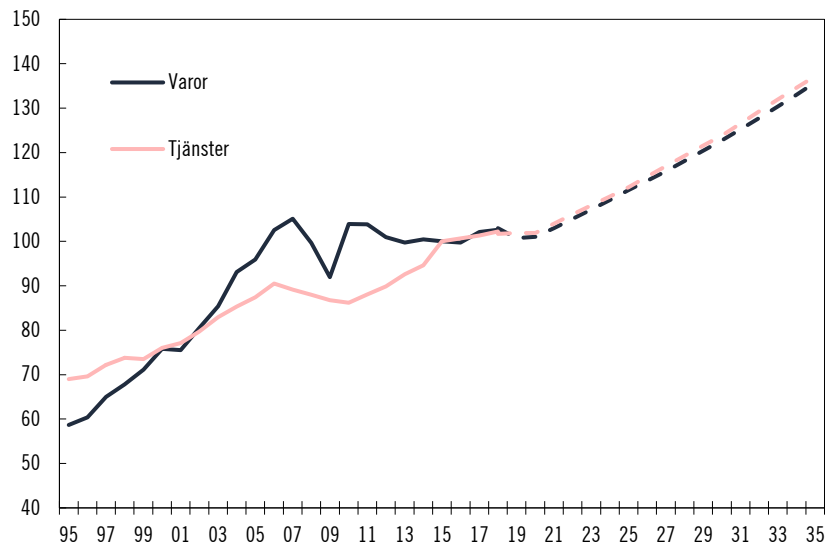
³³ Reduktionsplikten innebär att fossil bensen och diesel måste blandas ut med biodrivmedel; se Miljö- och energidepartementet (2017). I modellens basscenario antas ökad ambitionsnivå för reduktionsplikten till 2020, och därefter antas den ligga på samma nivå till 2035.

³⁴ Modellresultaten som visas här baseras på data för 2015 som publicerats före år den allmänna översynen av nationalräkenskaperna 2019.

bransch antas i framtiden bli mer i linje med näringslivet i stort.³⁵ Eftersom *verkstadsindustri* är den största av varubranscherna påverkar detta den genomsnittliga produktivitetstillväxten i varuproduktionen betydligt. Det antas dessutom att tjänstebanscher kommer ha lika goda förutsättningar att automatisera som varubanscher i framtiden, framför allt genom digitalisering. Mot denna bakgrund förefaller det inte troligt att den starka produktivitetstillväxt som historiskt präglade varuproduktionen i förhållande till tjänsteproduktionen kommer att bestå till 2035. I stället antas att produktiviteten ökar ungefär lika snabbt i varubanscher som i tjänstebanscher (1,5 respektive 1,6 procent per år i genomsnitt). De antagna tillväxttakterna illustreras i figur 5.1.

Figur 5.1 Produktivitet i varu- och tjänstebanscher

Förädlingsvärde (fasta priser) per arbetad timme (index 2015=100)



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

³⁵ Produktivitetstillväxten i branschen *verkstadsindustri* var i genomsnitt 5,3 procent per år under den historiska perioden, vilket är betydligt högre än den genomsnittliga produktivitetstillväxten i varubanscher (2,7 procent per år). Här bör noteras att den starka produktivitetstillväxten i branschen 1995–2015 delvis berodde på Ericsson, som huvudsakligen återfanns i *verkstadsindustri*. Från 2015 återfinns Ericsson emellertid i tjänstebanschen *kommunikation* i nationalräkenskaperna.

Produktivitetstillväxten i de olika branscherna redovisas i tabell 5.1. Historiskt har *kemisk industri* (inklusive raffinaderier och läkemedelsindustrin), *verkstadsindustri* (inklusive fordonsindustri), *handel* samt *kommunikationsverksamhet* haft den snabbaste produktivetsutvecklingen, och så antas även bli fallet till 2035.

Tabell 5.1 Arbetsproduktivit

Genomsnittlig årlig procentuell förändring (geometriska medelvärden)

SNI 2007	Bransch	1995–2015	2015–2035
01–03 (A)	Jord- och skogsbruk	2,4	0,8
05–09 (B)	Mineralutvinning	-1,0	0,8
10–15	Livsmedelsindustri, m.m.	2,0	1,9
16	Trävaruindustri	2,6	1,3
17–18	Massaindustri, m.m.	3,0	1,8
19–22	Kemisk industri, m.m.	3,8	2,5
23	Mineralproduktindustri	2,2	1,6
24	Järn- och andra metallverk	0,7	2,5
25–33	Verkstadsindustri	5,3	2,7
35–39 (D,E)	El, värme, vatten, m.m.	0,7	0,2
41–43 (F)	Byggverksamhet	0,6	0,3
01–43	Varor totalt	2,7	1,5
45–47 (G)	Handel	3,3	2,3
49–53 (H)	Transport och magasinering	1,5	1,3
55–56 (I) samt 85–98 (P,Q,R,S,T)	Hushållstjänster	0,1	0,5
58–63 (J)	Kommunikation	5,1	3,1
64–66 (K) samt 69–82 (M,N)	Banker och företagstjänster	1,8	1,2
68 (L)	Fastighetsverksamhet	0,3	0,9
45–98	Tjänster totalt	1,9	1,6
	Totala näringslivet	2,3	1,6

Anm.: Redovisningen bygger på data som publicerats före översynen av nationalräkenskaperna 2019. För fullständiga branschbeskrivningar, se www.sni2007.scb.se.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

För några branscher antas produktivitetstillväxten bli högre än historiskt. *Grwoibranschen* har haft en i genomsnitt negativ utveckling 1995–2015. Detta kan delvis förklaras av omfattande nyinvesteringar, som tagit mycket kapital och arbetskraft i anspråk, men

som 2015 ännu inte genererat motsvarande produktionsökning.³⁶ I takt med att produktionen väntas öka kommer även produktiviteten att öka. Stållbranschen, som ingår i *järn- och andra metallverk*, möter stark internationell konkurrens, framför allt från Kina. Detta antas leda till rationaliseringar och en konsolidering av branschen i Sverige, med en relativt stark produktivitetsutveckling som följd. Vad gäller *hushållstjänster* och *fastighetsverksamhet* antas en relativt svag produktivitetsökning, dock något högre än historiskt.

För *jord- och skogsbruk* och flera av industribranscherna antas att automatiseringsmöjligheterna börjar bli uttömda, och att tidigare rationaliseringar därför inte kommer att fortsätta i samma takt. Produktivitetsökningen antas således bli betydligt lägre än historiskt.

5.3 Strukturomvandling i basscenariot

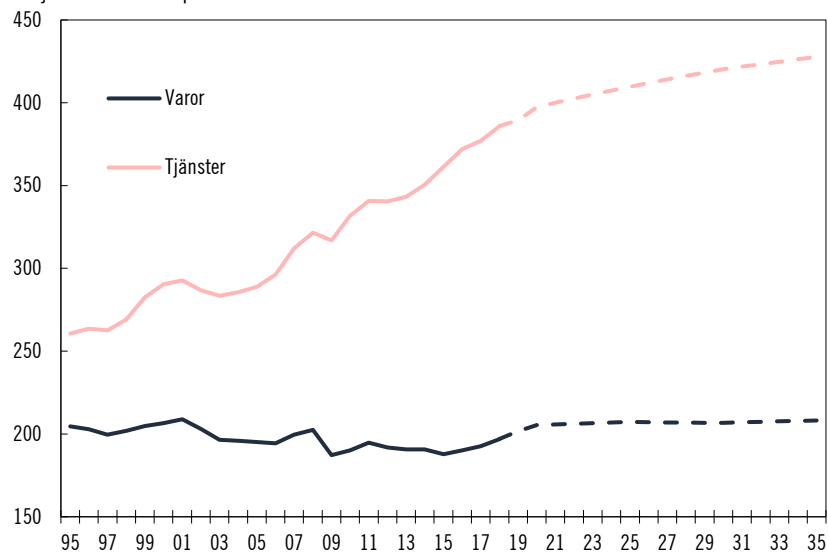
Strukturomvandlingen till 2035 går generellt i samma riktning som den historiska, men förändringarna är mindre uttalade i basscenariot. Strukturomvandlingen drivs framför allt av branschvisa skillnader i produktivitetsutveckling (se tabell 5.1), men också av stigande priser på energivaror samt på utsläppsrätter inom EU ETS. I tabell 5.2 redovisas årliga tillväxttakter i förädlingsvärde och arbetade timmar per branschaggregat för perioderna 1995–2015 och 2015–2035.

Så länge de olika branscherna växer i olika takt pågår en strukturomvandling. Strukturomvandlingen som ägde rum mellan 1995 och 2015 framgår av tabell 5.2. På ett övergripande plan har ett skifte ägt rum bort från varuproduktion och mot tjänsteproduktion. Varubranscherna har vuxit något långsammare än näringslivets genomsnitt, medan tjänstebanscherna har vuxit något snabbare, både vad gäller förädlingsvärde och arbetade timmar. Samma förhållande antas gälla till 2035. Figur 5.2 illustrerar hur antalet arbetade timmar i varu- och tjänsteproducenter har utvecklats historiskt, och vad som sker i basscenariot.

³⁶ Utfallsdata finns fram till 2018. Under perioden 2015–2018 har produktionen i gruvbranschen ökat, och i takt med detta har arbetsproduktiviteten i branschen stigit med i genomsnitt 1,1 procent per år, dvs. högre än de 0,8 procent per år som antas för 2015–2035. Ett antagande om ökande arbetsproduktivitet i gruvbranschen ligger alltså i linje med de senaste årens utfallsdata.

Figur 5.2 Arbetade timmar i näringslivet

Miljarder timmar per år



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Sett till individuella branscher har jord- och skogsbruk, de flesta av industribranscherna samt transport och magasinering vuxit långsammare än näringslivet i genomsnitt. I basscenariot är strukturuomvandlingen mindre uttalad, men överlag i samma riktning. Energi-priser samt priset på utsläppsrätter inom EU ETS antas öka kraftigt till 2035 jämfört med basåret, vilket gör att energiintensiva branscher under EU ETS generellt möter snabbare kostnadsökningar och en något långsammare tillväxt. Även jord- och skogsbruk påverkas av högre energikostnader på grund av slopade nedsättningar av energi- och koldioxidskatter. Förädlingsvärdestillväxten har varit särskilt stark i branscher där produktivitetstillväxten varit hög, framför allt inom *kemisk industri*, *verkstadsindustri*, *handel* och *kommunikation*. Basscenariot har en liknande utveckling.

Historiskt har antalet arbetade timmar minskat i ett antal branscher, främst inom industrin. Även fortsättningsvis växer antalet arbetade timmar i dessa branscher långsammare än i näringslivet i stort, men tillväxttakterna är nu överlag svagt positiva. Den bransch som tydligt avviker från trenden är *järn- och andra metallverk*, där antalet arbetade timmar i stället minskar kraftigt med i genomsnitt 1,9 procent per år. Detta är en konsekvens av hård konkurrens och

överkapacitet på den globala stålmarknaden. Antalet arbetade timmar minskar något även i *verkstadsindustrin*, trots att det är en av de branscher där produktionen ökar mest. Det möjliggörs av att produktivitetens utvecklingen i branschen antas bli relativt stark.

Tabell 5.2 Förädlingsvärde och arbetade timmar i näringslivet

Genomsnittlig årlig procentuell förändring (geometrisk medelvärden); förädlingsvärden i fasta priser

Bransch	Förädlingsvärde		Arbetade timmar	
	1995–2015	2015–2035	1995–2015	2015–2035
Jord- och skogsbruk	1,2	1,2	-1,1	0,4
Mineralutvinning	-1,8	1,4	0,7	0,6
Livsmedelsindustri, m.m.	0,2	2,1	-1,8	0,2
Trävaruindustri	1,8	2,0	0,8	0,7
Massaindustri, m.m.	0,1	2,3	-2,8	0,5
Kemisk industri, m.m.	2,8	3,0	0,9	0,5
Mineralproduktindustri	1,9	1,8	0,3	0,2
Järn- och andra metallverk	0,1	0,5	0,9	-1,9
Verkstadsindustri	4,0	2,6	-1,2	-0,1
El, värme, vatten, m.m.	0,9	1,0	1,7	0,8
Byggverksamhet	1,0	1,6	1,7	1,2
Varor totalt	2,3	2,1	0,4	0,5
Handel	4,0	2,8	0,7	0,4
Transport och magasinering	1,1	2,3	0,4	1,0
Hushållstjänster	3,7	1,8	3,6	1,3
Kommunikation	7,7	3,5	2,5	0,4
Banker och företagstjänster	4,0	2,1	2,2	0,8
Fastighetsverksamhet	1,3	2,2	1,0	1,3
Tjänster totalt	3,6	2,5	1,6	0,8
Totala näringslivet	3,1	2,3	0,8	0,7

Anm.: Redovisningen bygger på data som publicerats före översynen av nationalräkenskaperna 2019.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

En alternativ illustration av strukturomvandlingen ges i tabell 5.3. Här redovisas hur förädlingsvärdet i löpande priser och antalet arbetade timmar fördelas i näringslivet åren 1995, 2015 och 2035.

Tabell 5.3 Förädlingsvärde i löpande pris och arbetade timmar i näringslivet

Procent av totala näringslivet

Bransch	Förädlingsvärde			Arbetade timmar		
	1995	2015	2035	1995	2015	2035
Jord- och skogsbruk	3,6	1,7	1,6	6,3	4,2	3,9
Mineralutvinning	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3
Livsmedelsindustri, m.m.	2,5	1,6	1,5	3,3	1,9	1,7
Trävaruindustri	0,9	0,8	0,8	1,5	1,1	1,1
Massaindustri, m.m.	4,1	1,5	1,4	2,9	1,4	1,3
Kemisk industri, m.m.	4,3	3,5	3,3	2,4	1,7	1,6
Mineralproduktindustri	0,5	0,5	0,4	0,7	0,6	0,5
Järn- och andra metallverk	1,9	1,0	0,6	1,3	0,9	0,6
Verkstadsindustri	15,0	10,8	10,2	15,03	9,9	8,5
El, värme, vatten, m.m.	4,2	3,6	5,5	1,5	1,8	1,8
Byggverksamhet	6,3	7,3	8,1	8,8	10,4	11,5
Varor totalt	43,9	32,8	33,8	44,0	34,2	32,7
Handel	13,1	13,7	12,9	18,4	18,0	17,0
Transport och magasinering	7,1	5,7	6,1	8,9	6,9	7,3
Hushållstjänster	4,6	9,1	10,0	9,1	15,7	17,7
Kommunikation	4,8	9,8	8,4	4,0	5,6	5,2
Banker och företagstjänster	12,6	18,2	18,2	13,1	17,1	17,3
Fastighetsverksamhet	13,8	10,6	10,6	2,4	2,5	2,8
Tjänster totalt	56,1	67,2	66,2	56,0	65,8	67,3
Totala näringslivet	100	100	100	100	100	100

Anm.: Redovisningen bygger på data som publicerats före översynen av nationalräkenskaperna 2019.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Tabellens generella mönster är detsamma som i tabell 5.2, men när förädlingsvärdesandelarna anges i löpande priser får förändrade relativpriser genomslag här. Detta innebär att förädlingsvärdesandelen i *varubranscherna* ökar 2015–2035, trots att tillväxttakten mätt i fasta priser är lägre än näringslivets genomsnitt (se tabell 5.2), och tvärtom i *tjänstebanschererna*. Det reflekterar att priserna på varor ökar relativt sett mer än priserna på tjänster, framför allt på grund av ökande energipriser. Branschen *järn- och andra metallverk* minskar sin andel av näringslivet förhållandevis kraftigt, när produktionen minskar till följd av stark konkurrens från utländska stålproducenter. Förädlingsvärdesandelen för branschen *el, värme, vatten, m.m.* växer kraftigt till 2035, vilket är en konsekvens av betydligt högre priser på el än 2015, som var ett år med historiskt låga elpriser.

