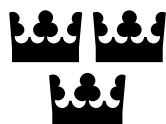


10

Bedömning av  
finanspolitikens  
långsiktiga hållbarhet





# 10 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

## Sammanfattning

---

- Enligt de beräkningar som redovisas i detta avsnitt är finanspolitiken långsiktigt hållbar.
- Personer som är 65 år och äldre förväntas stå för nästan hälften av befolkningsökningen mellan 2015 och 2050. Ökningen medför att utgiftstrycket ökar, framför allt 2020–2035. Det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn beräknas minska med knappt 1 procent av BNP under dessa år till följd av den demografiska utvecklingen.
- Invandring utgör ett potentiellt tillskott till arbetskraften som på sikt kan minska pressen på de offentliga finanserna av en åldrande befolkning. Det är viktigt att de nyanländas arbetskraftsutbud kan tas till vara, både för de nyanländas och för samhällsekonomin skull, men också för de offentliga finanserna.
- Ett antal samhällsekonomiska trender kan utgöra en risk för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Utgifterna kan öka, inte enbart på grund av en åldrande befolkning, utan även till följd av ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Vidare minskar andelen personer i förvärvsaktiv ålder i befolkningen, vilka i stor utsträckning betalar de skatter som finansierar de offentliga utgifterna.
- Ett långt arbetsliv är en förutsättning för att alla ska kunna ha en god ekonomisk standard och för att skattefinansierade

tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas i önskad omfattning. När medellivslängden ökar är det viktigt att antalet yrkesverksamma år också ökar.

---

I detta avsnitt bedöms om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten och bibehålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas tidigt. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden riskerar problemen att förvärras, och förändringsarbetet försvåras, så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede och ofta under mindre ordnade former.

De senaste årens utveckling i Europa illustrerar hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentligfinansierade verksamheterna, med stora samhällsekonomiska kostnader som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för på reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. En framtingad krishantering ökar ofta de fördelningspolitiska spänningarna. Genom starka offentliga finanser skapas förutsättningar för att hantera kriser på ett mer ordnat sätt. Vid behov kan då stabiliseringspolitiska insatser genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyras. Det är därför viktigt att finanspolitiken är hållbar och åtnjuter ett stort förtroende, såväl bland hushåll och företag som på de internationella finansmarknaderna.

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhällsekonomin för påfrestningar och som därför behöver följas noga. En ökad medellivslängd leder till att befolkningen åldras, vilket kan förväntas leda till ökade offentliga utgifter för omsorgs- och sjukvårdstjänster. Dessutom har ett stort antal, främst yngre, människor invandrat till Sverige de senaste åren, vilket bl.a. ökar behovet av arbetsmarknadsutbildning samt av utbildningsplatser i grund- och gymnasieskolan och inom den högre utbildningen. En stor invandring kan minska en åldrande befolknings press på de offentliga finanserna om tillräckligt många nyanlända kan komma in på arbetsmarknaden.

Det är inte bara en ändrad befolkningsstruktur som kan påverka de offentliga finanserna. Även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar, särskilt vid antaganden om oförändrade skattesatser. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer. Genom att förlänga arbetslivet, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

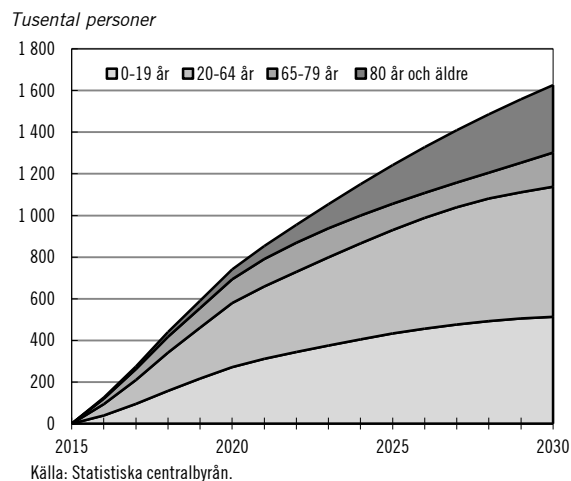
## 10.1 Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar

### Snabba förändringar av befolkningens storlek och sammansättning de närmaste 15 åren

Av diagram 10.1 framgår att Sveriges befolkning förväntas öka med drygt 1,5 miljoner personer 2015–2030. Denna bedömning bygger på en uppdatering av befolkningsprognosen från maj 2015 som genomförts av Statistiska centralbyrån i februari 2016, som beaktar Migrationsverkets prognos från februari 2016. Befolkningen, som uppgick till ca 9,9 miljoner personer 2015, kommer att växa till över 10 miljoner 2017 och till 11 miljoner 2024, för att nå över 11,5 miljoner personer 2030. Det är en genomsnittlig årlig ökning om ca 110 000 personer, eller 1,0 procent per år. Så snabbt har Sveriges befolkning inte ökat sedan åren närmast efter andra världskriget. Av denna ökning utgör barn

och ungdomar yngre än 20 år en knapp tredjedel och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år) en dryg tredjedel. Resterande ökning utgörs av personer som är 65 år och äldre.

**Diagram 10.1** Befolkningsförändringar jämfört med 2015



Diagrammet visar även att antalet unga och de i yrkesverksam ålder förväntas öka särskilt snabbt fram till 2020, då invandringen förväntas vara stor, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, gradvis står för en allt större andel av befolkningsstillväxten efter 2025. Under andra hälften av 2020-talet förväntas den sistnämnda åldersgruppen växa särskilt snabbt, med nästan 30 000 personer per år. År 2030 förväntas det finnas ca 510 000 fler barn och ungdomar i Sverige än 2015, ca 620 000 fler personer i åldern 20–64 år, och nära 490 000 fler personer som är 65 år eller äldre. Av de sistnämnda är drygt 160 000 i åldern 65–79 år och drygt 320 000 är 80 år eller äldre.

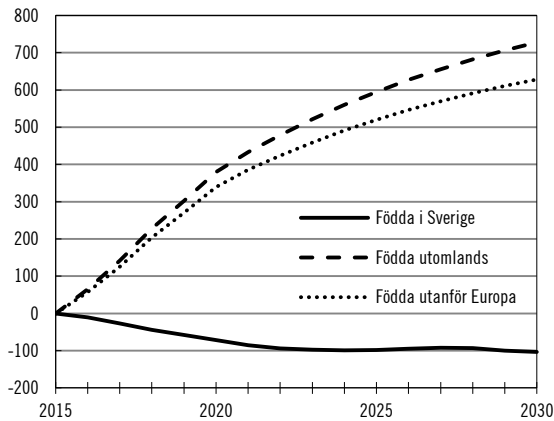
Denna utveckling innebär att antalet personer som är 65 år och äldre per 100 personer i yrkesverksam ålder (20–64 år) ökar från 34 personer 2015 till 38 personer 2030. Antalet personer som är 80 år och äldre ökar från 9 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder 2015 till 13 personer 2030. Under samma period ökar antalet barn och ungdomar från ca 39 till 44 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder. Fram till 2023 förväntas det framför allt vara antalet barn och ungdomar som ökar i relation till befolkningen i yrkesverksam ålder, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, ökar snabbt efter 2023. Således är det främst produktionen av barnomsorg och utbildning som kommer att behöva öka de närmaste åren, medan efterfrågan på äldreomsorg och sjukvård

kommer att öka snabbare först efter 2023, se diagram 10.14.

Befolkningen kommer att förändras även vad gäller den ursprungsmässiga sammansättningen under de närmaste 15 åren. Diagram 10.2 visar att antalet personer i åldern 20–64 år som är födda i Sverige med stor sannolikhet kommer att minska med ca 100 000 personer fram till mitten av 2020-talet, för att därefter vara mer eller mindre oförändrat.

**Diagram 10.2 Befolkningen i åldrarna 20–64 år**

Förändring jämfört med 2015, tusental personer



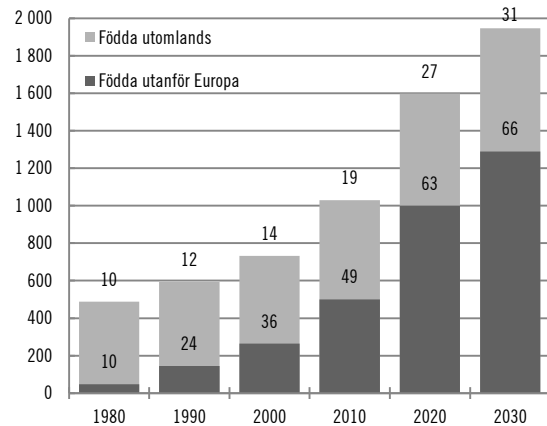
Källa: Statistiska centralbyrån.

Prognosen för antalet personer i åldern 20–64 år som är födda i Sverige är relativt säker de närmaste 20 åren, eftersom den inte är beroende av den svårprognostiserade fruktsamheten. Dessutom är förändringar av dödlighet och migrationsbenägenhet små i denna åldersgrupp. De övre kurvorna, som visar utvecklingen av antalet personer i denna ålder som är födda utomlands, är betydligt mer svårbedömda eftersom in- och utvandringen bland utlandsfödda varierar kraftigt. En slutsats som kan dras är att nettoinvandringen måste vara fortsatt positiv de närmaste 15 åren för att befolkningen i yrkesverksam ålder inte ska minska.

Diagram 10.2 visar även att merparten av nettoinvandringen väntas bestå av personer som är födda utanför Europa, vilket innebär en fortsatt förändring av den yrkesverksamma befolkningens sammansättning. År 1980 var nästan 500 000 personer, eller 10 procent av befolkningen i åldern 20–64 år, födda utomlands. Av dessa kom flertalet från länder i Europa, framför allt från våra grannländer. År 2010 hade de utlandsfödda i denna åldersgrupp ökat till drygt 1 miljon personer och av dessa var närmare hälften födda utanför Europa.

**Diagram 10.3 Befolkningen 20–64 år som är född utomlands**

Tusental personer, procent av befolkningen 20–64 år samt procent av befolkningen 20–64 år födda utomlands



Källa: Statistiska centralbyrån.

I prognosen förväntas antalet utlandsfödda i åldern 20–64 år fortsätta att öka till ca 1,6 miljoner personer 2020, och till drygt 1,9 miljoner personer 2030. Även andelen födda utanför Europa i denna grupp väntas öka fram till 2030.

