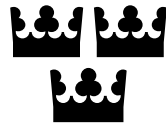


11

# Bedömning av finanspoli- tikens långsiktiga håll- barhet





# 11 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

## Sammanfattning

---

- Enligt de hållbarhetsberäkningar som redovisas i detta avsnitt är finanspolitiken långsiktigt hållbar.
- Ökningen av antalet personer som är 65 år och äldre förväntas stå för nästan hälften av befolkningsökningen fram till 2050. Detta gör att det demografiska utgiftstrycket ökar framförallt 2020–2035. Det primära finansiella sparandet beräknas gradvis minska med knappt 1 procent av BNP under dessa år.
- Ett antal samhällsekonomiska förändringar 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, som i stor utsträckning betalar de skatter som ska finansiera de offentliga utgifterna.
- Att ett långt arbetsliv för fler realiserar 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 önskvärd omfattning. När medellivslängden ökar är det därför viktigt att antalet yrkesverksamma år också ökar.
- Förutsättningarna för en hållbar finanspolitik förbättras om befolkningens hälsa fortsätter att förbättras och om produktiviteten inom den offentliga sektorn höjs.

Ett försämrat offentligt sparande när det demografiska utgiftstrycket tilltar ökar risken för att finanspolitiken drabbas av hållbarhetsproblem.

---

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 statskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. En framtvungen krisantering ökar ofta de fördelningspolitiska spänningarna. Genom starka offentliga finanser skapas förutsättningar för att hantera kriser på ett konstruktivt 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 landets hushåll och företag som på de internationella finansmarknaderna.

I detta avsnitt analyseras och bedöms om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp eventuella 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 förvärras oftast problemen och förändringsarbetet försvåras så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede och ofta under mindre ordnade former. En ohållbar

finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger mer tid för genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att i god tid anpassa sig till nya förutsättningar.

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhällsekonomin för påfrestningar och som därför behöver följas noga. Det är inte bara den åldrande befolkningen som potentiellt kan sätta finanspolitiken under press, även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar på finanspolitiken. Dessa och andra utmaningar analyseras i avsnitt 11.1. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer eller högre skatter. I avsnitt 11.2 behandlas ett antal möjliga utvecklingsmöjligheter som skulle förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. 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.

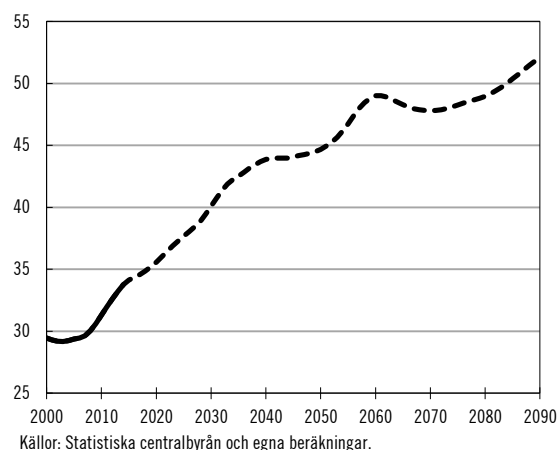
### 11.1 Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar

#### Befolkningens genomsnittsålder förväntas öka

De senaste decennierna har den svenska befolkningens genomsnittliga ålder ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta framöver. När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 11.1 illustreras denna utveckling med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som antalet personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år. Efter att ha legat mer eller mindre stilla från mitten av 1980-talet till ca 2007 har antalet äldre nu 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 2014 gick det nästan 34 personer som var 65 år och äldre per hundra personer i yrkesverksam ålder. År 2040 förväntas detta antal ha ökat till ca 44 personer, 2065 till ca 48 personer och 2100 till ca 54 personer.

**Diagram 11.1 Äldreförsörjningskvot**

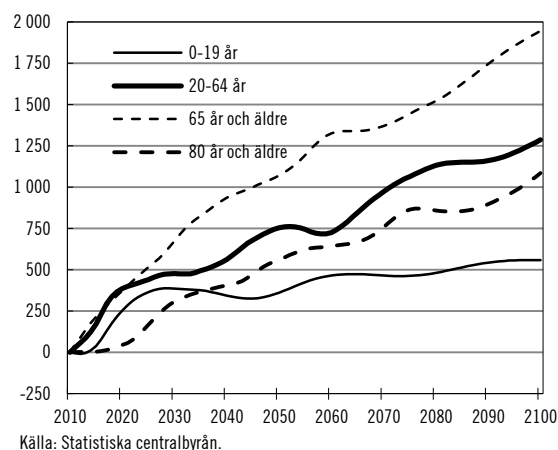
Antal personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år



Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal och i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 11.2, som visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2010 i Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos. Antalet personer som är 65 år eller äldre förväntas öka med ca 1,1 miljoner personer till 2050 och med nästan 2 miljoner personer till 2100 jämfört med 2010, medan de i yrkesverksam ålder ökar med ca 750 000 respektive 1,3 miljoner personer. Under samma tidsperioder ökar antalet personer som är 80 år och äldre med drygt 550 000 respektive 1,1 miljoner personer, dvs. endast något mindre än antalet personer i yrkesverksam ålder. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

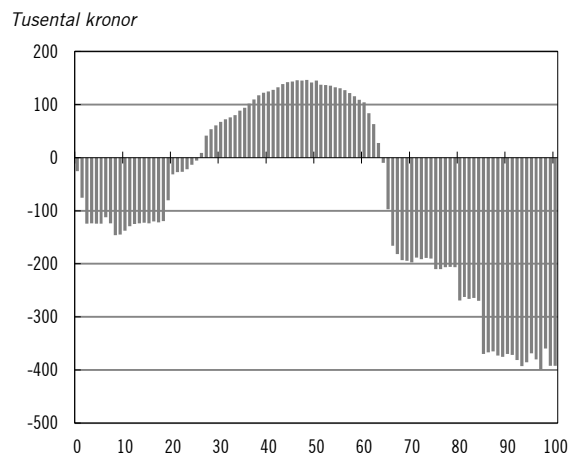
**Diagram 11.2 Förändring i folkmängden jämfört med 2010**

Tusental personer



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 2012.<sup>85</sup> Av diagram 11.3 framgår att det beräknade nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, var negativt. De offentliga utgifterna till 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 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 så gamla.

**Diagram 11.3 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012**



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om förändringen i folkmängd i diagram 11.2 kombineras med de offentliga nettobidragen i diagram

<sup>85</sup> 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.

11.3. Den förväntade befolkningsökningarna sker till stor del i de åldersgrupper där utgifterna för tjänster och transfereringar är betydligt större än skattebetalningarna. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är även starkt beroende av hur det finansiella utbytet med offentlig sektor förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa leda till att kostnaderna för vård och omsorg minskar i de högre åldrarna (se avsnitt 11.2).

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

Ytterligare en utmaning för finanspolitiken är att det är svårt att effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg i samma takt som övrig produktion. Lönerna i dessa sektorer följer i stort utvecklingen i sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket tenderar att leda till att den relativa enhetskostnaden för denna typ av tjänster successivt stiger. Detta benämns Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster.<sup>86</sup> Konsekvensen för den offentliga sektorn är att kostnaderna för att tillhandahålla en oförändrad omfattning av t.ex. barn- och äldreomsorg med tiden tenderar att öka i förhållande till den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder en viss oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad verksamhet. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tidigare antagits vara noll inom hela den offentliga sektorn.<sup>87</sup> Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den skattefinansierade tjänstproduktionen, exempelvis inom sjukvården.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Se Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *American Economic Review* 57, 1967 och Baumol, *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show*, *American Economic Review* 76, 1986.

<sup>87</sup> Tidigare mättes offentlig produktion (fasta priser) i nationalräkenskaperna som produktionskostnaden, t.ex. lönekostnaden. Det innebar att produktivitetstillväxten i princip blev noll. Sedan ett antal år tillbaka har dock Statistiska Centralbyrån börjat uppskatta produktivitetstillväxten inom vissa delar av den offentliga sektorn.

<sup>88</sup> Se rapporterna *Hälsa- och sjukvården till 2030* (Sveriges Kommuner och Landsting 2005) samt *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården* (Sveriges Kommuner och Landsting 2006).

Det är dock svårt att belägga produktivitetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av den offentliga produktionen inte avsätts på en marknad med fri prissättning.

För att en eventuell produktivitetsökning ska resultera i lägre offentliga utgifter måste den leda till en minskad resursanvändning. Det innebär att samma antal lärare, sjukvårdspersonal, etc. ska kunna producera en ökad mängd välfärdstjänster eller att antalet lärare och sjukvårdspersonal i framtiden t.o.m. ska kunna minska utan att servicenivån försämras.

Högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen behöver dock inte automatiskt leda till att utgifterna ökar. De offentliga utgifternas storlek bestäms i en politisk process där nackdelarna med ett ökat skatteuttag måste ställas mot vinsten av att fler tjänster produceras. Högre enhetskostnader kan leda till en minskad produktion i denna process. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning högre produktionskostnader leder till ökade utgifter eller minskad produktion.

### Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?

Med en hållbar finanspolitik menas att den offentliga sektorn bedöms kunna fullfölja dagens åtagande på lång sikt utan att finanspolitiken behöver läggas om. Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet utgår i denna proposition från tre bedömningsgrunder, vilka beskrivs nedan.<sup>89</sup>

I finansiell mening innebär en hållbar finanspolitik att de offentliga utgifterna är lika stora som de offentliga inkomsterna över en längre tidsperiod. För att bedöma om finanspolitiken är finansiellt hållbar har Europeiska kommissionen tagit fram en indikator som benämns S2. Denna indikator visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska vara stabil på lång sikt.<sup>90</sup>

Utöver att finanspolitiken ska vara finansiellt hållbar ska skulden och det finansiella sparandet utvecklas på ett sätt som ligger inom ramarna för vad kreditgivare och övriga aktörer på de finansiella marknaderna uppfattar som hållbart och trovärdigt. Ett minskat förtroende för finanspolitiken kan leda till höjda riskpremier, och därmed höjda räntor, med en snabbt stigande och ohållbar offentlig skuld som följd.

För en övergripande bedömning av hållbarheten i detta avseende används i första hand de uppsatta reglerna inom Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt.<sup>91</sup> Dessa utgör en etablerad politisk norm med tydliga gränser som skulden och det finansiella sparandet kan jämföras med. Dessutom kan Europeiska kommissionens s.k. S1-indikator användas. Denna indikator visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP år 2030.

Om finanspolitiken uppfattas som fördelningspolitiskt oacceptabel kan politikens legitimitet och dess politiska hållbarhet ifrågasättas. I scenarierna antas därför att de offentliga transferreringarna per individ ökar i samma takt som timlönen, vilket bidrar till att inkomstfördelningen inte förändras avsevärt.

### Ett scenario för utvecklingen fram till 2100

Nedan redovisas ett scenario som illustrerar de ovan nämnda utmaningarna. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringar som beskrivits ovan. Dessutom utgår beräkningarna från att det finns en skillnad i produktivitetsutvecklingen i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna och den genomsnittliga produktivitetsutvecklingen i näringslivet. Det bör understrykas att scenariot inte illustrerar den mest sannolika utvecklingen. Syftet med scenariot är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdelta-

hetskriteriet innebär också att den offentliga sektorns tillgångar inte kan växa obegränsat som andel av BNP.

<sup>91</sup> Stabilitets- och tillväxtpakten föreskriver bl.a. att underskotten i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP, att den offentliga skulden inte får överstiga 60 procent av BNP, samt att det offentliga strukturella sparandet inte får underskrida ett lands s.k. medelfristiga budgetmål, som för Sveriges del är -1 procent av BNP.

<sup>89</sup> För en mer omfattande redogörelse för hållbarhetsbegreppet se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 s. 264).

<sup>90</sup> En mer ingående beskrivning av hur S2 tolkas och beräknas finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2015) på regeringens hemsida. Hållbar-

gande. Genom att göra beräkningar som baseras på olika antaganden är det sedan möjligt att i alternativa scenarier analysera vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

*Beräkningen bygger på ett antal antaganden om möjliga framtida utvecklingar*

Den långsiktiga framskrivningen utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi t.o.m. 2019 som presenteras i avsnitt 4 och 8 i denna proposition. År 2014 var det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -2,6 procent av BNP.<sup>92</sup> År 2015–2019 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 2015, vilket förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2019 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till -0,3 procent av BNP, vilket är det offentligfinansiella utgångsläget för den långsiktiga framskrivningen av utvecklingen under åren därefter.

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

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2020. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid, för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön är konstant. En genomsnittlig 50-årig kvinna eller 35-årig man med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att finanspolitiken är oförändrad fr.o.m. 2020. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2019, dvs. deras andel av skattebaserna är konstanta. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden per brukare är densamma, uttryckt som en oförändrad 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 är oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen från och med 2020.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting i dag 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>93</sup>

*Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna*

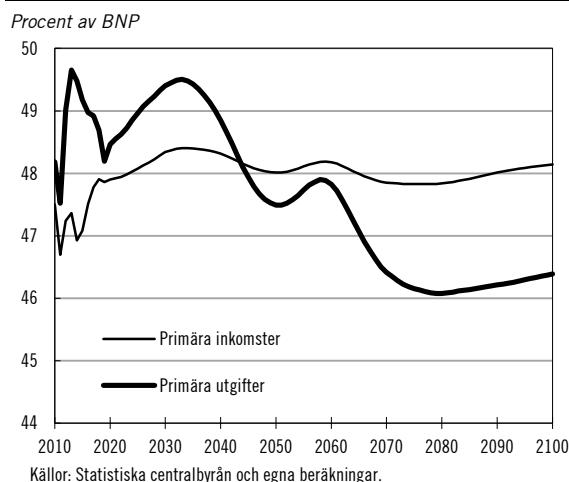
År 2020–2035 karaktäriseras av demografiska förändringar som ökar den offentliga sektorns primära utgifter, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 11.4). År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen 2033, för att därefter falla tillbaka. Utgifterna ökar med ca 1 procent av BNP, vilket orsakas av att de stora åldersklasserna som är födda på 1940-talet uppnår de kostnadskrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som generationen som är född på

<sup>92</sup> Det primära finansiella sparandet är nettot av den offentliga sektorns inkomster och utgifter, exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet är nettot av samtliga inkomster och utgifter.

<sup>93</sup> En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2015). I promemorian redovisas även hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas.

1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet är negativt fram till ca 2045 (se diagram 11.5).

**Diagram 11.4 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende**



Det demografiska kostnadstrycket avtar med tiden och de primära utgifterna minskar till drygt 46 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 och investeringarna faller också som andel av BNP med tiden, om än inte lika mycket.

I tabell 11.1 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2019 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 0,4 procent av BNP mellan 2014 och 2019. Efter 2019 är transfereringarna mer eller mindre oförändrade som andel av BNP fram till 2030, för att minska något därefter. Nedgången beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP. En anledning till detta är att pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet (PPM) i stället för från ålderspensionssystemet. Utbetalningar från PPM redovisas inte som transfereringar från den offentliga sektorn, eftersom PPM är en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna.

Utgifterna för den offentliga konsumtionen minskar med ca 0,4 procent av BNP till 2019 och ökar sedan åter till 2030 då de uttryckt som andel av BNP är fyra tiondelar högre än 2014. Därefter minskar de med ca 2,3 procent av BNP fram till 2100. Utgifterna för omsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar samtliga år, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP fram till 2050. Utgifterna för utbildning ökar i det närmaste i samma takt som BNP till 2030, och minskar sedan med ca 0,7 procent av BNP fram till 2050, och med ytterligare 0,7 procent av BNP till 2100, vid ett oförändrat utnyttjande per brukare. Utgifterna för övriga ändamål faller endast svagt som andel av BNP 2019–2030, men minskar sedan med ca 1,7 procent av BNP till 2100.

**Tabell 11.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende 2014–2100**

Procent av BNP, Utfall för 2014, framskrivning för 2015–2100

	2014	2019	2030	2050	2100
<b>Primära utgifter</b>	<b>49,5</b>	<b>48,2</b>	<b>49,4</b>	<b>47,5</b>	<b>46,4</b>
Off. konsumtion	26,3	25,9	26,7	25,5	24,4
Utbildning	5,0	4,9	5,0	4,3	3,6
Omsorg	6,3	6,2	6,8	7,3	8,1
Sjukvård	6,1	6,0	6,2	6,0	5,6
Övrigt	9,0	8,8	8,7	8,0	7,0
Investeringar	4,5	4,1	4,4	4,4	4,4
Transfereringar	18,6	18,2	18,3	17,6	17,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

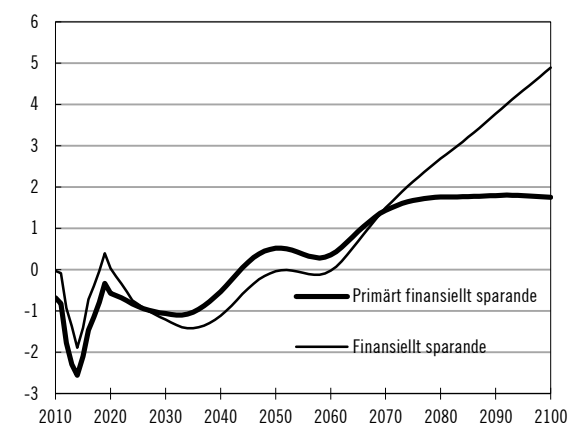
De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 48 procent av BNP under större delen av framskrivningsperioden (se diagram 11.4).