Några av tjänstebranscherna uppvisar ett mönster som avviker från det historiska. För branscherna *handel* och *kommunikation* minskar förädlingsvärdesandelen 2015–2035, medan den ökade tidigare. Förklaringen är att antagandet om hög produktivitetstillväxt leder till låga relativpriser på de tjänster som produceras i dessa branscher, vilket minskar värdet på produktion och förädlingsvärde mätt i löpande priser. Det motsatta gäller för *transportbranschen*, där en kombination av kraftigt ökande drivmedelspriser, ny teknik i form av bränslesnålare bilar samt ett skifte mot mer gemensamma transportsätt leder till en substitution från drivmedel (insatsvaror) till arbetskrafts- och kapitaltjänster (förädlingsvärde).

5.4 En alternativ beräkning där de nationella klimatmålen nås med höjda koldioxidskatter

Sverige har höga ambitioner på klimatområdet, men klimatmålen nås inte i basscenariot, som bygger på hittills beslutad politik. För att undersöka hur tillväxt och strukturumvandling kan påverkas av ytterligare utsläppsminskningar görs en alternativ beräkning där det antas att Sveriges klimatmål för 2030 nås.

I det svenska klimatpolitiska ramverket definieras ett långsiktigt utsläppsmål, som innebär att utsläppen av växthusgaser från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre 2045 än 1990. Utöver det långsiktiga målet finns två etappmål för utsläppen i den icke-handlande sektorn, för 2030 respektive 2040, samt ett sektorsmål för transportsektorn 2030.³⁷ I den alternativa beräkningen höjs koldioxidskatterna³⁸ till den nivå som krävs för att nå de utsläppsmål som gäller för 2030, nämligen att:

- Utsläppen i den icke-handlande sektorn bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än 1990.

³⁷ Utsläppsmålen definieras i Prop. 2016/17:146. Etappmålet till 2040 stipulerar att växthusgasutsläppen i den icke-handlande sektorn bör vara minst 75 procent lägre än 1990. En utförlig redogörelse för och diskussion av de svenska klimatmålen återfinns i Konjunkturinstitutet (2017), kapitel 2.

³⁸ I praktiken finns ett flertal styrmedel som är tänkta att användas tillsammans för att nå klimatmålen. Utöver ökad inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel för vägtransporter, som antas vara given, används enbart koldioxidskatten på fossila bränslen för att nå målen. Detta styrmedel kan antas ge en kostnadseffektiv måluppfyllelse, samtidigt som analysen görs så enkel och tydlig som möjligt.

- Utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter ska vara minst 70 procent lägre 2030 än 2010.

De högre koldioxidskatterna leder till utsläppsminskningar genom att skapa incitament för minskad användning av fossil energi. Detta kan ske genom en övergång till fossilfria energikällor, effektivare energianvändning, och genom att hushåll och företag väljer att använda andra varor och tjänster i stället för energi. I transportsektorn innebär de högre koldioxidskatterna incitament att använda el och biodrivmedel i stället för fossila drivmedel, mer energi-effektiva bilar, mer kollektiva transportmedel, samt minskad användning av transporter.

Varken elbilar eller biodrivmedel finns representerade på ett explicit sätt i EMEC-modellen i dess nuvarande form. Modellen underskattar därför möjligheterna till utsläppsminskningar i transportsektorn. För att hantera detta antas i alternativberäkningen att utsläppen av koldioxid från användning av bensin och diesel sjunker med 40 procent fram till 2030, vilket reflekterar en ökad inblandning av biodrivmedel.³⁹ Denna utsläppsminskning antas ske oberoende av vilka relativpriser som uppstår, och utan några extra kostnader för samhället, det vill säga det antas att biodrivmedel kan produceras till samma kostnad som fossil bensin och diesel. Detta antagande ger en alternativberäkning där den svenska ekonomins förmåga att gå över från traditionella bilar till elbilar underskattas, men samtidigt överskattas förmågan att byta ut en stor andel av den fossila drivmedelsanvändningen mot biodrivmedel.⁴⁰

De högre koldioxidskatterna leder till en annan strukturuomvandling än i basscenariot, och påverkar även den makroekonomiska utvecklingen såsom BNP:s tillväxt och aggregerad konsumtion. Tabell 5.4 sammanfattar tidigare svenska utsläpp av koldioxid, och utsläppen i basscenariot och i alternativberäkningen där klimatmålen nås. Utsläppsnivåerna visas som index, där värdet 100 indikerar nivån det referensår målet relaterar till. Tabellen visar till att börja med Sveriges klimatmål till 2030, dels för den icke-handlande sektorn som helhet, och dels för utsläpp från transporter, som är en delmängd av utsläppen från den icke-handlande sektorn. Därefter visas

³⁹ Detta antagande reflekterar det indikativa reduktionsmål till 2030 som återfinns i Miljö- och energidepartementet (2017).

⁴⁰ En version av EMEC-modellen där elbilar och biodrivmedel finns beskrivna som explicita teknologier är under utveckling.

utsläppen i basscenariot, och slutligen utsläppen i alternativberäkningen där klimatmålen nås.

I basscenariot minskar svenska utsläpp något mellan 2015 och 2030, för att sedan öka svagt. Detta gäller både utsläpp inom EU ETS och inom den icke-handlande sektorn. Utsläppen i den icke-handlande sektorn 2030 är 63 procent av 1990 års nivå, vilket är betydligt högre än målet om 45 procent av 1990 års nivå.⁴¹ Utsläppen från transporter 2030 uppgår i basscenariot till 75 procent av nivån 2010, även det långt över målet om 30 procent.

Tabell 5.4 Utsläpp av koldioxid

Index 1990 = 100; för utsläpp från transporter gäller index 2010 = 100

	1990	2010	2015	2030	2035
Mål för icke-handlande sektorns utsläpp	100			45	
Mål för utsläpp från transporter		100		30	
Utsläpp i basscenario					
Utsläpp inom EU ETS	100	91	77	67	71
Utsläpp inom icke-handlande sektorn	100	90	74	63	64
Utsläpp från transporter		100	88	75	75
Utsläpp i alternativberäkning där klimatmålen nås					
Utsläpp inom EU ETS	100		77	65	68
Utsläpp inom icke-handlande sektorn	100		74	28	28
Utsläpp från transporter		100	88	30	30

Anm.: I tabellen rapporteras endast utsläpp av koldioxid, inte andra växthusgaser. Koldioxidutsläpp i den icke-handlande sektorn år 2030 28 procent av 1990 års nivå, vilket är betydligt lägre än den tillåtna nivån. Det beror på att målet för utsläpp från transporter kräver så stora skatthöjningar att utsläppen i den icke-handlande sektorn minskar mer än nödvändigt.

Källor: Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet.

I alternativberäkningen nås klimatmålen för utsläpp från transporter samt för den icke-handlande sektorn som helhet för 2030 och framåt.⁴² De högre koldioxidskattenivåerna som krävs för att målen

⁴¹ Utsläppsmålet för den icke-handlande sektorn antas nås med hjälp av de 8 procentenheter kompletterande åtgärder som tillåts, dvs. utsläppsminskningar som sker i andra länder. På så sätt blir den tillåtna utsläppsnivån i Sverige $(100 - 63) + 8 = 45$ procent av 1990 års nivå.

⁴² Svenska utsläpp inom EU ETS minskar i alternativberäkningen, men inte tillräckligt snabbt för att Sveriges långsiktiga klimatmål till 2045 ska nås. Detta kan tolkas som att EU ETS fungerar precis som avsett: de antagna priserna för utsläppsrätter är jämviktspriser för hela systemet, och då sker kraftiga utsläppsminskningar på andra håll i Europa, medan utsläppen i Sverige enbart minskar marginellt. Det beror på att utsläppsminskningar på andra håll är billigare än minskningar i Sverige. Det är då kostnadseffektivt att utsläppsminskningarna sker i andra länder. En alternativ tolkning är att de antagna priserna på utsläppsrätter inom EU ETS är för låga för att marknaden för utsläppsrätter ska vara i jämvikt. Då kommer högre priser att behövas, vilket skulle driva ner svenska EU-ETS-utsläpp ytterligare.

ska nås leder till ökade skatteintäkter. Hur den offentliga sektorn hanterar de högre skatteintäkterna spelar roll för resultaten. I alternativberäkningen görs antagandet att överskottsmålet gäller och att skatteintäkterna förs tillbaka till hushållen genom ökade transfereeringar, fördelat som under basåret. Det innebär att en större andel av de ökade transfereringarna går till låginkomsthushåll. Det finns en rad andra sätt att hantera de ökade skatteintäkterna, exempelvis högre offentlig konsumtion eller sänkta skatter på arbete. Sådana alternativa antaganden påverkar resultatet, framför allt vad gäller inkomstfördelningen mellan de olika hushållstyperna.

De högre koldioxidskatterna leder till en mer uttalad strukturomvandling. Denna illustreras i tabell 5.5 och tabell 5.6, som har samma struktur som tabell 5.2 och tabell 5.3. I tabell 5.5 redovisas genomsnittliga årliga tillväxttakter under perioden 2015–2035, för två olika alternativ. ”Bas” anger modellens basscenario och ”Klimat” alternativberäkningen där koldioxidskatten höjs så att sektorsmålet för utsläpp från transporter samt utsläppsmålet för den icke-handlande sektorn som helhet nås. De redovisade andelarna i tabell 5.6 gäller för 2035, dels för basscenarioet och dels för alternativberäkningen.

Sektorsmålet för utsläpp från transporter är det mål som är svårast att nå. Det ambitiösa målet innebär att det i alternativberäkningen framför allt är koldioxidskatten på bensin och diesel som måste höjas. En konsekvens av detta är att transporttjänster blir dyrare. Detta illustreras i tabell 5.5, där tillväxttakterna för *transport och magasinering* är betydligt lägre i ”Klimat” än i ”Bas”, både vad gäller förädlingsvärde och arbetade timmar. Dyrare transporter påverkar dock inte enbart transportbranschen, utan transporter är nödvändiga för produktionen i alla branscher. Detta innebär att de höjda koldioxidskatterna på bensin och diesel ger upphov till indirekta effekter för de flesta av näringslivet branscher, men i synnerhet för de branscher som transporterar stora mängder tungt gods. Det gäller *jord- och skogsbruk*, de flesta av *industribranscherna*, samt *byggverksamhet*.

Tabell 5.5 Förädlingsvärde och arbetade timmar i näringslivet vid höjda koldioxidskatter

Genomsnittlig årlig procentuell förändring från 2015 till 2035 (geometrisk medelvärden); förädlingsvärden i fasta priser

Bransch	Förädlingsvärde		Arbetade timmar	
	Bas	Klimat	Bas	Klimat
Jord- och skogsbruk	1,2	0,9	0,4	0,0
Mineralutvinning	1,4	0,5	0,6	0,0
Livsmedelsindustri, m.m.	2,1	1,9	0,2	0,0
Trävaruindustri	2,0	1,7	0,7	0,5
Massaindustri, m.m.	2,3	2,0	0,5	0,2
Kemisk industri, m.m.	3,0	3,0	0,5	0,5
Mineralproduktindustri	1,8	1,7	0,2	0,1
Järn- och andra metallverk	0,5	0,2	-1,9	-2,1
Verkstadsindustri	2,6	2,5	-0,1	-0,1
El, värme, vatten, m.m.	1,0	1,0	0,8	0,8
Byggverksamhet	1,6	1,3	1,2	1,1
Varor totalt	2,1	1,9	0,5	0,4
Handel	2,8	2,5	0,4	0,2
Transport och magasinering	2,3	1,8	1,0	0,8
Hushållstjänster	1,8	1,8	1,3	1,3
Kommunikation	3,5	3,4	0,4	0,3
Banker och företagstjänster	2,1	1,9	0,8	0,7
Fastighetsverksamhet	2,2	2,2	1,3	1,2
Tjänster totalt	2,5	2,3	0,8	0,7
Totala näringslivet	2,3	2,2	0,7	0,6

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 5.6 Förädlingsvärde och arbetade timmar i näringslivet vid höjda koldioxidskatter

Procent av totala näringslivet 2035, förädlingsvärden i löpande priser

Bransch	Förädlingsvärde		Arbetade timmar	
	Bas	Klimat	Bas	Klimat
Jord- och skogsbruk	1,6	1,6	3,9	3,8
Mineralutvinning	0,5	0,4	0,3	0,3
Livsmedelsindustri, m.m.	1,5	1,5	1,7	1,7
Trävaruindustri	0,8	0,8	1,1	1,0
Massaindustri, m.m.	1,4	1,3	1,3	1,3
Kemisk industri, m.m.	3,3	3,4	1,6	1,6
Mineralproduktindustri	0,4	0,4	0,5	0,5
Järn- och andra metallverk	0,6	0,6	0,6	0,5
Verkstadsindustri	10,2	10,2	8,5	8,6
El, värme, vatten, m.m.	5,5	5,6	1,8	1,8
Byggverksamhet	8,1	8,1	11,5	11,5
Varor totalt	33,8	33,9	32,7	32,7
Handel	12,9	12,6	17,0	16,6
Transport och magasinering	6,1	6,0	7,3	7,2
Hushållstjänster	10,0	10,1	17,7	18,0
Kommunikation	8,4	8,5	5,2	5,3
Banker och företagstjänster	18,2	18,2	17,3	17,4
Fastighetsverksamhet	10,6	10,6	2,8	2,8
Tjänster totalt	66,2	66,1	67,3	67,3
Totala näringslivet	100	100	100	100

Källa: Konjunkturinstitutet.

Branscher som påverkas i mindre utsträckning är *kemisk industri* och *hushållstjänster*, som använder relativt lite drivmedel och transporttjänster, samt *el, värme, vatten, m.m.* Den senare branschen domineras av elproduktion, där efterfrågan ökar till följd av de höjda koldioxidskatterna och ett skifte från andra energikällor till elektricitet.

Hela ekonomin påverkas således då alla varor och tjänster blir dyrare att producera. Detta leder till ett antal makroekonomiska effekter. Ekonomin i stort växer långsammare, i genomsnitt 2,0 procent per år i stället för 2,1 i basscenariot. Den långsammare tillväxten gör att även försörjningsbalansens efterfrågesida växer långsammare (se tabell 5.7). Undantaget är offentlig konsumtion, som är densamma i basscenariot och känslighetsberäkningen.

Tabell 5.7 Försörjningsbalans i basscenario och i känslighetsberäkning

Genomsnittlig årlig procentuell förändring 2015–2035 (geometriska medelvärden) mätt i fasta priser

	Bas	Klimat
BNP	2,1	2,0
Hushållens konsumtionsutgifter	2,3	2,1
Offentliga konsumtionsutgifter	0,9	0,9
Fasta bruttoinvesteringar	2,3	2,1
Export	3,3	3,0
Import	3,1	2,8

Källa: Konjunkturinstitutet.