### Befolkningens genomsnittsålder förväntas öka

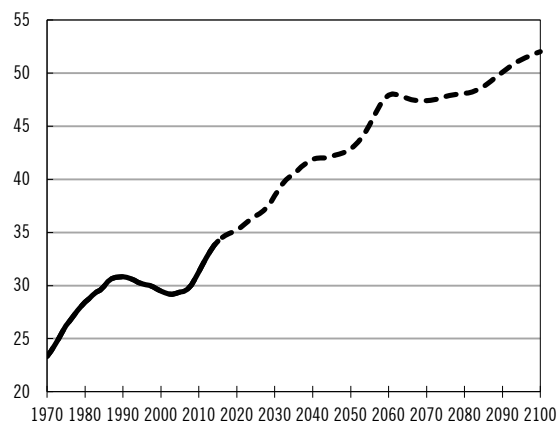
När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 10.4 illustreras denna utveckling med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som antalet personer som är 65 år och äldre per 100 personer i åldern 20–64 år. Efter att ha legat mer eller mindre stilla från mitten av 1980-talet till ca 2007 har antalet äldre börjat öka snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta, med korta avbrott under resten av innevarande sekel. År 2015 gick det drygt 34 personer som var 65 år och äldre per 100 personer i åldern 20–64 år. År 2030 förväntas detta antal ha ökat till ca 38 personer, 2050 till knappt 43 personer och 2100 till ca 52 personer. Det ökade antalet utlandsfödda minskar kvoten.

Försörjningskvoten stiger dock till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal och i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Diagram 10.5 visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2015 i Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos. Räknat från 2015 förväntas antalet personer som är 65 år eller äldre öka med knappt 1,0 miljoner personer till 2050 och med knappt 2,1 miljoner personer till 2100. Antalet personer i åldern 20–64 år ökar

med ca 1,1 miljoner respektive 2,0 miljoner personer. Samtidigt ökar antalet personer som är 80 år och äldre med drygt 610 000 respektive 1,2 miljoner personer. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora framtida förändringarna.

#### Diagram 10.4 Äldreförsörjningskvot

Antal personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras av hur en genomsnittlig individ påverkade den offentliga sektorns inkomster och utgifter i olika åldrar, baserat på data från ett visst år.<sup>45</sup> Av

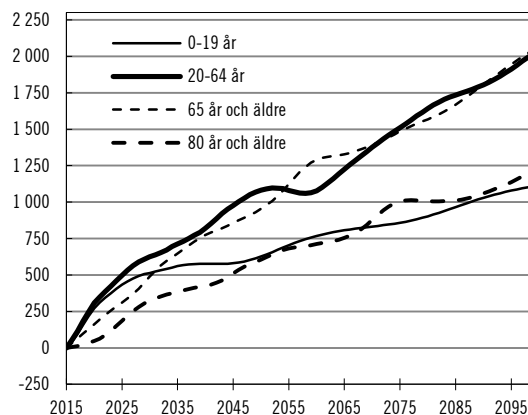
diagram 10.6 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, var negativt. De offentliga utgifterna för personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år var nettobidragen positiva, eftersom individernas genomsnittliga inbetalningar av skatter och avgifter var större än utbetalningarna för transfereringar och välfärdstjänster i dessa åldrar. Vid 64 års ålder blir nettobidragen åter negativa, då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framför allt äldreomsorg och sjukvård ökar också med

<sup>45</sup> Det offentliga nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereringar och offentlig konsumtion). Nettobidraget beräknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år. De redovisade siffrorna avser 2012 men förändringen över tid är troligtvis liten.

åldern. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort. För en 97-åring var t.ex. det negativa nettobidraget ca 400 000 kronor per person och år. De totala åldersfördelade utgifterna är dock betydligt större bland de yngre äldre eftersom relativt få personer blir väldigt gamla.

#### Diagram 10.5 Förändring i folkmängden jämfört med 2010

Tusental personer



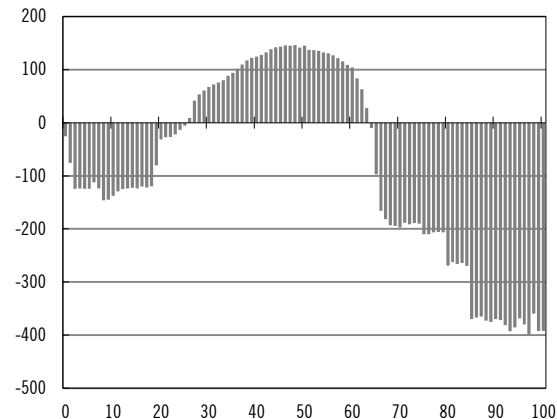
Källa: Statistiska centralbyrån.

Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om förändringen i folkmängd i diagram 10.5 kombineras med nettobidragen i

diagram 10.6.

#### Diagram 10.6 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012

Tusental kronor



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för tjänster och transfereringar överstiger skatteinbetalningarna för en genomsnittlig individ.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i de åldersgrupper där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är betydligt större än skatteinbetalningarna. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är även starkt beroende av hur det finansiella

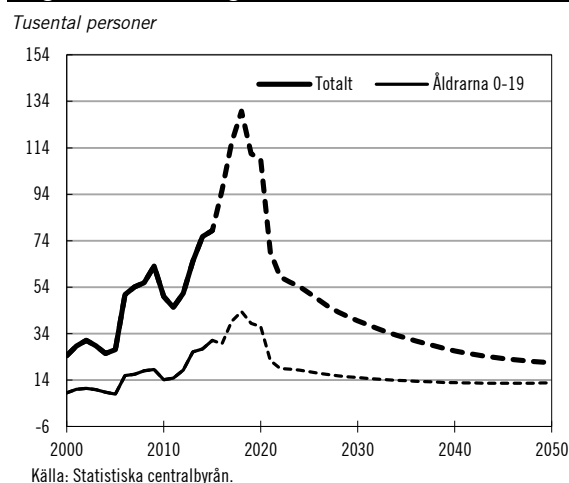
utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa leda till att kostnaderna för vård och omsorg minskar i de högre åldrarna (se avsnitt 10.3).

### Ett stort antal asylsökande har kommit till Sverige de senaste åren

År 2014 och 2015 sökte ca 80 000 respektive 160 000 personer asyl i Sverige, vilket var betydligt fler än genomsnittet för tidigare år. Ett stort antal av dessa personer kan efter ca 1–2 år förväntas få temporära eller permanenta uppehållstillstånd. De kommer då att ingå i registret över totalbefolkningen, vilket är den befolkning som beräkningarna i detta avsnitt baseras på. På sikt är det även sannolikt att ett antal anhöriga till dessa personer får uppehållstillstånd i Sverige. Det gör att befolkningen förväntas växa betydligt snabbare än tidigare.

I Statistiska centralbyråns senaste prognos antas nettomigrationen, dvs. antalet invandrare minus antalet utvandrare, vara särskilt hög de närmaste fem åren. Därefter minskar nettomigrationen successivt (se diagram 10.7).

**Diagram 10.7 Nettomigration**

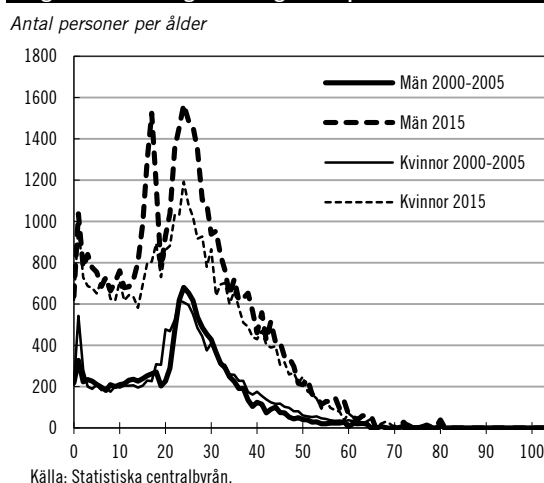


Den stora nettoinvandringen bidrar till att föryngra befolkningen. Relativt få personer över 65 år flyttar till eller från Sverige. De flesta som invandrar är i åldern 20–64 år, och en stor andel är i åldern 0–19 år. Det stora antalet yngre personer gör att kostnaderna för barnomsorg och utbildning förväntas öka. Av diagram 10.8 framgår hur nettoinvandringen till Sverige fördelades på ålder och kön 2015 jämfört med den genomsnittliga fördelningen 2000–2005.

Diagrammet visar att invandringen var betydligt större 2015 än det årliga genomsnittet 2000–2005, och att andelen män nu är högre, speciellt i åldern 15–20 år.

Den ökade invandringen kan förväntas öka de direkta offentliga utgifterna för migration och integration, men även de utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterade utgifterna, eftersom det är många barn och personer i arbetsför ålder som kommer. En ökad invandring leder dock också till ökade offentliga inkomster i takt med att människor kommer in på arbetsmarknaden och får ett arbete. Invandringen leder vidare till att försörjningskvoten minskar. Det blir fler personer i yrkesverksam ålder i relation till antalet unga och gamla som ska försörjas. Detta illustreras i diagram 10.9, som redovisar försörjningskvoten för hela befolkningen respektive enbart för inrikes födda.

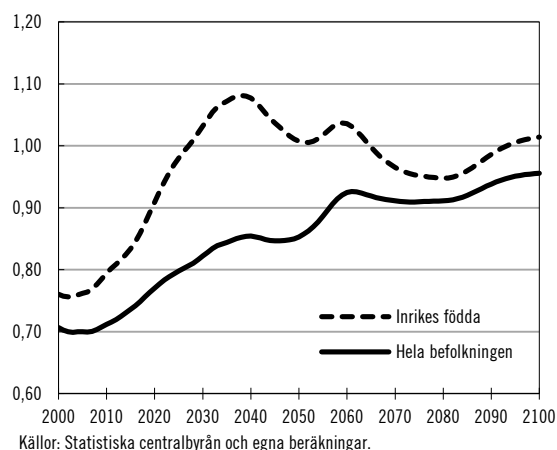
**Diagram 10.8 Årlig nettomigration per ålder och kön**



De utrikes födda bidrar till att sänka försörjningskvoten samtliga år. Störst är sänkningen på 2030-talet. Att försörjningskvoten skiljer sig så mycket mellan inrikes och utrikes födda visar på den potential de utlandsfödda utgör och understryker betydelsen av en förbättrad integration av utrikes födda (se avsnitt 10.3).

**Diagram 10.9 Försörjningskvot**

Antal personer 0–19 år och över 64 år per antal personer 20–64 år

**Kostnaderna för de skattefinansierade tjänsterna tenderar att öka snabbt**

En utmaning för finanspolitiken är att timlönen inom skattefinansierade sektorer som utbildning, barn- och äldreomsorg ökar i samma takt som inom övrig produktion, utan att det motsvaras av ökad produktivitet, vilket tenderar att leda till att den relativa enhetskostnaden för denna typ av tjänster successivt stiger. Denna effekt brukar benämnas Baumols lag. För den offentliga sektorn innebär det att kostnaden för att tillhandahålla barn- och äldreomsorg i oförändrad omfattning med tiden tenderar att öka snabbare än den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad verksamhet. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten sedan den började bedömas, legat nära noll. Många anser dock att produktiviteten ökar inom delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis sjukvården. Samtidigt är det svårt att belägga produktivetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av dess produktion inte avsätts på en marknad med fri prissättning. För att en eventuell produktivitetshöjning ska resultera i lägre offentliga utgifter eller medge ökad kvalitet eller servicenivå måste den motsvaras av effektivare resursanvändning.