Till följd av växande offentliga utgifter sjunker det primära finansiella sparandet från -0,3 procent av BNP 2019 till -1,1 procent 2033 (se diagram 11.5). Därefter sker en gradvis förstärkning av det primära sparandet 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 11.5 är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångar som illustreras i diagram 11.6.



**Diagram 11.5 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende**

Procent av BNP



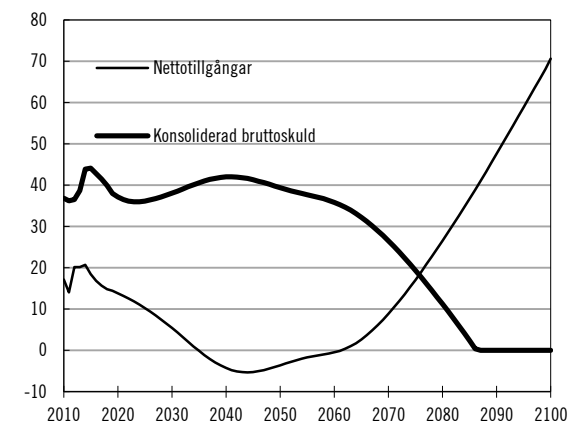
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden (se diagram 11.6). Denna skuld beräknas uppgå till ca 34 procent av BNP 2019. Den ökar något som andel av BNP till ca 2040, men minskar därefter successivt och har helt återbetalats ca 2085. Från ca 2040 byggs de finansiella tillgångarna 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.

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 11.5 verkligen uppstod.

**Diagram 11.6 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hållbarhetsindikatorn S2 är ett mått på hur stor en omedelbar och permanent budgetförsvagning eller budgetförstärkning som krävs för att den offentliga nettoställningen ska vara stabil på lång sikt. I detta scenario är S2-indikatorn -1,1 procent av BNP, beräknat från 2016, vilket betyder att det finansiella sparandet teoretiskt sett kan försvagas permanent med 1,1 procent av BNP detta år och nettoskulden fortfarande stabiliseras på mycket lång sikt. Det faktum att framskrivningen inte är en prognos utan endast en konsekvensanalys av de redovisade antagandena gör att S2-värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt engångsvis reformutrymme. Indikatorvärdet är i stället ett underlag i en mer generell bedömning av under vilka förutsättningar 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.

Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera S2-indikatorn med en indikator för finanspolitikens effekter i ett kortare tidsperspektiv, den s.k. S1-indikatorn. Denna indikator anger, på samma sätt som S2, storleken på den omedelbara och permanenta budgetförsvagning eller budgetförstärkning som krävs för att den offentliga bruttoskulden ska nå ett angivet riktmärke över en viss tidsperiod. I detta avsnitt beräknas S1 utifrån att den offentliga sektorns bruttoskuld ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom bruttoskulden endast motsvarade ca 44 procent av BNP 2014 innebär det normalt att det finns förhållandevis stora säkerhetsmarginaler till den skuldnivå som stabilitets- och tillväxtpakten stipulerar.

S1-indikatorn uppgår till -1,5 procent av BNP beräknad från 2016, vilket innebär att om den konsoliderade bruttoskulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2030 kan detta uppnås genom en omgående och permanent försvagning av det finansiella sparandet om -1,5 procent av BNP detta år.

Med utgångspunkt i de kriterier och indikatorer som använts ovan bedöms finanspolitiken därmed vara långsiktigt hållbar i detta scenario. Det bör dock understrykas att bedömningen bygger på relativt strikta antaganden. Nedan beskrivs ett antal alternativa scenarier, som byg-

ger på andra antaganden, för att ge en mer utförlig bild av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

### Finanspolitikens effekt på fördelningen mellan olika generationer

Diagram 11.3 visar de genomsnittliga nettobidragen till den offentliga sektorn från olika åldersgrupper, dvs. individens skatte- och avgiftsbetalningar minus värdet av individens åldersrelaterade offentliga konsumtion och individens transfereringar. Diagrammet illustrerar att unga och äldre får relativt stora belopp i form av transfereringar och offentligt finansierade tjänster, samtidigt som de betalar relativt lite skatt. Det omvända förhållandet gäller för individer i arbetsför ålder. I den bemärkelsen försörjer personer i arbetsför ålder den övriga befolkningen.

En redovisning av de offentliga inkomsterna och utgifterna på detta sätt visar när i livet individer i genomsnitt tar del av den offentliga sektorns tjänster och under vilka år de betalar för dessa. Den ger dock ingen information om en genomsnittlig persons nettobidrag till den offentliga sektorn sett över hela livsrymden. En person som är i arbetsför ålder i dag, och därmed ger ett positivt nettobidrag, kommer i framtiden att ta del av de offentliga tjänster och transfereringar som erbjuds.

För att ta reda på om en person bidrar positivt eller negativt till den offentliga sektorn över hela livsrymden kan i stället det samlade värdet av individens samtliga in- och utbetalningar över livet beräknas. Om beloppet är positivt betalar personen in mer än vad hon eller han får tillbaka, och om det är negativt gäller det motsatta.

#### *Generationsräkenskaper ger information om vem som betalar*

Det samlade värdet av individens samtliga in- och utbetalningar över livet kan sedan användas för att göra generationsräkenskaper<sup>94</sup>, som är ett annat sätt att analysera finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Generationsräkenskaperna syftar till att beräkna vad dagens generationer<sup>95</sup>,

utifrån ett offentligfinansiellt perspektiv, lämnar ifrån sig till de generationer som ännu inte är födda.

Dagens generationer har ärvt de tidigare generationernas belopp, och har dessutom bidragit till den offentliga sektorn tidigare under sitt liv. Summan av tidigare generationers ställning och dagens generationers tidigare nettobidrag återspeglas i dagens offentliga nettoskuld. Om de nettobidrag<sup>96</sup> som förväntas ges i framtiden läggs till denna summa, summerar detta till generationsräkenskaperna, som säger hur mycket kommande generationer kommer att behöva betala till den offentliga sektorn för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. Om summan är positiv finns det utrymme för dagens och framtida generationer att öka de offentliga utgifterna eller att sänka skatterna. Om summan i stället är negativt gäller det omvända.

Om nuvärdet av en generations summerade skatte- och avgiftsinbetalningar är lika stora som nuvärdet av de offentliga utgifterna för konsumtion, transfereringar och investeringar så kan generationen anses vara neutral gentemot den offentliga sektorn. I så fall består generationsräkenskaperna endast av tidigare generationers ställning. Om alla tidigare generationer tillsammans med dagens generationer är neutrala gentemot den offentliga sektorn blir summan av de offentliga nettotillgångarna och nuvärdet av alla nu levandes framtida nettoinbidrag noll.

Det är värt att notera att denna beräkning görs i rent monetära termer. Det innebär att en relativt snäv definition av om en generation är vinnare eller förlorare i förhållande till den offentliga sektorn används. Ingen hänsyn tas till den subjektiva nytta individen får av den offentliga konsumtionen, eller förlorar när den privata konsumtionen minskar på grund av beskattning. I stället fokuseras enbart på finansiella flöden mellan hushållen och den offentliga sektorn.

De generationsräkenskaper som presenteras i detta avsnitt har gjorts med den makro-

<sup>94</sup> Beräkningen introducerades av Auerbach, Gokhale och Kotlikoff år 1991 i artikeln *Generational Accounts, A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*

<sup>95</sup> Med generation menas här alla människor födda ett visst år.

<sup>96</sup> Här används därmed begreppet nettobidrag i en vidare mening än i diagram 11.3, där nettobidragen enbart tar hushållens skattebetalningar, den individuella konsumtionen och transfereringarna i beaktande. Här antas i stället att även den kollektiva konsumtionen och de offentliga investeringarna kommer individen till del, och att individen indirekt får betala för de skatter som betalas av andra än hushållen.

ekonomiska simuleringsmodellen MIMER.<sup>97</sup> I MIMER modelleras individens ekonomiska beteende över hela livsrykten. Hushållen väljer hur mycket de ska spara och arbeta genom att maximera sin egen nytta. Flera generationer simuleras sedan samtidigt, och tillsammans bildar deras individuella livsval utfallet i ekonomin som helhet över en mycket lång tidsperiod. Det scenario som simuleras innehåller konstanta implicita skattesatser, transfereringar som utvecklas i takt med löneutvecklingen i ekonomin samt en oförändrad real offentlig konsumtion per åldersgrupp och kön över hela simuleringsperioden. Därmed är antagandena i simuleringen i linje med det scenario som presenteras ovan.

