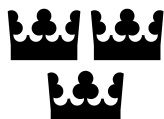


Bilaga 5

Utvecklingen på lång sikt



Bilaga 5

Utvecklingen på lång sikt

Innehållsförteckning

1	Inledning	5
2	Långtidsutredningens slutsatser i sammanfattning	5
3	Ställningstagande	8
3.1	En stark välfärd kräver starka offentliga finanser	8
3.1.1	Mål för saldot i de offentliga finanserna	9
3.1.2	Svenska skatter i en internationell ekonomi.....	10
3.2	En politik för arbete och sysselsättning.....	11
3.2.1	Sysselsättningsmålet skall uppnås	11
3.2.2	Utbildning för arbetslivet	12
3.3	En politik för effektivare användning av de gemensamma resurserna	13
3.4	Regeringens politik för en ekologiskt hållbar utveckling.....	14
4	Remissinstansernas synpunkter.....	14
Appendix:	Svarande remissinstanser för Långtidsutredningen 1999–2000 (SOU 2000:7)	19

1 Inledning

Svensk ekonomi är stark. Tillväxten beräknas bli 3,9 procent i år och även de kommande åren kommer tillväxten att vara god. Sysselsättningen fortsätter att öka starkt och därigenom kan också den öppna arbetslösheten minska och den beräknas uppgå till cirka 4 procent i slutet av året för att sedan sjunka ytterligare. Genom den omfattande budgetsaneringen har underskott vänts till överskott. Utvecklingen förstärks nu av den starka tillväxten och den ökande sysselsättningen.

En stark välfärd förutsätter starka offentliga finanser. En fortsatt stark ekonomi är därför av avgörande betydelse för att klara de långsiktiga utmaningar som följer av den ökande andelen äldre i befolkningen. Politiken måste inriktas på att Sverige även i framtiden har väl fungerande välfärdssystem som omfattar alla invånare. I Långtidsutredningen (SOU 2000:7) analyseras förutsättningarna för att uppnå detta. I det följande avsnittet sammanfattas Långtidsutredningens analys och slutsatser. Därefter beskrivs inriktningen på regeringens politik för att möta de framtida utmaningarna för svensk ekonomi och svenska välfärdssystem. Avslutningsvis presenteras en kort sammanfattning av remissinstansernas synpunkter på Långtidsutredningens huvudbetänkande.

2 Långtidsutredningens slutsatser i sammanfattning

Ett centralt tema i Långtidsutredningen är möjligheterna att i framtiden bibehålla ett väl utbyggt offentligt finansierat välfärdssystem mot bakgrund av tre framträdande utmaningar som svensk ekonomi står inför; den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning, den fortsatta internationaliseringen av ekonomin, samt viljan att uppnå högt ställda miljömål.

Befolkningsförändringarna får stora effekter för ekonomi och välfärd i framtiden

De framtida befolkningsförändringarna innebär att antalet personer i arbetskraften minskar och att deras andel av befolkningen sjunker. Färre personer i arbetsför ålder skall således försörja allt fler äldre; försörjningsbördan ökar. Färre i arbetskraften, som dessutom blir allt äldre i

genomsnitt, innebär enligt Långtidsutredningen att arbetsutbudet i ekonomin sjunker redan några år in på det nya seklet, vilket i sin tur påverkar tillväxten i negativ riktning. Efter år 2008 är tillväxten i det basscenario som utredningen presenterar i genomsnitt bara 1,3 procent per år.

Fler äldre i befolkningen kommer att leda till en ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster särskilt inom äldreomsorg och sjukvård. Långtidsutredningen pekar dock på möjligheten att befolkningen inte bara blir äldre utan också friskare, vilket skulle tala för att kostnaderna för vård och omsorg inte ökar i samma takt som antalet äldre. De befolkningsförändringar som kommer att äga rum de närmaste decennierna kommer dock att sätta press på finansieringen av de svenska välfärdssystemen.

Samtidigt som efterfrågan på välfärdstjänster ökar, minskar enligt Långtidsutredningen möjligheterna att finansiera offentliga åtaganden via höjda skatter. Den tilltagande internationaliseringen av ekonomin bedöms sätta gränser för hur höga skatterna kan vara. Eftersom Sverige har en internationellt sett hög skattekvot är förutsättningarna för att ytterligare höja skatteuttaget begränsade. Detta gör enligt utredningen att skatteintäkterna knappast kan växa snabbare än ekonomin som helhet.

Svårigheter att finansiera välfärdssystemen i framtiden

Långtidsutredningens beräkningar visar att vid en tillväxt i enlighet med utredningens basscenario kommer det runt år 2015 att bli svårt att upprätthålla dagens nivå på välfärdssystemen. Fram tills dess kan välfärdssystemen och den offentliga konsumtionen upprätthållas. Även om problemen med att finansiera välfärdssystemen kommer längre fram, finns det enligt utredningen anledning att tidigt vidta åtgärder som kan underlätta anpassningen till den ökande försörjningsbördan. Ju tidigare anpassningen startar, desto lättare bedömer utredningen det vara att möta den ekonomiska påfrestning som befolkningsförändringarna innebär.

Utredningen anser med tanke på den framtida förväntade utvecklingen att ett högt sparande i ekonomin, och därigenom en amortering av statsskulden, är att föredra framför ambitionshöjningar i välfärdssystemen. Ambitionshöjningar under de närmaste åren skulle med nödvändighet följas av nedskärningar i välfärdssystemen längre fram. En jämn utveckling av systemen är att föredra.

En ambitionshöjning i utbildningssystemet i form av förbättrad kvalitet ter sig enligt utredningen däremot motiverad. Utbildningssatsningar kan på sikt bidra till ökad tillväxt. Det demografiska trycket i utbildningssystemet som helhet är mindre, vilket bör göra det möjligt att långsiktigt finansiera en höjd ambitionsnivå. Eftersom efterfrågan på lågutbildad arbetskraft kan förväntas sjunka i framtiden, vilket både Långtidsutredningen och Statistiska centralbyrån påpekar, är det viktigt att öka antalet yngre som fullföljer gymnasiet och därigenom får möjlighet att tillgodogöra sig den utbildning som är nödvändig på framtidens arbetsmarknad.

Hög tillväxt och hög sysselsättningsgrad är viktigt

Långtidsutredningen konstaterar att en stark ekonomisk tillväxt och en hög sysselsättningsgrad underlättar anpassningen av svensk ekonomi till de väntade befolkningsförändringarna. En hög sysselsättningsgrad bidrar till ökade skatteintäkter och minskade offentliga utgifter för transfereringar såsom arbetslöshetsunderstöd. Åtgärder som bidrar till en högre tillväxt och högre sysselsättningsgrad är därför viktiga för att ambitionsnivån i välfärdssystemen skall kunna upprätthållas.

Ökat arbetsutbud är av central betydelse

När det gäller arbetsutbudet lyfter Långtidsutredningen fram att det är det totala antalet arbetade timmar i ekonomin som är det väsentliga, både för produktionen och för skatteintäkterna. Ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättning, även bland den äldre delen av arbetskraften, är därför viktig. En flexibel pensionsålder tillsammans med ett skattesystem som är inriktat mot att stimulera tillväxten förbättrar förutsättningarna för detta, påpekar utredningen.

Det är angeläget att långsiktigt upprätthålla antalet arbetade timmar genom bibehållen medelarbetstid, skriver utredningen. Den välfärdsvinst för enskilda individer som en förkortad arbetstid medför måste därför vägas mot de försämrade möjligheter att skattefinansiera olika välfärdstjänster som färre arbetade timmar innebär. Av de beräkningar som Långtidsutredningen låtit göra framgår att en mer omfattande minskning av arbetstiden förstärker problemen med att finansiera välfärdssystem på dagens nivå, och att problemen uppstår redan några år in på 2000-talet.