**10.2 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt**

I detta avsnitt redovisas ett scenario som illustrerar de i avsnitt 10.1 nämnda utmaningarna. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna. Det bör understrykas att scenariot inte redovisar den mest sannolika utvecklingen. Syftet är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande och utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna. Ambitionen är att identifiera och analysera framtida utmaningar, samt hur stora anpassningar som behöver göras av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna för att de offentliga finanserna ska vara i långsiktig balans. Genom alternativa scenarier som baseras på olika antaganden är det möjligt att belysa vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

Frågan om huruvida finanspolitikens inriktning i dag behöver ändras för att den ska vara långsiktigt hållbar leder ofrånkomligen in på frågor om rättvisa mellan generationer. De skattefinansierade välfärdssystemen kan liknas vid ett implicit avtal mellan individen och samhället. Vi arbetar och betalar skatt under vissa delar av livet och förväntar oss då att det ska finnas välfungerande utbildningssystem för de unga samt vård- och omsorgstjänster för de äldre. Frågor som vad det offentliga åtagandet egentligen innebär, vilka problem framtida generationer ska hantera själva och vilka som ska hanteras i dag genom ett högre eller lägre offentligt sparande, har dock inget allmänt accepterat svar. Svaren på dessa frågor får dock konsekvenser för de beräkningsantaganden som görs. Beräkningarna bygger på att dagens nivå på det offentliga åtagandet ska kunna upprätthållas även i framtiden. Det innebär att om man i framtiden exempelvis vill ha en högre standard på de skattefinansierade välfärdstjänsterna, eller om man vill ha mer fritid, vilket inte alls är osannolikt om BNP fortsätter att öka, så är detta inte något som bör föranleda ett högre offentligt sparande i dag. Framtida generationer måste själva väga nyttan av en högre standard på välfärdstjänsterna mot nyttan av mer fritid, precis som vi gör i dag, och komma fram till en rimlig balans mellan arbete och skatter å ena



sidan och fritid och offentlig servicenivå å andra sidan.

### Beräkningen bygger på ett antal antaganden om den framtida utvecklingen

Beräkningarna i detta avsnitt utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi t.o.m. 2020 som redovisas i avsnitt 3 och 7. År 2015 uppgick det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet justerat för kapitalinkomster och kapitalutgifter, till -0,8 procent av BNP. År 2016–2020 sker en gradvis utveckling mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin, med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer antas genomföras efter 2016 utöver vad som redan har beslutats, föreslagits eller aviserats, vilket förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2020 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn vara i balans vilket är utgångsläget för framskrivningen av utvecklingen åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas däremot arbetsproduktiviteten vara oförändrad, oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Denna skillnad i produktivitetsutvecklingen leder tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen är densamma i hela ekonomin till att kostnaderna för att producera en enhet ökar snabbare i den skattefinansierade produktionen än i resten av näringslivet. Detta är en effekt av Baumols lag, som beskrivits tidigare.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara i stort sett oförändrat fr.o.m. 2020. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön antas vara konstant, bortsett från en viss antagen nedgång i jämviktsarbetslösheten 2020–2025. En genomsnittlig kvinna eller man i en viss ålder och med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att det offentliga åtagandet är oförändrat fr.o.m. 2020. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2020, dvs. deras andel av skattebaserna är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden per brukare

är oförändrad uttryckt som resursinsats. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivitas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen fr.o.m. 2021.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Statsbidragen anpassas därför i kalkylen så att kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.<sup>46</sup>

### Vad menas med att finanspolitiken är hållbar?

Med en hållbar finanspolitik menas att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna kan vara oförändrade på lång sikt utan att det resulterar i en alltför stor offentlig skuld. Bedömningen av vad som är en alltför stor skuld kan göras på olika sätt. Europeiska kommissionen har tagit fram två indikatorer, de s.k. S1- och S2-indikatorerna, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs ett givet år för att den offentliga skulden ska utvecklas på ett önskvärt sätt. I beräkningarna av S1 och S2 är 2017 det år som den permanenta förändringen av det offentliga sparandet genomförs, eftersom det är det första

<sup>46</sup> En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2016) som finns på regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

år för vilket regeringen kan föreslå en ny statsbudget.

Den första indikatorn, S1, är ett mått på hur stor förändring av finanspolitiken som behövs för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom den svenska bruttoskulden motsvarade ca 43 procent av BNP 2015 innebär det att det finns en förhållandevis stor säkerhetsmarginal till denna skuldnivå. Det innebär att S1-värdet för svensk del normalt är negativt, dvs. det krävs en relativt stor permanent budgetförsvagning 2017 för att bruttoskulden ska öka till 60 procent av BNP. Att referensvärdet är satt till 60 procent av BNP beror på att denna skuldnivå inte får överstigas enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Ett indikatorvärde under noll ska därför inte tolkas som att det finns ett utrymme för budgetförsvagningar. Indikatorn är endast ett nyckeltal som möjliggör jämförelser mellan olika länder och av olika antaganden om utvecklingen fram till 2030.

Den andra indikatorn, S2, är ett mer teoretiskt mått som visar hur mycket budgeten permanent måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras över en oändlig tidshorisont. Indikatorn baseras på att nuvärdet av alla framtida offentliga inkomster ska vara lika med nuvärdet av utgifterna och den initiala skuldstocken. Att nettoskulden stabiliseras på lång sikt är ett nödvändigt villkor för att finanspolitiken ska kunna betraktas som hållbar. Det går dock inte att enbart utifrån S2-indikatorn avgöra om politiken verkligen är hållbar. För det första beräknas indikatorn utifrån offentliga saldon mycket långt in i framtiden, så långt att det i praktiken inte finns någon meningsfull information att tillgå för att bedöma deras nivå. Sparandet antas därför vara oförändrat som andel av BNP efter år 2100. Ofta beror indikatorvärdet i stor utsträckning på just detta antagande.

En justering av finanspolitiken i linje med S2-indikatorns värde är inte heller en garanti för att skulden stabiliseras på en nivå som är förenlig med mer kortsiktiga kriterier för finanspolitisk hållbarhet. Den offentliga sektorns nettoskuld kan mycket väl stabiliseras på 100 eller 200 procent av BNP på lång sikt, även om S2 är 0. En budgetjustering i linje med S2-värdet innebär således endast att den finansiella nettoställningen är stabil som andel av BNP på lång

sikt, men säger ingenting om på vilken nivå detta sker. Indikatorvärdet är därför endast ett underlag i en mer generell bedömning av under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar, och måste tolkas med försiktighet. Generellt kan sägas att ju större S2-värdet är i absoluta termer, och ju tidigare i framskrivningen en obalans uppstår, desto större är sannolikheten att finanspolitiken kommer att behöva läggas om.

### Utvecklingen till 2030

I det långsiktiga scenariot skrivs den offentliga sektorns inkomster och utgifter fram under en mycket lång tidsperiod. Slutåret för framskrivningen är 2100. Det råder självfallet mycket stor osäkerhet om utvecklingen över en så lång tidshorisont som 85 år. Som tidigare framhållits ska det långsiktiga utvecklingsscenariot inte heller ses som en prognos över den mest sannolika utvecklingen, utan som en konsekvensanalys av de antaganden som görs.

Samtidigt bygger beräkningarna på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos som normalt bör kunna fånga den huvudsakliga utvecklingen på medellång sikt. De årliga förändringarna av befolkningen är, vid frånvaro av stora migrationsflöden, relativt liten i jämförelse med den totala befolkningsstocken. De allra flesta människor som kommer att leva i Sverige om 15 år gör det redan i dag. Det kan således finnas skäl att titta närmare på utvecklingen i ett lite mer kortsiktigt perspektiv, för att försöka fånga några av de förändringar som med relativt stor sannolikhet kommer att präglade den närmaste framtiden. I detta avsnitt görs därför en fördjupad analys av utvecklingen fram till 2030, dvs. det år som är referensår för den s.k. S1-indikatorn.

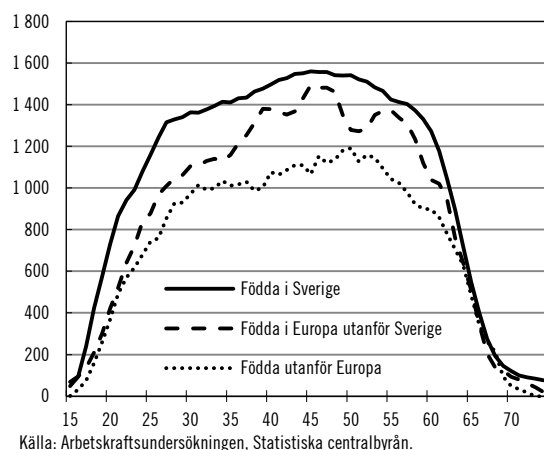
#### *Antalet sysselsatta kommer sannolikt att växa långsammare än befolkningen*

Att befolkningen i yrkesverksam ålder ändrar storlek och sammansättning kommer att påverka utbudet av arbetskraft. Som diagram 10.10 visar varierar arbetskraftsutbudet och sysselsättningen beroende på en persons ursprung. Personer som är födda i Sverige har ett högre arbetsutbud, mätt i genomsnittligt antal arbetade timmar per år, än personer som är födda utomlands. Medan en person som är född i Sverige i genomsnitt

arbetar mer än 1 500 timmar per år i åldern 40–52 år, är motsvarande antal ca 1 400 timmar för personer som är födda i Europa utanför Sverige och ca 1 100 timmar för de som är födda utanför Europa. Skillnaden i genomsnittlig arbetstid finns i alla åldersgrupper, men minskar normalt med antalet år som individen lever i Sverige.

**Diagram 10.10 Arbetade timmar per person och ålder**

Arbetade timmar per år (5-årsgenomsnitt)



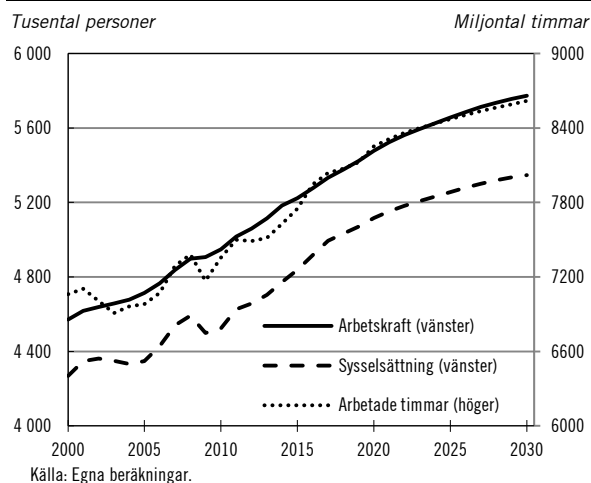
Källa: Arbetskraftundersökningen, Statistiska centralbyrån.