Den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar förväntas motsvara knappt 10 procent av BNP 2019. I simuleringen beräknas nuvärdet av nettobidragen för alla levande män 2020 till 94 procent av BNP. Motsvarande siffra för kvinnorna är -194 procent av BNP. Först och främst visar dessa värden att den offentliga sektorns verksamhet innebär en omfördelning från män till kvinnor. Eftersom kvinnor i genomsnitt tjänar mindre än män betalar de in mindre i skatter och avgifter. Samtidigt är transfereringarna högre till kvinnor i arbetsför ålder. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män använder de också de offentliga tjänsterna och erhåller åldersrelaterade transfereringar under fler år i genomsnitt än männen. Man bör dock ha i åtanke att många av de transfereringar som egentligen går till barn och ungdomar ofta går till kvinnornas konto, och att många familjer har gemensam ekonomi, vilket betyder att även män i viss utsträckning tar del av de transfereringar som går till kvinnor.

Vidare visar beräkningen, om man slår ihop männens och kvinnornas nettobidrag, att de generationer som lever 2020 kommer att lämna ett negativt offentligfinansiellt avtryck efter sig som totalt motsvarar 101 procent av BNP. Eftersom nettotillgångarna 2019 är 10 procent av BNP, och de då levande generationerna lämnar ett negativt framtida nettobidrag motsvarande

101 procent av BNP, betyder det att generationerna födda 2020 eller senare behöver lämna ett positivt bidrag till den offentliga sektorn motsvarande ca 90 procent av 2020 års BNP.

#### *Kommande generationer får betala tillbaka dagens och tidigare generationers skuld*

För att finanspolitiken ska vara hållbar måste kommande generationer enligt ovanstående beräkning lämna ett positivt offentligfinansiellt bidrag. I simuleringarna sker också detta för varje generation född 2022 och senare. Det betyder att dessa generationer får tillbaka mindre från staten, kommunerna och landstingen än de betalar i skatt. Därmed sker en omfördelning från kommande generationer till dagens generationer. Detta gäller för generationen som helhet. Samtidigt får varje generation kvinnor tillbaka mer än de betalar in.

**Diagram 11.7 Nuvärdesberäknade nettobidrag för generationer födda 2020-2100**

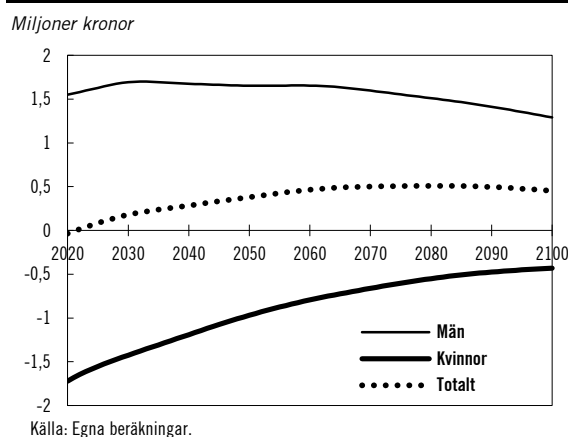


Diagram 11.7 visar de nuvärdesberäknade nettobetalningarna för alla generationer födda år 2020–2100. En kvinna född 2020 uppvisar ett underskott på i genomsnitt 1,7 miljoner kronor gentemot den offentliga sektorn, medan en man född samma år uppvisar ett överskott på i genomsnitt 1,6 miljoner kronor. Motsvarande siffra för personer födda år 2100 är ungefär 1,3 miljoner kronor för män och -0,4 miljoner kronor för kvinnor.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Se Finansdepartementets promemorior En utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, samt "Teknisk beskrivning av modellen MIMER" som finns på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) för en mer detaljerad beskrivning av modellen MIMER.

<sup>98</sup> Detta kan jämföras med nuvärdet av en genomsnittlig individs totala löneinkomster över livet. Om en person arbetar mellan 20 och 64 års ålder, har en ingångslön på 18 000 kronor i månaden och en nominell lönetillväxt på 4 procent per år är nuvärdet av individens totala löneinkomst vid livets början 6,4 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis väntas dagens befolkning lämna ifrån sig en skuld motsvarande 90 procent av BNP givet dagens finanspolitik. Denna skuld betalas sedan successivt tillbaka av kommande generationer, särskilt de som föds under andra halvan av seklet. Under förutsättning att den förda finanspolitiken är hållbar med marginal finns det dock utrymme för kommande generationer att öka kostnaderna för den offentliga konsumtionen och transfereringarna eller att sänka skatterna. Detta skulle till viss del jämna ut skillnaderna i bidrag mellan dagens och kommande generationer. Om det utrymme för budgetförsvagande åtgärder som enligt hållbarhetsindikatorerna uppstår i framtiden tas ut i närtid så förstärks i stället de skillnader som redan i utgångsläget finns mellan generationerna.

### Ett stigande välstånd kan öka efterfrågan på välfärdstjänster

Det ekonomiska välståndet, mätt som BNP per invånare, förväntas öka under framskrivningsperioden. En högre BNP per capita 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 värderas allt högre.<sup>99</sup> Mer fritid och färre arbetade timmar leder till minskande skatteinkomster, utan att de offentliga utgifterna nödvändigtvis minskar i samma utsträckning, vilket kan försvaga finanspolitikens hållbarhet.

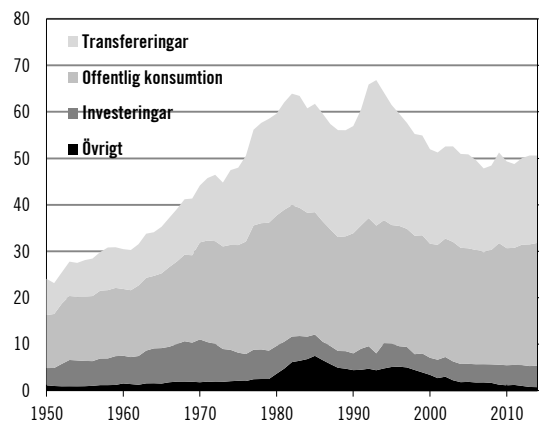
Samtidigt kan framtida generationer arbeta fler timmar än i dag och ändå öka sin fritid. Om arbetslivet förlängs i takt med att medellivslängden ökar, ökar det sammanlagda arbetsutbudet över livet. Detta skulle kunna vara fallet även om den genomsnittliga årsarbetstiden minskade något. Ett längre liv skulle således kunna användas för att både öka antalet arbetade timmar och fritiden över livsryckeln.

<sup>99</sup> Fritid kan tas ut i flera olika former, t.ex. genom minskad veckoarbetstid, fler semesterdagar, senare inträde på, eller tidigare utträde från, arbetsmarknaden. Högre realinkomster behöver dock inte nödvändigtvis leda till ett lägre utbud av arbetade timmar, utan kan teoretiskt sett även öka utbudet då högre inkomster gör att alternativkostnaden för fritid ökar, dvs. att den konsumtion som uppoffras vid ökad fritid blir större (den s.k. substitutionseffekten).

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.<sup>100</sup> 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 innebär Wagners lag ett hållbarhetsproblem eftersom kraven på den offentliga sektorn ökar kontinuerligt när ekonomin växer.

**Diagram 11.8 Offentliga utgifter 1950–2014**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

I Sverige ökade de offentliga utgifterna från ca 24 procent av BNP 1950 till ca 64 procent av BNP 1982 (se diagram 11.8). 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. 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 över 50 procent av BNP 2014, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund

<sup>100</sup> Wagner, Grundlegung der Politischen Ökonomie, 1893. Wagners lag kan även uttryckas som att inkomstelasticiteten för de skattefinansierade tjänsterna är större än ett.

av lägre räntekostnader. Det verkar därför som 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.<sup>101</sup>

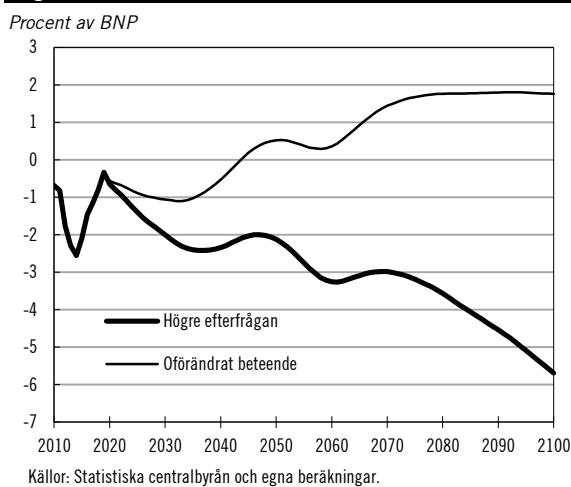
### *Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster försämrar det offentliga sparandet*

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välbefinnande presenteras nedan ett scenario där den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år<sup>102</sup> jämfört med scenariot med oförändrat beteende, samtidigt som den offentliga konsumtionen volymmässigt växer 0,2 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

I scenariot väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. År 2100 antas medelarbetstiden vara ca 120 timmar kortare per person och år jämfört med scenariot med oförändrat beteende (motsvarande ca tre arbetsveckor 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 av kraven på en gradvis ökande standard i de offentliga tjänsterna. Personaltätheten inom vård, skola och omsorg antas exempelvis öka. Sammantaget är antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn drygt 17 procent högre 2100 jämfört med scenariot med oförändrat beteende. Detta innebär i sin tur att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden höjs, utsätts den offentliga sektorn för

ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

**Diagram 11.9 Primärt finansiellt sparande vid högre efterfrågan**



Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt i detta scenario jämfört med scenariot med oförändrat beteende, vilket försämrar hållbarheten betydligt (se diagram 11.9). S1-indikatorn uppgår till -1,1, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med scenariot med oförändrat beteende, och S2-indikatorn uppgår till 3,8, vilket är en försvagning med ca 4,9 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 efterfrågan på skattefinansierad välfärd ökar.