Den lägre tillväxttakten i ekonomin är en konsekvens av att hushållens arbetsutbud är lägre i alternativberäkningen. Den högre koldioxidskatten gör att timlönen blir lägre än i basscenariot. Samtidigt blir hushållens konsumtionskorg dyrare än i basscenariot. Sammantaget innebär det att konsumtion blir mindre attraktivt jämfört med fritid, och hushållen väljer således att jobba mindre än i basscenariot. Hushållen substituerar från konsumtion till fritid som ett resultat av de högre skatterna på transporter, och i slutändan på konsumtion i bred bemärkelse. Hushållens konsumtion är 4 procent lägre än i basscenariot 2035, medan hushållens nytta endast är 3 procent lägre, eftersom ökad fritid delvis kompenserar för minskad konsumtion. Arbetsproduktiviteten påverkas endast marginellt av den mer ambitiösa klimatpolitiken.⁴³

⁴³ En utförlig diskussion om hur klimatpolitik kan påverka arbetsproduktiviteten återfinns i Konjunkturinstitutet (2019a).

6 Den offentliga sektorn

I detta avsnitt diskuteras den offentliga sektorns utveckling till 2035 baserad på den makroekonomiska utvecklingen från avsnitten ovan. Syftet är att belysa utvecklingen i den offentliga sektorn givet att dagens ambitionsnivå för verksamheterna bibehålls.

6.1 Några grundläggande beräkningsprinciper

Framskrivningen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter bygger på ett antal antaganden som sammanfattas i detta avsnitt.⁴⁴

Det finanspolitiska ramverket styr finanspolitiken

Ett grundläggande antagande är att finanspolitiken utformas med beaktande av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Dagens nivå på överskottsmålet, en tredjedels procent av BNP, kommer enligt en flerpartiöverenskommelse att omprövas under 2026 och kan komma att ändras från och med 2027 (SOU 2016:67). I basscenariot antas dock att överskottsmålets nivå inte ändras, utan gäller till och med 2035. Det finansiella sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn styrs av de regler som gäller i dessa sektorer, som inte tar hänsyn till hur det offentliga sparandet förhåller sig till överskottsmålet. Det är således statens ansvar att se till att överskottsmålet nås. Om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är större än en tredjedels procent av BNP uppstår ett utrymme för staten att sänka skatterna eller öka utgifterna, om sparandet blir lägre måste regeringen föreslå åtgärder med motsatt effekt. I basscenariot har en nettotransferering till hushållen införts

⁴⁴ I appendix 1 förklaras några nyckelbegrepp som används i detta avsnitt.

som ändras så att överskotts målet klaras. Storleken på denna netto-transferering mellan stat och hushåll är en indikator på hur stora justeringar av statens finanspolitik som krävs för att överskotts målet ska klaras.

Oförändrad ambitionsnivå för det offentliga åtagandet

Den demografiska utvecklingen påverkar både de offentliga inkomsterna och utgifterna. Om den del av befolkningen som är i arbetsför ålder växer, ökar antalet sysselsatta, och därmed inkomsterna från löneskatter och skatt på konsumtion, vilket förstärker de offentliga finanserna. När det blir fler äldre och yngre i befolkningen ökar behoven av vård, skola och omsorg samtidigt med utbetalningar för pensioner, studiestöd, m.m. Basscenariot bygger på att de offentliga inkomsterna utvecklas på det sätt som ges av oförändrade regler, medan utgifternas utveckling styrs av ett antagande om en oförändrad ambitionsnivå för det offentliga åtagandet. Det innebär att antalet skattefinansierade välfärdstjänster inom bl.a. vård, skola och omsorg, det som i nationalräkenskaperna kallas offentlig konsumtion, förändras i paritet med den demografiska utvecklingen. Det innebär vidare att samtliga transfereringssystem behandlas på samma sätt efter 2020, dvs. ersättningen per ersättningsberättigad ökar i takt med den genomsnittliga löneutvecklingen i ekonomin, även om det inte följer av dagens regler, som är olika i olika transfereringssystem.⁴⁵ Det är dock rimligt att anta att ersättningsnivån per ersättningsberättigad i samtliga system följer med den allmänna inkomstutvecklingen över en längre tidsperiod. Om så inte var fallet skulle ersättningsnivån i vissa system på sikt urholkas på ett sätt som gör att de i princip avvecklas. Ett undantag från ambitionen att bibehålla dagens regler för skatter och offentliga utgifter är att den lägsta åldern för uttag av ålderspension höjs i basscenariot, vilket diskuteras mer utförligt nedan.

Vidare antas att produktionen av välfärdstjänster inte kan öka utan att fler resurser tillförs. Om exempelvis antalet barn ökar med 10 procent ökar antalet producerade barnomsorgs- och skoltjänster lika mycket, vilket i sin tur kräver en lika stor ökning av antalet

⁴⁵ I vissa system räknas ersättningen automatiskt upp med den generella inkomstutvecklingen, i andra endast med prisutvecklingen, medan den är oförändrad i ytterligare andra om det inte tas ett aktivt beslut om en förändring.

arbetade timmar. Produktiviteten i produktionen av dessa tjänster antas vara oförändrad. Detta gäller oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Även mängden insatsvaror som används i produktionen, som exempelvis lokaler och undervisningsmaterial, antas öka i paritet med antalet producerade tjänster.

Kostnaderna för att tillhandahålla de nödvändiga tjänsterna beräknas sedan utifrån priset på den personal och andra faktorer som behövs. Timlönen ökar som genomsnittligt i ekonomin. Det innebär att relativlönen inte antas behöva förbättras för att attrahera tillräckligt med arbetskraft. Eftersom hyror och priset på övriga insatsvaror antas öka något långsammare än timlönen, till följd av en viss produktivitetstillväxt i produktionen av dessa, kommer insatsvarornas kostnadsandel att minska på lång sikt, även om dess volymandel är konstant.

Att det offentliga åtagandet är oförändrat innebär vidare att även antalet personer som är berättigade till olika typer av offentliga transfereringar beror på den demografiska utvecklingen. Antalet barnbidrag och ersättningar från föräldraförsäkringen förändras med antalet barn och unga, antalet arbetsmarknadsrelaterade ersättningar med antalet arbetslösa, och så vidare.⁴⁶ På så sätt räknas samtliga primära inkomster och utgifter i den offentliga sektorn upp med ambitionen att visa hur de skulle utvecklas givet den demografiska och makroekonomiska utvecklingen i basscenariot.

God ekonomisk hushållning klaras genom ökade statsbidrag

De finansiella beräkningarna görs separat för staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. En viktig beräkningsprincip är att statens och kommunsektorns sparande ses som kommunicerande kärl, medan sparandet i pensionssystemet styrs av de regelverk som bestämmer hur pensionsavgifter tas in respektive pensioner betalas ut. Pensionssystemets regelverk ändras normalt endast om det finns en överenskommelse om detta i den så kallade Pensionsgruppen. Det gör att dess finansiella ställning inte påverkas av kortsiktiga finanspolitiska beslut som syftar till att överskottsmålet ska nås. På samma sätt tas finanspolitiska beslut i kommunsektorn utifrån att varje

⁴⁶ Utbetalningarna från ålderspensionssystemet beräknas i en särskild mikrodatamodell, SESIM, utifrån den demografiska och makroekonomiska utvecklingen i basscenariot.

enskild kommun och region ska klara sitt åtagande, samtidigt som den löpande verksamheten inte får gå med underskott. Om kommunsektorns utgifter växer snabbare än skatteunderlaget kan staten skjuta till mer pengar i form av statsbidrag, eller så får kommunen eller regionen höja kommunalskatten. I scenariot antas det förstnämnda ske, medan de kommunala skattesatserna är oförändrad. Statsbidragen anpassas således så att kommunsektorn alltid har ett sparande som är förenligt med god ekonomisk hushållning. I slutändan anpassas statens finanser så att överskotts målet klaras. Om de offentliga utgifterna ökar snabbare än inkomsterna, till följd av exempelvis den demografiska utvecklingen, så uppstår ett finansieringsbehov för att klara överskotts målet vilket innebär att nettoutbytet med hushållen försämras (höjda skatter eller lägre transfereeringsutgifter).

6.2 Pensionssystemets sparande ökar när arbetslivet förlängs

Basscenariot bygger på att Pensionsgruppens förslag till förändrade åldersgränser i pensionssystemet från december 2017 genomförs. Överenskommelsen innebär att den lägsta åldern för ålderspension höjs och att en riktålder som ökar i takt med utvecklingen av den förväntade medellivslängden införs i pensionssystemet, och att åldersgränserna för första uttag av ålderspension och garantipension kopplas till denna (Pensionsgruppens förslag och de förväntade effekterna av dessa på sysselsättningen redovisas i appendix 2).

Pensionsgruppens överenskommelse berör inte några förändringar av skattesystemet. Det finns dock ett antal åldersgränser i skattesystemet som rimligen bör kopplas till riktåldern när en sådan införs. Det gäller framför allt reduceringen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter för de som fyllt 65 år. Socialförsäkringssystemet finansieras främst av socialavgifter som tas ut i form av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Lön och annan ersättning till anställda som har fyllt 65 år är pensionsgrundande men inte förmånsgrundande i övriga socialförsäkringssystem. För dessa personer betalar arbetsgivaren därför endast ålderspensionsavgift och särskild löneskatt, vilket gör att lönekostnaderna sjunker kraftigt när en anställd fyllt 65 år. Egenföretagare i samma åldersgrupp betalar på samma sätt

endast ålderspensionsavgift och särskild löneskatt på inkomster av aktiv näringsverksamhet. Eftersom riktåldern på sikt gör att personer som är 65 år inte kan erhålla ålderspension, och därför kommer att vara berättigad till sociala förmåner på samma sätt som övriga sysselsatta, är det rimligt att även åldersgränsen för socialavgifterna kopplas till riktåldern. Även åldersgränserna för det förhöjda grundavdraget, det förhöjda jobbskatteavdraget, skattereduktion för kommunal fastighetsavgift och RUT för hushållsarbete för personer som fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång har kopplats till riktåldern.

Tabell 6.1 Ålderspensionssystemets finanser

Procent av BNP

	2018	2020	2025	2030	2035
Primära inkomster	5,9	5,8	5,9	5,8	5,9
Primära utgifter	6,5	6,4	6,1	5,8	5,8
Ålderspensioner	6,3	6,2	5,9	5,7	5,6
Primärt sparande	-0,6	-0,6	-0,2	0,0	0,1
Kapitalinkomster netto	0,7	0,7	0,8	1,0	1,1
Finansiellt sparande	0,1	0,1	0,6	1,0	1,1
Nettoförmögenhet	29,4	29,9	29,0	29,3	30,3
<i>Balanstal, index</i>	<i>1,013</i>	<i>1,017</i>	<i>1,036</i>	<i>1,050</i>	<i>1,058</i>

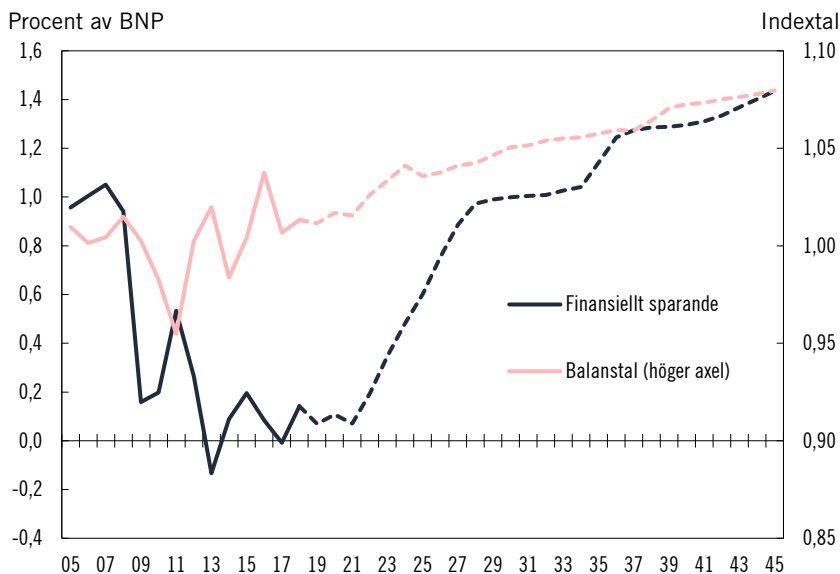
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Högre åldersgränser leder till att pensionssystemets sparande förbättras så länge som medellivslängden, och därmed den genomsnittliga pensionsåldern, fortsätter att öka. Mellan 2018 och 2035 beräknas det finansiella sparandet i pensionssystemet förbättras med 1 procent av BNP (se tabell 6.1). Om medellivslängden fortsätter att öka på det sätt som antas i SCB:s befolkningsframskrivning kommer den lägsta åldern för ålderspension att höjas till 65 år 2035 och till 66 år 2051, medan lägsta åldern för garantipension blir 68 respektive 69 år. Det kommer att påverka pensionssystemets finanser i större utsträckning än regeländringarna 2023 och 2026 eftersom många personer i dag väljer att gå i ålderspension vid dessa åldrar.

Större inbetalningar och lägre pensionsutbetalningar på kort och medellång sikt gör att det så kallade balanstalet, kvoten mellan

systemets tillgångar och skulder,⁴⁷ gradvis ökar och relativt snart når en nivå då det blir osannolikt att balanstalet går under 1 i en lågkonjunktur.⁴⁸ Figur 6.1 visar att det finansiella sparandet som andel av BNP och pensionssystemets balanstal uppvisar uppåtgående trender och på sikt når höga nivåer. I basscenariot förväntas balanstalet nå 1,1 och det finansiella sparandet motsvara ca 1,8 procent av BNP åren efter 2050. Det finansiella sparandet förbättras relativt kraftigt åren kring 2023, 2026, 2035 och 2051, de år då lägsta åldern för ålderspension ökar med ett år. Balaanstalens utveckling aktualiserar frågan om pensionssystemet behöver kompletteras med en ”gas”, som ökar intjänade pensionsbehållningar och utbetalda pensioner utöver den normala indexeringen när systemet uppvisar allt för stora överskott. En sådan mekanism föreslogs av utredningen av *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet* (SOU 2004:105), men har inte förverkligats då balanstalet hittills legat nära 1.

Figur 6.1 Pensionssystemets finansiella sparande och balanstal



Källa: Egna beräkningar.

⁴⁷ De tillgångar och skulder som bestämmer balanstalet är inte enbart den nettoförmögenhet som redovisas i Tabell 6.1, utan inkluderar även framtida avgiftsinkomster och pensionsrättigheter. Se appendix 1

⁴⁸ Ett balanstal mindre än 1 innebär att systemets skulder är större än tillgångarna. Då ökar innestående pensionstillgångar och utbetalda pensioner långsammare än normalt till balanstalet åter är 1. Pensionssystemets balanseringsmekanism, den s.k. ”bromsen”, aktiveras.