Beräkningen av utvecklingen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar på lång sikt utgår från samma variabler i prognosen på kort och medellång sikt. Efter 2020 förlängs prognosen med en utveckling som bygger på att arbetsutbud och sysselsättning är oförändrat per person i olika ålder, kön och ursprung. I framskrivningen beaktas inte att arbetskraftsutbudet sannolikt ökar när den utlandsfödda befolkningens genomsnittliga vistelsetid i Sverige ökar. Det innebär att de befolkningsförändringar som illustreras i diagram 10.1 och diagram 10.2 kombineras med det arbetsmarknadsbeteende som visas i diagram 10.10 (fördelat på män och kvinnor) för att beräkna arbetsutbudet efter 2020. Resultatet framgår av diagram 10.11, som visar att både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar förväntas öka snabbare än antalet personer i arbetskraften de närmaste 15 åren, och att denna utveckling till största del sker 2016–2018.

Att sysselsättningen ökar snabbare än arbetsutbudet de närmaste två åren gör att arbetslösheten sjunker från ca 7,4 procent 2015 till ca 6,4 procent 2018. I den demografiskt betingade framskrivningen, där man bortser från att individens arbetslöshetsrisk kan minska med vistelsetiden i Sverige, ökar arbetslösheten återigen något 2020–2030 eftersom ökningen av den yrkesverksamma befolkningen dessa år

främst sker i grupper där arbetslösheten idag är högre än genomsnittet. Sammantaget ökar antalet personer i arbetskraften med drygt 11 procent 2015–2030, medan antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar ökar i en något lägre takt. Som jämförelse kan nämnas att både arbetskraftsutbudet och sysselsättningen ökade med ca 14 procent mellan 1999 och 2014, medan antalet arbetade timmar ökade med ca 9 procent under samma period.

**Diagram 10.11 Arbetskraft, timmar och sysselsättning**



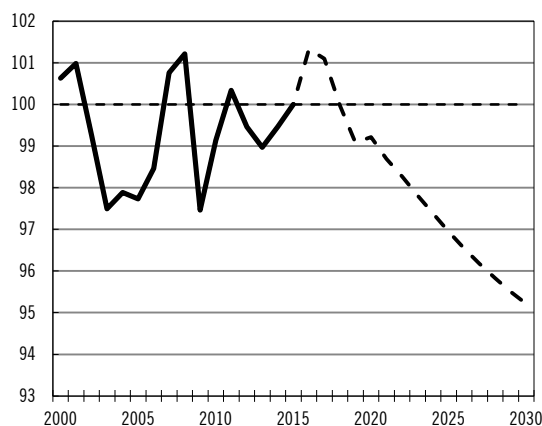
Källa: Egna beräkningar.

Även om antalet arbetade timmar ökar de närmaste 15 åren, så växer totalbefolkningen snabbare, vilket innebär att antalet arbetade timmar per capita minskar. Diagram 10.12 visar antalet arbetade timmar per capita i indexform.

Diagrammet visar att den delvis konjunkturrellt betingade uppgången 2016 innebär att antalet arbetade timmar ökar något snabbare än befolkningen, men att antal arbetade timmar per capita därefter minskar. För att bibehålla antalet arbetade timmar per capita på den genomsnittliga nivån 2000–2015 skulle antalet arbetade timmar behöva öka med ca 4 procent till 2030, vilket motsvarar ca 230 000 fler sysselsatta med samma medelarbetstid, eller en ökning av den genomsnittliga årsarbetstiden med ca 69 timmar.

**Diagram 10.12 Arbetade timmar per capita**

Index, 2015 = 100



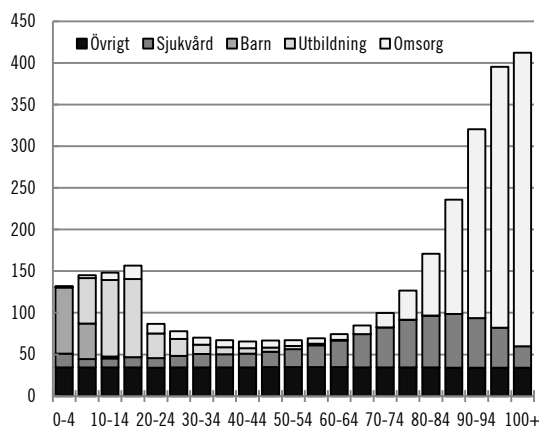
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster ökar

Befolkningens åldersfördelning är som tidigare nämnts viktig för de offentliga inkomsterna och utgifternas utveckling. Diagram 10.13 visar hur utgifterna för den offentliga konsumtionen, dvs. vård, skola omsorg, m.m., fördelas över livet. I början av livet används relativt mycket resurser för barnomsorg och utbildning. När en person når ca 20 år sjunker de offentliga utgifterna, och mot slutet av livet ökar de snabbt för främst sjukvård och äldreomsorg. Flera barn och äldre innebär således att de offentliga utgifterna för att producera dessa tjänster ökar.

**Diagram 10.13 Offentlig konsumtion per capita och ålder**

Tusental kronor

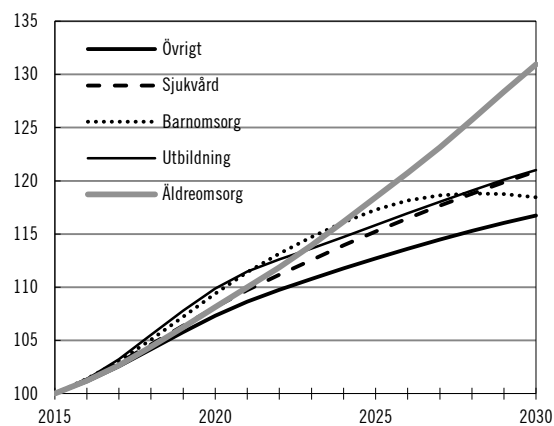


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den utgiftstruktur som visas i diagram 10.13 kombinerad med den förväntade befolkningsutvecklingen ger i kombination upphov till en utveckling av dessa skattefinansierade tjänster som framgår av diagram 10.14.

**Diagram 10.14 Offentlig konsumtion per ändamål**

Index 2015 = 100



Källa: Egna beräkningar.

Diagram 10.14 visar att det främst är barnomsorg och utbildning som kommer att behöva tillföras mer resurser de närmaste åren, om standarden per brukare ska hållas oförändrad. På lite längre sikt kommer dock behovet av äldreomsorg att öka snabbare. Fram till början av 2020-talet ökar behovet av äldreomsorg med ca 10 procent och till 2030 med drygt 30 procent jämfört med 2015. Efterfrågan på tjänster som inte konsumeras individuellt, som rättsväsende, försvar och offentlig administration, antas öka i takt med totalbefolkningen och är drygt 15 procent större 2030 än 2015.

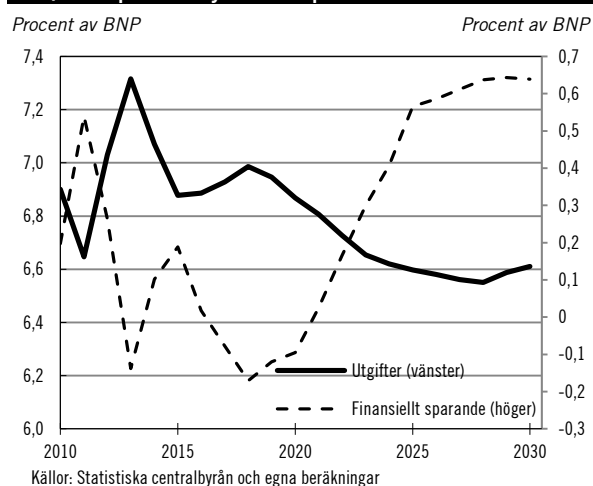
Trots att antalet producerade tjänster ökar är utgifterna för den offentliga konsumtionen i stort sett oförändrade som andel av BNP fram till 2020. De ökar sedan med 0,9 procent av BNP fram till 2030 (se tabell 10.1). Utgifterna för utbildning ökar i det närmaste i samma takt som BNP till 2030 vid ett oförändrat utnyttjande per brukare, medan utgifterna för sjukvård och framför allt äldreomsorg ökar snabbare.

### Stark sparandeutveckling i pensionssystemet

Det allmänna pensionssystemets utgifter och finansiella sparande motsvarade 2015 ca 6,5 respektive 0,2 procent av BNP. Fram till 2030 förväntas antalet personer som är 65 år och äldre öka med närmare 25 procent, från drygt 1,9 miljoner personer 2015 till drygt 2,4 miljoner personer 2030. I beräkningarna antas den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden vara oförändrad, och att antalet ålderspensionärer ökar i samma utsträckning. Trots att antalet ålderspensionärer ökar väntas de samlade pensionsutgifterna, inklusive garantipensioner och bostadstillägg för pensionärer, som är en del av statens utgifter,

minska med ca 0,3 procent av BNP, från ca 6,9 procent av BNP 2015 till ca 6,6 procent av BNP 2030 (se diagram 10.15). Under samma tidsperiod ökar det finansiella sparandet i pensionssystemet från 0,2 till 0,6 procent av BNP.

**Diagram 10.15 Pensionsutgifter (inkl. garantipension och BTP) samt pensionssystemets sparande**



En anledning till att de offentliga pensionerna ökar långsammare än BNP är att framtida pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet än från ålderspensionssystemet. Utbetalningar från premiepensionssystemet redovisas inte som transfereringar från den offentliga sektorn, eftersom det är en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna. Beräkningen bygger dessutom på befintliga regler, vilket bl.a. innebär att indexeringen av pensionerna inte påverkas av en mycket stark utveckling av pensionssystemets tillgångar.

#### *Det offentliga sparandet och skulden*

År 2020–2035 karaktäriseras av demografiska förändringar som ökar den offentliga sektorns primära utgifter som andel av BNP, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 10.16). År 2020 påbörjas en ökning av utgifterna i förhållande till BNP, som når sin kulmen 2033. Utgifterna bedöms därefter öka i långsammare takt än BNP. Utgifterna ökar med ca 0,8 procent av BNP mellan 2020 och 2033 till följd av att de stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår åldrarna över 80 år, som relativt sett är mer omsorgs- och vårdintensiva, samtidigt som personer som är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära

finansiella sparandet är negativt fram till 2044 (se diagram 10.17).

I tabell 10.1 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2020 vid en oförändrad politik, och att den därefter ökar något till 2030, för att sedan åter falla. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med 0,7 procent av BNP mellan 2015 och 2020. Efter 2020 är transfereringarna mer eller mindre oförändrade som andel av BNP. Nedgången fram till 2020 beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP.

I scenariot med oförändrat beteende minskar den konsoliderade bruttoskulden från ca 43 procent av BNP 2015 till ca 33 procent av BNP 2025, för att sedan öka med en knapp procent av BNP till 2030 (se diagram 10.18). S1-värdet är -1,8 procent av BNP i detta scenario (se tabell 10.3). Det är storleken på den permanenta budgetförsvagning som krävs 2017 för att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030.