En ytterligare möjlighet att underlätta finansieringen av välfärdssystemen som Långtids-

utredningen tar upp är att bättre nyttja den arbetskraftstillgång som representeras av invandrare, som i dag har en svag förankring på arbetsmarknaden. I ett längre perspektiv, när dagens arbetskraftsreserver utnyttjats i större utsträckning, bör också arbetskraftsinvandring övervägas, skriver utredningen. Arbetskraftens rörlighet underlättas genom den gemensamma arbetsmarknaden inom EU. Långtidsutredningen konstaterar dock att även andra EU-länder står inför samma typ av befolkningsförändringar som Sverige, varför det finns flera länder som kan vara i behov av arbetskraftsinvandring.

Utredningen påpekar att den gemensamma arbetsmarknaden inte bara underlättar invandringen till Sverige utan också utvandringen från landet. Under senare år har frågan om kompetensflykt, dvs. att högutbildade lämnar landet, aktualiserats. Även om nettoutflyttningen av högutbildade inte har varit särskilt omfattande är det möjligt att den kan öka i framtiden, påpekar utredningen. En omfattande nettoutvandring av högutbildade skulle naturligtvis få negativa konsekvenser för den svenska ekonomin.

Utvecklingen av investeringar och produktivitet är viktig

Det är också viktigt att investeringarna i näringslivet och produktivitetstillväxten kan hållas på en hög nivå. Ett konkurrenskraftigt företagsklimat blir allt viktigare i takt med att näringslivet internationaliseras allt mer. Företagen väljer att förlägga investeringar och produktion till länder med goda förutsättningar för näringsverksamhet, och i den meningen finns en internationell konkurrens mellan länder om näringslivets investeringar och produktion, konstaterar utredningen. För att Sverige skall vara attraktivt för företagen är det därför viktigt med god tillgång på välutbildad arbetskraft och på riskkapital, tydliga och stabila regelverk och en stabil makroekonomisk miljö.

Utbildningssystemens omfattning och effektivitet är enligt Långtidsutredningen viktiga för att det i framtiden skall finnas en god tillgång på välutbildad arbetskraft. Tillgången på riskkapital har ökat kraftigt de senaste åren, men vissa problem för nya företag kvarstår bland annat till följd av att skattesystemet minskar incitamenten till privat förmögenhetsbildning. Lägre skatter på företagande och privat förmögenhetsbildning skulle sannolikt bidra till att främja investeringar i nya företag, menar utredningen. Samtidigt

måste enligt utredningen alla skattesänkningar vägas mot det utgiftstryck i de offentliga välfärdssystemen som framtiden bär med sig.

Regelssystemen som berör företagen är många och upplevs ofta som besvärliga och tillväxthämmande. Regelverken kan dock knappast sägas vara mer omfattande eller mer restriktiva i Sverige än i övriga EU-länder, konstaterar Långtidsutredningen, men regelverken är mer omfattande än i USA. För att underlätta för näringslivet, inte minst för de mindre företagen, anser utredningen att man bör se över hur reglerna kan förenklas och förbättras.

Förutsättningarna för tillväxt har förbättrats under 1990-talet

Tillväxten i svensk ekonomi har varit relativt svag under de senaste trettio åren och under 1990-talet har även sysselsättningsgraden sjunkit kraftigt samtidigt som arbetslösheten ökat. Investeringarna har varit lägre än i många andra länder och produktivitetens utvecklingen har varit svag, även om den förbättrats under 1990-talet, konstaterar Långtidsutredningen. Den historiska utvecklingen pekar på att Sverige sedan 1970-talet haft svårt att uppnå en hög tillväxt.

Det råder fortfarande stor osäkerhet om de obalanser som lågkonjunkturen under 1990-talet förde med sig kommer att påverka möjligheterna att långsiktigt upprätthålla en hög sysselsättnings- och aktivitetsnivå i svensk ekonomi. På senare tid har utvecklingen på arbetsmarknaden varit gynnsam och de scenarier som gjorts för Långtidsutredningens räkning tyder på att Sverige står inför en period av fortsatt positiv utveckling av sysselsättning och arbetslöshet.

Under 1990-talet har också stora förändringar skett av den ekonomiska politiken, konstaterar utredningen, såväl vad gäller penning- och finanspolitik som strukturella reformer på främst varu- och tjänstemarknaderna. Dessa förändringar gör att förutsättningarna för en god tillväxt har förbättrats. Samtidigt innebär den demografiska utvecklingen sämre förutsättningar för de framtida tillväxtmöjligheterna. Desto viktigare blir det, enligt utredningen, därför att arbetsutbudet bland dem som är i arbetsför ålder är högt, och att investeringarna liksom produktiviteten utvecklas väl.

Förändringar av välfärdssystemen kan underlätta men inte lösa försörjningsproblemet

Det är möjligt att effektiviteten i produktionen av de offentligt finansierade systemen skulle

kunna öka. Men eftersom tjänsteproduktion inom vård, skola och omsorg i högsta grad är personalkrävande är möjligheterna till stora produktivitetshöjningar sannolikt begränsade, menar utredningen. Det gäller oavsett om produktionen sker inom offentlig sektor eller i näringslivet. Däremot skulle, i den mån produktionen i dag är ineffektiv, en engångshöjning av produktiviteten vara möjlig om exempelvis större delar av produktionen vore föremål för offentlig upphandling, tror utredningen. Möjligheterna att kontinuerligt öka produktionen av välfärdstjänster utan att nya resurser tillförs är dock förhållandevis små, bedömer utredningen.

Om framtida skatteinkomster inte längre kan växa genom högre skattesatser utan endast i takt med skattebaserna, ökar vikten av högre effektivitet och sänkta kostnader i transfereringssystemen. Här kan alternativa finansieringsvägar i framtiden bli viktiga komplement, menar Långtidsutredningen. Denna typ av förändringar skulle enligt utredningen kunna bidra till att öka effektiviteten i produktionen och finansieringen av välfärdstjänster i framtiden. Men de ändrar inte på det faktum att färre skall försörja fler och att system för omfördelning mellan generationer är nödvändiga, påpekar utredningen. En sådan omfördelning ställer därför krav på solidaritet mellan generationer, oavsett om omfördelningen sker i offentlig eller privat regi.

Miljömålen är i stort förenliga med en hög tillväxt

Långtidsutredningen refererar studier som visar att det på lång sikt många gånger inte finns någon målkonflikt mellan en god miljö och ekonomisk tillväxt, dvs. en hög tillväxt och en hög sysselsättning är förenligt med en god miljö och en hållbar utveckling. Tillväxt kan i stället skapa nya teknologiska möjligheter att komma till rätta med miljöproblem och att på sikt nå uppställda miljömål, förutsatt att en effektiv miljöpolitik samtidigt bedrivs. Det finns också en övergripande svensk målsättning om att utvecklingen skall vara miljömässigt långsiktigt hållbar. Beräkningar av en miljöjusterad nettonationalprodukt som gjorts för Långtidsutredningen, indikerar att utvecklingen i Sverige kan bedömas vara hållbar. Den beräknade miljöjusterade nettonationalprodukten omfattar dock inte alla miljöhot, varför utredningen understryker att måttet ensamt knappast kan utgöra underlag för en bedömning av huruvida utvecklingen är hållbar.

Långtidsutredningen konstaterar att för vissa miljöproblem finns risker för potentiella mål-

konflikter. Ett viktigt exempel är koldioxidutsläpp, där egentlig reningsteknik saknas. En stor utmaning på miljöområdet blir därför att uppfylla den begränsning av utsläpp som Sverige åtagit sig internationellt genom det s.k. Kyoto-protokollet och de ytterligare åtaganden som kan aktualiseras längre fram, påpekar utredningen.

Klimatfrågan är ett globalt miljöproblem där internationellt samarbete är nödvändigt för att de globala utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser skall kunna minskas. Flertalet industriländer har åtagit sig att minska sina koldioxidutsläpp. När och hur detta genomförs kommer också att påverka konsekvenserna för svensk ekonomi av att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige, skriver utredningen.

