

11

Bedömning av  
finanspolitikens  
långsiktiga hållbarhet





# 11 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

## Sammanfattning

---

- De hållbarhetsberäkningar som redovisas i detta avsnitt visar att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är god, och i allt väsentligt oförändrad jämfört med beräkningarna i 2013 års ekonomiska vårproposition.
  - Hållbarheten skapar en marginal för finanspolitiken att möta både den utdragna lågkonjunkturen och de ökade utgifter som följer av de förväntade demografiska förändringarna.
  - År 2020–2040 karaktäriseras av ett ökande demografiskt utgiftstryck. Antalet personer som är 65 år och äldre förväntas stå för mer än hälften av befolkningsökningen fram till 2050. Det primära finansiella sparandet beräknas gradvis falla med knappt 1 procent av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat finansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket ökar kan innebära att finanspolitiken drabbas av hållbarhetsproblem.
  - Sverige står inför ett antal samhälls-ekonomiska förändringar som kan utgöra en risk för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Utgifterna kan förväntas öka inte enbart på grund av en åldrande befolkning, utan även till följd av ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Vidare minskar andelen personer i förvärsaktiv ålder som ska finansiera de ökade utgifterna.
- Ett långt arbetsliv är en förutsättning för att alla ska kunna ha en bra 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 offentlig sektor höjs.
- 
- De senaste årens utveckling i Europa illustrerar hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentligfinansierade verksamheterna, med stora samhälls-ekonomiska kostnader som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. De i många fall ofrånkomliga skatthöjningarna och neddragningarna i välfärden i dessa länder innebär dessutom att den rådande lågkonjunkturen förstärks och förlängs. En framtvungen krishantering ökar därtill ofta de fördelningspolitiska spänningarna. Genom att värna starka offentliga finanser och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt har Sverige haft förutsättningar att hantera krisen på ett bättre sätt. Kraftfulla stabiliseringspolitiska insatser har kunnat genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyrats. Det är viktigt att finanspolitiken även fortsättningsvis 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 tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas tidigt. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden förvärras problemen och förändringsarbetet försvåras, så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede, och ofta under mer oordnade former. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger således mer tid för genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till de nya förutsättningarna under en längre tid.<sup>140</sup>

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhället för påfrestningar och som därför bör hållas under uppsikt. Det är inte minst den åldrande befolkningen som potentiellt kan sätta finanspolitiken under press, men även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära att finanspolitiken måste läggas om. 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 alternativ för att förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Genom att förlänga arbetslivet, öka arbetsutbudet bland personer med utländsk bakgrund och kvinnor, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

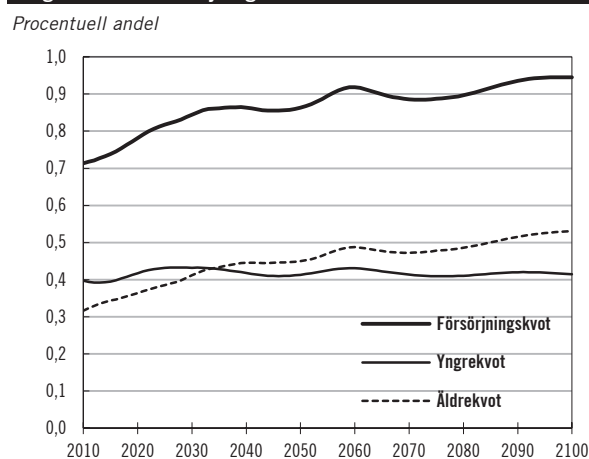
<sup>140</sup> De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

## 11.1 Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar

### 11.1.1 Befolkningens genomsnittsalder förväntas öka

De senaste decennierna har den svenska befolkningens genomsnittliga ålder ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta även under resten av detta sekel. När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen.<sup>141</sup> I diagram 11.1 illustreras utvecklingen med hjälp av den s.k. försörjningskvoten. År 2014 är kvoten 0,73, dvs. varje person i yrkesverksam ålder, 20–64 år, behöver försörja 0,73 personer i icke-yrkesverksam ålder. År 2050 förväntas försörjningskvoten ha ökat till 0,86 och 2100 till 0,95.

Diagram 11.1 Försörjningskvoter



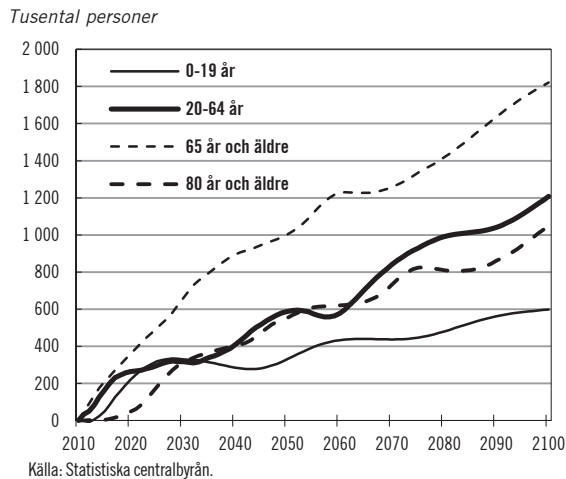
Anm.: Försörjningskvoten är antalet personer som inte är i åldrarna 20–64 år dividerat med antalet personer i denna åldersgrupp. Yngrekvoten är antalet personer i åldrarna 0–19 år i förhållande till antalet personer i åldrarna 20–64 år medan äldrekvoten anger förhållandet mellan antalet personer som är 65 år och äldre och antalet personer i åldrarna 20–64 år. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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 en aktuell befolkningsprognos från Statistiska centralbyrån. Antalet personer som är 65 år eller äldre förväntas öka med ca 1 miljon personer till 2050 och med 1,8 miljoner till 2100 jämfört med 2010, medan de i yrkesverksam ålder ökar med knappt 600 000 respektive 1,2 miljoner. Under

<sup>141</sup> Befolkningens framtida utveckling beskrivs närmare i Sveriges framtida befolkning 2013–2060 (Statistiska centralbyrån 2013).

samma tidsperiod ökar antalet personer som är 80 år och äldre med ca 550 000 respektive drygt 1 miljon 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**



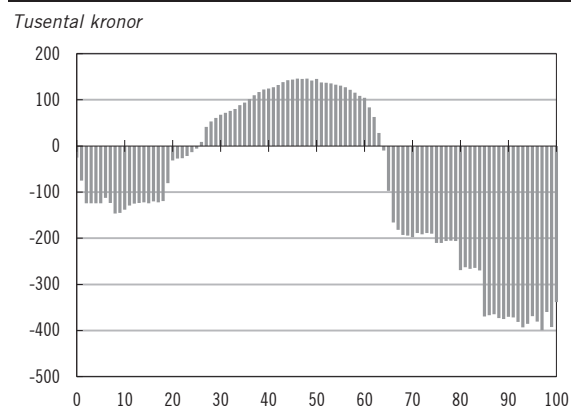
Hur de offentliga finanserna påverkas av förändringar i befolkningens ålderssammansättning illustreras av hur en genomsnittlig individ påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter i olika åldrar 2011.<sup>142</sup> Av diagram 11.3 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, 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 välfärds-tjänster. Vid 64 års ålder blir nettobidragen återigen 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.

Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig

<sup>142</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.

om förändringen i folkmängd i diagram 11.2 kombineras med de offentliga nettobidragen i diagram 11.3. Den förväntade befolkningsökningen sammanfaller till stor del med de åldersgrupper där utgifterna för tjänster och transfereringar överstiger skatteinbetalningarna som mest. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är naturligtvis 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 11.2.4).

**Diagram 11.3 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2011**



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Ytterligare en utmaning för finanspolitiken är att det är svårt att årligen effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg i samma takt som övrig produktion. Samtidigt följer lönerna i dessa sektorer i stort utvecklingen i sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket tenderar att leda till att den relativa enhetskostnaden för arbetsintensiva tjänster successivt stiger. Detta benämns Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster.<sup>143</sup>

<sup>143</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.

