

Långtidsutredningen 2015

Huvudbetänkande

Betänkande av Långtidsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:104

Förord

Långtidsutredningen 2015 utarbetas inom strukturenheten på Finansdepartementet.

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

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

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

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

Stockholm i november 2015

Peter Frykblom, departementsråd

Innehåll

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

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

Sammanfattning

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

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

Fyra framtidstrender ställer krav på en anpassningsbar ekonomi

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

- Den tekniska utvecklingen
- Den fortsatta internationaliseringen

- Den demografiska förändringen
- Klimatförändringarna och klimatåtaganden.

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

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

De genomsnittliga inkomsterna i Sverige fördubblas till 2060

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

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

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

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

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

Produktivitetstillväxten sjunker, men Sverige har relativt goda förutsättningar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Goda färdigheter ger bra jobb i Sverige

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

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

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

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

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

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

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

Bättre offentliga välfärdssystem kräver mer arbete

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

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

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

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

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

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

Fördelning blir en framtida utmaning

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

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

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

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

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

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

Långtidsutredningen 2015 – en inriktningsagenda för framtiden

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

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

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

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

Generella regelverk främjar ekonomins anpassningsförmåga

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

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

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

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

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

En hög tillit och god offentlig förvaltning behöver värnas och utvecklas

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

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

offentliga sektorns institutioner bör därför vara högprioriterade politikområden.

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

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

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

Utbildning är nyckeln till de goda färdigheter som krävs för arbete

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Att fler arbetar är viktigast för att finansiera framtidens välfärd

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

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

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

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

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

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

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

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

En agenda för en god anpassningsförmåga

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