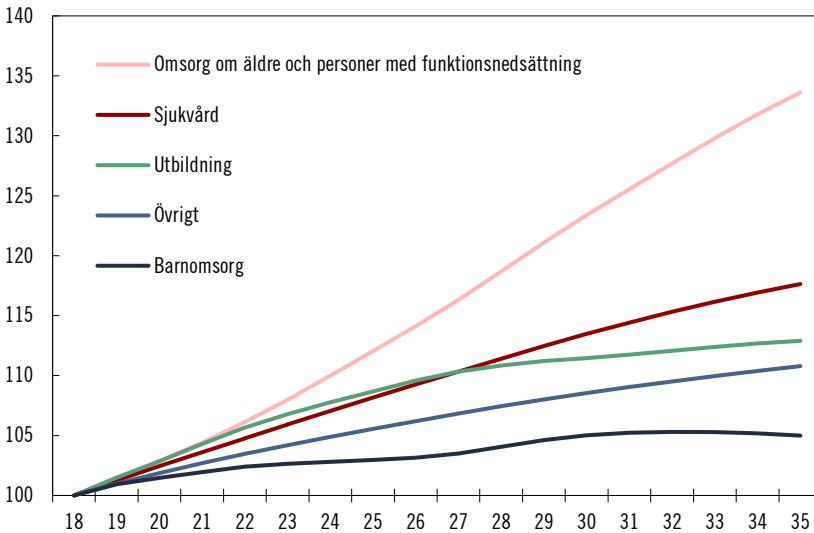
6.3 Kommunsektorns utgifter ökar på grund av befolkningsutvecklingen

Kommunsektorns verksamheter är personalintensiva

Kommuner och regioner ansvarar för de mest sysselsättningsintensiva delarna av offentlig sektor, som utbildning, vård och omsorg. I basscenariot antas antalet skattefinansierade tjänster öka i takt med den demografiskt betingade behoven. Figur 6.2 visar hur de kommunalt producerade tjänsterna ökar mellan 2018 och 2035 givet att verksamheternas omfattning anpassas till den demografiska utvecklingen. Figuren visar att det är äldre- och socialomsorgen som ökar snabbast, med närmare 34 procent, medan barnomsorgen endast ökar med ca 5 procent. Inom detta aggregat ökar äldreomsorgen med mer än 50 procent mellan 2018 och 2035. Övrig kommunal verksamhet, som skrivs fram i takt med totalbefolkningen, ökar med ca 11 procent, medan både sjukvården och skolan växer snabbare än så.

Figur 6.2 Kommunalt konsumtion

Index, 2018=100



Källa: Egna beräkningar.

Sammantaget ökar den demografiskt betingade efterfrågan på kommunala tjänster med ca 18 procent mellan 2018 och 2035, vilket

motsvarar en ökning med i genomsnitt ca 1 procent per år. Som jämförelse kan nämnas att det demografiskt betingade behovet av kommunala tjänster, beräknat på samma sätt, ökade något långsammare mellan 2000 och 2018, med ca 0,75 procent per år. Under denna tid var det främst inom äldreomsorgen och sjukvården som behoven ökade. Samtidigt ökade den faktiska kommunala konsumtionen i genomsnitt med ca 1,3 procent per år, vilket innebär att en ambitionsökning utöver de demografiska behoven förklarar mer än 40 procent av den faktiska verksamhetsökningen dessa år. Det visar att den demografiskt betingade verksamhetsökning som antas i bas-scenariot är ett försiktigt antagande.⁴⁹

För att öka produktionen av skattefinansierade tjänster som i figur 6.2 måste den kommunalt finansierade sysselsättningen öka. Denna omfattar både de som är anställda i kommunsektorn och de som är sysselsatta i näringslivet med att producera skattefinansierade välfärdstjänster. De senare är exempelvis anställda på fristående skolor och äldreboenden som drivs i privat regi. Det saknas offentlig statistik över antalet personer som är sysselsatta i privat sektor med produktion av välfärdstjänster som skattefinansieras. De antalsuppgifter som anges i detta avsnitt är därför en uppskattning.⁵⁰ År 2018 var ca 1,2 miljoner personer anställda i kommunsektorn, och ytterligare ca 170 000 personer sysselsatta i kommunfinansierade verksamheter i näringslivet (se tabell 6.2). Omkring tre fjärdedelar av dessa ca 1 370 000 personer var kvinnor.

I basscenariot antas även de skattefinansierade välfärdstjänsterna som produceras i näringslivet öka med demografin. Antalet sysselsatta i kommunfinansierade verksamheter beräknas då öka med ca 217 000 personer netto mellan 2018 och 2035. Huvuddelen av denna sysselsättningsökning sker i kommunsektorn, ca 180 000 personer, men procentuellt sett är ökningen snabbare i näringslivet. Anledningen till det är att de delar av de kommunala verksamheterna där det privatproducerade inslaget är som störst växer snabbast. När antalet arbetade timmar ökar i paritet med den offentliga konsumtionen betyder det att antalet välfärdstjänster inte antas kunna öka på grund av högre produktivitet, varken i näringslivet eller i den offentliga sektorn.

⁴⁹ Om hälsoläget förbättras i takt med att folk lever längre kan dock oförändrade resurser till sjukvård och äldreomsorg per person i en given ålder ses som en kvalitetsökning.

⁵⁰ Se Konjunkturinstitutet (2010) för en redovisning av metoden.

Tabell 6.2 Sysselsättning i kommunfinansierade verksamheter

Tusental personer

	2018	2020	2025	2030	2035
Sysselsatta totalt	1 366	1 367	1 446	1 521	1 583
i kommunsektorn	1 195	1 201	1 267	1 328	1 376
i näringslivet	171	166	179	194	206

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet sysselsatta totalt sett i ekonomin ökar med ca 460 000 personer mellan 2018 och 2035 i basscenariot. Det innebär att närmare hälften av den totala sysselsättningsökningen sker i kommunfinansierade verksamheter (se tabell 6.2). Efter 2025, då behoven i kommunsektorn ökar särskilt snabbt, motsvarar den kommunfinansierade sysselsättningsökningen nära två tredjedelar av den totala sysselsättningsökningen.

En expansion av verksamheterna leder till högre utgifter

Om kommunsektorns utgifter ska kunna öka i linje med ovanstående expansion av verksamheterna krävs antingen högre kommunala skattesatser eller höjda statsbidrag. I scenariot antas de kommunala skattesatserna vara oförändrade, och statsbidragen till kommunsektorn ökar då med drygt 15 miljarder kronor per år mellan 2018 och 2035, vilket gör att statsbidragen ökar med ca 1,6 procent av BNP mellan dessa år (se tabell 6.3).

Tabell 6.3 Kommunsektorns finanser

Procent av BNP

	2018	2020	2025	2030	2035
Primära inkomster	23,1	22,8	23,4	23,7	23,9
därav statsbidrag	2,2	2,4	3,1	3,6	3,8
Primära utgifter	24,0	23,8	23,9	24,0	24,0
konsumtion	19,6	19,4	19,7	19,7	19,9
% förändring*	1,5	0,2	1,1	1,0	0,7
Primärt sparande	-0,8	-1,0	-0,6	-0,3	-0,1
Kapitalinkomster netto	0,1	0,1	-0,2	-0,5	-0,6
Finansiellt sparande	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6
Nettoförmögenhet	-2,1	-3,7	-7,0	-8,8	-9,9

* Genomsnittlig årlig förändringstakt sen tidigare i tabellen redovisat år, för 2018 redovisas genomsnittet för 2010–2018.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Höga kommunala investeringar ger ett lägre finansiellt sparande

De kommunala investeringarna har ökat snabbt de senaste åren och ligger i dag på en relativt hög nivå historiskt sett. Detta gäller särskilt om hänsyn tas till att en stor del av de kommunala verksamheter som tidigare bidrog till höga investeringsutgifter, i bostäder, m.m., har bolagiserats under de senaste decennierna och i dag redovisas som en del av näringslivets investeringar i nationalräkenskaperna. Eftersom den demografiska utvecklingen talar för en fortsatt snabb expansion av verksamheterna antas de kommunala investeringarna vara på en fortsatt hög nivå, men inte fortsätta att öka som andel av BNP.

I den kommunala redovisningen är det avskrivningar och inte investeringsutgifter som tas upp som en kostnad. Det innebär att högre investeringar inte omedelbart påverkar det kommunala resultatet, som är vägledande för finansiella beslut i sektorn, utan först gradvis när investeringarna resulterar i en växande kapitalstock och högre avskrivningar. Kommunsektorns finansiella sparande försämras dock omedelbart om investeringsutgifterna ökar. Växande investeringar innebär därför på kort till medellång sikt att det finansiella sparandet i kommunsektorn försämras för en given nivå på resultatet, och att det statliga sparandet då måste vara motsvarande högre för att överskottsmålet ska klaras. Av tabell 6.3 fram-

går att det finansiella sparandet förbättras något när investeringsutgifterna inte längre ökar som andel av BNP, och i genomsnitt förväntas motsvara ca -0,7 procent av BNP under scenarioperioden. Ett negativt sparande av den storleken får till följd att kommunsektorns finansiella nettoförmögenhet försämras med motsvarande närmare 8 procent av BNP mellan 2018 och 2035.

6.4 Hur ska den kommunala verksamheten bemannas?

Som beskrivits ovan kommer det 2035 att krävas över 200 000 fler sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet än 2018 om personaltätheten i verksamheten ska hållas konstant. Av tabell 6.4 framgår hur denna sysselsättningsökning fördelas mellan olika verksamhetsområden. Det växande antalet barn och unga väntas leda till ökade personalbehov inom förskola och utbildning medan det kraftigt växande antalet äldre leder till än större personalbehov inom sjukvård och äldreomsorg.

Tabell 6.4 Sysselsättning i kommunalt finansierade verksamhetsområden

Tusental kommunalt finansierat sysselsatta 2018 samt ackumulerad ökning till övriga år

	2018	2020	2025	2030	2035
Barnomsorg	169	-1	2	5	6
Sjukvård	334	1	20	39	54
Äldreomsorg	342	0	31	70	105
Utbildning	318	1	19	28	33
Övrigt	203	-1	7	14	19
Totalt	1 366	1	80	155	217

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Höga bristtal i kommunalt finansierad sysselsättning

Våren 2019 angav 79 procent av arbetsgivare inom regioner (tidigare kallade landsting) och 63 procent inom kommuner att de upplevde brist på arbetskraft i Arbetsförmedlingens enkät. Motsvarande bristtal inom näringslivet och staten uppgick till ca 35 procent. Bland de kommunala arbetsgivare som upplever arbetskraftsbrist uppger

en stor andel, upp till två tredjedelar inom regionerna, att de misslyckats med att rekrytera efterfrågad kompetens. Samtidigt skiljer sig bristtalen mellan olika verksamhetsområden. Regionerna har under en längre tid haft högre bristtal än kommunerna, men de senaste åren har rekryteringsproblemen ökat även för kommunerna. Ökningen gäller för såväl skola och barnomsorg som den vård och omsorg som kommuner ansvarar för.

Arbetsförmedlingen gör bedömningar av hur stor konkurrens det är om jobb inom olika yrkeskategorier, vilket speglar tillgången på arbetskraft inom specifika yrken. Enligt bedömningen från februari 2019 råder det stor arbetskraftsbrist inom hela yrkesområdet hälso- och sjukvård (Arbetsförmedlingen 2019). Det är ett yrkesområde med många sysselsatta som till största delen utgörs av kommunalt finansierad verksamhet. För flertalet yrkesgrupper inom hälso- och sjukvård, exempelvis sjuksköterskor, specialistsjuksköterskor och barnmorskor, är det mycket liten konkurrens om jobben i dagsläget. Samma sak gäller för exempelvis förskollärare och grundskollärare inom området pedagogiska arbeten, och socialsekreterare och personliga assistenter inom yrkesområdet socialt arbete. Båda dessa områden omfattar ett stort antal sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet. Sammanfattningsvis är det brist på arbetskraft inom flera yrkesgrupper med många sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter. Till viss del är denna arbetskraftsbrist konjunkturrell.

Framtida brist enligt Arbetsförmedlingen och SCB

Samtidigt som en stor del av den förväntade totala sysselsättningsökningen till 2035 antas ske inom kommunalt finansierad verksamhet kommer sysselsättningen även att behöva öka i andra delar av ekonomin när befolkningen växer. Även om det konjunkturrella bidraget till dagens arbetskraftsbrist minskar kommer strukturella orsaker sannolikt att bidra till en ökad brist på arbetskraft inom kommunalt finansierad verksamhet.

Delar av kommunsektorns verksamhet kräver personal med särskilda yrkesutbildningar på högskolenivå, t.ex. sjuksköterskor och lärare. Möjligheterna att rekrytera dessa yrkesgrupper från andra sektorer är begränsade eftersom de i stor grad endast efterfrågas i

kommunalt finansierad verksamhet. Konsekvensen är att dessa verksamheter i stor utsträckning är beroende av nyexaminerade i dessa yrkesgrupper för ny- och ersättningsrekrytering. I tabell 6.5 listas ett urval av yrkeskategorier som kräver högskoleutbildning och som utgör knappt en fjärdedel av de kommunalt finansierade sysselsatta. Uppgifterna är beräknade utifrån bedömningar i Trender och prognoser (SCB 2017).

Tabell 6.5 Utveckling av vissa yrkesgrupper 2015–2035 efter utbildning

Tusental personer

Utbildning	Antal personer 2015	Förändring i utbud	Förändring i efterfrågan	Differens
Förskolelärare	53	6	15	-9
Grundskolelärare	59	5	25	-20
Speciallärare	9	5	5	0
Ämneslärare	54	0	22	-22
Sjuksköterska	57	19	20	-1
Specialistsjuksköterska	40	0	8	-8
Läkare	40	15	14	1
Summa	312	50	109	-59

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

SCB har uppskattat rekryteringsbehovet mellan 2015 och 2035 i de angivna utbildningskategorierna och ställt det i relation till hur tillgången på personal kan förväntas utvecklas, givet dagens examinationsnivåer. I det totala rekryteringsbehovet av personal ingår både nyrekryteringsbehovet till följd av den demografiska utvecklingen och ersättningsbehovet till följd av pensionsavgångar.

SCB:s analys visar att dagens nivå på antalet examinerade lärare, oavsett utbildningsinriktning, är otillräcklig för att täcka de framtida behoven. Analysen tar inte hänsyn till att det redan råder arbetskraftsbrist utgångsåret, utan visar enbart hur behoven antas öka i förhållande till tillgången. För bl.a. ämneslärare täcker antalet nyexaminerade endast nyrekryteringsbehovet på grund av pensionsavgångar. Detta innebär att utbudet av ämneslärare i framtiden inte förväntas öka. Skolverket (2017) drar liknande slutsatser. De bedömer att efterfrågan på lärare överstiger antalet examinerade lärare med 80 000 år 2031, givet nuvarande examinationsnivåer. Även

Arbetsförmedlingen (2019) bedömer att pedagogiskt arbete är yrkesområdet med störst brist på arbetskraft på fem års sikt.

SCB uppskattar att det framtida rekryteringsbehovet av läkare och sjuksköterskor i stort täcks av de nyexaminerade. Däremot varnar de för att dagens nivå av nyexaminerade specialistsjuksköterskor inte täcker framtida behov, till följd av stora pensionsavgångar. Samtidigt bedömer Arbetsförmedlingen (2019) att hälso- och sjukvård är yrkesområdet med näst störst brist på arbetskraft de närmaste fem åren.

En ökad genomsnittlig pensionsålder, ökad sysselsättning bland utrikes födda och ökade arbetskraftsinvandring kan minska den förväntade arbetskraftsbristen något. Det är dock sannolikt att dagens personaltäthet i kommunfinansierad verksamhet inte kommer att kunna bibehållas till 2035. Det kan tänkas att en tilltagande arbetskraftsbrist driver fram nya arbetssätt och tekniska verktyg som gör de kommunalt finansierade tjänsterna mindre arbetskraftsintensiva och mindre beroende av högskoleutbildade. För att locka personal till välfärdstjänsterna kan arbetsgivarna bli tvungna att höja relativlönerna inom dessa verksamheter i förhållande till övriga branscher i ekonomin. Arbetsgivarna i kommunalt finansierad verksamhet kommer dock troligtvis att möta konkurrens om arbetskraften från övriga arbetsgivare. Det är i dag en kraftig övervikt av kvinnor bland de sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet. Eftersom de som utbildas till yrken inom vård, skola och omsorg i dag generellt har en jämnare könsfördelning än de som pensioneras blir det successivt en mindre övervikt av kvinnor i yrkena. Även det faktum att större delen av den totala sysselsättningsökningen till 2035 i basscenariot behöver ske i den kommunalt finansierade verksamheten talar för en jämnare könsfördelning.