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 den offentliga sektorn.<sup>144</sup> Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis inom sjukvården.<sup>145</sup> Det är dock svårt att belägga produktivetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av den offentliga produktionen inte avsätts på en marknad med fri prissättning.

För att en eventuell produktivetsökning 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.

Det är dock inte självklart att högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen automatiskt leder till att utgifterna ökar. De offentliga utgifternas storlek bestäms i en politisk process där kostnaderna för ett ökat skatteuttag måste ställas mot vinsterna av en högre tjänsteproduktion. Högre enhetskostnader kan leda till en minskad produktion i denna process. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning kostnadstrycket verkligen leder till ökade utgifter eller minskad produktion. Vissa bedömare menar att kostnadsökningen innebär att åtgärder måste vidtas för att hitta alternativa finansieringsmöjligheter.<sup>146</sup>

### 11.1.3 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 fyra bedömningsgrunder, vilka beskrivs nedan.<sup>147</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 skuldsättningen som andel av BNP inte ska växa obegränsat över tiden.<sup>148</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>149</sup> samt det svenska överskottsmålet,<sup>150</sup> som utvärderingsgrund. Dessa utgör etablerade politiska normer med tydliga gränser som skulden och det finansiella sparandet kan jämföras med. Dessutom kan Europeiska kommissionens s.k. S1-indikator

om Baumols kostnadssjuka finns i Hindriks och Myles, *Intermediate Public Economics*, MIT, 2006.

<sup>147</sup> För en mer omfattande redogörelse för hållbarhetsbegreppet se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 s. 264).

<sup>148</sup> En mer ingående beskrivning av hur S2 tolkas och beräknas finns i promemorian *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (Finansdepartementet 2014) på regeringens hemsida. Hållbarhetskriteriet innebär också att den offentliga sektorns tillgångar inte får växa obegränsat som andel av BNP.

<sup>149</sup> Stabilitets- och tillväxtpakten föreskriver bl.a. att underskotten i de offentliga finanserna inte får vara större än tre procent av BNP och att den offentliga skulden inte får överstiga 60 procent av BNP.

<sup>150</sup> Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

<sup>144</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>145</sup> Se rapporterna *Hälsa- och sjukvården till 2030* (Sveriges kommuner och landsting 2005) samt *Produktivitet och effektivitet i hälsa- och sjukvården* (Sveriges kommuner och landsting 2006).

<sup>146</sup> Se Lindbeck, *Sustainable Social Spending*, *International Tax and Public Finance* 13, 2006. En sammanfattning av kritiken mot hypotesen

användas. S1 visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den konsoliderade bruttoskulden (Maastricht-skulden) ska uppgå till 60 procent av BNP år 2030.

Finanspolitiken bör inte heller medföra orimliga omfördelningar av välfärden och de ekonomiska resurserna, varken mellan eller inom generationer. Om finanspolitiken uppfattas som fördelningspolitiskt oacceptabel kan politikens legitimitet och dess politiska hållbarhet ifrågasättas. I scenarierna förutsätts de offentliga transfereringarna per individ öka i samma takt som timlönen, vilket bidrar till att inkomstfördelningen inte förändras avsevärt.

Ett lågt offentligt finansiellt sparande under långa perioder ger ett mindre utrymme att genomföra stabiliseringspolitiska åtgärder samt fördelnings- och strukturpolitiska reformer. Det kan då uppstå en mållkonflikt mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiken. Förekomsten av sådana mållkonflikter kan bedömas genom en analys av om sparandet är tillräckligt högt för att bedriva finanspolitisk stabiliseringspolitik utan att bryta mot stabilitets- och tillväxtpaktens underskottskriterium.

#### 11.1.4 Ett scenario för utvecklingen fram till 2100

Nedan redovisas ett scenario som illustrerar ovannämnda utmaningar. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringar som beskrivits i avsnitt 11.1.1. Dessutom utgår beräkningarna från att det finns en skillnad i produktivitetens utvecklingen i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna och den genomsnittliga produktivitetens utvecklingen i näringslivet, enligt redogörelsen i avsnitt 11.1.2. Det bör understrykas att scenariot inte nödvändigtvis 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. arbetskraftsdeltagande. Genom att göra ett antal 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 fram t.o.m. 2018 som presenteras i avsnitt 3 och 7 i denna proposition. År 2013 är det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -2,5 procent av BNP.<sup>151</sup> År 2013–2018 sker en gradvis utveckling mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin, med en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer genomförs, vilket förbättrar den offentligfinansiella ställningen. År 2018 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 0,3 procent av BNP, vilket skapar ett relativt gynnsamt offentligfinansiellt utgångsläge 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 konstant. Denna skillnad i produktivitetens utvecklingen, 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 genomsnittligt i näringslivet. Detta är den s.k. Baumoleffekten som behandlas i avsnitt 11.1.2.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2019. Det betyder att arbetsutbudet, dvs. arbetskraftsdeltagandet, arbetslösheten och medelarbets-tiden, i olika åldrar och kön är konstant. En genomsnittlig 50-årig kvinna eller 35-årig man, etc. antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2018, dvs. deras andel av skattebaserna är konstanta. För de skattefinansierade verksamheterna antas

<sup>151</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.

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 och en 15-åring lika många undervisningstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen är 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.

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>152</sup>

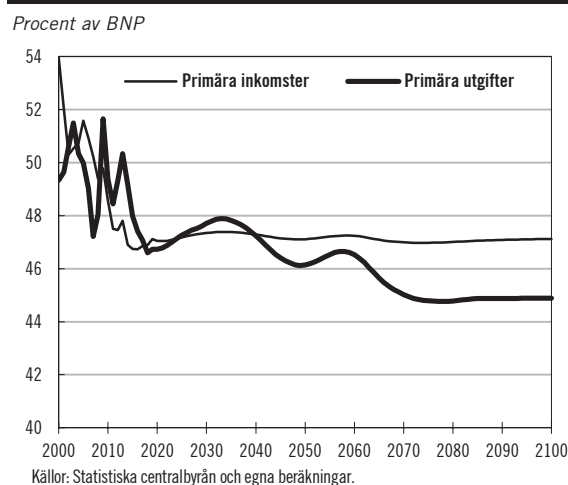
### Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande utgiftstryck till följd av de demografiska förändringarna, vilket skapar en tydlig variation i 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 drygt 1,2 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 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet försvagas och är negativt

under en lång period kring 2030 (se diagram 11.7).

Det demografiska kostnadstrycket avtar med tiden och de primära utgifterna minskar till drygt 44 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.

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



I tabell 11.2 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att utgiftkvoten faller snabbt till 2018 och att nedgången mellan 2018 och 2050 är relativt måttlig. En viktig förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med nästan två procentenheter som andel av BNP mellan 2013 och 2018.

Utgifterna för den offentliga konsumtionen minskar med ca 1,2 procent av BNP till 2050, och med ytterligare 1,1 procent av BNP till 2100. Utgifterna för omsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, ökar med knappt 1,4 procent av BNP till 2050, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP. Utgifterna för utbildning minskar med ca 0,6 procent av BNP till 2050 och med 1,1 procent av BNP till 2100 jämfört med 2013, vid ett oförändrat utnyttjande per brukare. Utgifterna för övriga ändamål minskar med ca 1,8 procent av BNP till 2050, varav merparten av nedgången sker redan före 2018.

<sup>152</sup> En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2014). I promemorian redovisas även hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas.



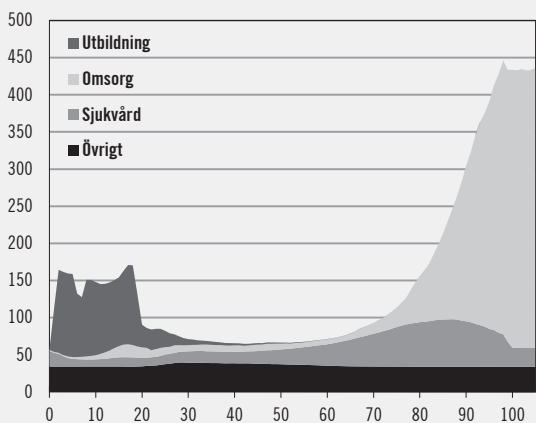
## Hur utvecklas den offentliga konsumtionen framöver?