Utredningens analyser visar att med internationell handel med utsläppsrätter blir effekterna på den svenska ekonomin på lång sikt begränsade av att uppfylla Kyotoåtagandet. Om däremot begränsningen av utsläppen av växthusgaser uteslutande skall ske i Sverige, sker det bäst genom en förändrad energibeskattnings i kombination med en höjd koldioxidskatt, anser utredningen, och påpekar att det är viktigt att delar av näringslivet även i framtiden undantas från koldioxidskatten för att minimera kostnaderna för att minska koldioxidutsläppen. Även med undantag kommer en höjd koldioxidskatt att påverka strukturomvandlingen i näringslivet genom att vissa branscher, främst petroleumraffinaderier, minskar i betydelse. För att en inhemsk utsläppsminskning skall kunna ske med begränsade ekonomiska konsekvenser krävs också att ekonomin är flexibel och förmår ställa om sig till ändrade förutsättningar utan att några större anpassningsproblem uppstår, påpekar utredningen. Om exempelvis arbetsmarknaden inte förmår anpassa sig ökar kostnaderna för att uppnå koldioxidmålet kraftigt.

3 Ställningstagande

De kommande förändringarna i befolkningens åldersstruktur tillsammans med en fortsatt internationalisering av ekonomin innebär en stor utmaning för de svenska välfärdssystemen. Det är mycket viktigt att redan nu beakta detta vid utformningen av politiken. Den politik som enligt Långtidsutredningen krävs för att underlätta anpassningen till de ändrade förutsättningarna

ligger väl i linje med den inriktning på hållbar tillväxt, ökad sysselsättning och sunda offentliga finanser som utgjort centrala hörnstenar i den ekonomiska politiken under senare år. De förändringar Sverige står inför gör det än viktigare än tidigare att fortsätta på den redan inslagna vägen. För att Sverige skall stå väl rustat inför framtidens press på de offentliga välfärdssystemen inriktas politiken på tre centrala områden:

- fortsatt sunda offentliga finanser
- ett ökat arbetsutbud
- utveckling och effektivitet i de offentliga verksamheterna

Även tillväxten är av betydelse. En snabbare produktivitetstillväxt inom den privata sektorn underlättar dock inte med nödvändighet finansieringen av den offentliga sektorns välfärdstjänster. Det sammanhänger med att produktivitetstökningarna inom den privata sektorn på sikt leder till motsvarande ökning av reallönerna inom såväl den privata som offentliga sektorn. Samtidigt är produktivitetstillväxten inom den offentliga sektorn normalt betydligt lägre än i den privata sektorn till följd av den höga andelen arbetsintensiva tjänster. Konsekvensen blir att de reala kostnaderna för den offentliga sektorns verksamheter ökar även vid oförändrad produktionsvolym. Dessutom tenderar ökade reallöner också att leda till ökade offentliga transfereringsutgifter. Även om tillväxt genom höjd produktivitet inom näringslivet är av yttersta vikt för den allmänna levnadsstandarden i landet och det sannolikt är lättare att dela på en kaka som växer, underlättar tillväxten därför inte den framtida finansieringen av de offentliga välfärdssystemen på samma entydliga sätt som fortsatt sunda offentliga finanser, ökat arbetsutbud och en positiv utveckling av de offentliga verksamheterna gör.

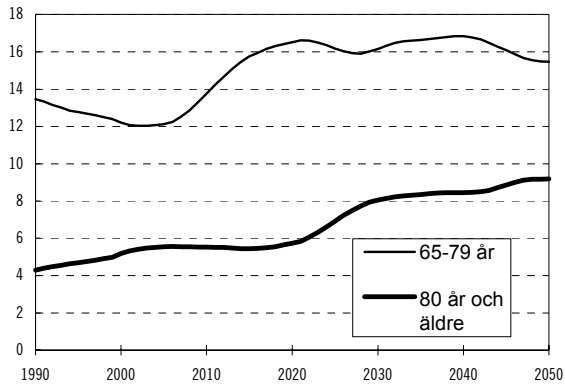
3.1 En stark välfärd kräver starka offentliga finanser

En stark välfärd kräver starka offentliga finanser. De närmaste åren kommer enligt Långtidsutredningens bedömning att bjuda en god ekonomisk utveckling. Antalet sysselsatta ökar och den offentliga sektorn visar ett överskott i sitt sparande. Från och med år 2008 kommer dock andelen pensionärer i befolkningen att öka mar-

kant samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder minskar (se diagram 3.1). Detta medför att skatteintäkterna ökar i långsammare takt samtidigt som kostnaderna för transfereringar och offentlig konsumtion i form av vård och omsorg ökar.

Diagram 3.1 De äldres andel av den totala befolkningen

Procent



Källa: Statistiska centralbyråns befolkningsprognos

Den demografiska utvecklingen leder också till att andelen av befolkningen över 80 år ökar dramatiskt åren efter 2015, med cirka 50 procent mellan 2015 och 2030. En sådan utveckling innebär att de offentliga utgifterna i form av vård och omsorg ökar ytterligare. För den offentliga sektorn innebär det stora påfrestningar, både personalmässigt och finansiellt.

Mot denna bakgrund är det viktigt att förändringar som ökar de offentliga utgifterna eller bidrar till att försämra finansieringen av välfärden betraktas i ett långsiktigt perspektiv. Det gäller inte minst de närmaste åren när den offentliga sektorns finanser väntas bli goda, och det därför kan komma att resas krav på mer omfattande reformer i välfärdssystemen. Vidare är det centralt med ett högt offentligt sparande under ett antal år framöver, för att därigenom på sikt minska de offentliga utgifterna för räntor.

3.1.1 Mål för saldöt i de offentliga finanserna

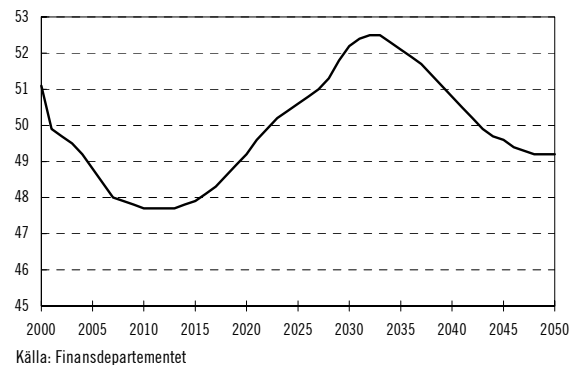
Av Långtidsutredningens analys framgår tydligt att, om de nuvarande välfärdssystemen bibehålls, kommer utvecklingen mot en växande andel äldre i befolkningen att få omfattande konsekvenser för de offentliga budgetarna, både på inkomst- och utgiftssidan.

Beräkningar inom Finansdepartementet belyser den demografiska utvecklingens effekter på

välfärdssystemens finansiering. Beräkningarna bygger på ett antagande om att den demografiska utvecklingen tillåts slå igenom i förändrade verksamhetsvolymmer. Vidare antas att det därutöver sker en ökning av den offentliga konsumtionsnivån med en halv procent per år. Dessa antaganden innebär att exempelvis vårdkostnaden per person i olika åldersgrupper ökar med en halv procent per år i fasta priser. Med dessa antaganden skulle de offentliga utgifterna (inklusive pensioner, men exklusive räntor) minska som andel av BNP fram till omkring 2010, för att därefter öka kraftigt och även till andelar som ligger över dagens nivå.

Diagram 3.2 Offentliga utgifter exklusive räntor

Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet

Beräkningarna förutsätter att den starka utvecklingen av ekonomin och de offentliga finanserna under de närmaste åren utnyttjas till att förbereda Sverige för de förändringar av såväl offentliga inkomster som ökad efterfrågan på välfärdstjänster som ligger lite längre fram i tiden. Beräkningsresultaten understryker vikten av att beslut om skatter och offentliga utgifter de närmaste åren ses mot bakgrund av utvecklingen på längre sikt. Det mål om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel som beslutades om i samband med 1997 års ekonomiska vårproposition ligger i linje med en sådan långsiktig politik.