6.5 Överskottsmålet klaras i basscenariot

Tabell 6.6 sammanfattar de offentliga finansernas utveckling till 2035 i basscenariot. Tabellen visar att den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP mellan 2018 och 2020 och sedan är stabil, trots att antalet sysselsatta i produktionen av skattefinansierade välfärdstjänster ökar relativt snabbt (se avsnittet 6.3). Transfereringarna minskar med ca 0,8 procent av BNP. En viktig förklaring till

denna utveckling är att pensionsutgifterna minskar när den tidigaste åldern för ålderspension höjs. Utbetalningar av ålderspensioner minskar med motsvarande 0,7 procent av BNP. Sammantaget minskar den primära utgiftskvoten med ca 1 procent av BNP mellan 2018 och 2035.

Tabell 6.6 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	2018	2020	2025	2030	2035
Primära inkomster	48,2	47,2	47,2	47,1	46,9
Primära utgifter	48,2	48,0	47,7	47,4	47,2
Konsumtion	26,2	25,9	26,0	25,9	25,9
<i>Procentuell tillväxt*</i>	1,5	0,1	1,0	0,9	0,6
Transfereringar	17,2	17,1	16,6	16,6	16,5
Primärt sparande	0,0	-0,8	-0,4	-0,3	-0,3
Kapitalinkomster netto	0,9	1,1	0,8	0,7	0,6
Finansiellt sparande	0,9	0,3	0,33	0,33	0,33
<i>Nettotransferering till hushållen</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>
Nettoförmögenhet	26,1	27,6	26,2	25,1	24,6
Konsoliderad bruttoskuld	38,8	33,4	29,4	29,3	29,9

* Genomsnittlig årlig tillväxttakt sedan tidigare redovisningsår i tabellen. År 2018 redovisas den genomsnittliga årliga tillväxttakten 2010–2018.

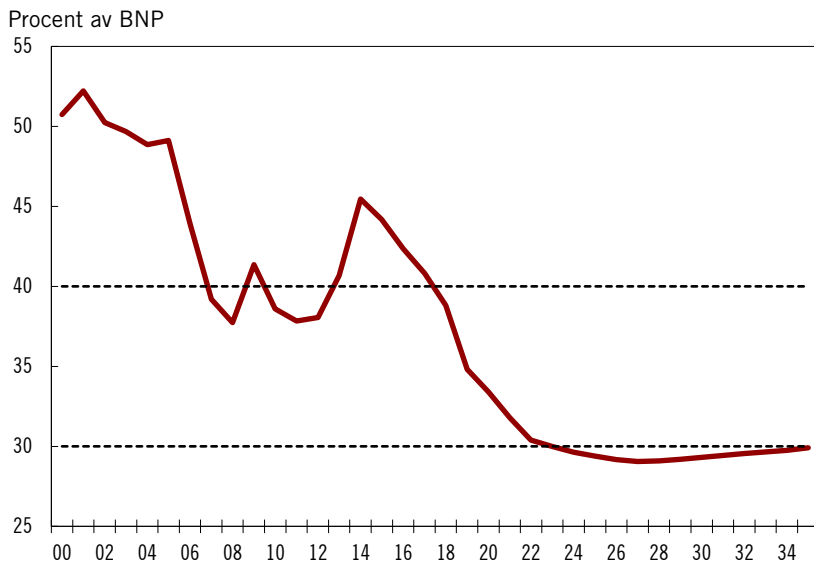
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mellan 2018 och 2020 faller de primära inkomsterna som andel av BNP med ca en procentenhet till följd av en kombination av sänkta skattesatser och en relativt svag utveckling av viktiga skatteunderlag i förhållande till BNP. Efter 2020, då inga nya skattesatsförändringar antas, är inkomstkvoten mer stabil. Eftersom inkomstkvoten faller mer än utgiftskvoten inledningsvis minskar det primära och finansiella sparandet mellan 2018 och 2020. Under åren därefter förbättras det primära sparandet gradvis, då det finansiella sparandet förutsätts vara i linje med överskottsmålet.

Den variabel som används för att anpassa det finansiella sparandet till målet, en nettotransferering till hushållen, är svagt positiv men nära noll under hela framskrivningen. Det innebär att hushållens utbyte med den offentliga sektorn förbättras något. Förbättringen är dock begränsad, som mest ca 0,3 procent av BNP kring 2030, vilket innebär att endast relativt små anpassningar av finanspolitiken är nödvändiga för att överskottsmålet ska klaras i framskrivningen.

Ett fortsatt finansiellt sparande i den offentliga sektorn motsvarande en tredjedels procent av BNP leder till att den offentliga sektorns finansiella ställning försvagas något som andel av BNP, och till att den konsoliderade bruttoskulden minskar till strax under 30 procent av BNP till 2035. En något svagare finansiell ställning i kombination med antagandet om stigande räntor får till följd att kapitalinkomsterna netto minskar något som andel av BNP. I beräkningen når den konsoliderade skuldkvoten ned till skuldankarets lägre toleransintervall, 30 procent av BNP, redan omkring 2023 (se figur 6.3). Skuldkvotens snabba nedgång 2014–2022, motsvarande ca 15 procent av BNP, beror inte på ett högt finansiellt sparande, utan främst på så kallade stock-flödes justeringar som exempelvis Riksbankens amortering av valutalån 2019. Efter 2022, när stock-flödes justeringarna antas vara noll, är bruttoskuldkvoten relativt stabil med en svag tendens till ökning efter 2027.

Figur 6.3 Den konsoliderade bruttoskulden



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det snabba fallet i skuldkvoten 2019–2022 illustrerar att det finansiella sparandet ofta förklarar en liten del av skuldutvecklingen. En faktor som inte är med i beräkningen av skuldkvoten, men som kan komma att höja denna, är om Eurostat bestämmer sig för att flytta

Kommuninvest från företagssektorn till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, vilket är under övervägande (Eurostat 2017).⁵¹ Det skulle innebära att Kommuninvest samtliga skulder skulle läggas till den aggregerade bruttoskulden, medan endast företagets fordringar på kommuner och regioner fick konsolideras bort. Kommuninvests fordringar på kommunägda bolag, vilka utgör mer än hälften av dess tillgångar, får inte konsolideras bort i beräkningen av den konsoliderade bruttoskulden. En omklassificering innebär därmed att skuldkvoten ökar med drygt 4 procent av BNP, vilket skulle flytta kurvan i figur 6.3 väl ovanför skuldankarets lägre gränsvärde under hela scenarioperioden.

Tabell 6.7 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP

	2018	2020	2025	2030	2035
Pensionssystemet	0,1	0,1	0,6	1,0	1,1
Kommunsektorn	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6
Staten	1,5	1,0	0,5	0,0	-0,2
Den offentliga sektorn	0,7	0,3	0,33	0,33	0,33

Källor: SCB och egna beräkningar.

Hur ett sparande i linje med överskottsmålet påverkar den konsoliderade bruttoskulden beror också på hur sparandet fördelas inom den offentliga sektorn. I scenariot är det pensionssystemets sparande som stärks det kommande decenniet på grund av pensionsåldersreformen. Ett högre sparande i pensionssystemet innebär att AP-fonderna växer, vilket stärker den offentliga sektorns nettoförmögenhet, men inte bidrar till att sänka bruttoskulden. Endast en liten del AP-fondernas tillgångar består av fordringar på staten och kommunsektorn, vilka får räknas bort i beräkningen av den konsoliderade bruttoskulden. Sparandet i kommunsektorn förväntas uppvisa relativt stora underskott till 2035, vilket till stor del beror på att de kommunala investeringarna är fortsatt höga. Höga investeringsutgifter sänker det finansiella sparandet i kommunsektorn, men påverkar på kort sikt inte det kommunala resultatet, där avskrivningarna och inte investeringsutgiften tas upp som en kostnad. Stora investeringar innebär därmed att det finansiella sparandet tenderar

⁵¹ Kommuninvest är ett kommunägt företag som erbjuder svenska kommuner och regioner lån och finansiell rådgivning.

att bli lägre. När det finansiella sparandet förstärks i kommunsektorn och framför allt pensionssystemet, innebär det att statens sparande kan minska för en given nivå på överskottsmålet, vilket tenderar att hålla uppe statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden. I basscenariot minskar det statliga finansiella sparandet från ett överskott motsvarande 1,5 procent av BNP 2018 till ett underskott motsvarande 0,2 procent av BNP 2035.

Budgetutrymmet används till ökade statsbidrag

När BNP ökar växer normalt även de viktigaste skatteunderlagen som hushållens arbetsinkomster och konsumtionsutgifter i samma takt. Årliga avvikelser förekommer, men över en längre tidsperiod ökar de offentliga inkomsterna i takt med BNP utan att det krävs några politiska beslut. De offentliga utgifterna har inte motsvarande koppling till tillväxten eftersom de regler som styr dessa ibland endast kompenserar för prisökningar, och ibland gör att de är oförändrade om inte ett beslut om en höjning tas. Att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än utgifterna gör att den offentliga sektorns finansiella sparande tenderar att förstärkas med ca 0,3–0,5 procent av BNP per år vid oförändrad politik. Detta ”budgetutrymme” använder regeringen för att genomföra utgiftsökningar och inkomstsänkningar i statsbudgeten, utan att detta behöver finansieras på annat sätt. Om ett behov uppkommer att förstärka de offentliga finanserna för att klara överskottsmålet kan regeringen avstå från nya åtgärder, vilket automatiskt förbättrar sparandet.

I basscenariot uppkommer inte något budgetutrymme av ovanstående slag eftersom beräkningen bygger på att samtliga transfereringsutgifter, oavsett regelverk, ökar i takt med tillväxten. När barnbidragen räknas upp på samma sätt som pensionerna i beräkningen innebär det med andra ord att nya politiska beslut förutsätts. När sparandet i pensionssystemet ökar till följd av pensionsåldersreformen leder det till att staten kan sänka sparandet inom ramen för ett givet överskottsmål. Pensionsreformen möjliggör på så sätt ett annat utrymme för högre utgifter eller lägre inkomster i staten. Statsbidragen till kommunsektorn ökar dock i scenariot så att den demografiskt betingade utgiftsökningen i kommunsektorn kan

finansieras utan att den genomsnittliga kommunalskattesatsen höjs. Det innebär att den avgjort större delen av det utrymme för lägre sparande i staten som pensionsreformen skapar används för detta ändamål. Den återstående delen, redovisat som en nettotransferering till hushållen i tabell 6.6, uppgår till som mest ca 0,3 procent av BNP kring 2030. Eftersom storleken på nettotransfereringen inte uppvisar en tydligt ökande eller minskande trend, och den inte heller avviker från noll i någon större utsträckning, är det rimligt att säga att det förbättrade sparande i offentlig sektor som pensionsreformen ger mer eller mindre oavkortat används för högre kommunala utgifter.

Ett högre sparande i pensionssystemet och ett lägre sparande i staten innebär att förmögenhetsfördelningen i den offentliga sektorn påverkas. AP-fonderna kommer att bli större än om pensionsreformen inte genomfördes, och eftersom sparandet i staten blir lägre gäller det även för statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden. Eftersom sparandet i staten är högt i utgångsläget så dröjer det mer än tio år innan det blir negativt (se tabell 6.7). Det innebär att statens finansiella nettoförmögenhet fortsätter att förbättras och statsskulden minska som andel av BNP alla år till 2035, om än i allt långsammare takt. Även den konsoliderade bruttoskulden minskar som nämnts ovan i relation till BNP. Att bruttoskulden inte sjunker lika snabbt som statsskulden beror på att kommunsektorns finansiella ställning försämras något (se tabell 6.3).

Bruttoskulden har ett riktmärke i form av det så kallade skuldankaret vid 35 procent av BNP. Om bruttoskulden avviker från detta riktmärke med mer än 5 procent av BNP ska regeringen redovisa orsaken till detta i en skrivelse till Riksdagen. Att bruttoskulden minskar som andel av BNP i scenariot, och går strax under sin lägre gräns under några år, beror inte som sagts ovan, på ett högt sparande. I stället är det händelser av en engångskaraktär som förklarar den snabba nedgången i skuldkvoten. Tabell 6.8 och figur 6.2 visar tvärt emot att det offentliga sparandets fördelning mellan staten och pensionssystemet på sikt leder till att bruttoskuldkvoten tenderar att öka.

Tabell 6.8 Statens finanser

Procent av BNP

	2018	2020	2025	2030	2035
Primära inkomster	25,7	24,9	24,8	24,8	24,6
Primära utgifter	24,2	24,2	24,4	24,8	24,8
Konsumtion	6,6	6,5	6,4	6,2	6,0
<i>Procentuell tillväxt*</i>	1,4	-0,2	0,6	0,6	0,4
Transfereringar	15,6	15,4	15,7	16,3	16,4
Primärt sparande	1,4	0,7	0,4	-0,1	-0,3
Kapitalinkomster netto	0,0	0,3	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	1,5	1,0	0,5	0,0	-0,2
Nettoförmögenhet	-2,6	-0,2	3,1	4,8	5,4
Statsskuld	25,0	18,6	13,3	10,3	8,5
Konsoliderad bruttoskuld	38,8	33,4	29,4	29,3	29,9

* Genomsnittlig årlig tillväxttakt sedan tidigare redovisningsår i tabellen. År 2018 redovisas den genomsnittliga årliga tillväxttakten 2010–2018.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hur påverkas de offentliga finanserna av fortsatt låga räntor?

I basscenariot antas räntorna återgå till ett jämviktsläge där stats-skuldräntan relativt snabbt blir högre än KPI, och på sikt också högre än BNP:s nominella tillväxttakt. Det är ett antagande som kan ifrågasättas utifrån de senaste årens låga räntor och att det inte finns tydliga tecken på stigande räntor i dagsläget. Vad händer då om detta antagande visar sig vara felaktigt och vi får flera år av fortsatt låga räntor?

En första iakttagelse i detta sammanhang är att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet är positiv, dvs. de finansiella tillgångarna är större än skulderna. Den offentliga sektorns kapital-netto är också positivt – avkastningen på den offentliga sektorns finansiella tillgångar är större än de skuldräntor staten och kommun-sektorn betalar. Om kapitalnettot endast bestod av ränteinkomster och ränteutgifter skulle således den offentliga sektorn missgynnas av lägre räntor. Nu är det dock inte fallet, utan större delen av de finansiella tillgångarna utgörs av icke-räntebärande tillgångar som förvaltas av AP-fonderna. Även staten har betydande icke-ränte-bärande tillgångar. Det betyder att kapitalnettot endast försämras

om lägre räntor även påverkar avkastningen på aktier, utdelningsinkomsterna, på ett negativt sätt.⁵²

Historiskt är dock sambandet mellan statsskuldräntornas nivå och avkastningen på den offentliga sektorns finansiella tillgångar svagt, så sannolikt skulle fortsatt låga räntor förbättra det offentliga kapitalnettot. Om staten och kommunsektorn kan sänka sina räntekostnader innebär det därför att utrymme skapas för öka andra utgifter eller sänka skatterna, dvs. den offentliga sektorns primära sparande skulle kunna försämrast.⁵³

Lägre räntor innebär dock inte att sambandet mellan det finansiella sparandet, dvs. det primära sparandet plus kapitalnettot, som ska motsvara en tredjedel av BNP, och statsskulden ändras. I scenariot skulle ett förbättrat räntenetto leda till att nettotransfereringen till hushållen blir större, vid en oförändrad nivå på det finansiella sparandet. Om det finansiella sparandet är detsamma kommer också skuldkvoten att bli densamma, såvida inte de lägre räntorna även har en effekt på BNP:s tillväxttakt. Sammanfattningsvis skulle således fortsatt låga statsskuldräntor inte leda till en lägre skuldkvot vid ett oförändrat finansiellt sparande i den offentliga sektorn, men det skulle öka utrymmet för andra typer av utgifter än statsskuldräntor, eller lägre inkomster.