*De skattefinansierade tjänsterna utnyttjas inte jämnt över livet*

Offentlig konsumtion är nationalräkenskapernas beteckning för tillhandahållandet av olika typer av skattefinansierade tjänster. Dessa kan delas upp i två delar, en kollektiv del som konsumeras av alla invånare i samma utsträckning, och en del som konsumeras individuellt. Den kollektiva delen består av t.ex. rättsväsende, försvar och central administration. Den individuellt konsumerade delen består av välfärdstjänster, som t.ex. skola och äldreomsorg. Hur mycket en individ använder dessa tjänster varierar över livet, vilket illustreras i diagram 11.5.

**Diagram 11.5 Offentlig konsumtion över livet**

Tusental kronor, 2012 års nivå



Källor: Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och egna beräkningar.

I början av livet använder individen framför allt barnomsorg och utbildning. Under de yrkesverksamma åren, ca 20–65 år, är användningen av välfärdstjänsterna relativt liten. Det är då framför allt den kollektiva konsumtionen och sjukvården som utnyttjas. Efter 65 års ålder ökar användningen av de skattefinansierade tjänsterna på nytt, och det är då omsorgstjänsterna som utnyttjas mest.

*På aggregerad nivå ser det annorlunda ut*

Trots att den offentliga konsumtionen per individ är högst i slutskedet av livet så ser fördelningen av konsumtionen annorlunda ut totalt sett eftersom det finns många fler unga personer än riktigt gamla. Antalet personer i de allra högsta åldrarna, där konsumtionen per person är högst, är förhållandevis få. Den totala mängden resurser som används för utbildning är

därför något större än den som går till omsorg, se tabell 11.1.

**Tabell 11.1 Offentliga konsumtion efter ändamål**

Procent av den totala offentliga konsumtionen 2012

Ändamål	Procent
Utbildning	25%
Omsorg	23%
Sjukvård	16%
Övrigt	36%
<b>Totalt</b>	<b>100%</b>

Källa: Statistiska centralbyrån.

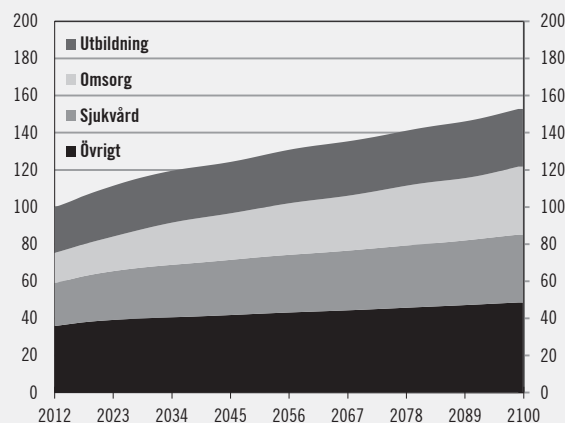
*Konsumtionen antas öka i takt med befolkningen*

I framskrivningarna antas normalt att den offentliga konsumtionen utnyttjas på samma sätt i framtiden som i dag. Det innebär exempelvis att en 80-årig kvinna får lika många hemtjänst-timmar per vecka i framtiden som i dag, och att en 12-årig pojke får lika många undervisnings-timmar.<sup>153</sup>

Utvecklingen av antalet producerade tjänster, den offentliga konsumtionen i reala termer, illustreras i diagram 11.6. Diagrammet visar att den totala mängden skattefinansierade tjänster ökar med ca 50 procent fram till 2100 vid ett oförändrat utnyttjandemönster, och att omsorgen kommer att öka sin andel eftersom antalet äldre förväntas öka snabbare än resten av befolkningen.

**Diagram 11.6 Real offentlig konsumtion**

Tusental kronor, 2012 års nivå



Källor: Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och egna beräkningar.

<sup>153</sup> Kostnaden för att producera dessa tjänster ökar dock snabbare än konsumentprisindex. Detta behandlas närmare i avsnitt 11.1.2.

**Tabell 11.2 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende**

Procent av BNP

	2013	2018	2050	2100
<b>Primära utgifter</b>	<b>50,3</b>	<b>46,6</b>	<b>46,1</b>	<b>44,9</b>
Offentlig konsumtion	27,5	25,8	26,3	25,2
Utbildning	6,7	6,5	6,1	5,6
Omsorg	4,4	4,3	5,8	6,7
Sjukvård	6,3	6,0	6,2	5,7
Övrigt	10,0	9,0	8,2	7,1
Investeringar	3,4	3,1	3,3	3,0
Transfereringar	19,5	17,6	16,7	16,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

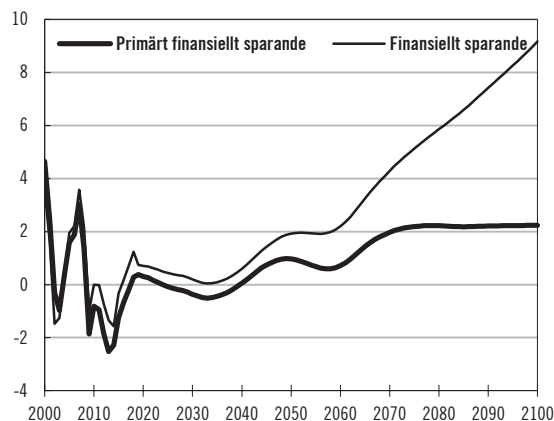
Efter 2018 minskar transfereringarna som andel av BNP, framför allt till följd av att utbetalningarna i ålderspensionssystemet minskar. En anledning till denna minskning är att pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet (PPM) i stället för från ålderspensionssystemet. Pensionsutbetalningar från PPM redovisas inte som en transferering från den offentliga sektorn, eftersom PPM är en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna.

De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden och är därmed mindre känsliga för demografiska förändringar än utgifterna. De primära inkomsterna uppgår till i genomsnitt drygt 47 procent av BNP.

Till följd av växande offentliga utgifter sjunker det primära finansiella sparandet från 0,3 procent av BNP 2018 till -0,5 procent 2033 (se diagram 11.7). Därefter sker en gradvis förstärkning av det primära sparandet så att det uppgår till 2,2 procent av BNP 2100. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 11.7 är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella tillgångar som illustreras i diagram 11.8.

**Diagram 11.7 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende**

Procent av BNP

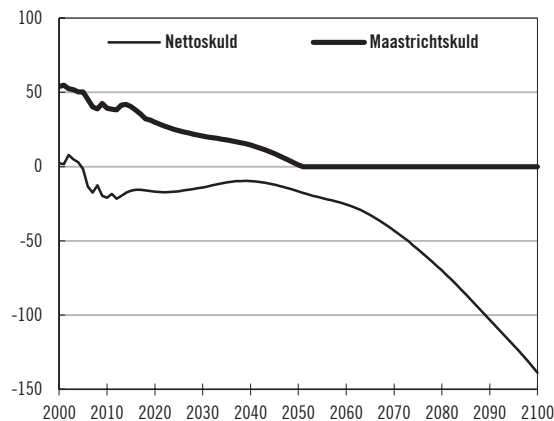


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden (se diagram 11.8). Denna skuld beräknas uppgå till knappt 32 procent av BNP 2018, men minskar därefter successivt och har 2051 helt återbetalats. Därefter byggs i stället de finansiella tillgångarna gradvist upp. Detta medför att nettoskulden minskar kraftigt, samt att kapitalinkomsterna ökar. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, kraftigt och uppgår 2100 till drygt 9 procent av BNP.

**Diagram 11.8 Nettoskuld och Maastrichtskuld 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 uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 11.7 verkligen uppstod.