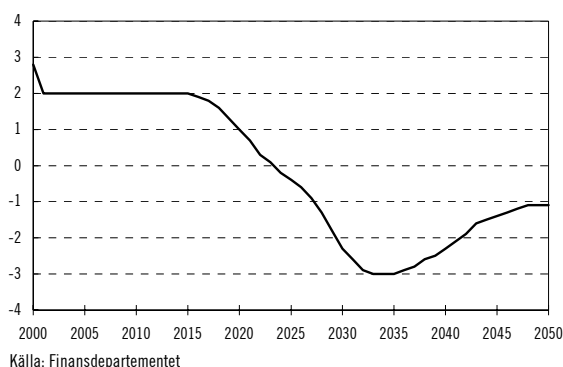
Beräkningarna bygger på antagandet att ett offentligt sparande på 2 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel upprätthålls under de kommande 15 åren. De överskott som ackumuleras medför att skuldsättningen och därmed räntebördan minskar väsentligt. Därigenom blir det möjligt att den nuvarande välfärdsmodellen kan finansieras även under beaktande av de påfrestningar som orsakas av den demografiska utvecklingen. Beräkningarna visar också att ett

överskott i de offentliga finanserna på 2 procent per år fram till 2015 lämnar ett visst utrymme för en varaktig sänkning av skattekvoten alternativt en viss ökning av de offentliga utgifterna utöver den som ligger i grundkalkylen. Den fortsatta internationaliseringen av ekonomin och dess betydelse för möjligheterna att upprätthålla skattekvoten måste också beaktas i detta sammanhang, se vidare avsnitt 3.1.2.

De beräkningar som gjorts visar att efter 2015 medför de ökade utgifterna för bland annat vård och omsorg att de offentliga finanserna försämras. Som framgår av diagram 3.3 kommer underskotten i de offentliga finanserna, trots överskott och amorteringar under 15 år, att växa till cirka 3 procent av BNP.

Diagram 3.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor

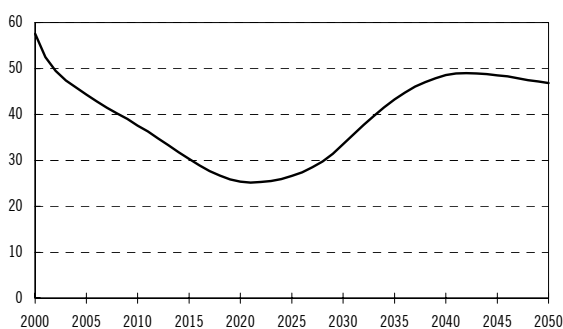
Procent av BNP



Utvecklingen av de offentliga finanserna innebär också att skuldkvoten ökar i samband med att de offentliga överskotten vänds till underskott, se diagram 3.4. Förändringarna av sparandet och skuldkvoten ligger dock inom ramen för vad som anges av Stabilitets- och tillväxtpakten inom EU.

Diagram 3.4 Konsoliderad bruttoskuld

Procent av BNP



Anm: Den konsoliderade skulden är definierad enligt EU:s konvergenskriterier (Maastricht)

Källa: Finansdepartementet

De beräkningar som gjorts visar också att om överskottsmålet inte bibehålls kan betydande problem uppstå för de offentliga finanserna. Situationen kan då snabbt bli ohållbar. Underskotten i de offentliga finanserna skulle runt år 2020 komma att passera gränserna i Stabilitets- och tillväxtpakten och fortsätta till cirka 7 procent av BNP. Underskotten skulle även innebära en kontinuerlig ökning av skuldkvoten långt in på 2000-talet, och över gränserna i Stabilitets- och tillväxtpakten.

Sammantaget talar beräkningarna för att ett offentligt sparande bör upprätthållas under ett antal år framöver. Detta skulle ge en balanserad utveckling av de offentliga finanserna. Utvecklingen av det offentliga sparandet och skuldkvoten blir hanterbar samtidigt som det blir möjligt att upprätthålla välfärdssystemen även när andelen äldre ökar kraftigt.

3.1.2 Svenska skatter i en internationell ekonomi

Ytterst styrs den offentliga sektorns resurser av medborgarnas vilja att betala för välfärden i huvudsak genom skatter. Den fortsatta ekonomiska integrationen med omvärlden och inte minst med EU innebär samtidigt att möjligheterna för ett enskilt land att avvika vad gäller skattesatser minskar över tiden. Kapitalet rör sig redan i dag mycket snabbt och lätt över nationsgränserna, och arbetskraften och konsumtionen visar en tilltagande tendens till rörlighet (t.ex. gränshandel och internethandel), även om den på dessa områden är betydligt lägre.

Sverige bedriver tillsammans med många andra länder ett arbete inom bland annat EU och OECD för att åstadkomma ett gemensamt handlingsprogram för beskattning på områden som är särskilt känsliga för internationell rörlighet. Motståndet hos en del andra länder gör dock att arbetet går långsamt. Det är därför angeläget att upprätthålla en beredskap att vidta åtgärder inom de områden som är särskilt känsliga för rörlighet över gränserna, samtidigt som det är viktigt att upprätthålla skatteuttaget på de skattebaser som inte uppvisar samma rörlighet. Som ett led i det arbetet har regeringen nyligen tillsatt en särskild utredare för att se över hur internationaliseringen kommer att påverka möjligheterna att ta ut skatt på olika skattebaser.

3.2 En politik för arbete och sysselsättning

Ett högt arbetsutbud, dvs. det antal timmar som arbetskraften totalt kan tänka sig arbeta, är viktigt för såväl den framtida tillväxten som möjligheterna att finansiera välfärdssystemen. För att främja ett högt arbetsutbud är åtgärder inom flera områden nödvändiga.

För det första är det centralt att politiken även fortsättningsvis inriktas på att uppnå sysselsättningsmålet. Sysselsättningsutvecklingen har varit mycket god de senaste åren, men för att det skall vara möjligt att nå full sysselsättning kan ytterligare insatser behövas. Det rör sig om att minska utslagningen av äldre i arbetskraften, att förbättra invandrarnas möjligheter på arbetsmarknaden, att minska marginaleffekterna i skatte- och bidragssystemen, att förbättra arbetsmiljön för att minska antalet långtidssjukskrivna samt att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Så många som möjligt skall ha möjlighet att delta i arbetslivet.

För det andra måste utbildningssystemet vara anpassat så att det också främjar arbetsutbudet och tillgodoser såväl de sökandes som arbetsmarknadens behov av utbildning inom olika utbildningsområden. De som är i yrkesverksam ålder måste ha den utbildning och kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden.

3.2.1 Sysselsättningsmålet skall uppnås

Närmare två tredjedelar av den offentliga sektorns skatteinkomster kommer från beskattning av arbete i olika former, framför allt kommunal och statlig inkomstskatt samt sociala avgifter. I takt med att antalet personer i yrkesverksam ålder minskar efter år 2008, både som andel av befolkningen och i absoluta tal, är det centralt för välfärdssystemens framtid att arbetsmarknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt. Att uppnå regeringens mål om en sysselsättningsgrad på 80 procent bland personer mellan 20 och 64 år senast år 2004 är mot den bakgrunden mycket viktigt. Sysselsättningen har också ökat kraftigt de senaste åren och det är viktigt att denna utveckling fortsätter. För att full sysselsättning skall kunna uppnås kan ytterligare åtgärder inom en rad olika områden behöva vidtas för att förbättra arbetsmarknadens sätt att fungera.

Ohälsan måste minska och de äldres möjligheter på arbetsmarknaden stärkas

För att alla som vill fullt ut skall kunna delta i arbetslivet är det viktigt att arbetsmiljön förbättras, så att sjukfrånvaro och ohälsa minskar. Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp som skall ta fram strategier för att minska ohälsan i arbetslivet. Arbetet omfattar en översyn av bland annat sjukpenning, rehabiliteringspenning, arbetsskadeförsäkring, tillsyn av arbetsmiljön och förtidspension. Aktiva åtgärder skall genomföras för att sjukskrivna och förtidspensionerade skall kunna återgå till ett arbetsliv som inte ger skador eller sjukdomar och inte sliter ut människor.