Hur påverkas de offentliga finanserna av högre löneökningar eller en snabbare ökning av tjänsteutbudet i kommunsektorn?

I framskrivningen av de offentliga finanserna antas att den kommunala tjänsteproduktionen endast ökar i takt med de demografiska behoven, dvs. utan någon ytterligare ambitionshöjning. Ett annat kritiskt antagande är att den genomsnittliga timlönen ökar i samma takt i kommunsektorn som i resten av ekonomin, trots de stora rekryteringsbehoven. Nedan görs två känslighetsanalyser där effekten på de offentliga finanserna beskrivs av att (i) den kommunala konsumtionen ökar utöver demografin på samma sätt som under åren 2000–2018, dvs. 0,5 procent snabbare per år, och (ii) timlönen för kommunalt anställda ökar 0,5 procent snabbare än genomsnittligt i näringslivet för att klara rekryteringsbehoven. Analysen

⁵² Värdeförändringar på finansiella tillgångar är inte en inkomst eller utgift i nationalräkenskaper, och påverkar därmed inte det finansiella sparandet.

⁵³ Se appendix 1 för en förklaring av begreppet primärt sparande.

görs separat för de två olika faktorerna. Det finns dock ingenting som utesluter att en kombination av dessa blir verklighet.

Den kommunala utdebiteringen antas vara oförändrad i beräkningen, så högre utgifter i kommunsektorn får till följd att statsbidragen blir högre. Det är således i slutändan staten som antas finansiera de högre kommunala utgifterna. För att staten ska klara dessa högre utgifter, samtidigt som sparandet ska vara i linje med överskottsmålet, måste skatter höjas eller andra utgifter minskas, vilket innebär att den offentliga sektorns nettoutbyte med hushållssektorn försämras. I de två alternativen beräknas storleken på denna försämring, utan att de åtgärder som vidtas för att åstadkomma detta specificeras närmare.

Att statsbidragen ökar för att finansiera högre kommunala utgifter är ett beräkningsantagande som görs för att enkelt kunna redovisa storleken på det förändrade resursbehovet. I verkligheten kan en snabbare konsumtions- eller löneutveckling finansieras med högre kommunalskattesatser, eller en kombination av högre skattesatser och ökade statsbidrag. Valet av finansieringsform, i statlig eller kommunal regi, har potentiellt effekter både på hushållens inkomstfördelning och arbetskraftutbudet. I detta räkneexempel bortses från dessa effekter.

En snabbare ökning av den offentliga konsumtionen

Beräkningarna av den offentliga konsumtionen och sysselsättningen bygger på nationalräkenskapernas så kallade COFOG-statistik, fördelad på kvinnor och män i olika åldrar med hjälp av registerdata från SCB. Det ger ett utnyttjandemönster där unga personer använder utbildningstjänster mer än genomsnittet, och äldre personer konsumerar mer vård- och omsorgstjänster. Detta åldersmönster används sedan för att skriva fram hur antalet skattefinansierade välfärdstjänster och sysselsatta i dessa verksamheter, behöver öka för att hålla jämna steg med befolkningsutvecklingen. Som nämnts har den faktiska offentliga konsumtionen ökat snabbare än de demografiskt betingade behoven sedan år 2000. Ökningen har varit särskilt snabb i kommuner och regioner medan den statliga konsumtionen endast ökat marginellt snabbare än vad som varit motiverat av befolkningstillväxten (se tabell 6.9).

Tabell 6.9 Offentlig konsumtion 2000–2018

Genomsnittlig procentuell utveckling

	Faktisk	Demografiska behov	Skillnad
Staten	0,8	0,7	0,1
Kommuner	1,3	0,7	0,6
Regioner	1,2	0,9	0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

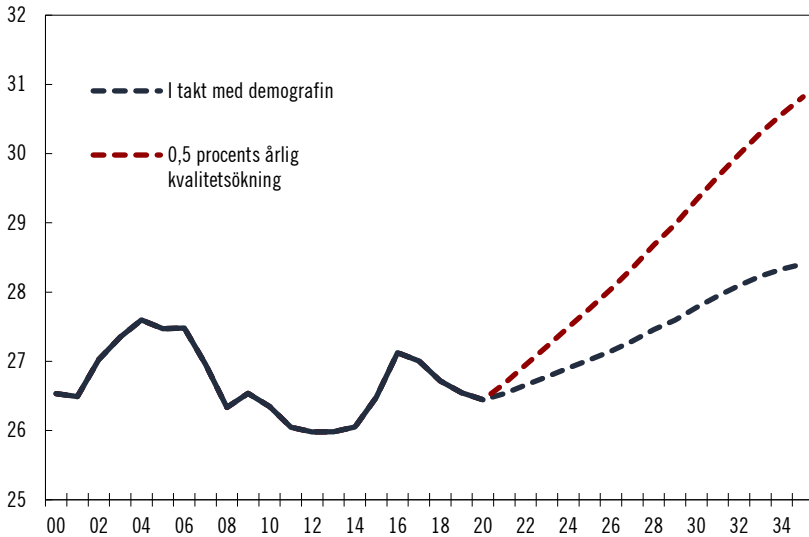
I basscenariot ökar den offentliga konsumtionen och sysselsättningen i takt med de demografiska behoven, vilket innebär ett trendbrott mot den faktiska utveckling som redovisas i tabell 6.9.

Visserligen kan en del av den tidigare konsumtionstillväxten utöver vad som är demografiskt motiverat förklaras av att utnyttjandegraden inom förskolan, gymnasieskolan och den sociala omsorgen ökade, en utveckling som inte behöver upprepas framöver. Å andra sidan finns det tecken på antalet statligt anställda inom bl.a. försvar och polisväsende åter kommer att öka de närmaste åren. Det är inte heller orimligt att tänka sig önskemål om ytterligare välfärdstjänster och en fortsatt utbyggnad även i framtiden när BNP ökar. Om den offentliga konsumtionen skulle fortsätta öka utöver demografin som under 2000–2018 kommer antalet sysselsatta i produktionen av välfärdstjänster att öka snabbare än vad som redovisas i tabell 6.2 och tabell 6.4.

Figur 6.4 visar konsumtionsökningen i kommunsektorn i de två alternativen. Av figuren framgår att en ökning i takt med demografin ger en utveckling som är mer eller mindre i linje med vad som varit fallet åren 2000–2018, kurvan får ungefär samma lutning. Om konsumtionen ökar utöver demografin på samma sätt som tidigare får kurvan en brantare lutning än under de senaste 18 åren. Det beror på att de underliggande demografiska behoven nu växer snabbare än tidigare. Att enbart följa demografin framöver kräver i genomsnitt ungefär samma årliga ökningstakt som tidigare gett en tillväxt utöver demografin motsvarande 0,5 procent per år. I tabell 6.10 redovisas hur den skattefinansierade sysselsättningen och nettotransfereringen till hushållen utvecklas i en beräkning där den offentliga konsumtionen, dvs. både i staten och kommunsektorn, ökar utöver vad som är demografiskt motiverat på samma sätt som under 2000–2018.

Figur 6.4 Kommunal konsumtion vid en tillväxt utöver demografin

Index, 2018=100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabellen visar att en snabbare konsumtionsökning gör att de offentliga konsumtionsutgifterna är ca 2,1 procent av BNP högre 2035 än i basscenariot. Antalet sysselsatta i den offentliga sektorn och den del av näringslivet som producerar skattefinansierade tjänster inom vård, skola och omsorg är ca 137 000 fler 2035. Huvuddelen av denna ökning sker i kommunsektorn (se tabell 6.11).

En konsumtionsökning i denna högre takt gör att den totala sysselsättningsökningen i basscenariot endast är något större än vad som krävs för den skattefinansierade verksamheten. En total ökning av antalet sysselsatta om 459 000 personer mellan 2018 och 2035 kan jämföras med att antalet offentligt anställda och sysselsatta i näringslivet som producerar skattefinansierade tjänster ökar med ca 376 000 personer. Det lämnar endast ca 83 000 personer över för ökad sysselsättning i övriga delar av näringslivet (se tabell 6.11).

Tabell 6.10 Effekter av en snabbare offentlig konsumtionsökning

Procent av BNP respektive tusental personer

		2018	2020	2025	2030	2035
Offentlig konsumtion	Bas	26,2	25,9	26,0	25,9	25,9
	Alt	26,2	25,9	26,7	27,3	28,0
	Diff	0,0	0,0	0,6	1,3	2,1
Skattefinansierad sysselsättning	Bas	1622	1625	1711	1794	1861
	Alt	1622	1625	1751	1880	1998
	Diff	0	0	40	86	137
Statsbidrag	Bas	2,2	2,4	3,1	3,6	3,8
	Alt	2,2	2,4	3,6	4,6	5,4
	Diff	0,0	0,0	0,5	1,0	1,6
Nettotransferering till hushållen	Bas	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1
	Alt	0,0	0,0	-0,7	-1,4	-2,3
	Diff	0,0	0,0	-0,8	-1,7	-2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6.11 Förändring i antal sysselsatta jämfört med 2018

Tusental personer

		2020	2025	2030	2035
Staten	Bas	2	9	16	22
	Alt	2	10	18	25
	Diff	0	1	1	2
Kommunsektorn	Bas	6	72	132	181
	Alt	6	107	206	298
	Diff	0	35	74	117
Näringslivet, skattefinansierat	Bas	-4	8	23	36
	Alt	-4	13	34	53
	Diff	0	5	11	18
Näringslivet, övrigt	Bas	55	149	192	220
	Alt	55	108	105	83
	Diff	0	-40	-86	-137
Totalt		58	237	363	459

Källa: Egna beräkningar.

En expansion av den offentliga konsumtionen utöver demografin innebär vidare högre statsbidrag till kommunsektorn. Dessa måste i sin tur finansieras av staten om överskottsmålet ska klaras. Statsbidragen är ca 3,1 procent av BNP högre 2035 än 2018 i scenariot

med en snabbare konsumtionstillväxt och hushållens utbyte med den offentliga sektorn försämras med motsvarande 2,4 procent av BNP (se tabell 6.10). Jämfört med basalternativet är statsbidragen ca 1,6 procent av BNP högre 2035, och i stället för en mindre finansiell nettoöverföring från offentlig sektor till hushållen i basalternativet, måste det offentliga sparandet förstärkas genom överföringar från hushållen med motsvarande 2,3 procent av BNP.

Hur påverkar en snabbare löneökning i kommunsektorn?

De stora rekryteringsbehoven i kommunsektorn gör att antagandet att timlönerna ökar i samma takt i hela ekonomin kan ifrågasättas. Om personalökningen ska vara möjligt är det inte osannolikt att lönerna behöver öka snabbare i kommunsektorn för att attrahera arbetssökande. En relativlöneökning kan också bidra till att skapa en jämnare könsfördelning. Om timlönen i kommuner och regioner ökar 0,5 procent snabbare än timlönen i näringslivet och staten så kommer kostnaderna för att producera den offentliga konsumtionen att bli högre. I tabell 6.12 illustreras effekten av en sådan årlig ökning i relativlönerna alla år mellan 2020 och 2035.

Tabell 6.12 Effekter av högre timlöner i kommuner och regioner

Procent av BNP respektive procentuell förändring

		2018	2020	2025	2030	2035
Kommunal konsumtion	Bas	26,2	25,9	26,0	25,9	25,9
	Alt	26,2	25,9	26,3	26,5	26,7
	Diff	0,0	0,0	0,2	0,5	0,8
Genomsnittlig timlöneutveckling	Bas	2,7	2,5	3,8	3,8	4,0
	Alt	2,7	2,5	4,3	4,3	4,5
	Diff	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5
Statsbidrag	Bas	2,2	2,4	3,1	3,6	3,8
	Alt	2,2	2,4	3,3	4,1	4,5
	Diff	0,0	0,0	0,2	0,5	0,7
Nettotransferering till hushållen	Bas	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1
	Alt	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,8
	Diff	0,0	0,0	-0,2	-0,5	-0,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även om antalet sysselsatta och den kommunala konsumtionen i volym inte skiljer sig från basscenariot så leder högre löner till att konsumtionsutgifterna ökar som andel av BNP. Statsbidragen till kommunsektorn antas då öka i samma utsträckning för att sektorns resultat inte ska försämrats. I beräkningen är statsbidragen ca 0,7 procent av BNP högre 2035 än i basscenariot. Denna ökning finansieras av en i det närmaste lika stor försämring av hushållens nettoutbyte med offentlig sektor.

Sammanfattningsvis är de demografibetingade rekryteringsbehoven till kommuner och regioner så stora att en betydande del av den sammanlagda sysselsättningsökningen kommer att behöva tas i anspråk. De stora rekryteringsbehoven gör det svårt att fortsätta öka den offentliga konsumtionen utöver de demografiska behoven på samma sätt som under 2000–2018. En sådan expansion, eller om relativlönen ökar, kräver en ökad finansiering från hushållen. Detta kan ske genom att den kommunala utdebiteringen ökar eller andra kommunala utgifter minskar, eftersom huvuddelen av utgiftstrycket ligger i kommunsektorn, eller genom högre statsbidrag till kommunsektorn och ett högre statligt skatteuttaget alternativt minskade statliga utgifter inom andra områden.

Appendix 1: Begreppsförklaring

Automatisk budgetförstärkning

Den förstärkning av det offentligfinansiella sparandet som normalt sker vid oförändrade regler. Förstärkningen uppstår som ett resultat av att skatteintäkterna ungefär utvecklas i takt med BNP, medan utgifterna tenderar att falla som andel av BNP vid oförändrade regler.

Balanstal

Kvoten mellan pensionssystemets tillgångar och skulder. Tillgångarna utgörs av AP-fonderna plus värdet av framtida pensionsavgifter. Skulden är värdet av inestående pensionsrättigheter. Om kvoten är större än 1 är tillgångarna större än skulderna och tvärtom. Är balanstalet mindre än 1 räknas pensionsrättigheterna upp i långsammare takt än normalt, systemets balanseringsmekanism aktiveras, till systemet åter är i balans.

Bibehållet offentligt åtagande

Se även **Demografiska behov**. Framskrivningsprincip för de offentliga utgifterna som syftar till att den offentliga sektorns åtagande mot hushållen i form av skattefinansierade tjänster och transfereeringar, etc. inte ska ändras. I denna bilaga innebär det att den offentliga konsumtionen skrivs fram med demografin och oförändrad personaltäthet, och att transfereringarna till hushållen skrivs fram med demografi och genomsnittlig lön per sysselsatt, så att de behåller sin relativa köpkraft. De kommunala investeringarna ökar i takt med den kommunala konsumtionen och statens investeringar i takt med BNP. Statsbidragen till kommunsektorn räknas sedan upp så att det kommunala resultatet är i linje med kravet på god ekonomisk hushållning (se **Kommunalt balanskrav**), givet en oförändrad genomsnittlig kommunalskattesats. För de offentliga

inkomsterna gäller att de ökar i takt med respektive skatteunderlag, dvs. löneföljande skatter och avgifter ökar med lönesumman, konsumtionsskatter i takt med hushållens konsumtion, etc. Ett bibehållet offentlig åtagande kan tolkas på olika sätt, så resultatet av en sådan framskrivning kan variera även om man utgår från samma demografi, etc.