Det är lätt att beräkna hur stor förändring av det primära sparandet som är nödvändig för att stabilisera en utveckling där skuldkvoten antingen sjunker eller stiger obegränsat. Hållbarhetsindikatorn S2 är ett sådant mått på hur stor en omedelbar och permanent budgetförsvagning, negativt tecken, eller budgetförstärkning, positivt tecken, som krävs för att den offentliga nettoskulden ska vara stabil på lång sikt. I detta scenario är indikatorn -1,6 procent av BNP, beräknat från 2015, vilket betyder att det finansiella sparandet teoretiskt sett kan försvagas permanent med 1,6 procent av BNP detta år utan att finanspolitiken blir ohållbar. 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 som dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar, och måste tolkas med försiktighet. Generellt kan sägas att ju större S2-värdet är i absoluta termer, och desto tidigare i framskrivningen som en obalans uppstår, desto större är sannolikheten att finanspolitiken kommer att behövas läggas om.

Mot denna bakgrund är det viktigt att komplettera S2-måttet 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, den s.k. Maastrichtskulden, ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom Maastrichtskulden endast motsvarade 40,6 procent av BNP 2013 innebär det normalt att det finns förhållandevis stora säkerhetsmarginaler till den skuldnivå som stabilitets- och tillväxtpakten stipulerar.

S1-indikatorn uppgår till -2,4 procent av BNP beräknad från 2015, 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 -2,4 procent av BNP detta år.

Den starka utvecklingen av det finansiella sparandet i scenariot skapar en förhållandevis god marginal för stabiliseringspolitiska åtgärder för att möta eventuella kriser eller försvagningar i konjunkturen. Målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska krav och fördelnings- och strukturpolitiska mål kan därför bedömas vara förhållandevis begränsad, även under perioden omkring 2030, då det finansiella sparandet är som svagast.

Med utgångspunkt i de kriterier och indikatorer som använts ovan bedöms finanspolitiken därmed vara långsiktigt hållbar i detta scenario. Det bör dock understrykas att denna bedömning bygger på relativt strikta antaganden. Nedan beskrivs ett antal alternativa scenarier, som bygger på andra antaganden, för att ge en mer utförlig bild av de utmaningar och möjligheter finanspolitiken står inför.

#### 11.1.5 Ett stigande välstånd kan öka efterfrågan på välfärdstjänster

Det ekonomiska välståndet, mätt som BNP per invånare, har ökat under lång tid och förväntas fortsätta öka. En högre BNP möjliggör ökad konsumtion, men kan även medföra förändrade beteenden som en ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, vilket kan försvaga den finansiella hållbarheten.

En möjlig effekt av ett större ekonomiskt välstånd kan vara att efterfrågan på fritid ökar. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mättas, samtidigt som fritid värderas allt högre.<sup>154</sup> Mer fritid och färre arbetade timmar leder till minskande skatteinkomster utan att utgifterna nödvändigtvis minskar i samma utsträckning. Samtidigt kan framtida generationer arbeta lika många timmar som i dag och ändå öka sin fritid. En ökad livslängd som inte för med sig en lika stor ökning av pensionsåldern innebär att tiden som pensionär ökar. Om

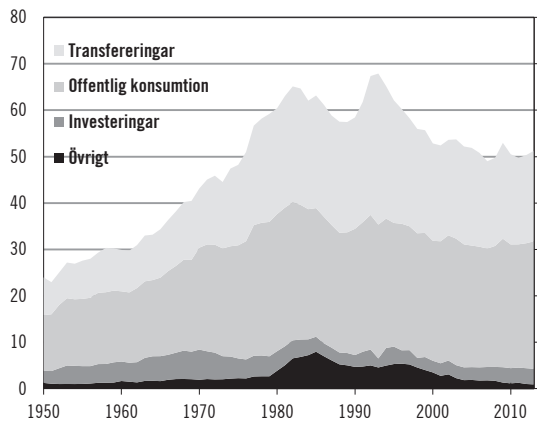
<sup>154</sup> Fritid kan tas ut i flera olika former, t.ex. genom minskad veckoarbetstid, fler semesterdagar, tidigare utträde på eller senare inträde från arbetsmarknaden. Högre realinkomster behöver dock inte nödvändigtvis leda till ett lägre utbud av arbetade timmar, utan kan teoretiskt sett även öka utbudet. Högre inkomster innebär nämligen också att alternativkostnaden för fritid ökar, dvs. att den konsumtion som oppoffras vid ökad fritid blir större (den s.k. substitutionseffekten).

arbetslivet förlängs i paritet med att medellivslängden ökar, samtidigt som den genomsnittliga årsarbetstiden minskar, kan det sammanlagda arbetsutbudet över livet hållas konstant. Antalet arbetade timmar kan således vara oförändrat eller t.o.m. högre än i dag, trots att även fritiden ökar över livsryckeln.

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>155</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 och rättsstat därför blir större. En annan förklaring är att högre inkomster medför ökade krav på skattefinansierade välfärdstjänster som utbildning, kultur och vård. För finanspolitiken innebär Wagners lag ett försvårat hållbarhetsproblem eftersom kraven på den offentliga sektorn ökar kontinuerligt när ekonomin växer.

**Diagram 11.9 Offentliga utgifter 1950–2013**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

I Sverige ökade de offentliga utgifterna från 24 procent av BNP 1950 till 65 procent av BNP 1982 (se diagram 11.9). 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.

<sup>155</sup> Wagner, Grundlegung der Politischen Ökonomie, 1893. Wagners lag kan även uttryckas som att inkomstelasticiteten för de skattefinansierade tjänsterna är större än ett.

Utgiftskvoten minskade sedan något under 1980-talet, men ökade snabbt till följd av 1990-talskrisen, då BNP föll kraftigt, och uppgick 1993 till 68 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till drygt 51 procent av BNP 2013, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund 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>156</sup>

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

I detta scenario är avsikten att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välstånd. Den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år<sup>157</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.<sup>158</sup> Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

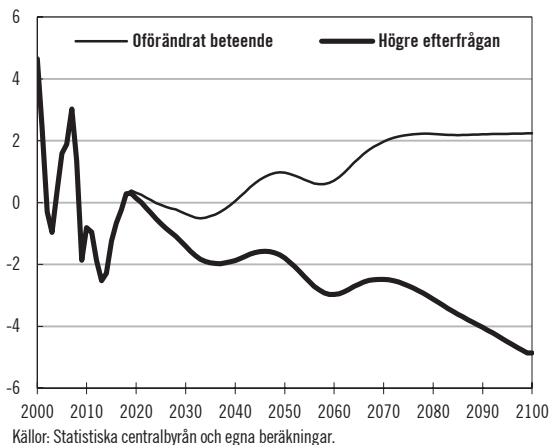
<sup>156</sup> Se t.ex. Durevall och Henrekson, The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditures, 2011 och Agell, Lindh och Ohlsson, Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay, European Journal of Political Economy 13:1, 1997

<sup>157</sup> Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara oförändrad jämfört med scenariot med oförändrat beteende.

<sup>158</sup> Utvecklingen 1980–2007 visar att utgifterna i reala termer årligen har ökat 0,7 procentenheter snabbare än vad som varit demografiskt betingat.

**Diagram 11.10 Primärt finansiellt sparande vid högre efterfrågan**

Procent av BNP



I scenariot väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. År 2100 antas medelarbetstiden vara knappt 85 timmar lägre per person och år jämfört med scenariot med oförändrat beteende (motsvarande drygt två arbetsveckor per år eller ca en halv timme per arbetsdag). Eftersom fritid inte beskattas på samma sätt som arbetstid 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 18 procent högre 2100 jämfört med i scenariot med oförändrat beteende. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden höjs, utsätts de offentliga finanserna för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt i detta scenario jämfört med scenariot med oförändrat beteende, vilket försämrar hållbarheten betydligt (se diagram 11.10). S1-indikatorn uppgår till -2,0, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med scenariot med oförändrat beteende, och S2-indikatorn uppgår till 3,4, vilket är en försvagning med 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 efterfrågan på skattefinansierad välfärd ökar.