Vidare har en arbetsgrupp inom regeringskansliet tillsatts med uppgift att analysera den stora ökningen av arbetsbetingad ohälsa och sociala faktorer. Arbetsgruppen skall ta fram en handlingsplan som anger en strategi för att komma till rätta med utvecklingen av den arbetsbetingade ohälsan och för att åstadkomma en förnyelse av arbetsmiljöarbetet.

Det måste finnas goda möjligheter även för äldre att delta i arbetslivet. Det nya pensionssystemet premierar arbete även efter 65 års ålder. Regeringen avser återkomma med ett förslag om rätt att kvarstå i anställning till 67 år.

Åtgärder för att minska marginaleffekterna

För att det skall vara möjligt att nå sysselsättningsmålet bör de samlade marginaleffekterna från skatte- och bidragssystemen minska. För många hushåll lönar det sig knappt att gå från arbetslöshet till arbete eller att öka sin arbetstid. Det beror oftast på de kombinerade effekterna av marginalsatser och inkomstprövningar av bidrag och avgifter. Marginal effekter drabbar särskilt kvinnor, låginkomsttagare, småbarnsföräldrar samt ensamstående föräldrar och utgör hinder för en förankring på arbetsmarknaden samt möjligheten till kompetensutveckling.

Skattesänkningen i år för låg- och medelinkomsttagare bidrar till sänkta marginaleffekter. I budgetpropositionen för 2001 föreslås fortsatta skattesänkningar för löntagarna, vilket ytterligare kommer att sänka marginaleffekterna för låg- och medelinkomsttagare.

Genom införandet av en maxtaxa i barnomsorgen och en allmän förskola för 4- och 5-åringar sänks marginaleffekterna ytterligare för många barnfamiljer. Föräldraförsäkringen förlängs också med en månad 2002. Genom förändringarna underlättas möjligheterna att förena föräldraskap och arbete, vilket i sin tur kan bidra

till ett ökat arbetskraftsdeltagande. En särskild utredare har dessutom fått i uppdrag att se över möjligheterna att sänka marginaleffekterna som uppkommer inom delar av familjepolitiken.

Det förslag om en ny arbetslöshetsförsäkring som regeringen presenterade före sommaren och som skall behandlas av Riksdagen under hösten, innebär att kraven på att acceptera erbjudna jobb kommer att öka. Försäkringens roll som omställningsförsäkring stärks. Kraven på yrkesmässig och geografisk rörlighet kommer att öka för den enskilde. Vidare införs en aktivitetsgaranti för personer som varit arbetslösa under mycket lång tid. Därmed stärks deras möjligheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Minskade marginaleffekter, aktivitetsgaranti och högre krav på rörlighet bidrar alla till att sänka den totala arbetslösheten och förbättra välfärdens finansieringsmöjligheter.

Invandrarnas situation måste förbättras

Människor med invandrarbakgrund har i dag en betydligt högre arbetslöshet och lägre sysselsättning än övriga svenskar. Det är ett stort slöseri med resurser. Målet är en rättvis arbetsmarknad där kompetens, inte härkomst, är avgörande.

Redan i 2000 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen en rad åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet bland invandrare. Bland annat skall den kompletterande utbildningen för invandrare med utländsk utbildning inom hälso- och sjukvårdsområdet förstärkas. Inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen genomförs en kompletterande utbildning för personer med utländsk utbildning inom läraryrken och teknik/naturvetenskap. Valideringen av utländsk yrkeskompetens skall underlättas, och en försöksverksamhet med alternativ platsförmedling för invandrare genomförs. Parallellt med detta pågår även ett arbete för att stimulera etnisk/kulturell mångfald på alla svenska arbetsplatser såväl inom offentlig förvaltning, som inom privata företag.

Arbetskraftsinvandring åter aktuellt

Långtidsutredningen pekar på att det på längre sikt kan finnas behov av en ökad arbetskraftsinvandring till Sverige för att möta den demografiska utvecklingen med en krympande arbetskraft som väntar. Det finns i dag inga hinder för arbetstagare från andra EU- och EES-länder att arbeta i Sverige eftersom fri rörlighet råder. På samma sätt har svenska arbetstagare möjlighet att arbeta i andra EU-länder. Någon mer omfatt-

ande rörlighet mellan Sverige och andra länder har dock ännu inte kommit till stånd.

På längre sikt står flertalet länder i Europa inför liknande demografiska förändringar som Sverige med en minskande arbetskraft. I vissa länder är situationen också besvärligare än i Sverige. På lång sikt är det därför tänkbart att det blir en konkurrens om arbetskraftsinvandrarerna. En arbetsgrupp tillsattes under våren inom regeringskansliet med uppdrag att följa upp och analysera kompetensrörligheten till och från utlandet.

Arbetstiden

Utgångspunkten för regeringens arbete i arbetstidsfrågan är att det är angeläget att korta arbetstiderna och öka individernas inflytande över arbetstidens förläggning. Arbetstidsfrågan rymmer viktiga välfärdspolitiska val. Värdet av en arbetstidsförkortning måste dock alltid vägas mot behovet av andra reformer och hänsyn måste tas till kostnaderna. Kortas arbetstiden tas en del av framtida tillväxt ut i form av mer fri tid i stället för i ökad privat och offentlig konsumtion. De långsiktiga konsekvenserna för den offentliga verksamheten måste särskilt beaktas. Takten, omfattningen och tillvägagångssättet för en arbetstidsreform kräver ytterligare överväganden.

3.2.2 Utbildning för arbetslivet

Lågutbildade har en betydligt högre arbetslöshet än personer med högre utbildning. Såväl Långtidsutredningen som Statistiska centralbyrån (SCB) pekar på att efterfrågan på arbetskraft med låg utbildning kommer att vara låg även i framtiden. Anledningen är den strukturomvandling mot mer kunskapsintensiva arbetsställen som pågår i hela ekonomin. Det är således av central betydelse att utbildningssystemet är anpassat så att det också främjar arbetsutbudet och att det svarar mot de krav som kommer att ställas på arbetsmarknaden i framtiden. De som är i yrkesverksam ålder måste ha den utbildning och kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. För att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden är det också viktigt att utbildningen på alla nivåer är utformad så att alla ämnen och yrken är attraktiva för såväl män som kvinnor.

För att möta utvecklingen mot ett mer kunskapsintensivt samhälle har omfattande satsningar på utbildning gjorts under 1990-talet.

Inom vuxenutbildning har satsningen på kunskapslyftet givit många arbetslösa med kort utbildning möjlighet att skaffa sig gymnasiekompetens. Kunskapslyftet har därigenom bidragit till att många i dag står bättre rustade inför morgondagens arbetsmarknad. Tillgången på högskoleutbildad arbetskraft är en avgörande faktor för att förmå företagen att investera och utveckla sin verksamhet i Sverige. Mot den bakgrunden har regeringen satt som ett långsiktigt mål att hälften av en årskull skall ha påbörjat högskolestudier senast vid 25 års ålder. Det är också viktigt att högskolesektorns utbildningsutbud svarar mot såväl de sökandes som arbetsmarknadens behov. Därför är kvaliteten på utbildnings-satsningarna, liksom deras inriktning, minst lika viktig som omfattningen på dem. Högskoleverket kommer att få i uppdrag att analysera hur utbildningen i ökad grad skulle kunna svara mot arbetsmarknadens behov.

Regeringen avser också att ändra instruktionen för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) i syfte att utvidga institutets arbetsuppgifter till att även främja, stödja och genomföra studier av arbetsmarknadseffekterna inom utbildningsväsendet. För detta ändamål förstärks IFAU:s anslag från och med 2001.

Mot bakgrund av att efterfrågan på arbetskraft med kort utbildning förväntas minska i framtiden är det oroande att andelen ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan fullständigt slutbetyg har ökat under senare år. Orsakerna kan vara flera. Bland annat visar Skolverkets resultatuppföljning att ungdomar med invandrarbakgrund i högre grad än andra lämnar skolan utan fullständiga betyg. För att förhindra att de problem invandrarna i dag har att hävda sig på arbetsmarknaden även drabbar deras barn är det av största vikt att särskilt satsa på den här gruppen. En god utbildning är en förutsättning för att få fotfäste på arbetsmarknaden.