#### **Utvecklingen efter 2030**

Det demografiska kostnadstrycket avtar successivt och de primära utgifterna minskar till mindre än 45 procent av BNP 2100. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP. Ett skäl till minskningen är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna är i det närmaste oförändrade som andel av BNP efter 2030.

**Tabell 10.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende**

Procent av BNP, utfall för 2015, framskrivning för 2016–2100

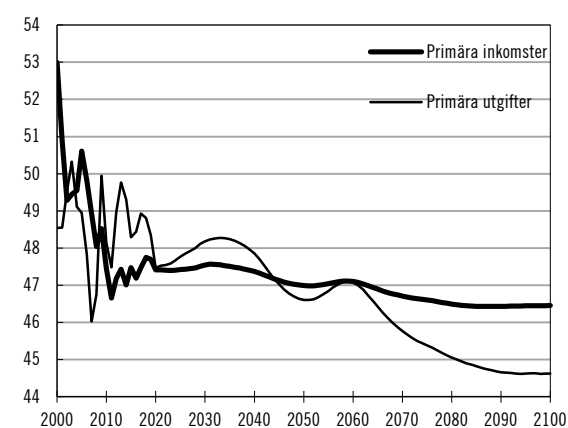
	2015	2020	2030	2050	2100
<b>Primära utgifter</b>	<b>48,3</b>	<b>47,5</b>	<b>48,2</b>	<b>46,6</b>	<b>44,6</b>
Off. konsumtion	26,1	26,0	26,9	26,2	25,3
Barnomsorg	1,9	1,9	2,0	1,8	1,6
Utbildning	5,0	5,0	5,1	4,7	4,2
Sjukvård	6,2	6,1	6,4	6,4	6,3
Äldreomsorg	4,1	4,1	4,6	5,1	5,9
Övrigt	8,9	8,9	8,9	8,2	7,3
Investeringar	4,3	4,2	4,0	3,2	1,9
Transfereringar	17,9	17,2	17,3	17,2	17,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter 2030 minskar utgifterna för den offentliga konsumtionen med ca 1,5 procent av BNP fram till 2100. Utgifterna för äldreomsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar även efter 2030, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP efter 2030. Utgifterna för utbildning minskar med ca 0,4 procent av BNP mellan 2030 och 2050, och med ytterligare 0,5 procent av BNP fram till 2100. Utgifterna för övriga ändamål minskar med ca 1,6 procent av BNP mellan 2030 och 2100.

**Diagram 10.16 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

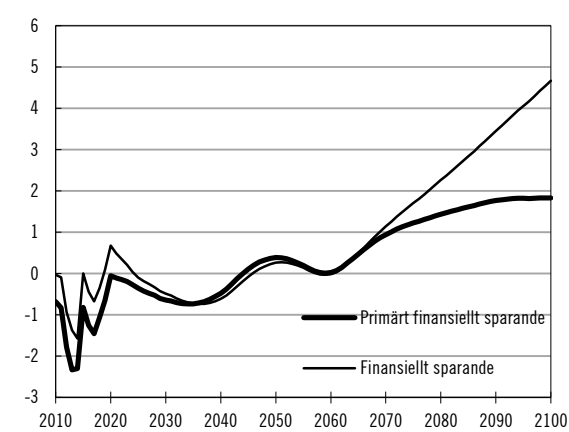
De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till mellan 47 och 48 procent av BNP under större delen av framskrivningsperioden (se diagram 10.16), men faller tillbaka något efter 2060.

Det primära finansiella sparandet förstärks gradvis efter 2030 så att det uppgår till ca 1,8 procent av BNP 2100. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 10.17 är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångarna.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden (se diagram 10.18). Denna skuld beräknas uppgå till ca 37 procent av BNP 2020. Skulden ökar som andel av BNP till omkring 2065, men minskar därefter successivt och är ca 20 procent av BNP 2100. Från omkring 2045 byggs finansiella tillgångar gradvis upp, vilket medför att kapitalinkomsterna ökar kraftigt. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, och uppgår 2100 till närmare 5 procent av BNP (se diagram 10.17).

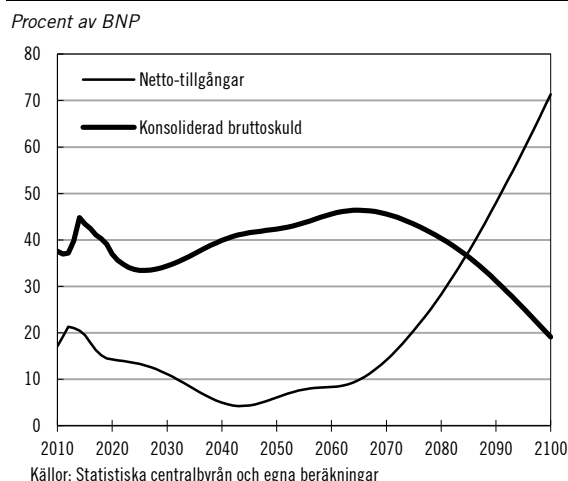
**Diagram 10.17 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är i själva verket i det närmaste uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 10.17 verkligen uppstod under en längre tidsperiod.

**Diagram 10.18 Offentliga sektorns finansiella netto-tillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende**

*Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna*

Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår som tidigare angetts till -1,8 procent av BNP, beräknad från 2017. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna med stor sannolikhet kan upprätthållas fram till 2030 utan att bruttoskulden utvecklas på ett ohållbart sätt. Finanspolitiken är således hållbar med god marginal enligt detta kriterium.

Hållbarhetsindikatorn S2 är -1,1 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,1 procent av BNP 2017, samtidigt som nettoskulden stabiliseras på mycket lång sikt. Finanspolitiken är därmed hållbar även bedömd på detta sätt. Det faktum att indikatorvärdet bygger på antaganden om utvecklingen under flera hundra år gör dock att S2 värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt engångsvist reformutrymme. Indikatorvärdets förändring vid alternativa antaganden ger dock en indikation på vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försämrar den (se avsnitt 10.3).

### 10.3 Finanspolitikens förutsättningar kan ändras

Det scenario som redovisades i avsnitt 10.2 bygger på vissa antaganden (detta scenario benämns referensscenario nedan). För att belysa vilka faktorer som är viktiga och mindre viktiga

för det offentliga sparandets utveckling, och därigenom kunna göra en mer utvecklad bedömning av finanspolitikens hållbarhet, redovisas ett antal alternativa scenarier i detta avsnitt. Först behandlas faktorer som förstärker det finansiella sparandet och sedan faktorer som försvagar det.

#### Om åldern för utträde från arbetsmarknaden ökar i takt med medellivslängden stärks hållbarheten

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre tid som pensionärer än tidigare generationer. Både åldern för utträde från arbetsmarknaden och den förväntade medellivslängden har ökat de senaste 35 åren, men utträdesåldern har ökat i långsammare takt än medellivslängden, särskilt för män (se tabell 10.2). Utträdesåldern låg 2014 på 63,8 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder var drygt 20 år.

Enligt en rapport från pensionsmyndigheten från 2012 är utträdesåldern relativt hög i Sverige. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. I Frankrike och Italien är den genomsnittliga utträdesåldern 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år. Sysselsättningsgraden åren före 65 år i Sverige är hög vid en internationell jämförelse, men den faller snabbt efter denna ålder. Uppfattningen att 65 år är en naturlig pensionsålder verkar således vara fast etablerad, trots möjligheten till en senare pensionsålder i det nya pensionssystemet.

**Tabell 10.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd**

	Kvinnor		Män	
	1980	2014	1980	2014
Utträdesålder	60,9	63,3	63,3	64,4
Återstående medellivslängd vid 65	18,0	21,4	14,3	18,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan komma att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd har i kombination med att allt färre har fysiskt krävande arbeten förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre än tidigare, och personer med högre utbildning lämnar vanligtvis arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning. Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som

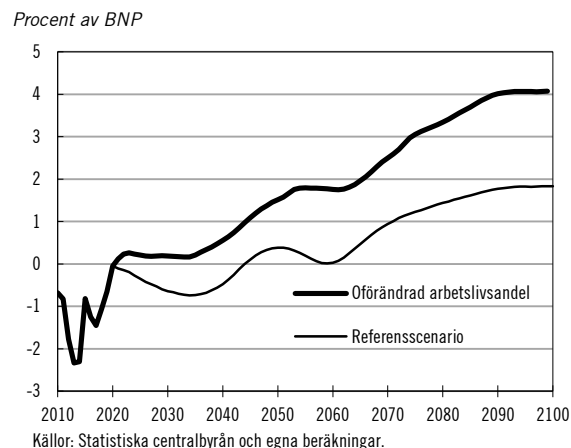
verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionens storlek är baserad på medellivslängden vid pensioneringen och beräkningar som redovisades i Finanspolitiska rådets rapport 2009 visar att utträdesåldern kan förväntas öka bl.a. på grund av detta.

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de förvärvsaktivas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella hållbarhetsproblem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. garantipension och bostadstillägg för pensionärer. Låga pensioner kan därtill komma att leda till krav på kompensation, t.ex. i form av generösare pensionsregler eller sänkt skatt. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för ett längre arbetsliv.

Om utträdesåldern ökar i proportion till den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år, som förväntas öka med ca 1,5 år från 2015 till 2030, och med ytterligare ca 2 år till 2050, ökar arbetskraftsutbudet med 1,4 procent 2030 och med 3,6 procent 2050 jämfört med i referensscenariot. Utträdesåldern har då antagits öka med två tredjedels år för varje år som medellivslängden vid 65 år ökar. I beräkningen innebär det att BNP och de offentliga skatteinkomsterna ökar i snabbare takt, men också att kostnaderna för arbetslöshets- och sjukförsäkringen och förtidspension ökar i proportion till det högre arbetskraftsutbudet.

Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 10.19). S1-indikatorn förbättras med ca 0,1 procent av BNP till -1,9 och S2-indikatorn förbättras med 1,7 procent av BNP till -2,9. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

**Diagram 10.19 Primärt finansiellt sparande vid en oförändrad arbetslivsandel**



### Snabbare etablering av utrikes födda

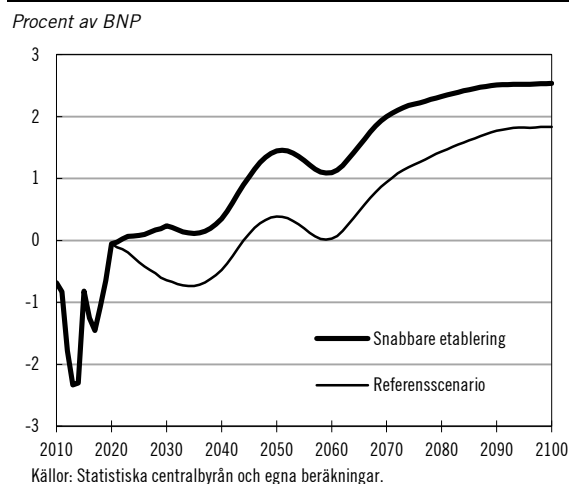
Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har ökat under senare år är den fortfarande väsentligt svagare än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden uppgick 2014 till knappt 59 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, jämfört med knappt 68 procent bland de inrikes födda. Vidare var arbetslösheten bland utrikes födda ca 16 procent, jämfört med 6 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbetsmarknaden skiljer sig även åt mellan olika grupper av utrikes födda, t.ex. är asylsökande födda utanför Europa arbetslösa i högre grad än övriga utrikes födda. Andra viktiga faktorer är vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå. Generellt sett har utlandsfödda kvinnor lägre arbetskraftsdeltagande än utlandsfödda män. Det höga antalet asylsökande de senaste åren, som kommer att sänka den genomsnittliga vistelsetiden i Sverige i gruppen utlandsfödda, talar för att dessa genomsnittsvärden kan komma att sjunka framöver.