## Det finns flera sätt att finansiera välfärden i framtiden

Utvecklingen i de två scenarierna ovan antyder att en finanspolitik 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. Utgifter kan öka på grund av en åldrande befolkning, kostnadssjukan eller en högre efterfrågan när BNP ökar.<sup>159</sup> Dessa utgifter kan komma att behöva finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva i befolkningen, som med stigande inkomster möjligtvis vill öka sin fritid.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte 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 dessa 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 säkras att välfärdstjänsterna utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga.

Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilda individen, 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.

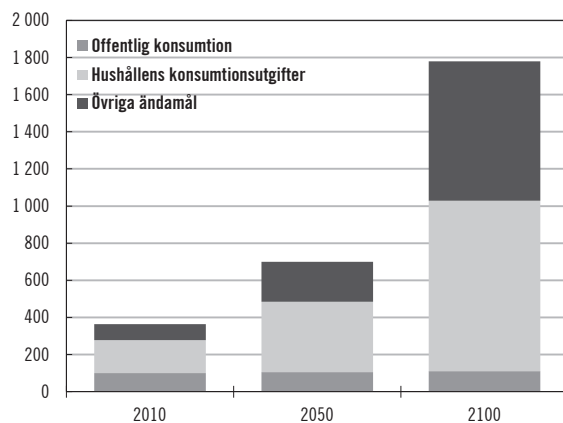
En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att

<sup>159</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 ökad effektivisering av offentlig verksamhet kan till viss del motverka kostnadsökningen (se avsnitt 11.2.5).

möta det finansiella dilemmat ökar. Diagram 11.11 visar att BNP per capita i fasta priser förväntas vara nästan dubbelt så stor 2050, och nära fyra gånger så stor 2100, som 2010. Hushållens konsumtionsutgifter ökar på ett likande sätt i beräkningen, medan den skattefinansierade konsumtionen av olika välfärdstjänster, offentlig konsumtion, 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 en 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 och strukturpolitiska överväganden, som förekomsten av positiva externa effekter av vissa välfärdstjänster och effektivitetsförluster av höga skatter, måste beaktas. Det är inte självklart att en ökad efterfrågan på välfärdstjänster utöver dagens nivå uteslutande ska finansieras med skatter.

**Diagram 11.11 BNP per person**

Tusental kronor, 2012 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, såsom ett ökat kostnadstryck och demografiska

förändringar, som kan sätta finanspolitiken under press. Dessa förändringar behöver dock inte enbart mötas av sänkta ambitionsnivåer inom den offentliga verksamheten eller av högre skatter. 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 integrationen, öka arbetsutbudet bland utrikes födda och bland kvinnor, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i offentlig verksamhet kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

### 11.2.1 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>160</sup> Den främsta orsaken till detta är att fler studerar längre. I Sverige var den genomsnittliga examensåldern från universitet och högskola 29,5 år 2007, vilket var en av de högsta inom OECD. Genomsnittet var exempelvis 26,6 år i OECD-länderna, 23,8 år i Storbritannien och 27,1 år i Tyskland.<sup>161</sup> Den viktigaste orsaken till den höga examensåldern är att studerande i Sverige påbörjar sina studier sent, och att de i många fall väljer att påbörja en anställning innan en formell examen är avklarad. I genomsnitt var 2007 en studerande i svensk

<sup>160</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>161</sup> Se Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). På senare år har en den genomsnittliga åldern för inträde på arbetsmarknaden ökat.

högskola 22,4 år när de påbörjar en högre utbildning, medan genomsnittet i OECD-länderna var 20,3 år. Medianåldern för att påbörja studier i Sverige sjönk från 22,3 år 2002 till 21,1 år 2011.

Tidigareläggs studierna 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 de utbildningsrelaterade kostnaderna minskar, framför allt på grund av att olika typer av transfereringar blir lägre, både under studietiden och efter examen. Beräkningar visar att den offentliga sektorns nettovinst av ett års tidigarelagd examen i genomsnitt är ca 70 000 kronor per student.<sup>162</sup> Det innebär att om en årskull studerande tar examen ett år tidigare blir den direkta nettovinsten drygt 4 miljarder kronor för den offentliga sektorn (i 2009 års priser).<sup>163</sup>

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 11.3). Utträdesåldern ligger i dag på runt 63,4 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år är närmare 20 år.

I ett internationellt perspektiv är utträdesåldern jämförelsevis 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>164</sup>

**Tabell 11.3 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 har förutsättningar 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 arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning.<sup>165</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 bl.a. på grund av detta kan förväntas öka till 64,3 år för kvinnor och 64,8 år för män fram till 2024.<sup>166</sup>

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka mindre 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. 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 en senareläggning av pensionsåldern.

<sup>162</sup> Nuvärdesberäkningen är baserad på Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Nettobidraget är beroende av vilken åldersgrupp man utgår ifrån och varierar mellan 30 000–110 000 kronor.

<sup>163</sup> Detta är en grov uppskattning som utgår ifrån att ca 60 000 personer årligen utexamineras från svenska universitet och högskolor.

<sup>164</sup> Utträdesåldern från arbetslivet – ett internationellt perspektiv (Pensionsmyndigheten 2012).

<sup>165</sup> Arbetstidens längd (Pensionsmyndigheten 2011).

<sup>166</sup> Svensk finanspolitik (Finanspolitiska rådet 2009).

Regeringen tillsatte 2011 en utredning för att ta fram förslag för att hantera de pensionsrelaterade åldersgränserna, samt analysera de hinder och möjligheter som finns för att arbeta längre upp i åldrarna. Utredningen, som lämnade sitt betänkande i april 2013, har bl.a. föreslagit att en riktålder för pensionering införs som följer medellivslängdens utveckling.<sup>167</sup> Riktåldern syftar till att indikera en lämplig pensionsålder för att få en godtagbar pensionsnivå. Existerande åldersgränser i det allmänna pensionssystemet och närliggande system bör knytas till denna riktålder. Utredningen har vidare föreslagit att åldersgränsen för det tidigaste uttaget av ålderspension ska höjas till 62 år 2015. Utifrån gällande prognos för medellivslängdens utveckling innebär förslaget att det tidigaste uttaget av ålderspension höjs till 63 år och för bl.a. nybeviljande av garantipension och sjukersättning till 66 år 2019. Därutöver har utredningen föreslagit att rätten att stanna kvar i anställning höjs från 67 till 69 år 2016 och att 55-årsgränsen för flertalet tjänstepensioner höjs till 62 år 2017. Utöver åldersgränserna i de allmänna systemen möts de äldre även av andra hinder som begränsar möjligheterna till ett längre arbetsliv. Utredningen har därför föreslagit ett åtgärdspaket som bl.a. omfattar insatser för att förbättra arbetsmiljön, stärka de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompetens, öka informationen, förstärka de ekonomiska incitamenten, motverka åldersdiskriminering, m.m.

I mars 2014 kom den s.k. pensionsgruppen överens om ett antal förslag till justeringar av den överenskommelse som ligger till grund för pensionssystemets utformning. Pensionsgruppen föreslår bl.a. justeringar av beräkningen av det index som bestämmer uppräkningsgraden av pensionerna för att få en jämnare utveckling av inkomstpensionerna, samt att en översyn av AP-fondernas struktur och placeringsregler görs. Pensionsgruppen kommer att fortsätta att arbeta med åtgärder som syftar till att förlänga arbetslivet.

Regeringen har även vidtagit ett antal åtgärder i syfte att stimulera ett senare utträde från

arbetsmarknaden, t.ex. avskaffad löneskatt samt ett förenklat och högre jobbskatteavdrag för personer över 65 år. Dessa åtgärder ökar drivkrafterna att stanna kvar på arbetsmarknaden genom att göra det mer förmånligt för äldre att fortsätta arbeta och för arbetsgivare att anställa äldre arbetskraft.