Insatser för en förbättrad måluppfyllelse i ungdomsskolan är prioriterade. Regeringen föreslår därför kraftigt ökade resurser till skolan de kommande åren. Under perioden 2001–2006 skall skolan tillföras sammanlagt 17,5 miljarder kronor.

För att öka kvalitetsmedvetandet och möjligheten att jämföra skolor med varandra har regeringen påbörjat ett arbete för att samla in ett stort antal mätvariabler från landets kommuner, bland annat på skolans område. Mer information om skillnader mellan olika skolor förbättrar

möjligheterna att sätta in mer resurser där de behövs mest.

3.3 En politik för effektivare användning av de gemensamma resurserna

För att kunna möta en framtida ökad efterfrågan på offentliga tjänster inom vård och omsorg måste alla möjligheter att utveckla och effektivisera verksamheterna i den offentliga sektorns olika delar tas till vara. För att uppnå detta kan en rad olika metoder användas inom såväl statlig, som kommunal verksamhet. Redan i dag pågår ett omfattande arbete inom den offentliga sektorn som syftar till att utveckla och effektivisera verksamheterna. Det är viktigt att detta arbete fortsätter och bedrivs på flera fronter för att uppnå bästa möjliga resultat.

Inom den statliga sektorn pågår ett arbete med att utveckla den ekonomiska styrningen. Ekonomisk styrning är ett verktyg för att realisera politiska beslut och skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar och en hög effektivitet i användandet av statens resurser. Det pågående utvecklingsarbetet, som beskrivs närmare på annat håll i denna budgetproposition (Volym 1, avsnitt 10), omfattar bland annat en översyn av mål och målstrukturer inom samtliga utgiftsområden. Översynen har i första hand syftat till att utveckla resultatstyrningen i budgetprocessen för att möjliggöra en bättre koppling mellan mål, kostnader och resultat.

Inom ramen för det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet pågår ett arbete för att utveckla användningen av modern informationsteknik inom den statliga sektorn, för att därigenom förbättra servicen till medborgare och företag och effektivisera verksamheten. En del av arbetet är utvecklandet av IT-infrastrukturens olika delar, såsom gemensamma system för spridning och hämtning av information, digitala signaturer samt specialiserade elektroniska ingångar, s.k. portaler. Ett arbete fortgår också med att stimulera den statliga sektorn att i ökad grad nyttja olika kvalitetsverktyg för utveckling av sin verksamhet, såsom benchmarking, kundundersökningar och servicedeklarationer.

Utveckling genom jämförelse av verksamheter

Under 1990-talet har stora förändringar skett vad gäller utveckling och effektivitet inom de offentliga verksamheterna. Trots detta kvarstår

stora skillnader mellan olika kommuner och landsting vad gäller kostnadseffektiviteten i verksamheten. Dessa skillnader indikerar att det går att utveckla den offentliga verksamheten ytterligare och att kvaliteten därigenom kan höjas. Kvalitetsjämförelser av de offentliga verksamheterna hos olika myndigheter och i olika delar av landet är ett av flera instrument för ständiga förbättringar.

Redan nu pågår ett arbete med att jämföra olika offentliga verksamheter. Bland annat har Statskontoret fått i uppdrag att kartlägga och göra en genomgång av befintliga studier om kvalitetsjämförelser inom utbildningsväsendet och arbetsförmedlingens område. Även Ekonomistyrningsverket arbetar med att inom ekonomistyrningsområdet utveckla system för jämförelser mellan olika myndigheter. Statens kvalitets- och kompetensråd arbetar med utvecklandet och spridandet av metoder för kvalitetsutveckling, däribland benchmarking.

Regeringens ambition är att offentliga verksamhetssektorer skall kunna jämföras på nationell basis så att man kan identifiera och lära av goda exempel. För att öka användandet av bland annat benchmarking inom den offentliga sektorn avser regeringen att ta initiativ som syftar till ökad användning av benchmarking och till utveckling av metoderna för detta. Regeringen avser att låta de myndigheter som besitter kunskap om och har erfarenhet av benchmarking delta aktivt i detta arbete.

För att relevanta jämförelser skall vara möjliga att göra krävs tillgång på bra statistik för verksamheter som bedrivs såväl i statlig som kommunal regi. Kommundatabasprojektet startade sommaren 1999 med syfte att ge information om vad kommunerna gör, hur mycket det kostar och vilka effekter verksamheten ger. Det gäller såväl kommunernas egen uppföljning och utvärdering, som statens uppföljning av sektorn som helhet utifrån nationella mål för olika verksamheter. För kommunernas del kan databasen också bidra till att utveckla styrningen av den egna verksamheten. Det långsiktiga målet är att förbättra produktiviteten, kvaliteten och effektiviteten i den kommunala verksamheterna genom att möjliggöra mellankommunala jämförelser och benchmarking mellan enskilda kommuner.

Arbetet hittills omfattar 12 verksamheter inom skola och omsorg. Knappt 200 olika nyckeltal har samlats in, varav ett 30-tal är nya. Nyckeltalen beskriver verksamhetens volym, kostnad och kvalitet. Den utvärdering som skett

(Ds 2000:48) konstaterar att informationen inom de två första områdena varit tillfredsställande, medan kvalitetsmätningarna är svårare. I rapporten lämnas förslag till hur arbetet med en kommunal databas bör fortsätta. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

3.4 Regeringens politik för en ekologiskt hållbar utveckling

För regeringen är det centralt att utvecklingen inte begränsar kommande generationers möjlighet att leva, arbeta och ha tillgång till en ren natur. Det övergripande målet för miljöpolitiken är därför att kunna överlämna ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Sverige skall vara ett föregångsland i omställningen till hållbar utveckling. Den utmaningen kräver insatser som förenar miljöpolitiken med ekonomi, sysselsättning och social välfärd.

Långtidsutredningen kommer tillsammans med andra utredningar, som nyligen presenterats, att utgöra viktiga underlag i de propositioner på miljö- och klimatområdet som regeringen kommer att presentera under hösten.

Regeringen delar Långtidsutredningens syn på betydelsen av att sträva efter kostnadseffektiva lösningar i klimatfrågan. Regeringen delar också utredningens syn att begreppet hållbar utveckling bör ges en bred tolkning som inte enbart omfattar den ekologiska utvecklingen. Det är också viktigt att utvecklingen av mätmetoder och statistik fortsätter för att relevanta bedömningar av huruvida utvecklingen är långsiktigt hållbar eller inte skall kunna göras.

4 Remissinstansernas synpunkter

Långtidsutredningen har remissbehandlats och 54 myndigheter och organisationer har inkommit med synpunkter på betänkandet. Överlag anser remissinstanserna att de problem Långtidsutredningen valt att analysera är viktiga och relevanta och att framställningen är lättillgänglig.

Den kritik som framförs gäller till stora delar att Långtidsutredningen inte har tagit upp vissa områden, bl.a. avsaknaden av regional analys, av jämställdhetsperspektiv, och en eventuell strukturomvandling på EU-nivå mot en mer nationell

och regional specialisering av näringslivsstrukturen. Därtill efterfrågar vissa remissinstanser analyser över finansmarknadernas roll för den långsiktiga utvecklingen, liksom eventuella långsiktiga effekter av ett EMU-medlemskap.

Vad gäller skrivningarna i Långtidsutredningen är det i huvudsak två saker som kritiseras. Dels kritiseras att Långtidsutredningen inte pekar mot fler lösningar på de centrala problemen utredningen tar upp. Därigenom blir Långtidsutredningen mindre intressant, och betydligt mindre användbar som underlag för den ekonomiska politiken, hävdar kritikerna.