### *Det finns flera sätt att finansiera välfärden i framtiden*

Beräkningarna ovan antyder att finanspolitiken i ett scenario med oförändrat arbetskraftutbud och oförändrad standard på tjänsteutbudet är långsiktigt hållbar, men att det finns flera alternativa utvecklingar som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press. Utgifterna kan öka på grund av en åldrande befolkning, Baumols lag eller en högre efterfrågan när BNP ökar.<sup>103</sup> Dessa utgifter kan komma att behöva

<sup>101</sup> Se t.ex. Durevall och Henrekson, *The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditures*, 2011 och Agell, Lindh och Ohlsson, *Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay*, *European Journal of Political Economy* 13:1, 1997

<sup>102</sup> Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara oförändrad jämfört med scenariot med oförändrat beteende.

<sup>103</sup> Utöver dessa kostnadsdrivande faktorer kan utgifterna även komma att öka till följd av exempelvis den medicintekniska utvecklingen. Se exempelvis *Den ljusnande framtiden är vård* (Socialdepartementet 2010). En

finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva i befolkningen, som med stigande inkomster möjligtvis vill öka sin fritid.

En fråga som då inställer sig 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 morgondagens beslutsfattare ska lämnas att hantera, och vilka som kräver åtgärder i dag, är i slutändan en normativ fördelningspolitisk fråga.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte heller nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras med skatter. En allt större privat finansierad välfärdssektor har vuxit fram under de senaste åren och möjligheterna att själv betala för välfärdstjänster har ökat. Möjligheten att köpa privata tjänster beror dock på den egna inkomsten och är inte jämnt fördelad 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.

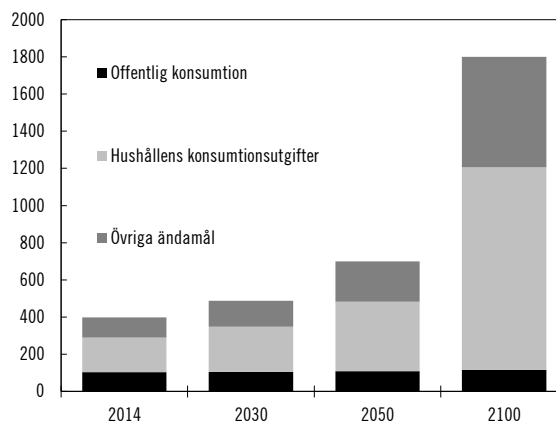
Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilda individen då de ger upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som i många fall är till nytta inte enbart för dem som brukar dessa tjänster, utan även för samhället i stort. Preferenser för 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 11.10 visar att BNP per capita i fasta priser förväntas vara nästan dubbelt så hög 2050, och mer än fyra gånger så hög 2100, som 2014. Hushållens konsumtionsutgifter ökar ännu något snabbare i beräkningen, medan den skattefinansierade konsumtionen av olika välfärdstjänster, den offentliga konsumtionen, endast ökar i mycket begränsad omfattning i fasta

priser. 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 vilken utsträckning välfärdstjänsterna ska finansieras offentligt eller privat är en avvägning där såväl fördelningspolitiska hänsyn som strukturpolitiska överväganden måste beaktas.

**Diagram 11.10 BNP per person fördelat efter användning**

Tusental kronor, 2013 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 11.2 Förutsättningarna för långsiktig hållbarhet kan förbättras

Som redogjorts för ovan bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på oförändrad politik och oförändrade beteenden. Denna bedömning grundar sig emellertid på en viss uppsättning antaganden. Som redovisas i avsnitt 11.1 finns det faktorer som kan sätta finanspolitiken under press. I detta avsnitt behandlas ett antal möjliga alternativ för att minska risken för att problem ska uppstå. Genom att tidigarelägga inträdet på arbetsmarknaden och senarelägga utträdet, förbättra etableringen av nyanlända invandrare, öka arbetsutbudet bland utrikes födda och bland kvinnor, förbättra befolkningens hälsa och situationen för funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga, samt höja produktiviteten i offentlig verksamhet kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

ökad effektivisering av offentlig verksamhet kan till viss del motverka kostnadsökningen (se avsnitt 0).

## Vägar till ett längre arbetsliv

Mellan mitten av 1970-talet och mitten av 1990-talet sköts det genomsnittliga inträdet på arbetsmarknaden upp, samtidigt som utträdet skedde allt tidigare. Under senare år har dessa trender brutits. Ett sätt att förbättra finanspolitikens hållbarhet är att förlänga arbetslivet genom att inträdesåldern sänks och utträdesåldern höjs.

### Tidigarelagt inträde på arbetsmarknaden

Den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden har sedan 1970-talet ökat med tre år till knappt 21 år 2010.<sup>104</sup> Den främsta orsaken till detta är att fler studerar längre. I Sverige var medianåldern för examinerade från universitet och högskola ca 27 år 2012/13, och för första gångsexaminerade var den ca 26,4 år. Genomsnittsåldern för examen i Sverige var högre, 29,4 år 2011. I OECD-länderna var den 26,4 år 2011 medan den endast var 24,0 år i Storbritannien och 25,2 år i Tyskland.<sup>105</sup> En tidig examen ökar individens livsinkomst eftersom perioden med den högre inkomst som den högre utbildningen resulterar i då blir längre.

Med en lägre examensålder kan antalet arbetade timmar förväntas bli fler, och skatteinkomsterna därmed högre. En annan effekt är att det offentliga kostnader minskar till följd av att transfereringar under studietiden blir mindre. Genom att höja genomströmningstakten i utbildningssystemet och sänka examensåldern förbättras förutsättningarna för att sänka inträdesåldern på arbetsmarknaden.

### Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre tid som pensionär än tidigare generationer. Både utträdesåldern och den förväntade medellivslängden har ökat de senaste 30 åren, men utträdesåldern har ökat i betydligt långsammare takt än medellivslängden (se tabell 11.2). Utträdesåldern ligger i dag på runt 63,4 år i genom-

snitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år är närmare 20 år.

I ett internationellt perspektiv 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 utträdesåldern 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år.<sup>106</sup> Sysselsättningsgraden åren före 65 år är hög i internationell jämförelse, men den faller snabbt efter denna ålder. Uppfattningen att sextiofem år är en naturlig pensionsålder verkar således vara fast etablerad, trots den möjlighet till en senare pensionsålder som det nya pensionssystemet ger.

**Tabell 11.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd**

	Kvinnor		Män	
	1980	2012	1980	2012
Utträdesålder	60,9	62,9	63,3	63,9
Återstående medellivslängd vid 65	18,0	21,0	14,3	18,4

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.<sup>107</sup> 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 visar att utträdesåldern kan förväntas öka bl.a. på grund av detta.<sup>108</sup>

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka betydligt 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 hållbarhets-

<sup>104</sup> Se Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011). Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 40-åring (som är en del av arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givna årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften oavsett arbetstid enligt Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar.

<sup>105</sup> Se OECD, Education at a Glance 2014.

<sup>106</sup> Utträdesåldern från arbetslivet – ett internationellt perspektiv (Pensionsmyndigheten 2012).

<sup>107</sup> Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011).

<sup>108</sup> Svensk finanspolitik (Finanspolitiska rådet 2009).

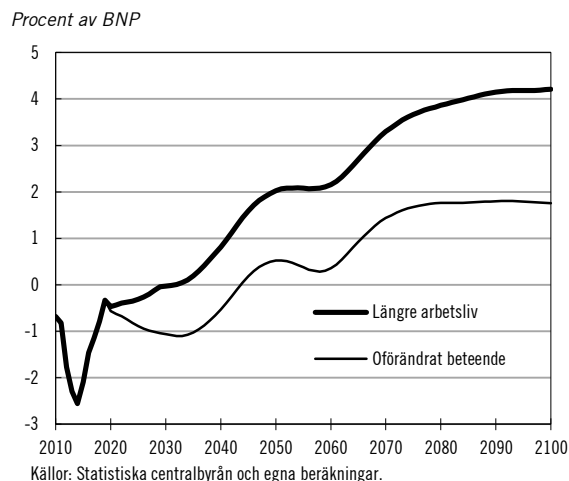
problem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. bostadstillägg för pensionärer. Pensionerna kan därtill komma att upplevas som otillräckliga, vilket kan medföra krav på kompensation, t.ex. i form av höjd pension eller sänkt skatt, för att utjämna den relativa skillnaden mellan pensionärer och förvärvsaktiva. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för ett längre arbetsliv.