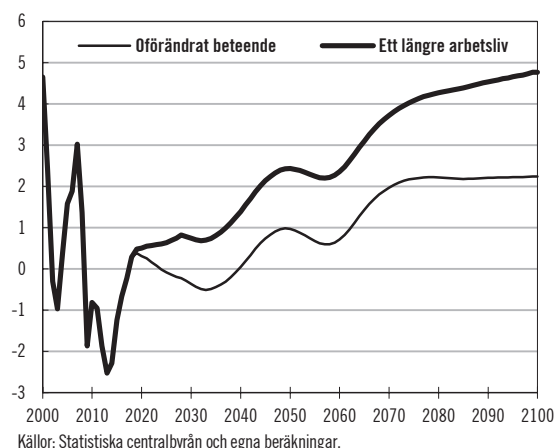
### Ett längre arbetsliv stärker de offentliga finanserna

I ett scenario som analyserar effekterna av ett längre arbetsliv antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år mellan 2019 och 2028. Samtidigt antas utträdesåldern stiga med hälften av ökningen av den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Det innebär att utträdesåldern har ökat med drygt ett år 2050, och med drygt tre år 2100. I beräkningen har inte ökade offentliga utgifter för åtgärder som förlänger arbetslivet beaktats.

Jämfört med scenariot med oförändrat beteende förstärker detta finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 11.12). S1-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP till -2,8 och S2-indikatorn förbättras med 2,0 procent av BNP till -3,5. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är mycket viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

**Diagram 11.12 Primärt finansiellt sparande vid ett längre arbetsliv**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>167</sup> Se betänkandet Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25).



## 11.2.2 Ökat arbetsutbud bland utrikes födda

Arbetsmarknadsanknytningen bland utrikes födda är väsentligt sämre än hos inrikes födda (se även avsnitt 10). Sysselsättningsgraden är 58 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, jämfört med 67 procent bland de inrikes födda. Vidare är arbetslösheten bland utrikes födda 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.

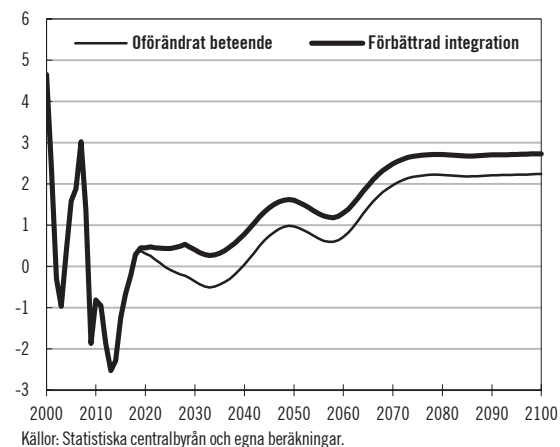
Det finns flera skäl till att integrationen bland utrikes födda i Sverige fungerar mindre bra än i andra länder. Som exempel kan nämnas historiskt sett få arbetskraftsinvandrare, många relativt nyanlända flyktingar och anhöriga, och en hög andel med kort utbildning. Därtill kan arbetsgivarare ha svårigheter att värdera kompetens som förvärvats utomlands, avsaknaden av nätverk samt diskriminering.<sup>168</sup> Med en förbättrad integration av utrikes födda förbättras finanspolitikens långsiktiga hållbarhet genom ökade skatteinkomster och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

Regeringen har genomfört en rad reformer för att få fler utrikes födda i arbete. Förutom etableringsuppdraget för vissa nyanlända invandrare har generellt utformade reformer som syftar till att göra det mer lönsamt att arbeta och enklare att anställa stärkt förutsättningarna för de utrikes föddas integration på arbetsmarknaden. Därtill har bl.a. instegsjobb och nystartsjobb införts för att öka incitamenten att anställa utrikes födda, samtidigt som reformer har genomförts för att stärka och synliggöra de utrikes föddas kunskaper. Trots dessa åtgärder är integrationsproblemen fortfarande betydande.

<sup>168</sup> Se Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5).

**Diagram 11.13 Primärt finansiellt sparande vid en förbättrad integration**

Procent av BNP



För att bedöma effekten av en förbättrad integration för hållbarheten har en känslighetskalkyl genomförts där det antas att sysselsättningsnivåerna bland utrikes födda närmar sig de inrikes födda med en tredjedel fram till 2028. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med 1,8 procent fram till 2028. Detta gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.13) samt att S1 och S2 förstärks med 0,3 respektive 0,5 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med att åstadkomma en förbättrad integration av utrikes födda.

## 11.2.3 Ett högre arbetsutbud bland kvinnor

Kvinnor har ett lägre arbetskraftsdeltagande, högre sjukfrånvaro (både med sjukpenning och med sjuk- och aktivitetsersättning) 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 stärkas. Ett högre arbetsutbud bland kvinnor skulle innebära högre skatteinkomster, samtidigt som olika inkomstberoende transfereringsutgifter skulle sjunka. I den utsträckning arbetsutbudet ökar som en följd av minskad sjukfrånvaro (kvinnor är sjukskrivna i större omfattning än män) minskar även utgifterna för sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

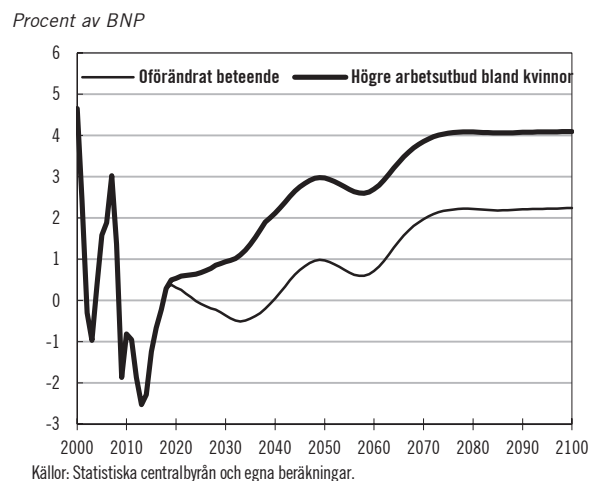
Det ska påpekas att storleken på effekten av ett ökat arbetsutbud till stor del beror på hur männens arbetsutbud påverkas. Om männens förvärvsarbete sjunker i motsvarande grad som kvinnornas ökar, t.ex. som en följd av att det i

stället är männen som utför det oavlönade arbetet i hemmet, är effekten på de offentliga finanserna mer begränsad. Ökar däremot kvinnors arbetsutbud genom att deras eller männens fritid minskar, eller på grund av att det samlade hemarbetet minskar,<sup>169</sup> 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 garanti-pension, änkepension och bostadstillägg för pensionärer.

Kvinnors arbetsutbud kan öka på flera olika sätt. I känslighetskalkylen antas att kvinnors arbetstid ökar så att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor halveras till 2038. Även antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas minska. Sammantaget innebär detta att antalet arbetade timmar i ekonomin 2100 är 6,7 procent högre än i scenariot vid oförändrat beteende. Det gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.14) och att S1 förstärks med 0,5 procent av BNP, medan S2 förstärks med 1,7 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med ett ökat arbetsutbud bland kvinnor, t.ex. ökande kostnader för barnomsorg.

**Diagram 11.14 Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor**



#### 11.2.4 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>170</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 antalet äldre i befolkningen ökar.

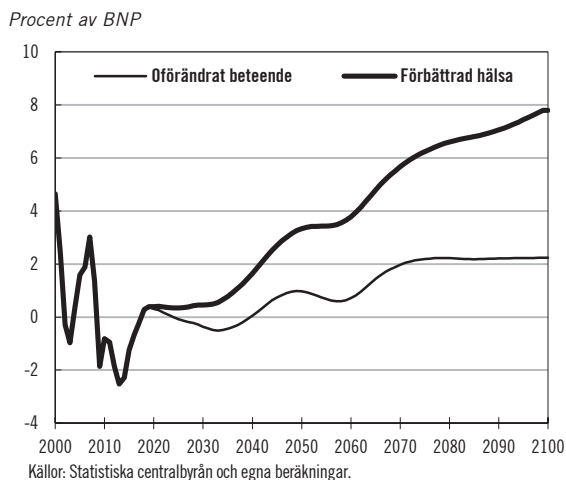
Genom att identifiera riskgrupper, samt påverka livsstil och levnadsvanor genom förebyggande och hälsofrämjande insatser, kan risken för insjuknande minskas. Det ska dock påpekas att i den utsträckning förbättrad hälsa även innebär ökad livslängd, kan det medföra att fler personer uppnår åldrar där förekomsten av vissa vårdkrävande sjukdomar, t.ex. demens, är

<sup>169</sup> Exempelvis på grund av att det omvandlats till en privat producerad tjänst.