Budgetpolitiska mål

Numeriska, fleråriga restriktioner för finanspolitiken som används vid beredning och beslut om offentlig sektors budgetar. Exempelvis är **Överskottsmålet** formulerat som ett mål för det genomsnittliga offentliga finansiella sparandet över en konjunkturcykel, medan utgiftstaket är formulerat som en övre gräns för statens och pensions-systemets utgifter. För kommuner och regioner gäller det **Kommunala balanskravet**.

Budgetutrymme

Budgetutrymmet i staten visar utrymmet för nya finanspolitiska åtgärder på statsbudgeten som är förenliga med överskottsmålet, och som inte behöver finansieras med andra åtgärder.

Demografiskt (betingade) behov

Se även **Bibehållet offentligt åtagande**. En beräkning av hur den offentliga konsumtionen och antalet sysselsatta behöver ändras för att ge en framtida (eller historisk) befolkning samma tjänsteutbud som i ursprungsåret. Om exempelvis antalet äldre eller antalet barn i skolåldern ökar måste verksamheternas omfattning öka i samma utsträckning. De demografiskt betingade behoven kan beräknas på olika sätt utifrån olika dataunderlag, så resultatet av en sådan beräkning kan variera även om man utgår från samma demografi, etc.

Finansiell (netto)förmögenhet

Skillnaden mellan finansiella tillgångar (främst finansiella fordringar, aktier och fondandelar) och skulder. Den finansiella nettoförmögenheten påverkas av över- eller underskott i det offentliga sparandet, men ofta i större utsträckning av andra händelser som exempelvis bokföringsmässiga förändringar, ändrade aktiekurser och växelkurser, m.m.

Finansiellt sparande

(i offentlig sektor) Skillnaden mellan (periodiserade) inkomster och utgifter under ett år.

Kommunalt balanskrav

Lagreglerat krav att kommuner och regioner ska upprätta en budget där kostnaderna inte överskrider intäkterna. Om underskott ändå uppstår ska det negativa resultatet balanseras med motsvarande överskott under de närmast följande tre åren. I scenariot antas det kommunala balanskravet klaras om kommunsektorns resultat motsvarande 2% av skatter och statsbidrag, vilket även benämns ”god ekonomisk hushållning”.

Konsoliderad bruttoskuld

(Maastrichtskuld) Summan av statens, kommunsektorns och ålderspensionssystemets skulder minskat med interna fordringar, i huvudsak ålderspensionssystemets innehav av statsobligationer. Övriga finansiella tillgångar i stat, kommun och ålderspensionssystemets ingår inte. Skuldbegreppet är definierat av Eurostat, vilket gör det jämförbart för alla EU-länder. Enligt det finanspolitiska ramverket är 35 procent av BNP ett riktmärke för Maastrichtskulden.

Offentlig sektor

I denna bilaga används beteckningen offentlig sektor för det som i nationalräkenskaperna benämns offentlig förvaltning, dvs., stat (statlig förvaltning), ålderspensionssystem (sociala trygghetsfonder) och kommunsektor (kommunal förvaltning).

Ofinansierade åtgärder

Finanspolitiska beslut om ökade utgifter och/eller minskade skatter som inte är finansierade via beslut om lika stora minskade utgifter och/eller höjda skatter på något annat område. Ofinansierade åtgärder minskar därmed den offentliga sektorns finansiella sparande.

Primärt sparande

(inkomster, utgifter) Det finansiella sparandet (inkomsterna, utgifterna) minskade med nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter (kapitalinkomster, kapitalutgifter).

Statsskulden

Statens skulder minus statens egna innehav av statspapper, dvs den skuld staten har till övriga sektorer i Sverige och utlandet.

Överskottsmål

Ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Från och med 2019 är målet att sparandet ska motsvara 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Appendix 2: Arbetsmarknadseffekter av pensionsreformen

Syftet med pensionsreformen är att säkra långsiktigt höjda, hållbara och trygga pensioner genom att förlänga arbetslivet. Pensionsreformen baseras på en bred politisk överenskommelse och innehåller ett antal regelförändringar som träder i kraft vid olika tidpunkter (se tabell A2.1). Att förutspå hur dessa regelförändringar påverkar individers utträde från arbetsmarknaden är förknippat med betydande osäkerhet, i synnerhet på längre sikt. Det råder stor osäkerhet kring hur stora beteendeförändringar som kan förväntas uppkomma till följd av reformen.

Uppskattningen av reformeffekterna baseras till stor del på att de berörda åldersgrupperna ändrar sitt pensionsbeteende i linje med den ett år yngre åldersgruppen i enlighet med 2018 års utfall enligt AKU, dvs. den närmast yngre åldersgrupp som inte berörs av åldersgränsen.^{54, 55}

⁵⁴När lägsta åldern för allmän pension höjs från 61 till 62 år antas de 61-åringar, som inte längre kan få ålderspension, bete sig på arbetsmarknaden som 60-åringarna, o.s.v.

⁵⁵En "pensionär" är enligt AKU en individ som inte är sysselsatt eller arbetslös och som själv uppger sig vara pensionär. Det innebär att personer som får allmän pension kan vara sysselsatta enligt AKU, samtidigt som en individ som är pensionär inte nödvändigtvis får allmän pension. Enligt AKU finns således "pensionärer" som är yngre än 61 år.

Tabell A2.1 Förändrade åldersgränser i pensionssystemet

	2018	2020	2023	2026	2035 ¹
Åldersgräns allmän pension	61 år	62 år	63 år	64 år	65 år
LAS-ålder ²	67 år	68 år	69 år	70 år	71 år
Lägsta ålder för garantipension	65 år	65 år	66 år	Riktålder ³	Riktålder
Åldersgräns för kringliggande trygghetssystem	65 år	65 år	Riktålder	Riktålder	Riktålder

¹ Åldershöjningen för allmän pension och Lagen om anställningsskydd (LAS)-åldern 2035 är en följd av att även dessa åldersgränser på sikt antas följa riktåldern.

² Ålder då LAS upphör att gälla.

³ Riktåldern följer medellivslängden och beräknas så att kvoten mellan förväntad tid i arbete och förväntad tid i pension är konstant.

Källa: Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2).

Höjd lägsta ålder för allmän pension

En höjning av lägsta ålder för allmän pension väntas innebära att individer som planerat att gå i pension vid den aktuella åldern senarelägger pensioneringen med ett år. År 2020 höjs åldern från 61 till 62 år. Pensionsgraden, dvs. antalet pensionärer som andel av befolkningen i aktuell åldersgrupp, bland 61-åringar antas då bli den samma som bland 60-åringar, i enlighet med basåret 2018. Storleken på effekten av den höjda åldersgränsen beror på hur stor skillnad det är i pensionsgraden jämfört med den ett år yngre åldersgruppen. Exempelvis är det fler som går i pension mellan 62 år och 63 år, vilket innebär att effekten av åldersförändringen 2026 (när 63-åringar inte längre kan få allmän pension och antas få samma pensionsgrad som 62-åringar) blir större.

Den grupp som skjuter fram pensioneringen antas ingå i övriga arbetsmarknadsstatusar, d.v.s. sysselsatt, arbetslös, frånvarande, etc., enligt den fördelning som gäller för den aktuella åldersgruppen i basåret. Det innebär framför allt fler sysselsatta, men också något fler arbetslösa och sjuka utanför arbetskraften. Arbetslösheten i de aktuella åldersgrupperna är jämförelsevis låg, vilket innebär att effekten på arbetslösheten väntas bli begränsad. Men sannolikheten att vara sjuk ökar med åldern, ett mönster som antas fortsätta högre

upp i åldrarna i takt med höjd pensionsålder. En högre sysselsättningsgrad leder i sin tur till fler arbetade timmar. Effekten antas dock delvis motverkas av att sjukfrånvaron ökar med åldern. Detta innebär att genomsnittlig arbetstid per sysselsatt, dvs. medelarbetstiden, är lägre bland dem som arbetar ytterligare ett år.

Höjd LAS-ålder

Den ålder då Lagen om anställningsskydd (LAS) upphör att gälla höjs stegvis. Då LAS upphör att gälla har arbetsgivaren möjlighet att säga upp en anställd utan saklig grund. En höjd LAS-ålder antas enbart påverka de som redan är anställda och inte t.ex. egenföretagare. Vidare antas inte heller andelen arbetslösa, sjuka eller övriga utanför arbetskraften påverkas av höjd LAS-ålder. En höjd LAS-ålder antas därmed medföra något fler sysselsatta och färre pensionärer.⁵⁶

Höjd åldersgräns för garantipension och kringliggande trygghetssystem

Den höjda åldersgränsen innebär att individer som tidigare kunnat få garantipension inte längre har den möjligheten. I stället antas dessa individer i högre grad stanna kvar i tidigare arbetsmarknadsstatus, t.ex. i arbetskraften eller sjuka utanför arbetskraften. Av samtliga pensionärer har ca 50 procent av kvinnorna och 30 procent av männen inkomst från garantipension.⁵⁷ Garantipensionen kan dock utgöra en större eller mindre del av den totala inkomsten, vilket innebär att regelförändringen påverkar beteendet i olika utsträckning. Den höjda åldern för garantipension antas därför inte påverka samtliga som har garantipension. Sannolikheten att skjuta upp sin pension antas vara större för individer där garantipensionen är en stor andel av den totala pensionsinkomsten.⁵⁸ Individer med endast en mindre andel garantipension antas ha större möjligheter att gå i

⁵⁶ En motverkande effekt kan finnas på nyanställningar av äldre. Arbetsgivarens flexibilitet minskar jämfört med tidigare vilket kan tänkas påverka jobbchansen bland äldre. Denna effekt bedöms dock vara liten och bedömningen är att effekten av lägre separationssannolikheten dominerar.

⁵⁷ Avser utfall för 2016 års nivåer.

⁵⁸ Dessa individer har aldrig eller i mycket liten utsträckning arbetat, t.ex. till följd av medfödd funktionsnedsättning.

pension enligt tidigare mönster, även utan möjlighet att få garantipension inledningsvis under pensionstiden. Sysselsättningseffekten av dessa regelförändringar antas vara relativt liten, eftersom individer med en större andel garantipension i större utsträckning kommer från socialförsäkringssystemet. Dessa regelförändringar antas i stället innebära något fler personer utanför arbetskraften och i arbetslöshet.

Samtidigt som lägsta åldern för garantipension höjs, justeras också åldersgränserna i kringliggande trygghetssystem. Det är en förutsättning för att personer som inte kan få garantipension i stället ska ha möjlighet att fortsätta få sjukersättning, arbetslöshetsersättning eller sjukpenning om de är berättigade till detta. Även åldersgränser i skattesystemet justeras i linje med åldersförändringar i pensionssystemet, t.ex. åldersgränsen för jobbskatteavdraget och ett lägre uttag av socialförsäkringsavgifter. Förändringarna i skattesystemet väntas ha en marginellt dämpande effekt på sysselsättningen.

Sammantagna effekter

Sammantaget antas de höjda åldersgränserna innebära att det blir färre ålderspensionärer i de aktuella åldrarna än utan reformen. Majoriteten av dem som berörs kommer i stället att stanna kvar i sysselsättning och bidra till en högre sysselsättningsgrad. Men regelförändringarna väntas också leda till fler arbetslösa och sjuka utanför arbetskraften.

Fler sysselsatta leder till fler arbetade timmar, men effekten på arbetade timmar motverkas i viss grad av att sannolikheten att vara sjuk ökar med åldern. En högre sjukfrånvaro bland äldre innebär att medelarbetstiden är något lägre i denna åldersgrupp.

Appendix 3: Antaganden i SCB:s befolkningsframskrivning

Nedan följer en sammanfattning av SCB:s centrala antaganden för befolkningsframskrivningen. I appendix 4 diskuteras hur befolkningsframskrivningarna förhållit sig till utfallet.

Fertilitet

Antaganden om fertilitet skiljer sig åt för de olika födelselandsgrupper som används i framskrivningarna (Statistiska centralbyrån 2018). För *inrikes födda* kvinnor används den s.k. kohortfruktsamheten.⁵⁹ Bedömningar görs utifrån historiska mönster rörande bl.a. barnlöshet och senareläggning av barnafödande. Utifrån detta beräknas ett fruktsamhetstal per kalenderår. År 2018 var fruktsamhetstalet 1,67 barn per *inrikes född* kvinna, vilket är relativt lågt jämfört med tidigare under 2000-talet (se tabell A3.1). År 2019 är fruktsamhetstalet detsamma för att sedan öka i långsam takt till 1,81 barn per *inrikes född* kvinna år 2035 (Statistiska centralbyrån 2019).

För *utrikes födda* kvinnor beräknas åldersspecifika fruktsamhetstal för varje födelselandsgrupp och år, men metoden är mindre detaljerad än för *inrikes födda*. För kvinnor *födda i Norden, EU-länder exkl. Norden* samt *länder utanför Europa med hög HDI* antas de senaste tio årens genomsnittliga skillnad i fruktsamhet mot *inrikes födda* kvinnor kvarstå. För kvinnor *födda i Europa exkl. Norden och EU* och i *länder med medel eller låg HDI* bedöms fruktsamheten på kort sikt vara högre än för *inrikes födda* kvinnor eftersom fruktsamheten antas vara högre den första tiden efter invandring. Skillnaden antas sedan minska på sikt. På lång sikt antas *utrikes födda* kvinnor

⁵⁹ Kohortfruktsamheten avser antal barn vid slutet av den fruktsamma perioden för olika ålderskohorter av kvinnor.

ha i princip samma åldersfördelning vid barnafödande som *inrikes födda*. Fruktksamhetstalet för *utrikes födda* totalt baseras därefter på hur många kvinnor som finns i varje ålder i de olika födelselandsgrupperna. Sammantaget bedöms fruktsamhetstalet för *utrikes födda* kvinnor på kort sikt vara på en liknande nivå som under de senaste åren, ca 2,10 barn per kvinna, för att sedan sjunka till 2,02 barn per kvinna till 2035.

Tabell A3.1 Fruktksamhetstal för olika födelselandsgrupper

Barn per kvinna

	2000–2018	2020	2025	2030	2035
Totalt	1,81	1,77	1,85	1,86	1,85
Inrikes född	1,76	1,68	1,75	1,80	1,81
Utrikes född	2,12	2,10	2,14	2,08	2,02
<i>Norden exkl. Sverige</i>	<i>1,80</i>	<i>1,65</i>	<i>1,77</i>	<i>1,84</i>	<i>1,84</i>
<i>EU exkl. Norden</i>	<i>1,60</i>	<i>1,50</i>	<i>1,55</i>	<i>1,60</i>	<i>1,61</i>
<i>Europa exkl. Norden och EU</i>	<i>2,13</i>	<i>2,06</i>	<i>2,03</i>	<i>1,98</i>	<i>1,94</i>
<i>Utanför Europa</i>					
<i>Hög HDI</i>	<i>1,81</i>	<i>1,70</i>	<i>1,73</i>	<i>1,78</i>	<i>1,79</i>
<i>Medel HDI</i>	<i>2,40</i>	<i>2,20</i>	<i>2,26</i>	<i>2,17</i>	<i>2,09</i>
<i>Låg HDI</i>	<i>2,96</i>	<i>2,93</i>	<i>2,94</i>	<i>2,70</i>	<i>2,53</i>

Källa: Statistiska centralbyrån.