Det finns flera skäl till att etableringen på arbetsmarknaden av utrikes födda tar relativt lång tid. Sverige har under lång tid tagit emot betydligt fler asylsökande i förhållande till befolkningen än de flesta medlemsstaterna i EU. Asylsökande har en lägre förväntad sysselsättningsgrad jämfört med t.ex. arbetskraftsinvandrare. En större del av arbetskraften kommer de närmaste åren att utgöras av personer som har kort vistelsetid i Sverige. Andra faktorer som påverkar etableringen kan vara svårigheter för arbetsgivare att värdera kompetens som förvärvats utomlands, att utrikes födda saknar nätverk som underlättar



inträdet på arbetsmarknaden och att de utsätts för diskriminering (se rapport 2007:28 från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering). En snabbare etablering av nyanlända förbättrar finanspolitikens hållbarhet genom ökade skatteintäkter och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

**Diagram 10.20 Primärt finansiellt sparande vid en snabbare etablering**



För att bedöma effekten av en snabbare etablering av nyanlända antas att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och personer födda i Sverige minskar med en tredjedel mellan 2020 och 2030. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med drygt 3 procent fram till 2050. Detta gör att det primära finansiella sparandet blir så mycket högre att den demografiskt betingade försämringen av sparandet de närmaste 15–20 åren uteblir (se diagram 10.20), samt att S1 och S2 förbättras med 0,3 respektive 0,8 procent av BNP.

### Fler arbetade timmar för kvinnor

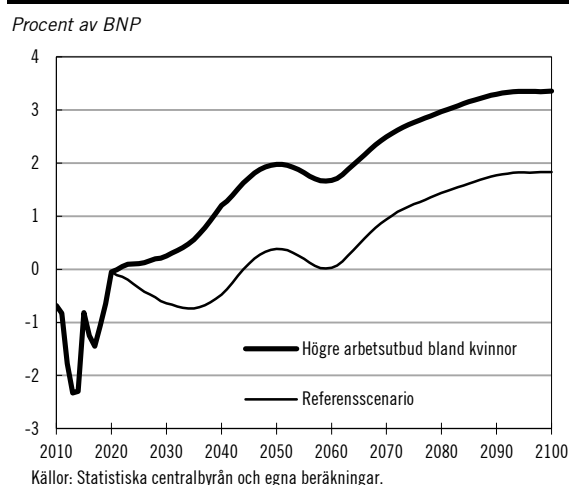
Kvinnor har i genomsnitt ett lägre arbetskraftsdeltagande och kortare arbetstid än män. Kvinnor arbetar i större utsträckning än män deltid, särskilt om det finns barn i hushållet. Kvinnor har dessutom mer frånvaro på grund av föräldraledighet och ohälsa jämfört med män. Kvinnor och män arbetar dock i genomsnitt ungefär lika många timmar per dag, om hänsyn även tas till det oavlönade arbetet i hemmet.

Om kvinnors arbetskraftsdeltagande och betalda arbetstid ökade skulle de offentliga

finanserna förstärkas. Ett högre arbetsutbud bland kvinnor skulle innebära högre skatteintäkter, samtidigt som olika inkomstberoende transfereringsutgifter skulle minska. I den utsträckning arbetsutbudet ökade till följd av minskad sjukfrånvaro skulle även utgifterna för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning minska.

Effekten av ett ökat arbetsutbud från kvinnor på de offentliga finanserna beror på hur männens arbetsutbud påverkas. Om männens förvärvsarbete skulle sjunka i motsvarande grad som kvinnornas ökar, som en följd av att det i stället var männen som utförde det oavlönade arbetet i hemmet, skulle effekten på finanserna bli liten. Skulle däremot kvinnornas arbetsutbud öka och deras eller männens fritid minska, eller om det samlade oavlönade arbetet i hemmet skulle minska, skulle det ha en positiv inverkan på finanspolitikens hållbarhet. Om de offentliga utgifterna för barn- och äldreomsorg skulle öka i samband med en sådan utveckling, skulle den positiva effekten på de offentliga finanserna minska. Kvinnors ökade förvärvsarbete skulle så småningom även innebära att de fick högre pensionsinkomster. Detta skulle innebära en minskad press på de offentliga finanserna genom lägre utbetalningar av garantipension och bostadstillägg för pensionärer.

**Diagram 10.21 Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor**



I känslighetskalkylen antas att kvinnors arbetstid ökar så att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor halveras mellan 2020 och 2040. Det innebär att både kvinnors sysselsättningsgrad och medelarbetstid ökar. Antalet kvinnor som uppbär ersättning från sjukförsäkringen antas öka i paritet med syssel-

sättningen, medan antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas vara konstant. Männens arbetsutbud och de offentliga utgifterna för vård och omsorg antas vara oförändrade. Sammantaget innebär detta att antalet arbetade timmar i ekonomin 2050 är närmare 6 procent högre än i scenariot vid oförändrat beteende. Det gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se ) och att S1 förbättras med 0,4 procent av BNP, medan S2 förbättras med 1,4 procent av BNP.

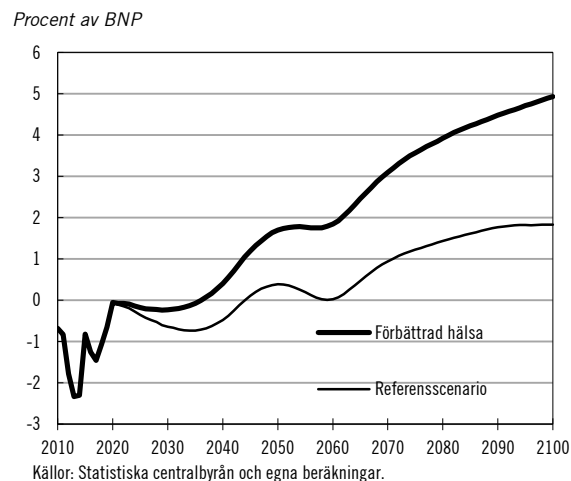
### Ett förbättrat hälsoläge

Befolkningens hälsa och de äldres funktionsförmåga har förbättrats de senaste decennierna. Sjukligheten i flera av de stora folksjukdomarna har förskjutits högre upp i åldrarna, samtidigt som en mindre andel i varje given åldersgrupp anger att de har sjukdomar eller besvär som hindrar deras dagliga liv (se Socialdepartementets rapport *Den ljusnande framtiden för vård från 2010*). En fortsatt förbättring av hälsan innebär sannolikt betydande positiva effekter på de offentliga finanserna.

Kostnaderna för vård och omsorg ökar med åldern. Den genomsnittliga årliga kostnaden för vård och omsorg uppgick 2012 till drygt 24 000 kronor per person i åldern 35–39 år, till ca 65 000 kronor per person i åldern 70–74 år och till ca 209 000 kronor per person i åldern 85–89 år. En minskad risk för insjuknande, särskilt bland de äldre, skulle därför avsevärt reducera kostnaderna för vård och omsorg. Detta är centralt för finanspolitikens hållbarhet, inte minst när andelen äldre i befolkningen ökar.

Genom att minska ojämlikheten i hälsotillstånd, förbättra livsvillkor och identifiera riskgrupper, kan livsstil och levnadsvanor påverkas och risken för ohälsa och sjukdom minskas. I den utsträckning som förbättrad hälsa även innebär ökad livslängd kan det dock medföra att fler personer uppnår åldrar där förekomsten av vissa vårdkrävande sjukdomar, t.ex. demens, är stor. Detta skulle i så fall minska den positiva effekten på de offentliga finanserna.

**Diagram 10.22 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa**



För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd påverkar hållbarheten antas de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjutas upp i åldrarna i takt med den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Ett års ökad medellivslängd innebär med andra ord ett relativt sett friskare år. År 2100 har de åldersspecifika kostnaderna förskjutits med närmare sju levnadsår. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2100 antas därför vara detsamma som för en 73-åring i dag. Denna förskjutning gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 10.22), och förbättrar S1 och S2 med 0,2 respektive 2,1 procent av BNP.

### Produktivitets betydelse för hållbarheten

En högre produktivitet i näringslivet innebär att det samlade välbefindandet i samhället ökar. Det gör att löneinkomsterna i samhället, och därmed även skatteinkomsterna, ökar, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock faktorer som verkar i motsatt riktning och som är i det närmaste lika stora. Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer utvecklingen i näringslivet, vilket ökar de offentliga utgifterna. Till detta kommer att de offentliga transfereringarna per individ på lång sikt antas följa löneutvecklingen, vilket också ökar utgifterna. En produktivitetsokning i näringslivet bidrar visserligen till lägre kostnader på de insatsvaror som används i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna, men eftersom dessa utgör en betydligt mindre kostnadsandel än personalkostnaderna i så gott som alla verksam-

heter förbättras de offentliga finanserna endast i liten utsträckning. En produktivitetsokning i den offentliga sektorn har däremot betydelse för finanspolitikens hållbarhet, eftersom en ökad effektivitet i denna sektor innebär en högre produktion till givna resurser, eller samma produktion till lägre kostnader.

Det finns i dag stora skillnader mellan olika landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas. OECD uppskattar att kostnaderna för hälso- och sjukvård i Sverige skulle kunna minska med nästan 3 procent av BNP om effektiviteten var lika hög som i de mest produktiva OECD-länderna. I en liknande beräkning för utbildningssektorn bedömer OECD att kostnaderna skulle kunna minska med ca 0,7 procent av BNP.

I en känslighetskalkyl antas att arbetsproduktiviteten i produktionen av de skattefinansierade välfärdstjänsterna ökar kontinuerligt med 0,1 procent per år. Detta förbättrar S1 med 0,1 procent av BNP och S2 med 1,2 procent av BNP.