#### *Ett längre arbetsliv stärker de offentliga finanserna*

I ett scenario som analyserar effekterna av ett längre arbetsliv antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år 2020–2029. Samtidigt antas utträdesåldern stiga med hälften av ökningen av den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Det innebär att utträdesåldern ökar med närmare ett och ett halvt år till 2050, och med drygt tre år till 2100. I beräkningen har antagits att de yngre som kommer in på arbetsmarknaden kommer att utnyttja arbetslöshets- och sjukförsäkringen i samma utsträckning som dagens sysselsatta ungdomar i dessa åldrar, medan äldre aktiva kommer att vara sjuka, arbetslösa och förtidspensionerade i samma utsträckning som dagens äldre aktiva. I övrigt har inga ytterligare utgifter för åtgärder som förlänger arbetslivet beaktats.

Jämfört med scenariot med oförändrat beteende förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 11.11). S1-indikatorn förbättras med ca 0,4 procent av BNP till -1,9 och S2-indikatorn förbättras med 1,9 procent av BNP till -3,0. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är mycket viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

**Diagram 11.11 Primärt finansiellt sparande vid ett längre arbetsliv**



#### **Snabbare etablering av utrikes födda**

Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har ökat under senare år är den fortfarande väsentligt svagare än hos inrikes födda. Sysselsättningsgraden var 2014 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 åt även mellan olika grupper av utrikes födda, t.ex. är flyktingar födda utanför Europa arbetslösa i högre grad än övriga. Andra viktiga faktorer är vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå.

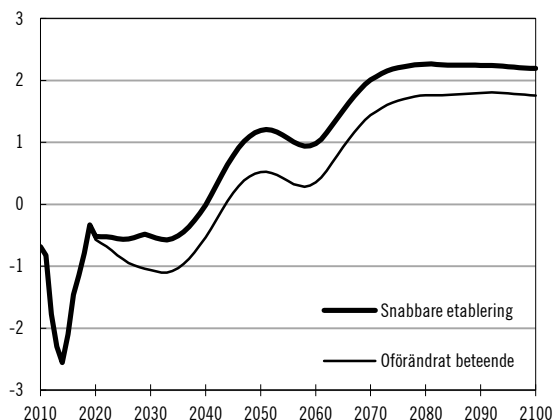
Det finns flera skäl till att etableringen på arbetsmarknaden av utrikes födda tar relativt lång tid. Som exempel kan nämnas att många nyanlända är flyktingar och anhöriga med relativt kort utbildning. Andra faktorer kan vara svårigheter för arbetsgivare att värdera kompetens som förvärvats utomlands, att utrikes födda saknar nätverk som underlättar inträdet på arbetsmarknaden, och att de utsätts för diskriminering.<sup>109</sup> Med en snabbare etablering av nyanlända invandrare förbättras finanspolitikens långsiktiga hållbarhet genom ökade skatteinkomster och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

<sup>109</sup> Se Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5).



**Diagram 11.12 Primärt finansiellt sparande vid en snabbare etablering**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För att bedöma effekten av en snabbare etablering för hållbarheten har en känslighetskalkyl genomförts där det antas att sysselsättningsnivåerna bland utrikes födda närmar sig de inrikes födda med en tredjedel mellan 2020 och 2029. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med drygt 2 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 i det närmaste uteblir, (se diagram 11.12), samt till att S1 och S2 förbättras med 0,2 respektive 0,5 procent av BNP.

### Fler arbetade timmar för kvinnor

Kvinnor har ett lägre arbetskraftsdeltagande, högre sjukfrånvaro och jobbar deltid i större utsträckning än män, särskilt om det finns barn i hushållet. Om kvinnors arbetskraftsdeltagande och arbetstid ökade skulle de offentliga finanserna förstärkas. Ett högre arbetsutbud bland kvinnor skulle innebära högre skatteinkomster, samtidigt som olika inkomstberoende transfereeringsutgifter skulle minska. I den utsträckning som arbetsutbudet skulle öka som en följd av minskad sjukfrånvaro skulle även utgifterna för sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning minska.

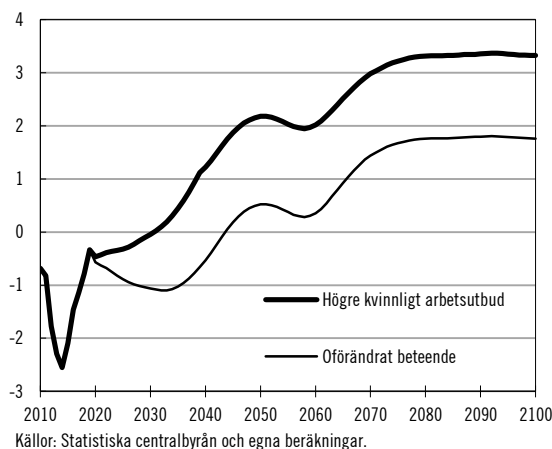
Storleken på effekten av ett ökat arbetsutbud från kvinnor beror till stor del på hur mäns arbetsutbud påverkas. Om mäns förvärvsarbete sjunker i motsvarande grad som kvinnornas ökar, t.ex. som en följd av att det i stället är männen som utför det oavlönade arbetet i hemmet, är effekten på de offentliga finanserna liten.

Ökar däremot kvinnors arbetsutbud genom att deras eller männens fritid minskar, eller på grund av att det samlade arbetet i hemmet minskar, skulle detta ha en positiv inverkan på finanspolitikens hållbarhet.

Kvinnors ökade förvärvsarbete skulle så småningom även innebära högre pensionsinkomster för kvinnliga pensionärer. Detta skulle innebära en lättnad för de offentliga finanserna genom lägre utbetalningar av bl.a. garantipension och bostadstillägg för pensionärer.

**Diagram 11.13 Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I känslighetskalkylen antas att kvinnors arbetstid ökar så att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor halveras mellan 2020 och 2039. Det innebär att både kvinnors sysselsättningsgrad och medelarbetstid ökar. Antalet kvinnor som uppbär ersättning från sjukförsäkringen antas öka i paritet med sysselsättningen, medan antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas vara konstant. 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 diagram 11.13) 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 20 åren. Flera av de stora folksjukdomarna har förskjutits högre upp i åldrarna, samtidigt som en mindre andel i varje given åldersgrupp anger att de har

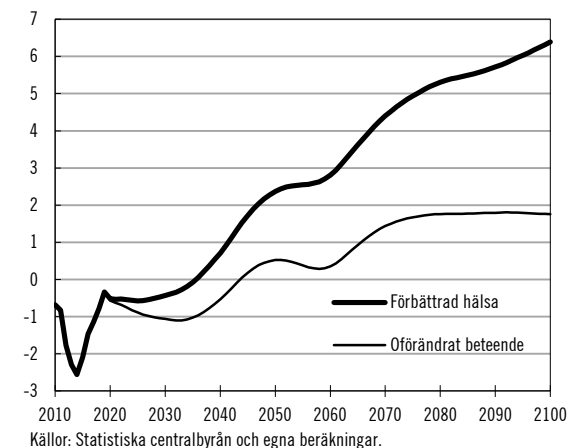
sjukdomar eller besvär som hindrar deras dagliga liv.<sup>110</sup> En fortsatt förbättring av hälsan innebär sannolikt en betydande positiv effekt på de offentliga finanserna.

Kostnaderna för vård och omsorg ökar med åldern. Den genomsnittliga årliga kostnaden för vård och omsorg uppgick exempelvis 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, särskild bland de äldre, skulle därför avsevärt reducera kostnaderna för vård och omsorg. Detta kan vara centralt för finanspolitikens hållbarhet, inte minst när andelen äldre i befolkningen ökar.

Genom att minska ojämlikhet i hälsa, förbättra livsvillkor samt identifiera riskgrupper, kan livsstil och levnadsvanor påverkas och risken för ohälsa och sjukdom minskas. I den utsträckning 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.<sup>111</sup> Detta skulle i så fall minska den offentliga besparingspotentialen.

**Diagram 11.14 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa**

Procent av BNP



För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd påverkar hållbarheten antas i en beräkning att de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och

äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjuts upp i åldrarna i takt med att den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder ökar. Ett års ökad medellivslängd innebär med andra ord ett relativt sett friskare år. År 2100 har de åldersspecifika kostnaderna förskjutits med fem levnadsår. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2100 antas därför vara detsamma som för en 75-åring i dag. Denna förskjutning medför att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.15), och förbättrar S1 med 0,3 procent av BNP och S2 med 3,1 procent av BNP.