Mortalitet

Dödligheten i Sverige har minskat under lång tid, i samtliga åldrar och bland både kvinnor och män. I framskrivningen skrivs dödstalen fram baserat på historiska mönster. Medellivslängden antas fortsätta att öka framöver, men i en långsammare takt. Dödligheten antas minska i alla åldrar, samtidigt som dödsåldern antas bli mer komprimerad och förskjutas mot högre åldrar. Skillnaden mellan könen bedöms minska. Till 2035 antas medellivslängden öka med knappt två år för kvinnor, till 86,0 år, och med knappt tre år för män, till 83,4 år, jämfört med 2018.

In- och utvandring

Precis som för fertiliteten görs olika antaganden för in- och utvandring för de olika födelselandsgrupperna. För *inrikes födda* görs antaganden om utvandring utifrån ålder och mammans födelseland, vilket sedan ligger till grund för en bedömning om återinvandring. För de *födda i Norden* och i *EU-länder exkl. Norden* baseras antagandena på historiska mönster i olika åldrar samt en förväntad utveckling av olika länders befolkning. Utvandringen beräknas med hjälp av historiska genomsnitt.

För personer *födda i Europa exkl. Norden och EU* och *födda utanför Europa* görs framskrivningar baserade på grund för bosättning, dvs. skäl till att invandra.⁶⁰ Antagandena är baserade på migrationsmönster mellan 1987 och 2018 och på hur befolkningen väntas förändras, både i födelseländerna och i Sverige. På kort sikt ligger Migrationsverkets prognos till grund för framskrivningarna för vissa bosättningsgrunder, främst asylsökande och deras anhöriga. Antagandena beror också på förväntade effekter av regelförändringar m.m., såsom exempelvis lagen om tillfälliga uppehållstillstånd. De olika bosättningsgrunderna vägs sedan samman till invandrings- och utvandringstal för de olika födelselandsgrupperna.

Sammantaget antas nettomigrationen bli lägre under de kommande åren än under 2015–2018, men högre än under perioden 1970–2010. År 2019 beräknas nettoinvandringen till drygt 70 000 personer, för att därefter gradvis sjunka till omkring 27 000 personer 2035 (se tabell A3.2).

Tabell A3.2 Invandring och utvandring

Tusental, genomsnitt per år.

	1990– 1994	1995– 1999	2000– 2004	2005– 2009	2010– 2014	2015– 2019 ¹	2020– 2024	2025– 2029	2030– 2034
Invandring	60	46	62	93	108	139	109	112	109
Utvandring	28	36	34	43	51	49	59	72	78
Nettomigration	32	10	28	50	57	90	51	39	31

¹ I genomsnittet för 2015–2019 avser 2019 års värden SCB:s prognos.

Källa: Statistiska centralbyrån.

⁶⁰ Grund för bosättning delas in i sex olika skäl: asyl/familj till asyl, arbete/familj till arbete, studenter, övriga anhöriga, EU-medborgare födda utanför EU samt uppgift saknas.

Appendix 4: Osäkerhet i SCB:s befolkningsframskrivningar

I detta appendix redovisas storleken och tecknet på prognosfel i SCB:s befolkningsframskrivningar från åren 1996–2018 i syfte att illustra osäkerheten i framskrivningarna. Analysen visar att mindre fel i de demografiska antagandena resulterar i växande prognosavvikelser avseende både befolkningens storlek och sammansättning.

Tabell A4.1 visar skillnaden mellan antal personer som är yngre än 20 år i det faktiska utfallet och befolkningsframskrivningen efter det antal år som anges i första kolumnen för ett urval befolkningsframskrivningar som SCB publicerat 1997–2018. De två sista kolumnerna i tabellen visar medelfelet, dvs medelvärdet för prognosfelen för prognoser över en viss tidshorizont. Det visar om prognoserna tenderar att systematiskt över- eller underskatta utfallet. Tabellen visar även medelabsolutfelet, dvs medelvärdet av absolutvärdet av prognosfelen. Det bortser från om prognosfelen är positiva eller negativa och ger en indikation på prognosfelens storlek. Tabellen visar att det genomsnittliga medelfelet är positivt för alla år, vilket även gäller för åldersgrupperna i tabell A4.2 och A4.3. Det innebär att framskrivningarna vanligen underskattat det faktiska antalet personer, dvs att befolkningen har ökat snabbare än väntat. Det förklaras främst av att nettoinvandringen, som är svår att förutsäga, utvecklats starkare än väntat. Tabellerna visar även att prognosfelen ökar med tiden.

Tabell A4.1 Skillnad utfall och framskrivning, tusental personer i åldrarna 0–19 år

	1997	1999	2003	2006	2012	2015	2018	Medel	ABS_Medel
1	-5	2	-2	5	-4	-2	2	0	3
2	-14	10	-4	16	-6	-2		2	7
3	-21	13	-2	31	-2	-2		6	13
4	-26	18	6	49	0	-8		15	20
5	-31	26	19	60	9			26	30
6	-32	35	33	7	23			39	43
7	-30	44	48	84	31			54	59
8	-26	27	57	57	103			72	76
9	-20	76	64	121				42	90
10	-9	99	76	146				52	107
11	9	123	92	175				120	120
12	32	148	108	197				135	135
13	56	167	131	207				149	149
14	82	184	158					163	163
15	101	206	178					180	180

Anm.: Medel avser medelfel och ABS Medel avser medelabsolutfel.

Källa: Egna beräkningar.

Det absoluta medelfelet visar att skillnaden mellan utfallet och framskrivningen för antalet personer i åldrarna 0–19 år i genomsnitt var ca 30 000 personer efter 5 år, och över 100 000 personer efter 10 år. För de som är yngre än 20 år är det ett fel om ca 2 respektive drygt 5 procent. För de i yrkesverksam ålder är motsvarande fel större uttryckt i antal personer, men mindre procentuellt sett, ca 1,5 respektive 4 procent, eftersom denna åldersgrupp är betydligt större. För de äldsta är de genomsnittliga felen betydligt mindre, uttryckt både i antal personer och som procentuella avvikelser. Det är också naturligt eftersom denna åldersgrupp inte påverkas av in- och utvandring på samma sätt som de yngre. Medelfelet är inte heller systematiskt positivt här på samma sätt som för de yngre, vilket visar att antalet personer i dessa åldrar inte systematiskt underskattats, förrän möjligen efter 10 år.

Tabell A4.2 Skillnad utfall och framskrivning, tusental personer i åldrarna 20–64 år

	1997	1999	2003	2006	2012	2015	2018	Medel	ABS_Medel
1	1	-2	-2	12	-8	-11	1	0	4
2	0	11	-8	25	-13	-24		3	11
3	1	26	-2	50	-8	-35		10	18
4	7	41	18	71	7	-44		25	30
5	22	58	37	90	35			50	50
6	38	70	62	107	76			73	73
7	55	80	81	131	109			99	99
8	69	102	99	161				127	127
9	79	137	114	198				117	151
10	103	171	136	249				141	185
11	139	210	165	308				216	216
12	174	243	201	357				239	239
13	213	274	250	402				265	265
14	247	303	308					291	291
15	278	339	356					322	322

Anm.: Medel avser medelfel och ABS Medel avser medelabsolutfel.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell A4.3 Skillnad utfall och framskrivning, tusental personer i åldrarna över 64 år

	1997	1999	2003	2006	2012	2015	2018	Medel	ABS_Medel
1	0	0	0	-6	0	-1	0	-1	1
2	2	-8	3	-10	0	-3		-2	4
3	1	-11	3	-12	2	-7		-2	5
4	0	-14	-1	-10	5	-10		-2	5
5	0	-18	-4	-9	7			-1	5
6	-1	-19	-4	-6	6			-1	6
7	-3	-18	-2	-4	5			0	7
8	-3	-19	1	2				2	8
9	0	-23	5	7				-1	10
10	0	-27	8	11				0	12
11	-3	-28	15	13				6	14
12	-5	-26	21	14				8	15
13	-5	-23	27	18				10	18
14	-2	-19	29					13	19
15	2	-15	31					14	19

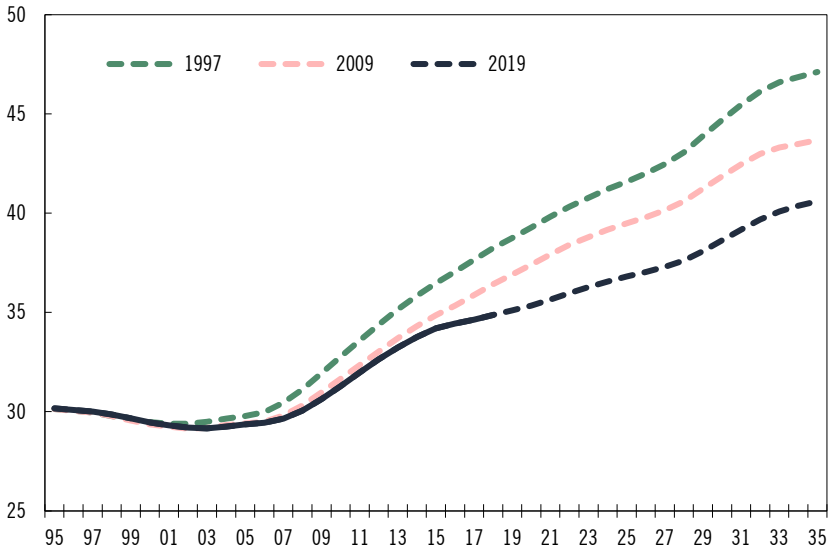
Anm.: Medel avser medelfel och ABS Medel avser medelabsolutfel.

Källa: Egna beräkningar.

Att framskrivningarna underskattat den faktiska utvecklingen av antalet unga och personer i yrkesverksam ålder, medan detta inte är lika tydligt för de äldre innebär att den så kallade äldreförsörjningsbördan överskattades i de tidiga prognoserna (se figur A4.1). I 1997 års framskrivning förväntades det finnas 40 personer äldre än 64 år per 100 personer i åldrarna 20–64 år redan 2022, medan detta först förväntas hända 2033 i framskrivningen från 2019.

Figur A4.1 Äldreförsörjningsbörda

Antal personer äldre än 64 år som procent av antal personer i åldrarna 20–64 år



Källa: Statistiska centralbyrån.

Referenser

- Andrews, D., M. Adalet McGowan and V. Millot (2017), "Confronting the zombies: Policies for productivity revival", OECD Economic Policy Papers No. 21, OECD Publishing, Paris.
- Arbetsförmedlingen (2019), "Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt".
- Barnett A, S. Batten, A. Chui, J. Franklin och M. Sebastià-Barriel (2014), "The UK Productivity puzzle", *Bank of England Quarterly Bulletin* 54(2).
- Brynjolfsson, E. och A. McAfee (2014), *The Second Machine Age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, New York: W. W. Norton & Company.
- DS 2019:2 Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, Regeringskansliet, Socialdepartementet.
- Edquist, H. (2014), "Det svenska IKT-undret – myt eller verklighet?", *Ekonomiskt debatt* 32(5).
- Energimyndigheten (2019), "Scenarier över Sveriges energisystem 2018".
- Eurostat (2017), "EDP standard dialogue visit to Sweden", June 2017
- Finansdepartementet (2018), "Beräkningskonventioner 2019".
- Finanspolitiska rådet (2019), "Svensk finanspolitik".
- Holston K., Laubach T. och Williams J.C. (2017), "Measuring the natural rate of interest: International trends and determinants", *Journal of International Economics*, Volume 108.
- Foged, M. och G. Peri (2016). "Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data". *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(2): 1–34.

- Gordon R. (2014), "The demise of U.S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal, and Reflections", NBER Working Paper No. 19895.
- Konjunkturinstitutet (2006), "The EMEC model: Version 2.0", *Working paper 96*.
- Konjunkturinstitutet (2010), "Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar i privat sektor". *Fördjupnings-PM Nr 6*.
- Konjunkturinstitutet (2015), "EMEC – en populärvetenskaplig beskrivning".
- Konjunkturinstitutet (2017), "Miljö, ekonomi och politik 2017".
- Konjunkturinstitutet (2019a), "Klimatförändringens och klimatpolitikens effekter på arbetsproduktiviteten", *Konjunkturläget oktober 2019, s. 95–110*.
- Konjunkturinstitutet (2019b), "Produktivitetsutvecklingen i Sverige", *Lönebildningsrapporten 2019, s. 55–74*.
- Långtidsutredningen 2015, Huvudbetänkande, Kapitel 3 "Produktivitet", SOU 2015:104.
- Långtidsutredningen 2019, Huvudbetänkande.
- Miljö- och energidepartementet (2017), "Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle", promemoria.
- Mokyr, J. (2014), "Secular stagnation? Not in your life" i R. Baldwin och C. Teulings (red), *Secular stagnation: Facts, causes and Curers, London, CEPR Press, s. 83–89*.
- Mokyr J. (2018), "The Past and the Future of Innovations: Some lessons from Economic History", *Explorations in Economic History 69*.
- Ollivaud, P., Y. Guillemette och D. Turner (2018), "Investment as a transmission mechanism from weak demand to weak supply and the post-crisis productivity slowdown", OECD Working Paper No.1466.
- Pensionsgruppen (2017) "Överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner".
<https://www.regeringen.se/overenskommelser-och-avtal/2017/12/pensionsgruppens-overenskommelse-om-langsiktigt-hojda-och-trygga-pensioner/>
- Prop. 2016/17:146, "Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige".

- Rachel, L. och T. D. Smith, (2015), "Secular drivers of the global real interest rate", Staff Working Paper No. 571, Bank of England.
- Ravn, M. O. och H. Uhlig (2002), "On Adjusting the Hodrick-Prescott Filter for the Frequency of Observations", *Review of Economics and Statistics* 84 (2).
- Riksbanken (2018), "Penning och Valutapolitik 2018:3".
- Statistiska centralbyrån (2017), "Trender och prognoser 2017".
- Statistiska centralbyrån (2018), "Sveriges framtida befolkning 2018-2070", *Demografiska rapporter*, rapport 2018:1.
- Statistiska centralbyrån (2019), "Sveriges framtida befolkning 2019-2070", *Statistiska meddelanden*, SM1901.
- Skolverket (2017), "Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier", Dnr U2016/02344/S.
- SOU 2004:105, "Utdelning av överskott i inkomstpensions-systemet".
- SOU 2016:67, "En översyn av överskottsmålet".
- Summers, L. H. (2014), "U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound", *National Association for Business Economics* 49(2).

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.
57. Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. Fi.
58. Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. Ku.
59. Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
Fi.
60. EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken
om kapitaltäckning och hantering av
banker i kris. Fi.
61. Sveriges ekonomi – utsikter till 2035.
Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]
- Tid för trygghet. [5]
- Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]
- Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

- Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. [10]
- Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. [12]
- Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. [13]
- F-skattesystemet – en översyn. [31]
- Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]
- Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. [36]
- Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. [40]
- Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning i staten. [43]
- En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]
- Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad. [47]
- Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? [48]
- Sverige och bankunionen. [52]
- Inequality and economic performance. [54]
- Utvecklingen av intergenerationsell rörlighet i Sverige. [55]
- Idéburen välfärd.
+ Idéburet offentligt partnerskap. Vägledning. [56]

- Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier. [57]
- Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. [59]
- EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder. Ändringar i regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris. [60]
- Sveriges ekonomi – utsikter till 2035. [61]

Försvarsdepartementet

- Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]
- Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

- Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

- Skogsbränderna sommaren 2018. [7]
- Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]
- Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]
- Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. [27]
- Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. [32]
- Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]
- En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

- Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar i AV-direktivet. [39]

Häriifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv. [58]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.
Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation. [26]

Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? [50]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]