<sup>170</sup> Den ljusnande framtiden är vård (Socialdepartementet 2010).

stor.<sup>171</sup> Detta skulle i så fall minska den offentliga besparingspotentialen.

**Diagram 11.15 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa**



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 förstärker S1 med 0,3 procent av BNP och S2 med 3,7 procent av BNP.

### 11.2.5 Produktivitetens 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 effekter 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 produktivitetsökning i näringslivet bidrar visserligen med 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 produktivitetsökning i den offentliga sektorn har däremot betydelse för hållbarheten eftersom 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>172</sup> Enligt OECD:s uppskattning skulle kostnaderna för 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>173</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 0,2 procent av BNP och S2 med 1,1 procent av BNP.

<sup>171</sup> Se exempelvis Klevmarcken och Lindgren, *Simulating an Ageing Population – A Microsimulation Approach Applied to Sweden*, Contribution to Economic Analysis 285, 2008.

<sup>172</sup> Hälso- och sjukvård ur olika perspektiv: Jämförelser mellan landsting 2009 (Sveriges kommuner och Landsting 2009).

<sup>173</sup> *Economic Policy Reforms – Going for Growth 2011* (OECD 2011). De mest effektiva länderna inom hälso- och sjukvårdsområdet enligt OECD är Schweiz och Australien.

### 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 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100).

#### 11.3.1 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 11.1.4. 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 11.4 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>174</sup> Allmänt kan sägas att finanspolitiken förefaller vara hållbar i majoriteten av de olika beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv vid kontinuerligt ökande krav på högre standard i den skattefinansierade produktionen.

I beräkningen Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet högre alla år efter 2019, vilket försämrar S2

med 0,4 procent av BNP. I känslighetsberäkningen Högre sysselsättningsgrad antas att sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är 1 procentenhet högre 2029–2100. S2 förbättras då med 0,3 procent av BNP.

**Tabell 11.4 S1 och S2 i de olika scenarierna**

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

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.

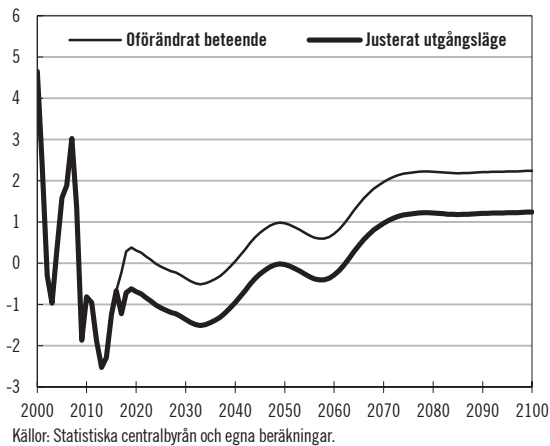
I bedömningen av utvecklingen fram t.o.m. 2018 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade. Utgångsläget för de långsiktiga framskrivningarna är därmed ett offentligt sparande som är linje med överskottsmålet, se tabell 4.2, vilket även påverkar beräkningarna av nivån på det primära finansiella sparandet under åren därefter. För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning att de takbegränsade utgifterna ökar varje år 2015–2018, så att budgeteringsmarginalen motsvarar 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är den minsta tillåtna budgeteringsmarginalen när budgetåret inleds enligt regeringens riktlinje. Denna försämring i sparandet, som motsvarar knappt 1 procent av BNP 2018, 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 -0,7 procent av BNP 2018, jämfört med ca

<sup>174</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 2014), som är tillgänglig på regeringens hemsida, regeringen.se, finns en närmare beskrivning av var och en av känslighetsanalyserna.

0,3 procent i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med 1,0 procent av BNP hela framskrivningsperioden, vilket illustreras i diagram 11.16.

**Diagram 11.16 Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge**

Procent av BNP



Vid en sådan utveckling försämras S1 och S2 till -1,4 respektive -0,6 procent av BNP. Finanspolitiken bedöms således vara hållbar även om budgeteringsmarginalen skulle sänkas till minsta nivå när budgetåret inleds, och det finansiella sparandet är motsvarande lägre i utgångsläget. Ett försvagat utgångsläge förändrar trots detta bilden av hållbarheten betydligt. Till följd av den demografiskt motiverade utgiftsökningen uppstår ett primärt underskott motsvarande närmare 2 procent av BNP under en lång period kring 2030 i detta scenario. I lågkonjunkturer dessa år kommer det faktiska finansiella sparandet med stor sannolikhet att underskrida stabilitets- och tillväxtpaktens maximala underskottsvärde om 3 procent av BNP. Vid en sådan utveckling kan de finansiella marknadernas riskbedömningar påverkas och upplåningsvillkoren försämrats, trots att det demografiska kostnadstrycket är övergående. Utrymmet att möta lågkonjunkturer och kriser med aktiva stabiliseringspolitiska åtgärder minskar och målkonflikten mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitik skärps.

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

I scenariot med ett oförändrat beteende bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar. Med ett

oförändrat beteende framöver uppgår S1 till -2,4 procent av BNP och S2 till -1,6 procent av BNP. I 2013 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -3,0 procent av BNP och S2 till -2,4 procent av BNP i samma scenario. Det finns flera anledningar till skillnaden mellan bedömningen i 2013 års ekonomiska vårproposition och den nuvarande beräkningen. Det strukturella sparandet i slutåret av den medelfristiga beräkningen som ligger till grund för långsiktigsframskrivningen är 1,1 procentenhet av BNP lägre än i 2013 års ekonomiska vårproposition.<sup>175</sup> Allt annat lika betyder detta att hållbarheten försämras med 1,1 procent av BNP. En annan orsak till skillnader är ny data över hur de skattefinansierade välfärdstjänsterna utnyttjas i olika åldrar. Enligt ny data för de offentliga konsumtionsutgifternas fördelning blir det framtida demografiska kostnadstrycket något mindre än vad som antogs i den tidigare bedömningen, vilket gör att hållbarheten förbättras. Detta motverkas av att produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad i denna beräkning, jämfört med en årlig ökning om ca 0,15 procent i beräkningen i 2013 års ekonomiska vårproposition.

## 11.4 Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten

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

### 11.4.1 De flesta bedömningar indikerar att finanspolitiken är hållbar

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

<sup>175</sup> Det strukturella sparandet 2017 bedömdes i 2013 års ekonomiska vårproposition uppgå till 2,3 procent av BNP, medan det strukturella sparandet 2018 i denna proposition bedöms uppgå till 1,2 procent av BNP.

**Tabell 11.5 Hållbarhetsindikatorer för Sverige**

Procent av BNP

	S1 (eller motsvarande)	S2
Regeringen	-2,4	-1,6
Konjunkturinstitutet (mar 2014)	-2,5 – -1,5	-3,9 – 1,5
Finanspolitiska rådet (maj 2012)		1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-2,7	2,4
OECD (jun 2013)	0,5	
IMF (okt 2013)	0,8	

Anm.: Indikatorvärdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden (se texten). S1 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att bruttoskulden 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, IMF och egna beräkningar.

Hållbarhetsmättet S1 baserar sig i de flesta fall på att Maastrichtskulden ska uppgå till 60 procent av BNP vid någon tidpunkt framöver. Eftersom Sveriges Maastrichtskuld i dag ligger väl under denna nivå är finanspolitiken vanligtvis finansiellt hållbar enligt denna indikator (se tabell 11.5).