### Produktivitets betydelse för hållbarheten

En högre produktivitet i näringslivet innebär att det samlade välståndet i samhället ökar. Det gör att löneinkomsterna i samhället ökar, och därmed även skatteinkomsterna, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock faktorer som verkar i motsatt riktning som är i det närmaste lika stora. Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer, som tidigare nämnts, 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 produktivitetökning 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 verksamheter förbättras de offentliga finanserna endast i liten utsträckning. En produktivitetökning i den offentliga sektorn har däremot betydelse för hållbarheten 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 sjukhus och landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas.<sup>112</sup> Enligt OECD:s uppskattning skulle kostnaderna för

<sup>110</sup> Den ljusnande framtid är vård (Socialdepartementet 2010).

<sup>111</sup> Se exempelvis Klevmarcken och Lindgren, *Simulating an Ageing Population – A Microsimulation Approach Applied to Sweden*, *Contribution to Economic Analysis* 285, 2008.

<sup>112</sup> Hälsa- och sjukvård ur olika perspektiv: Jämförelser mellan landsting 2009 (Sveriges Kommuner och Landsting 2009).

hälso- och sjukvård i Sverige kunna minska med drygt 2,8 procent av BNP om effektiviteten var lika hög som i de mest produktiva OECD-länderna.<sup>113</sup> 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 1,1 procent av BNP.

### 11.3 Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I detta avsnitt behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden och en jämförelse görs med hållbarhetsbedömningen som gjordes i 2014 års ekonomiska vårproposition (prop. 2013/14:100).

#### 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, se avsnitt 11.1. 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. I tabell 11.3 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna i avsnitt 11.1 och 11.2 påverkar S1 och S2. Dessutom

redovisas ytterligare ett antal känslighetskalkyler.<sup>114</sup> Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av de olika beräkningarna. S1-indikatoren är negativ i alla redovisade scenarier utom vid ett försämrat utgångsläge, och S2 endast positiv i det sistnämnda scenariot och vid kontinuerligt ökande krav på högre standard i den skattefinansierade produktionen.

**Tabell 11.3 S1 och S2 i de olika scenarierna**

Procent av BNP	S1	S2
Oförändrat beteende	-1,5	-1,1
<b>Försämrar hållbarheten</b>		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-1,1	3,8
Mer fritid	-1,3	0,4
Ökad standard	-1,2	2,0
Högre jämviktsarbetslöshet	-1,3	-0,7
Försämrat utgångsläge	0,2	0,6
<b>Förbättrar hållbarheten</b>		
Längre arbetsliv	-1,9	-3,0
Lägre inträdesålder	-1,8	-1,7
Högre utträdesålder	-1,6	-2,4
Förbättrad integration	-1,7	-1,6
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-1,9	-2,5
Förbättrad hälsa	-1,8	-4,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,6	-2,2

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

I beräkningen Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet högre alla år efter 2019, vilket försämrar S2 med ca 0,4 procent av BNP.

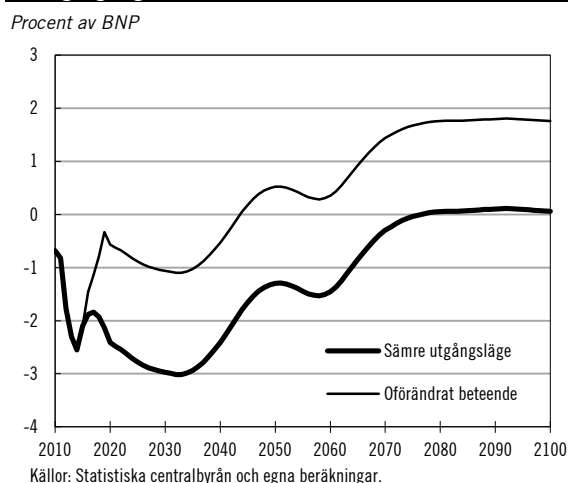
I bedömningen av utvecklingen fram t.o.m. 2019 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade eller aviseras i denna proposition. För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning att de takbegränsade utgifterna ökar varje år 2016–2019, så

<sup>113</sup> Economic Policy Reforms – Going for Growth 2011 (OECD 2011). De mest effektiva länderna inom hälso- och sjukvårdsområdet enligt OECD är Schweiz och Australien

<sup>114</sup> I scenarierna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, och i scenarierna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv. I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2015), som finns tillgänglig på regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), finns en närmare beskrivning av var och en av känslighetsanalyserna.

att budgeteringsmarginalen motsvarar 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är den minsta nivån på budgeteringsmarginalen när budgetåret inleds enligt regeringens riktlinje. Denna försämring i sparandet, som motsvarar ca 1,8 procent av BNP 2019, antas ske utan någon motsvarande finansiering på budgetens inkomstsida, dvs. det primära finansiella sparandet försämras i samma utsträckning som utgifterna ökar. Det innebär att det primära finansiella sparandet motsvarar ca -2,1 procent av BNP 2019, jämfört med ca -0,3 procent i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med ca 1,8 procent av BNP hela framskrivningsperioden, vilket illustreras i diagram 11.15.

**Diagram 11.15 Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge**



Vid en sådan utveckling försämras S1 och S2 till 0,2 respektive 0,6 procent av BNP. Risken för att finanspolitiken blir ohållbar ökar således om det finansiella sparandet är betydligt lägre än i dag det år då framskrivningarna startar.

#### Hållbarheten är något försvagad jämfört med tidigare bedömning

I scenariot med ett oförändrat beteende uppgår S1 till -1,5 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. I 2014 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -2,4 procent av BNP och S2 till -1,6 procent av BNP i samma scenario. En anledning till att hållbarheten försämrats något sedan bedömningen i 2014 års ekonomiska vårproposition är skillnaden i utgångsläge för beräkningen. Det strukturella sparandet i slutåret av den medelfristiga beräkning-

en som ligger till grund för långsiktframskrivningen är 0,7 procent av potentiell BNP lägre än i 2014 års ekonomiska vårproposition. Allt annat lika betyder detta att den långsiktiga hållbarheten mätt med S2 försämras med 0,7 procent av BNP.

Ett skäl till att S1-indikatorn reviderats ned är att den konsoliderade bruttoskulden reviderats upp relativt mycket sedan 2014 års ekonomiska vårproposition. Detta beror framför allt på Kärnavfallsfondens och Insättningsgarantinämndens ändrade hantering av transaktioner med återköpsavtal s.k. repor och omvända repor.<sup>115</sup>

Faktorer som bidrar till att stärka finanspolitikens långsiktiga hållbarhet något är att den nya befolkningsprognos som den aktuella beräkningen bygger på har en något snabbare utveckling av befolkningen i arbetsför ålder än tidigare prognos, och att arbetskraftutbudet per person i olika åldrar, av olika ursprung och kön är något starkare än i tidigare bedömning.

#### 11.4 Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten

Bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i Sverige görs av flera olika bedömare.

##### De flesta bedömningar indikerar en svag risk för att finanspolitiken är ohållbar

Den svenska finanspolitiken är svagt ohållbar i finansiell mening enligt de flesta bedömningar som inkluderas i denna sammanställning.

Hållbarhetsindikatorn S1 baseras i regeringens och Europeiska kommissionens bedömningar på att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom Sveriges bruttoskuld i dag ligger väl under denna nivå är finanspolitiken finansiellt hållbar enligt denna indikator i regeringens och Europeiska kommissionens bedömningar (se tabell 11.4). OECD:s och Internationella valutafondens (IMF) S1-värden är dock svagt positiva, men inte jämförbara med regeringens och Europeiska kommissionens bedöm-

<sup>115</sup> Se avsnitt 8.3 för en mer utförlig redovisning av denna förändring.

ningar eftersom de utgår från det striktare kravet att skuldkvoten 2030 ska vara oförändrad på utgångsårets nivå.

Enligt Konjunkturinstitutet uppgår S2 för Sverige till ett spann mellan 0,6 och 3,5 procent av BNP. Att Konjunkturinstitutet bedömer att finanspolitiken är mindre hållbar beror dels på att dess bedömning av utvecklingen på medellång sikt är mer pessimistisk, dels på att Konjunkturinstitutet har en definition av begreppet oförändrad politik som gör att den offentliga konsumtionen växer i betydligt snabbare takt än i regeringens beräkning. Konjunkturinstitutet antar i sin bedömning att standarden inom de skattefinansierade tjänsterna ökar med 0,6 procent per år, medan regeringen räknar med en oförändrad standard.

**Tabell 11.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige**

Procent av BNP

	S1 (eller motsvarande)	S2
Regeringen	-1,5	-1,1
Konjunkturinstitutet (mar 2015)		0,6 – 3,5
Finanspolitiska rådet (maj 2012)		1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-2,7	2,4
OECD (jun 2013)	0,5	
IMF (okt 2014)	1,4	

Anm.: Indikatorvärdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden (se texten). S1 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att bruttoskulderna ska uppgå till antingen 60 procent av BNP 2030 (Europeiska kommissionen och regeringen) eller dagens nivå 2030 (OECD och IMF).