### Flera faktorer kan öka de offentliga utgifterna

Beräkningarna ovan tyder på att finanspolitikens hållbarhet förbättras om arbetskraftsutbudet ökar och hälsoläget förbättras. Men det finns andra möjliga utvecklingsmöjligheter som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press. Utgifterna kan öka på grund av att befolkningen åldras, att priset på de skattefinansierade tjänsterna ökar snabbare än den allmänna prisutvecklingen (Baumols lag), ökade sjukskrivningstal eller en högre efterfrågan på de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP ökar. Utöver dessa kostnadsdrivande faktorer kan utgifterna även komma att öka till följd av exempelvis den medicintekniska utvecklingen. Dessa utgifter kan behöva finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva i befolkningen, som med stigande inkomster kan vilja öka sin fritid.

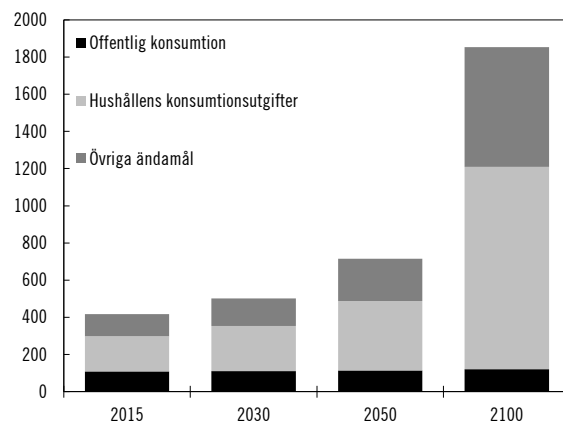
Alla framtida försämringar av det offentliga sparandet bör dock inte föranleda förändringar av finanspolitiken idag. En fråga som berörts i avsnitt 10.2 är i vilken utsträckning det är rimligt att i dag öka det offentliga sparandet för att framtida generationer förväntas vilja ha fler eller bättre välfärdstjänster eller mer fritid. Frågan om

vilka framtida problem som ska lämnas till morgondagens beslutsfattare att hantera, och vilka som kräver åtgärder i dag, är ytterst en fördelningspolitisk fråga.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär dessutom inte nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras med skatter. En privat finansierad välfärdssektor har vuxit fram under de senaste åren och möjligheterna för den enskilde att själv betala för vissa välfärdstjänster har ökat. Dessa möjligheter begränsas dock av den egna inkomsten och är inte jämnt fördelade i befolkningen. I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning därför i stor utsträckning via den offentliga sektorn till låga eller inga kostnader för brukaren. På detta sätt säkerställs att välfärdstjänsterna kan utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga.

**Diagram 10.23 BNP per person fördelat efter användning**

Tusental kronor, 2015 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilda individen då de ger upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som i många fall inte enbart är till nytta för brukarna, utan även för samhället i stort. Vikten av en jämn fördelning av välfärdstjänsterna och förekomsten av positiva externa effekter talar för att produktionen av välfärdstjänsterna till stor del bör finansieras med skatter även framöver.

En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att möta denna utmaning ökar. Diagram 10.23 visar att BNP per capita i fasta priser förväntas vara nästan dubbelt så hög 2050, och mer än fyra

gångar så hög 2100, som 2015. Hushållens konsumtionsutgifter ökar något snabbare i beräkningen, medan den offentliga konsumtionen i fasta priser endast ökar i begränsad omfattning. Befolkningen kommer därmed att i framtiden ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster. Den stora utmaningen är därför inte framtida resursbrist, utan möjligheten att upprätthålla dagens höga andel av gemensam finansiering av de ökande behoven. I bedömningen av i vilken utsträckning som välfärdstjänsterna ska finansieras av skattemedel måste såväl fördelingspolitisk hänsyn som samhälls-ekonomisk effektivitet beaktas. Med stora demografiska förändringar torde efterfrågan på välfärdstjänster de närmaste 15 åren bestå i minst samma omfattning som i dag.

### Ett stigande välstånd kan sätta press på finanspolitiken

Det ekonomiska välståndet, mätt som BNP per invånare, förväntas öka under framskrivningsperioden. En högre BNP per invånare möjliggör ökad konsumtion, men kan även medföra förändrade beteenden, såsom ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mätas, samtidigt som fritid kan komma att värderas allt högre. Fritid kan tas ut i flera olika former, t.ex. genom minskad veckoarbetstid, fler semesterdagar, senare inträde på eller tidigare utträde från arbetsmarknaden. Mer fritid och färre arbetade timmar leder per person till minskande skatteinkomster.

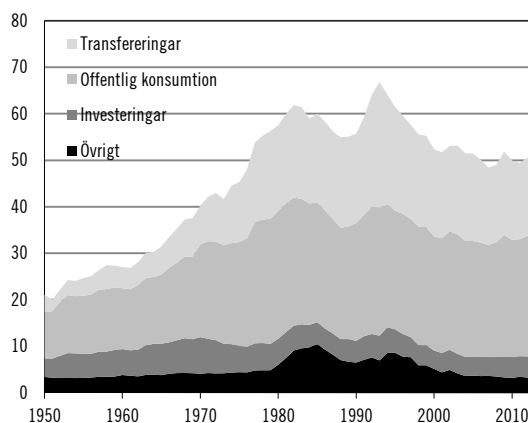
Högre realinkomster behöver dock inte nödvändigtvis leda till ett lägre utbud av arbetade timmar, utan kan möjligen t.o.m. öka utbudet då högre inkomster gör att kostnaden för fritid ökar, dvs. de konsumtionsmöjligheter som uppoffras vid ökad fritid blir större (den s.k. substitutionseffekten). Framtida generationer kan också öka sin fritid och ändå arbeta fler timmar än i dag om arbetslivet förlängs i proportion med medellivslängden.

En annan möjlighet är att ett ökat välstånd leder till att kraven på det skattefinansierade välfärdsåtagandet ökar. Denna effekt, som ibland benämns Wagners lag, innebär att efterfrågan på de tjänster den offentliga sektorn tillhandahåller ökar som andel av BNP när BNP växer. Ett skäl

till detta kan vara att ett samhälle med högre välstånd samtidigt blir mer komplext, och att behovet av en sammanhållande offentlig verksamhet därför blir större. En annan förklaring är att högre inkomster medför ökade krav på skattefinansierade välfärdstjänster som vård, utbildning och kultur. För finanspolitiken ökar hållbarhetsproblemen om kraven på den offentliga sektorn ökar kontinuerligt när ekonomin växer.

**Diagram 10.24 Offentliga utgifter 1950-2015**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I Sverige ökade de offentliga utgifterna från ca 21 procent av BNP 1950 till ca 62 procent av BNP 1982 (se diagram 10.24). Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna ökade under perioden. Den snabba ökningen av de offentliga utgifterna möjliggjordes av att skatterna kunde höjas kraftigt från låga nivåer, samtidigt som det fanns ett outnyttjat arbetskraftsutbud främst i form av kvinnor med lågt arbetskraftsdeltagande. Utgiftskvoten minskade sedan något under 1980-talet, men ökade åter snabbt till följd av 1990-talskrisen, då BNP föll kraftigt, och uppgick 1993 till ca 67 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till strax under 50 procent av BNP 2015, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund av lägre räntekostnader. Det verkar därför som att den offentliga utgiftskvoten nådde en maximal nivå redan omkring 1980, och att sambandet mellan tillväxt och utgiftskvot har varit svagt i Sverige de senaste 35 åren. Det empiriska stödet för Wagners lag är tvetydigt och varierar både mellan länder och undersökta tidsperioder.

Ett högre offentligt sparande kan användas för att bygga upp tillgångar som kan användas vid en temporär demografiskt betingad ökning av de

offentliga utgifterna, om exempelvis ovanligt stora årgångar lämnar arbetsmarknaden och får behov av olika omsorgstjänster. Trendmässigt ökande kostnader, vare sig dessa beror på en ökande medellivslängd eller krav på högre standard eller mer fritid, bör dock hanteras via ett längre arbetsliv, exempelvis genom lägre inträdesålder på arbetsmarknaden, högre utträdesålder från arbetsmarknaden, eller minskad sjukfrånvaro.

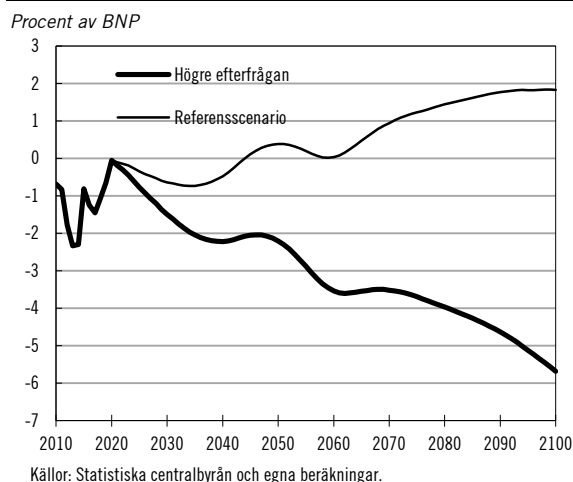
### Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster försvagar de offentliga finanserna

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ett ökat välstånd presenteras nedan ett scenario där den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år fr.o.m. 2021 jämfört med i referensscenariot. Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara densamma som i referensscenariot. Nedgågen antas bero på en ökad efterfrågan på fritid, en kortare arbetsvecka, fler semesterdagar, etc. i takt med att BNP och det materiella välståndet ökar. Samtidigt antas den offentliga konsumtionen volymmässigt växa 0,2 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

I scenariot antas medelarbetstiden vara ca 15 timmar kortare per person och år 2030 och 120 timmar kortare 2100 jämfört med i referensscenariot (motsvarande ca tre heltidsveckor per år eller ca en dryg halv timme per arbetsdag). Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den skattefinansierade välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare om standarden i de offentliga tjänsterna gradvis ökar. I scenariot antas personaltätheten inom vård, skola och omsorg öka så att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn sammantaget är drygt 2 procent högre 2030 och 17 procent högre 2100 än i referensscenariot. Det innebär att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar i hela ekonomin minskar och standarden

höjs genom fler arbetstimmar, utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

**Diagram 10.25 Primärt finansiellt sparande vid mer fritid och högre efterfrågan**



I detta scenario försvagas det primära finansiella sparandet betydligt på sikt jämfört med referensscenariot, vilket försämrar hållbarheten (se diagram 10.25). S1-indikatorn uppgår till -1,4, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med i referensscenariot, och S2-indikatorn uppgår till 3,8, vilket är en försvagning med ca 5,0 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Förändringen beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar och till två tredjedelar på att produktionen av skattefinansierad välfärd ökar.

## 10.4 Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I detta avsnitt behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden och en jämförelse görs med den hållbarhetsbedömning som gjordes i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100).

### Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på ett oförändrat beteende. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet

av flera skäl. De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. Kalkylerna ska, som redan nämnts, inte uppfattas som prognoser för en sannolik utveckling, utan som effektanalyser där effekten av olika förändringar i beräkningsantagandena redovisas.