Dels kritiserar många remissinstanser analysen av hållbar utveckling och menar att denna är otillräcklig och bristfällig bland annat på grund av att växthuseffekten och den minskade biologiska mångfalden inte beaktas. Dessutom kritiseras det val av tolkning av begreppet hållbar utveckling som görs. Att använda miljöjusterad nettonationalprodukt, baserar sig på antagandet att olika former av kapital (bland annat fysiskt kapital och naturkapital) är utbytbara mot varandra, vilket är kontroversiellt. Remissinstanserna föreslår ingen konkret alternativ metod för att mäta om utvecklingen är hållbar eller inte.

Nedan sker en kort genomgång av remissinstansernas kommentarer, indelade efter utredningens kapiteluppdelning.

Välfärdssystemens framtida utmaningar

Vad gäller välfärdssystemens framtida utmaningar menar Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) att de finansieringsproblem Långtidsutredningen diskuterar sannolikt kommer att bli avsevärt större än vad Långtidsutredningen antar, eftersom skattekonkurrensen kommer att driva ner skattekvoten, inte bara hindra den från att öka. ”Scenarier som inte inkluderar sänkningar [av skattetrycket] ger knappast en riktig bild av vad som väntar”, skriver SACO.

Landstingsförbundet konstaterar att den demografiskt betingade efterfrågeökningen på sjukvård är betydligt högre än den totala ökningen för den kommunala sektorn. Finansieringsproblemen kan därför bli svårare än vad som framgår i Långtidsutredningen.

Riksgäldskontoret konstaterar att det finns skäl att överväga ett högre överskottsmål för det offentliga finansiella sparandet än 2 procent av BNP på medellång sikt mot bakgrund av de framtida demografiska förändringarna. Riks-

gäldskontoret påpekar även att om skattekonkurrensen blir hårdare än Långtidsutredningen antar krävs anpassningar på utgiftssidan och tydliga prioriteringar mellan den offentliga sektorns olika åtaganden. Mot bakgrund av den tilltagande internationaliseringen och skattekonkurrensen anser Riksgäldskontoret det anmärkningsvärt att utgifts- och skattekvoten höjs mellan 2008 och 2015 i Långtidsutredningens basscenario.

Riksgäldskontoret påpekar att besparingar i första hand bör inriktas mot rena transfereringar, eftersom vård-, omsorgs- och utbildningsbehoven kommer att växa. Transfereringssystem som främst för över inkomster för en och samma individ mellan olika faser i livet bör i första hand omprövas, menar Riksgäldskontoret.

Konjunkturinstitutet påpekar att antaganden om statsbidragens utveckling, utbildningssystemets framtida omfattning och utvecklingen av antalet förtidspensionärer inte alls redovisas i texten. Inte minst statsbidragen är av vikt mot bakgrund av deras stora betydelse för det kommunala konsumtionsutrymmet. En diskussion om hur det offentliga sparandet kan mildra effekterna av en ogynnsam demografisk utveckling hade varit önskvärd, konstaterar Konjunkturinstitutet.

Socialstyrelsen efterlyser en djupare analys av alternativa och komplementära sätt att finansiera välfärdstjänster till äldre, samtidigt som man frågar sig om ett högt offentligt sparande verkligen kan trygga behoven längre fram.

Statskontoret konstaterar att alternativen till högre skattekvot eller ökad offentlig upplåning bara är avgifter. Statskontoret menar att ett av de två traditionella argumenten för skattefinansiering, nämligen fördelningsargumentet (det andra är effektivitetsargumentet), har reducerats betydligt de senaste decennierna. Anledningen är välfärdsstatens kraftiga utbyggnad, som medfört att offentliga tjänster inte längre är förbehållna låginkomsttagare, utan alla samhällsskikt utnyttjar subventionerad sjukvård, transporter, utbildningen, kultur etc. Enligt bilaga 4 i budgetpropositionen för år 2000, påpekar de, minskar skatter och bidrag kvoten mellan den högsta inkomstkventilen (femtedelen) och den lägsta från 11 till 3,2. När subventioner inkluderas i inkomstmåttet minskar kvoten till 2,3. Det vill säga den stora merparten av omfördelningen kommer från skatter och bidrag, konstaterar Statskontoret.

Den stora andelen individuella tjänster i den offentliga konsumtionen, den minskade omför-

delningseffekten från subventionerade tjänster, och det faktum att avgiftsfinansiering kan vara mindre kostsam för samhället än skattefinansiering, underminerar enligt Statskontoret, argumenten mot avgiftsfinansiering. Statskontoret menar att det därför finns utrymme att öka avgiftsfinansieringen avsevärt.

Långtidsutredningens utgångspunkt att transfereringssystemen i allt väsentligt måste förbli offentligt finansierade och producerade borde ha diskuterats mer ingående och en betydligt djupare analys av alternativa lösningar borde ha genomförts, anser Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Industriförbundet. De framhåller att ett väl fungerande välfärdssystem är fullt möjligt med mindre inslag av offentlig finansiering, och därför borde möjligheterna att använda välfärdskonton och andra liknande nya lösningar analyserats mer noggrant.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser att Långtidsutredningens slutsatser om att inte höja ambitionen i välfärdssystemen saknar analytisk grund och i första hand får ses som ett uttryck för utredningens förutfattade mening om vad som är politiskt möjligt. Faktorerna Långtidsutredningen tar upp som begränsningar för höjda ambitioner är i samtliga fall politiskt påverkbara, enligt LO, som även anser att den offentliga verksamheten i princip skall finansieras via skatter. Alternativa finansieringsformer vid sidan av skattefinansiering kan, menar LO, endast komma ifråga för specifika problem, t.ex. överkonsumtion av offentligt subventionerade tjänster.

Vad gäller frågan om välfärdskonton som ett alternativt sätt att finansiera vissa välfärdssystem konstaterar Socialstyrelsen att individuella välfärdskonton avviker på väsentliga punkter från det försäkringstänkande som dagens system bygger på, och menar att det är rimligt att sträva efter att framtida lösningar har riskspridning som grund.

Riksförsäkringsverket anser att det är viktigt att behålla de inkomstrelaterade försäkringssystemen för ålderdom och sjukdom. Systemen bör därför inte omfattas av välfärdskonton, enligt Riksförsäkringsverket. Verket konstaterar också att riskerna att få ett stort underskott i ett välfärdskonto är ojämnt fördelade för lika grupper i samhället. De varnar vidare för full inkomstindexering av förtidspensionerna i slutet av arbetslivet, eftersom det kan ge incitament till att avbryta förvärvsarbetet tidigare.

En hållbar utveckling

Vad gäller diskussionen om en hållbar ekologisk utveckling påpekar Naturvårdsverket att även om Sverige köper utsläppsrätter i internationell handel ökar utsläppen i Sverige, vilket ger en negativ effekt på andra miljö kvalitetsmål. Dessutom försvåras den långsiktiga omställningen, menar verket.

Energimyndigheten påpekar motsatsen, nämligen att det finns risk att nationella åtgärder för att förbättra miljön inom ett visst område kan leda till försämrad miljö. Ett exempel är beskattningen av, och miljökrav på, elproduktion som är högre i Sverige än i omgivande länder. Myndigheten påpekar att om inte EU uppnår målet om att minska utsläppen av växthusgaser med 8 procent från 1990 års nivåer till år 2008–12, så är varje medlemslands enskilda åtagande gentemot protokollet en minskning med 8 procent. Detta gäller även Sverige, vilket skulle ge betydligt större effekter på ekonomin än det nuvarande målet.

En arbetsmarknad för alla?

Socialstyrelsen menar att det på arbetsmarknadsområdet överlag saknas incitament till helhetssyn och samverkan när det gäller stödet till svaga grupper, vilket leder till att varje huvudman optimerar utifrån sitt ansvarsområde, regelverk och budget. Det blir en rundgång mellan åtgärder och insatser från socialtjänst, arbetsförmedling, försäkringskassa och sjukvård, skriver styrelsen.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) påpekar att det är nödvändigt att tydligare utveckla arbetsmarknadsutbildningen till att bli ett instrument som motverkar rekryteringsproblem. Inriktningen på den reguljära utbildningen måste stå i bättre samklang med behoven på arbetsmarknaden, menar AMS.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anser att arbetsmarknadspolitik måste bli mer *arbetskrafts*politik, med målsättning att förbättra spetskompetens och genomsnittlig kompetensnivå i syfte att underlätta omställningsprocessen. Den nya politiken måste mycket mer än i dag påverka utbudet av arbetskraften, menar TCO. I syfte att få individer att stanna kvar på arbetsmarknaden längre, vill TCO att regeringen reformerar delpensionssystemet i stället för att avskaffa det.