Även enligt S2-indikatorn bedöms finanspolitiken i allmänhet vara finansiellt hållbar på lång sikt. Enligt Konjunkturinstitutet uppgår S2 för Sverige till ett spann mellan -3,9 och 1,5 procent av BNP.

Finanspolitiska rådet rapporterar visserligen 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>176</sup> Enligt Europeiska kommissionen ligger Sveriges S2-indikator något över den gräns som anses utgöra gränsen för en låg hållbarhetsrisk på lång sikt.<sup>177</sup>

Den huvudsakliga anledningen till att beräkningarna skiljer sig åt är att definitionen av oförändrad politik är olika.

Hur ska finansdepartementets nya långsiktmodell användas?

I 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100) redogjordes det för arbetet med en ny modell som kan användas för att beräkna finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Denna modell seminariebehandlades i februari 2014, för att därigenom kvalitetssäkras, och kommer att introduceras i en bilaga till den kommande långtidsutredningen.

Modellen har fler användningsområden än den modell som används i dag. Först och främst är det möjligt att genomföra generationsanalyser med modellen, vilket innebär att det går att analysera hur en förändring av politiken slår på olika generationer. Den har också endogena beteenden, vilket betyder att t.ex. hushållens sparande och arbetsutbud förändras vid en förändring av andra faktorer i ekonomin. Dessutom är det en allmän jämviktsmodell. Det betyder att hushållens förändrade beteende påverkar den makroekonomiska omgivningen, vilket i sin tur återigen påverkar hushållens beteende. Det finns således en växelverkan mellan olika sektorer i ekonomin.

Efter att modellen har använts i den kommande långtidsutredningen kommer den att börja användas i Finansdepartementets arbete.

Regeringen utgår i sina beräkningar normalt 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 1,4 procent av BNP, vilket är nära 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 ned så att saldon som uppkommer långt in i framtiden gradvis får minskad betydelse. Diskonteringsfaktorn, dvs. skillnaden mellan den nominella tillväxttakten och den nominella statsskuld-räntan, är dock så liten att även primära saldon flera hundra år in i framtiden blir betydelsefulla

<sup>176</sup> Finanspolitiska rådet baserar sin bedömning på underlagsrapporten Hagist, Moog och Raffelhüschen, A Generational Accounting Analysis of Sweden, 2012.

<sup>177</sup> Den övre gränsen för låg hållbarhetsrisk är enligt Europeiska kommissionen S2-värdet 2,0

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 gör beräkningar till 2100, medan Europeiska kommissionen och Konjunkturinstitutet i stället använder 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 betydelse för policyslutsatser minskar. I scenariot med oförändrat beteende uppgår det primära finansiella sparandet exempelvis till 2,2 procent av BNP 2100, medan det endast uppgår till 0,7 procent av BNP 2060. Genom att använda 2060 i stället för 2100 som slutår skulle S2 försvagas med ca 0,9 procent av BNP, och därmed uppgå till -0,7 procent av BNP. I en kalkyl där både standarden ökar och beräkningens slutår är 2060 uppgår S2 till 1,3 procent av BNP – nära Finanspolitiska rådets bedömning.

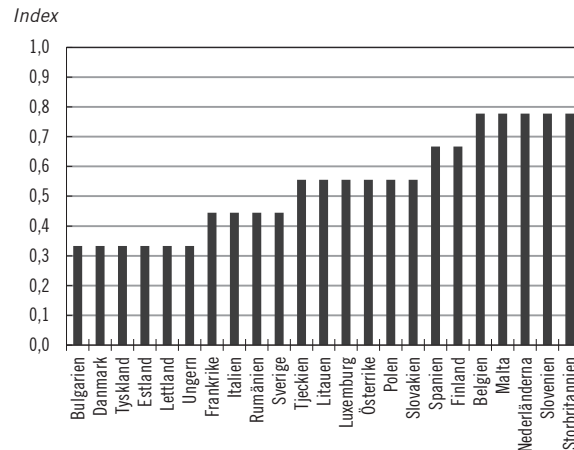
Resultatet av beräkningarna kan även skilja sig av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden kring potentiell tillväxttakt, prisökningar, räntor, arbetslöshet, demografi etc.

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

Finanspolitikens hållbarhet bedöms vara god, även sett i ett internationellt perspektiv. Europeiska kommissionen, OECD och Internationella valutafonden (IMF) gör alla återkommande internationella jämförelser av finanspolitikens hållbarhet. Kommissionen bedömer exempelvis finanspolitiken i samtliga medlemsländer utifrån tre indikatorer. I diagram 11.17 redovisas ett index för hållbarhet baserat på dessa indikatorer.<sup>178</sup> Indexet varierar mellan 0,33 och 1. Högsta värdet 1 ges till länder som av

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 indexet 0,44.

Diagram 11.17 Riskindex för finanspolitikens hållbarhet



Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

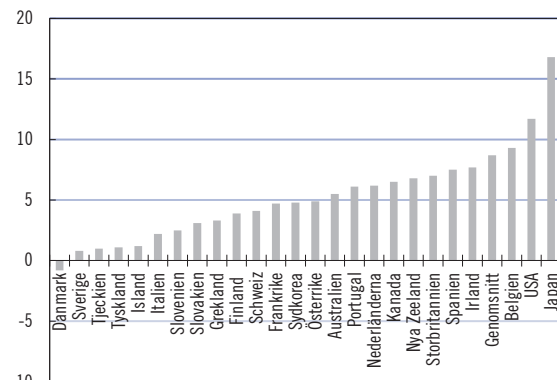
Även i OECD och IMF:s jämförelser ligger Sverige bland de länder som bedöms ha låg risk för en ohållbar utveckling. Nedan visas IMF:s hållbarhetsindikator för ett antal länder. Indikatorn motsvarar EU-kommissionens S1-indikator. I denna jämförelse har Sverige det näst lägsta indexet, vilket indikerar en låg hållbarhetsrisk.<sup>179</sup>

<sup>178</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>179</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.

**Diagram 11.18 IMF:s hållbarhetsindikator**

Procent av BNP



Anm.: Anger den permanenta budgetförstärkning som krävs för att stabilisera bruttoskulden på 60 procent av BNP eller, vid en bruttoskuld som 2012 är lägre än 60 procent av BNP, på 2012 års nivå 2030.

Källa: Internationella valutafonden.

### 11.4.3 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende hos olika aktörer, och där inga reformer förutom de som redan är beslutade genomförs. S1 uppgår då till -2,4 procent av BNP och S2 till -1,6 procent av BNP.

Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger även de inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed är två viktiga krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllda. Risken för högre riskpremier och räntor till följd av bristande trovärdighet för finanspolitiken bedöms därför vara begränsad. Utvecklingen av det finansiella sparandet i detta scenario visar på en liten risk för en mer uttalad målkonflikt mellan finansiell hållbarhet och stabiliseringspolitiska överväganden, respektive fördelnings- och strukturpolitiska mål.

Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern inte senareläggs. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv ökar då risken att finanspolitiken måste läggas om på längre sikt för att tillgodose framtida pensionärs krav.

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas minska med knappt 0,7 procent av BNP mellan 2020 och

2030. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket ökar kring 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande, vilket ger ett minskat utrymme för stabiliseringspolitiska åtgärder och ofinansierade strukturpolitiska reformer. Kombinerat detta med eventuella fördelningspolitiska behov kan finanspolitiken tvingas att hantera allt skarpare målkonflikter. Ett starkt försämrat offentligfinansiellt utgångsläge kan därmed leda till hållbarhetsproblem även om indikatorerna visar att politiken är finansiellt hållbar på lång sikt. Mot denna bakgrund är det finanspolitiska manöverutrymmet i scenariot med oförändrat beteende mycket viktigt.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en fortsatt politik inriktad på att stärka incitamenten för arbete och ett förlängt arbetsliv. En förutsättning för att pensionärer ska ha en god ekonomisk standard, och för offentlig 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 bland både kvinnor och män, långt upp i åldrarna.