**Tabell 10.3 Hållbarhetsindikatorer S1 och S2**

Procent av BNP

	S1	S2
Oförändrat beteende	-1,8	-1,1
<b>Förbättrar hållbarheten</b>		
Oförändrad arbetslivsandel	-1,9	-2,9
Förbättrad etablering	-2,1	-1,9
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-2,1	-2,5
Förbättrad hälsa	-1,9	-3,3
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,9	-2,3
<b>Försämrar hållbarheten</b>		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-1,4	3,8
Mer fritid	-1,7	0,4
Fler välfärdstjänster	-1,5	2,0
Högre jämviktsarbetslöshet	-1,6	-0,8
Försämrat utgångsläge	-0,3	0,5

Anm.: Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagning är möjlig.  
Källa: Egna beräkningar.

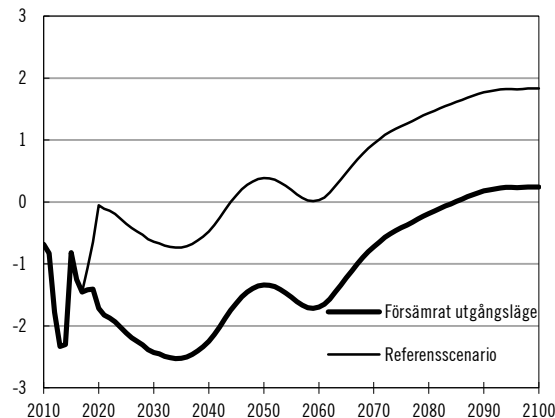
I tabell 10.3 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna påverkar S1 och S2. Dessutom redovisas ytterligare ett antal alternativa scenarier.<sup>47</sup> Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatoren är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv i scenariot med ett försämrat utgångsläge, i scenariot med högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, samt kombinationen av de båda.

I scenariot Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet

högre alla år efter 2020, vilket försämrar S1 med 0,2 procent av BNP och S2 med ca 0,4 procent av BNP. Om jämviktsarbetslösheten skulle bli 1 procentenhet lägre efter 2020 skulle de båda S-indikatorerna förbättras i motsvarande utsträckning.

**Diagram 10.26 Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning en försämring i sparandet om motsvarande ca 1,5 procent av BNP 2020. Det innebär att det primära finansiella sparandet motsvarar ca -1,7 procent av BNP detta år, jämfört med ett primärt sparande i balans i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med ca 1,7 procent av BNP hela framskrivningsperioden, vilket illustreras i diagram 10.26. Vid en sådan utveckling försämrar S1 och S2 till -0,3 respektive 0,5 procent av BNP. Finanspolitiken är således fortfarande hållbar enligt S1 om utgångsläget förvärras på detta sätt, även om marginalen till en ohållbar utveckling minskat.

### Hållbarheten är något bättre än i tidigare bedömning

I scenariot med oförändrat beteende uppgår S1 till -1,8 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. I 2015 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -1,5 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP i samma scenario. Det betyder att hållbarheten är något bättre än enligt den tidigare bedömningen. En anledning till att hållbarheten förbättrats är ett något bättre utgångsläge för beräkningen. Det primära

<sup>47</sup> I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet på regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), finns en mer utförlig beskrivning av känslighetskalkylerna.

sparandet i slutåret av den medelfristiga beräkningen, som ligger till grund för långsiktsskrivningen, är 0,3 procent av BNP högre i denna beräkning än i beräkningen i 2015 års ekonomiska vårproposition. Allt annat lika betyder detta att den långsiktiga hållbarheten mätt med S2 förbättras med 0,3 procent av BNP. På motsvarande sätt är ett skäl till att S1-indikatoren reviderats att den konsoliderade bruttoskulden vid beräkningens startår är mer än 1 procent av BNP lägre än enligt bedömningen i 2015 års ekonomiska vårproposition.

Andra faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet något är att den befolkningsprognos som den aktuella beräkningen bygger på har en något snabbare utveckling av befolkningen i arbetsför ålder än den tidigare prognosen, och att arbetskraftsutbudet per person är något starkare än det utbud som låg till grund för den tidigare bedömningen.

## 10.5 Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten

Både Konjunkturinstitutet (KI) och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. KI bedömer att hållbarheten är svagt ohållbar på lång sikt, medan kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg på medellång sikt, fram till 2030, men medelhög på lång sikt. Sammanfattande S1- och S2-värden redovisas i tabell 10.4.

**Tabell 10.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige**

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-1,8	-1,1
Konjunkturinstitutet (mar 2016)		0,7
Europeiska kommissionen (jan 2016)	-1,3	2,3

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen samt egna beräkningar.

### Det offentligfinansiella utgångsläget är viktigt för slutsatserna

Olika utgångslägen förklarar i stor utsträckning att regeringens, kommissionens och KI:s slutsatser om finanspolitikens hållbarhet skiljer sig åt.

Kommissionen bedömer finanspolitikens hållbarhet på medellång sikt, fram till 2030, och på mycket lång sikt med hjälp av S1- och S2-indikatorerna. Eftersom det bara är 14 år till 2030 betyder den initiala skuldnivån mycket för S1-indikatorns värde. Om den offentliga skulden ligger långt ifrån 60 procent av BNP krävs stora förändringar av finanspolitiken för att nå denna skuldkvot.

Kommissionen räknar även på finanspolitikens effekter över en oändlig tidshorisont. I dessa beräkningar blir dagens skuldnivå mindre viktig för resultatet. I stället blir det finansiella sparandet i utgångsläget viktigare. Kommissionen delar upp sitt S2-värde i ett initialvillkor, dvs. den finansiella ställningen i utgångsläget, som förklarar 1,2 procentenheter av Sveriges S2-värde på 2,3 procent av BNP, och en del som avser den framtida utvecklingen, som förklarar resterande 1,1 procentenheter. Enligt kommissionens bedömning i den senaste långsiktsskrivningen är det strukturella sparandet -1,1 procent av BNP 2018, det år kostnadsberäkningarna börjar. För 2020, det sista året i regeringens medelfristiga prognos, bedömer kommissionen det strukturella sparandet till -1,2 procent av BNP, vilket är betydligt lägre än i regeringens bedömning.

Utöver bilden av utgångsläget gör kommissionen även en annan bedömning än regeringen när det gäller beräkningen av de framtida utgifterna för offentlig konsumtion. Kommissionen beräknar en kostnad per person som använder de skattefinansierade tjänsterna, och låter sedan denna öka i takt med BNP per capita fram till 2060. Därefter skriver kommissionen fram de offentliga konsumtionsutgifterna med befolkningsutvecklingen. Regeringen antar i stället att personaltäteten inom den offentligt finansierade produktionen är oförändrad.

KI antar i likhet med regeringen, att antalet arbetstimmar i den offentliga sektorn är konstant per individ som använder tjänsten. Till skillnad från regeringen antar dock KI samtidigt att den summa som läggs på insatsvaror i produktionen (t.ex. hyror, datorer, hemtjänstlarm och medicinsk utrustning) växer i samma takt som lönekostnaderna. Regeringen antar i stället att utgifterna för insatsvaror endast ökar i takt med antalet producerade tjänster och prisutvecklingen på dessa insatsvaror. Denna skillnad i beräkningsantagandena gör att

utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP ökar snabbt i KI:s bedömning och på sikt når en högre BNP-andel än någonsin tidigare. Denna utveckling skiljer sig signifikant från regeringens beräkning, där konsumtionen som andel av BNP är relativt oförändrad fram till 2020, och endast ökar med ca 0,9 procent av BNP under den efterföljande tioårsperioden (se tabell 10.1).

Det är även värt att notera att både KI och kommissionen använder andra befolkningsprognoser än regeringen. KI använder sig av den befolkningsprognos som Statistiska centralbyrån presenterade hösten 2015, där invandringen till Sverige de närmaste åren var betydligt högre än i prognosen från februari 2016, som regeringen använder sig av. Kommissionen använder sig av Eurostats befolkningsprognos Europop2013 som publicerades i mars 2014. Eftersom beräkningarna i stor utsträckning bygger på det demografiska underlaget är resultatet starkt beroende av den befolkningsprognos som används. Resultaten skiljer sig även åt av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden om potentiell tillväxttakt, prisökningstakt, räntor, arbetsutbud och arbetslöshet.

### Finanspolitikens hållbarhet är bättre än i många andra länder

Baserat på Europeiska kommissionens bedömningar bedöms finanspolitikens hållbarhet vara god i ett internationellt perspektiv. På medellång sikt är det bara fyra länder i EU som har bättre värden på kommissionens S1-indikator än Sverige: Luxemburg, Estland, Danmark och Lettland (se tabell 10.5). Enligt den långsiktiga hållbarhetsindikatorn S2 ligger Sverige på tolfte plats, med ett värde som är något bättre än genomsnittet för EU:s medlemsländer. Bäst S2-värden har Italien och Kroatien medan Slovenien och Malta har de sämsta S2-värdena.<sup>48</sup>

**Tabell 10.5 S1 och S2 enligt EU-kommissionen**

	S1	S2
Belgien	3,8	2,5
Bulgarien	-1,2	2,4
Danmark	-3,3	1,2
Estland	-4,0	0,7
Finland	2,6	3,9
Frankrike	4,4	0,6
Irland	2,7	1,0
Italien	4,2	-0,9
Kroatien	4,5	-0,8
Lettland	-2,1	0,9
Litauen	0,5	2,9
Luxemburg	-4,4	4,2
Malta	-0,2	4,6
Nederländerna	0,6	4,5
Polen	1,0	3,5
Portugal	4,7	0,7
Rumänien	1,4	4,4
Slovakien	-0,7	3,5
Slovenien	3,0	6,8
Spanien	2,5	0,1
Storbritannien	3,3	3,2
<b>Sverige</b>	<b>-1,3</b>	<b>2,3</b>
Tjeckien	-0,6	3,2
Tyskland	-0,8	1,7
Ungern	-0,6	1,5
Österrike	1,3	2,7
<b>EU</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>

Källa: Europeiska kommissionen

## 10.6 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende, och där inga ofinansierade reformer, förutom de som redan är beslutade eller aviseras i denna proposition, genomförs. S1 uppgår då till -1,8 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de flesta av de redovisade scenarierna. Därmed är ett viktigt krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllt.

<sup>48</sup> Europeiska kommissionen gör ingen bedömning av finanspolitikens hållbarhet i Grekland och Cypern.



År 2020–2035 karaktäriseras av ett stigande, demografiskt motiverat, utgiftstryck. De primära offentliga utgifterna bedöms öka med knappt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster. Denna utveckling visar på vikten av en politik som även fortsättningsvis är inriktad på att minska arbetslösheten och öka antalet arbetade timmar. Pensionssystemet skapar i sig starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern från arbetsmarknaden inte senareläggs. Om yrkeslivet förlängs i takt med att den förväntade medellivslängden vid 65 år ökar förbättras dock finanspolitikens hållbarhet påtagligt.

Att så många som möjligt har ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att pensionärer och övriga medborgare ska ha en god ekonomisk standard och för att offentligt finansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskräftsdeltagande och ett långt arbetsliv, bland både kvinnor och män.