Källor: Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Europeiska kommissionen, OECD, Internationella valutafonden (IMF) och egna beräkningar.

Även Finanspolitiska rådets rapport uppvisar S2-värden som pekar på ett mindre konsolideringsbehov för att finanspolitiken ska vara strikt hållbar. Rådet bedömer dock att finanspolitiken kan anses vara hållbar på lång sikt.<sup>116</sup> Enligt Europeiska kommissionen ligger Sveriges S2-indikator något över den gräns som anses utgöra gränsen för en låg hållbarhetsrisk på lång sikt.<sup>117</sup>

Den huvudsakliga anledningen till att beräkningarna skiljer sig åt är att definitionen av oför-

ändrad politik är olika. Regeringen utgår i sina beräkningar från att standarden för offentligt tillhandahållna välfärdstjänster hålls konstant, medan övriga bedömare antar att den reala standarden för en viss tjänst ökar räknat per brukare inom åldersgruppen. Framskrivningarna förutsätter därmed att det i viss utsträckning fattas politiska beslut med en sådan inriktning. I känslighetsberäkningen Ökad standard görs ett liknande antagande. I detta scenario uppgår S2 till 2,0 procent av BNP, vilket ligger närmare övriga bedömares beräkningar.

En annan anledning till att S2 kan skilja sig åt är att olika bedömare gör explicita beräkningar för det primära sparandet på olika lång sikt. I beräkningen av S2-värdet diskonteras värdet av framtida primära över- och underskott så att saldon som uppkommer långt in i framtiden gradvis får minskad betydelse. Diskonteringsfaktorn, som är skillnaden mellan den nominella tillväxttakten och den nominella statsskuldrentan, är dock så liten att även primära saldon flera hundra år in i framtiden blir betydelsefulla för S2-värdet. Normalt görs dock endast beräkningar av primärsaldon för den tid som det finns meningsfull demografisk information, och därefter antas att primärsaldot är oförändrat. Regeringen och Konjunkturinstitutet gör beräkningar till 2100, medan Europeiska kommissionen i stället har 2060 som slutår.

Det faktum att primära saldon även efter slutåret för de faktiska beräkningarna påverkar S2-värdets storlek i relativt stor utsträckning gör att dess relevans för policyslutsatser minskar. I scenariot med oförändrat beteende uppgår det primära finansiella sparandet exempelvis till 1,8 procent av BNP 2100, medan det endast uppgår till 0,4 procent av BNP 2060. Om 2060 används som slutår i beräkningen av S2 i stället för 2100 i detta scenario försämrars indikatorvärdet med ca 0,9 procent av BNP, från -1,1 till -0,2 procent av BNP. I scenariot där efterfrågan på både välfärdstjänster och fritid ökar förbättras S2 från 3,8 till 2,6 när slutåret ändras till 2060, vilket ligger nära kommissionens bedömning. Att S2 förbättras beror på att den trendmässigt ökande efterfrågan på fritid och välfärdstjänster påverkar de offentliga inkomsterna och utgifterna under en kortare tid när antalet framskrivningsår minskar.

Resultatet av beräkningarna kan även skilja sig åt av andra anledningar, t.ex. på grund av olika

<sup>116</sup> Finanspolitiska rådet baserar sin bedömning på underlagsrapporten Hagist, Moog och Raffelhüschen, A Generational Accounting Analysis of Sweden, 2012.

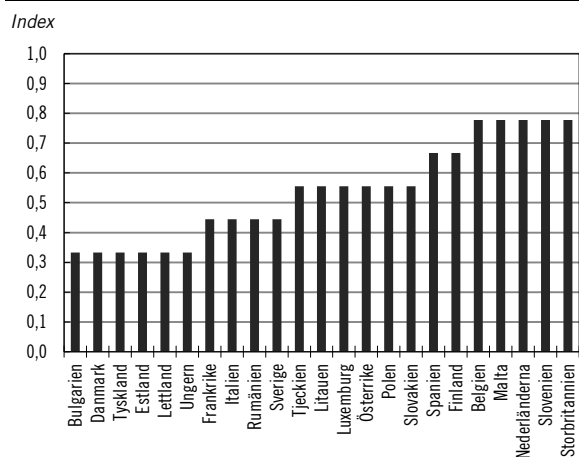
<sup>117</sup> Den övre gränsen för låg hållbarhetsrisk är enligt Europeiska kommissionen S2-värdet 2,0

antaganden kring potentiell tillväxttakt, prisökningar, räntor, arbetslöshet, demografi etc.

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

Finanspolitikens hållbarhet bedöms vara god i ett internationellt perspektiv. Europeiska kommissionen, OECD och IMF gör alla återkommande internationella jämförelser av finanspolitikens hållbarhet. Europeiska kommissionen bedömer finanspolitiken i samtliga medlemsländer utifrån tre indikatorer.

**Diagram 11.16 Riskindex för finanspolitikens hållbarhet**



Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

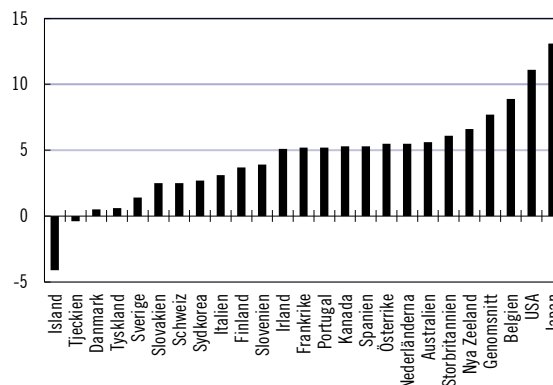
I diagram 11.16 redovisas ett index för hållbarhet baserat på dessa indikatorer.<sup>118</sup> Indexet varierar mellan 0,33 och 1. Högsta värdet 1 ges till länder som av Europeiska kommissionen bedöms ha hög risk för en ohållbar utveckling enligt samtliga indikatorer, medan det lägsta värdet 0,33 ges till länder som bedöms ha låg risk enligt samtliga indikatorer. Sverige, som klassas som ett medelriskland i en kategori, får indextalet 0,44.

I OECD och IMF:s jämförelser ligger Sverige bland de länder som bedöms ha låg risk för en

ohållbar utveckling. Nedan visas IMF:s hållbarhetsindikator för ett antal länder. Indikatorn visar hur stor budgetkonsolidering IMF bedömer är nödvändig för att för att stabilisera bruttoskulden på 60 procent av BNP 2030, eller på 2014 års nivå om bruttoskulden är lägre än 60 procent av BNP detta år. I denna jämförelse har Sverige det femte lägsta indextalet, vilket indikerar en låg risk för en ohållbar utveckling.<sup>119</sup>

**Diagram 11.17 IMF:s hållbarhetsindikator**

Procent av BNP



Anm.: Anger den permanenta budgetförstärkning som krävs för att 2030 stabilisera bruttoskulden på 60 procent av BNP, eller på 2014 års nivå om bruttoskulden detta år är lägre än 60 procent av BNP.

Källa: IMF.

### En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende hos olika aktörer, och där inga ofinansierade reformer förutom de som redan är beslutade eller aviseras i denna proposition genomförs. S1 uppgår då till -1,5 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.

Pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster mins-

<sup>118</sup> Europeiska kommissionen delar in medlemsländerna i tre riskgrupper (hög, medel, låg) för varje indikator (S0, S1 och S2). Utifrån detta har ett riskindex beräknats på följande sätt: Låg risk för en indikator motsvarar 1 poäng, medel risk 2 poäng, hög risk 3 poäng. För S0 finns det endast två riskkategorier: hög (3 poäng) och låg (1 poäng). Indexet beräknas genom att dela summan av poängen för de tre indikatorerna med 9 (dvs. högsta möjliga risknivå). Resultatet blir en 7-gradig skala som varierar mellan 0,33 och 1.

<sup>119</sup> Det bör noteras att IMF:s hållbarhetsindikator bygger på prognoser för det strukturella primära sparandet som även tar hänsyn till de förväntade ekonomiska effekterna av de omfattande reformer som flera krisdrabbade länder under senare år har genomfört.

kar i förhållande till de förvärvsaktivitas om utträdesåldern inte senareläggs.

År 2020–2035 karaktäriseras av ett stigande demografiskt utgiftstryck. De primära offentliga utgifterna bedöms öka med drygt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket ökar kring 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en politik fortsatt inriktad på att öka antalet arbetade timmar. En förutsättning för att pensionärer ska ha en god ekonomisk standard och för offentligt finansierade tjänster av god kvalitet, är ett långt och produktivt arbetsliv. 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 arbetskraftsdeltagande långt upp i åldrarna, både bland kvinnor och bland män.