LO påpekar att ett högt arbetskraftsdeltagande bland äldre inte får ske genom ytterligare ökade tvångsmedel eller ytterligare för-

stärkta incitament. I stället måste det uppnås genom en effektivare arbetsmarknadspolitik, förbättrade arbetsvillkor och minskad diskriminering, menar LO.

SAF och Industriförbundet anser att arbetslösheten och andra problem på arbetsmarknaden i högre grad är ett strukturellt problem än vad Långtidsutredningen gör gällande, och motiverar det med bland annat det faktum att 40 procent av företagen uppger svårigheter att hitta personal med rätt kompetens samtidigt som den totala arbetslösheten fortfarande är relativt hög. Att decentraliserade löneförhandlingar skulle bidra till en högre jämviktsarbetslöshet finns det inga belägg för, enligt dem. Det har i stället lett till bättre anpassning av löneutvecklingen till produktiviteten i olika branscher. SAF och Industriförbundet anser att en fortsatt decentralisering måste vara en ingrediens i en bättre fungerande arbetsmarknad.

Arbetslivsinstitutet påpekar att det behövs en betydlig mer sammanhållen diskussion om regelverken på arbetsmarknadens område, t.ex. de arbetsrättsliga reglernas betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadspolitiken i relation till andra institutionella förändringar inom socialförsäkringssystemen under 1990-talet.

Statens invandrarverk efterfrågar en analys av omfattningen och sammansättningen av ett eventuellt framtida behov av arbetskraftsinvandring, vilket bland annat motiverar en översyn av nuvarande regler på området.

Utbildning för att möta framtidens behov

På utbildningsområdet konstaterar Statistiska centralbyrån (SCB) att den minskade genomströmningen i gymnasieskolan till stor del är skenbar, eftersom kraven för slutbetyg ändrats. Sedan 1997 krävs godkända kurser till ett visst minimimått av poäng för att få slutbetyg, vilket inte krävdes tidigare. Andelen som åtminstone påbörjat tredje årskursen i gymnasiet har sjunkit mycket marginellt, påpekar SCB.

Däremot konstaterar SCB att den kraftiga ökningen av antalet högskolenyborjare knappast alls givit utslag i fler examinerade. Andelen examinerade har sjunkit på praktiskt taget alla utbildningar, skriver SCB, men den främsta förklaringen ligger i att en större andel av studenterna går fristående kurser och sannolikt inte har för avsikt att avlägga hel examen.

SACO kritiserar antagningssystemet till högskolan, som de menar försenar ungdomars inträ-

de i högskolan och förlänger utbildningstiderna. Antagningssystemet innebär att det ofta krävs kompletteringar efter gymnasiet för att komma in på universitet eller högskola, med följd att nyborjarna såväl som de utexaminerade blir äldre, vilket är förknippat med betydande såväl privat- som samhällsekonomiska kostnader, enligt SACO.

SAF och Industriförbundet anser att Långtidsutredningens attityd till en potentiell *brain drain* är felaktig och alltför passiv. Frageställningen borde i stället vara hur Sverige kan göras till ett land som är attraktivt att arbeta i, menar de.

Att som Långtidsutredningen hävda att det måste bli mer lönsamt att välja en studieinriktning som efterfrågas på arbetsmarknaden, är enligt LO svårbegripligt. Avkastningen inom naturvetenskap och teknik är högre än andra yrken redan i dag, men de utbildningarna lyckas ändå inte attrahera yngre. Det är inte ett problem som kan hanteras med ekonomiska styrmedel, hävdar LO. Arbetsgivare, högskolan och staten måste i stället ta ett gemensamt ansvar för att genomföra ordentliga förändringar som höjer utbildningarnas attraktionskraft, skriver de. Vad det innebär, utöver lön, utvecklar inte LO.

Statskontoret föreslår ett utvärderingsinstitut på utbildningens område med liknande uppgift som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har inom arbetsmarknadsområdet.

Näringslivets förutsättningar

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) tycker att Långtidsutredningen behandlar innovationssystemets och entreprenörskapets betydelse för den framtida tillväxten mycket knapphändigt. Vad gäller företagsklimatet konstaterar NUTEK att Sverige rankas sist i jämförelse med EU och USA i de flesta av de redovisade variablerna. Av 22 parametrar rankas Sverige bäst endast i ett avseende, priset på högutbildade arbetskraft, konstaterar NUTEK. Utredningen borde härvid för det första ha sammanställt sina resultat så att allvaret kommer fram, för det andra anvisat vilka områden där det ur tillväxtpunkt är mest angeläget att en förändring sker, skriver NUTEK.

Invest in Sweden Agency (ISA) påpekar att en översyn av regler för optionsbeskattning torde vara ett kostnadseffektivt sätt att attrahera personer med specifika kunskaper och färdigheter till Sverige.

LO anser att Långtidsutredningens förslag på skattesidan inte tillräckligt beaktar kravet på likformighet mellan skatt på arbete och skatt på kapital, och inte heller tydliggör kopplingen till avdraget för räntor. Sänkt kapitalskatt skulle ytterligare fördyra boendet och minska incitamenten till byggande, menar LO.

Enligt AMS består vanligtvis arbetsplatser av många turordningskretsar, vilket i praktiken betyder att små och medelstora arbetsplatser kan behålla sin välutbildade personal vid nedskärningar. Därför är turordningsreglerna ett mindre problem än vad debatten ger sken av, anser AMS.

**Appendix: Svarande remissinstanser för
Långtidsutredningen 1999–2000
(SOU 2000:7)**

1. Aktiespararna
2. Arbetslivsinstitutet
3. Arbetsmarknadsstyrelsen
4. Energimyndigheten
5. Finansinspektionen
6. Företagarnas Riksorganisation
7. Försäkringsförbundet
8. Glesbygdverket
9. Högskoleverket
10. Industriens utredningsinstitut
11. Industriförbundet
12. Institutet för regionalforskning
13. Integrationsverket
14. Invest in Sweden Agency
15. Jordbruksverket
16. Karlstads universitet, institutionen för ekonomi
17. Karolinska institutet, institutet för miljömedicin
18. Konjunkturinstitutet
19. Konkurrensverket
20. Konsumentverket
21. Landsorganisationen i Sverige
22. Landstinget Blekinge
23. Landstingsförbundet
24. Lantbrukarnas riksförbund
25. Länsstyrelsen i Blekinge län, Olofströms kommun, Karlshamns kommun, Sölvesborgs kommun
26. Länsstyrelsen i Gotlands län
27. Länsstyrelsen i Hallands län
28. Länsstyrelsen i Jämtlands län
29. Länsstyrelsen i Jönköpings län
30. Länsstyrelsen i Norrbottens län
31. Länsstyrelsen i Stockholms län
32. Länsstyrelsen i Västerbottens län
33. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
34. Länsstyrelsen i Västmanlands län
35. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
36. Länsstyrelsen i Örebro län
37. Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet
38. Naturvårdsverket
39. Närings- och teknikutvecklingsverket
40. Riksbanken
41. Riksförsäkringsverket
42. Riksgäldskontoret
43. Riksskatteverket
44. Skogsstyrelsen
45. Socialvetenskapliga forskningsrådet
46. Socialstyrelsen
47. Statens invandrarverk
48. Statistiska centralbyrån
49. Statskontoret
50. Svenska Bankföreningen
51. Sveriges Akademikers Centralorganisation
52. Svenska arbetsgivareföreningen
53. Sveriges Lantbruksuniversitet, institutionen för ekonomi
54. Tjänstemännens centralorganisation