

11 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- De hållbarhetsberäkningar för Sveriges offentliga finanser som redovisas i detta avsnitt visar att den långsiktiga hållbarheten är god och i allt väsentligt oförändrad sedan föregående års beräkningar.
- Hållbarheten skapar en marginal för finanspolitiken att möta både den utdragna lågkonjunkturen och de ökade utgifter som följer av de demografiska förändringarna på lång sikt.
- År 2020–2040 karaktäriseras av ett betydande demografiskt utgiftstryck. 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 börjar öka kan medföra att finanspolitiken drabbas av betydande hållbarhetsproblem.
- Sverige står inför ett antal samhällsekonomiska förändringar som tillsammans utgör påtagliga risker för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Utgifterna väntas öka inte enbart på grund av en åldrande befolkning utan även till följd av ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Vidare minskar andelen förvärvsaktiva som ska finansiera de ökade utgifterna.
- Ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att alla ska kunna ha en bra ekonomisk standard även som pensionärer och för att tillhandahålla offentligt finansierade tjänster av god

kvalitet i önskvärd omfattning. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män, såväl utrikes som inrikes födda, samt att inträdet på arbetsmarknaden tidigareläggs och utträdet senareläggs.

- Förutsättningarna för en hållbar finanspolitik, med en fortsatt hög nivå på de offentligt finansierade tjänsterna, förbättras om befolkningens hälsa fortsätter att förbättras och om produktiviteten inom offentlig sektor höjs.
-

Den alltjämt pågående skuldkrisen i Europa illustrerar tydligt hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentlig-finansierade verksamheterna, med stora kostnader för individer och företag som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta åtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt samt en rimlig fördelning av välfärden. De i många fall helt ofrånkomliga skattehöjningarna och neddragningarna i välfärden i dessa länder innebär dessutom att den rådande lågkonjunkturen förstärks och troligtvis även förlängs. Genom att värna starka offentliga finanser och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt har Sverige skaffat sig bättre förutsättningar att hantera skuldkrisen. Kraftfulla stabiliseringspolitiska insatser har genomförts utan att äventyra förtroendet för finanspolitiken. Det är viktigt att den finanspolitik som bedrivs i Sverige 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 den förda finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med hållbarhetsanalyser är att i god tid fånga upp tecken på om finanspolitiken är ohållbar så att åtgärder kan vidtas för att återställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden försvåras förändringsarbetet och problemen förvärras, samtidigt som kraftigare och mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger således mer tid åt väl genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till de nya förutsättningarna under en längre period.

Sverige står inför flera samhällsekonomiska förändringar som med tiden kan leda till en omläggning av finanspolitiken 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 offentligfinansierade tjänster 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 enbart mötas av sänkta ambitionsnivåer inom den offentliga verksamheten eller av högre skatter. I avsnitt 11.2 behandlas ett antal möjliga alternativ för att förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Genom att förlänga arbetslivet, förbättra integrationen, öka kvinnors arbetsutbud, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i offentlig sektor kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

11.1 Finanspolitiska utmaningar på lång sikt

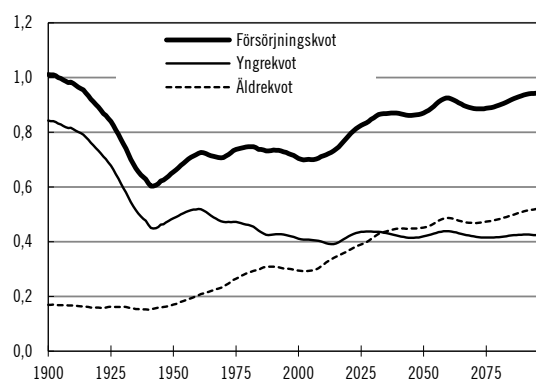
Finanspolitiken står inför ett antal utmaningar på längre sikt: den åldrande befolkningen, den s.k. kostnadssjukan i den offentliga sektorn och ökad efterfrågan på offentliga tjänster. Dessa utmaningar behandlas nedan.

11.1.1 Demografin och de offentliga finanserna

Medellivslängden ökar och därmed ökar även andelen äldre i befolkningen.¹²⁷ I diagram 11.1 illustreras utvecklingen med hjälp av försörjningskvoten.¹²⁸ År 2013 är kvoten 0,73, dvs. varje person i yrkesverksam ålder behöver försörja 0,73 personer i icke-yrkesverksam ålder. Till år 2050 ökar försörjningskvoten till 0,87 och till 2100 ytterligare till 0,94.

Diagram 11.1 Försörjningskvoter 1900–2099

Procentuell andel



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

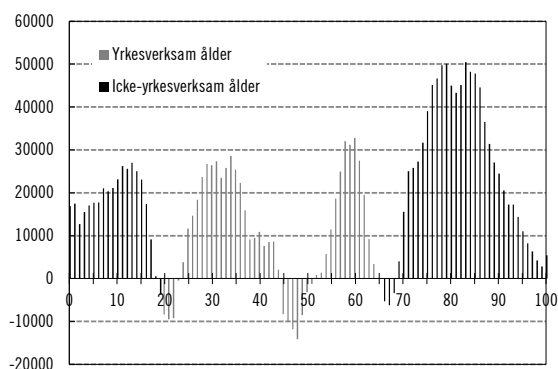
Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal, men även i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 11.2, som visar hur folkmängden i olika åldrar förändras mellan 2012 och 2050. Gruppen 65 år eller äldre ökar med 897 000 personer, medan de i yrkesverksam ålder ökar med 484 000. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

¹²⁷ Den framtida befolkningens utveckling beskrivs närmare i Sveriges framtida befolkning 2012–2060 (Statistiska centralbyrån 2012).

¹²⁸ Försörjningskvoten beräknas som antalet personer i icke-yrkesverksam ålder dividerat med antalet i yrkesverksam ålder. En försörjningskvot på 0,5 betyder att varje person i yrkesverksam ålder måste försörja 0,5 personer i icke-yrkesverksam ålder. Här definieras yrkesverksam ålder som 20–64 år. Till personer i icke-yrkesverksam ålder räknas personer i åldern 0–19 och 65 år eller äldre. Försörjningskvoten kan delas upp i två komponenter; yngre- och äldrekvoten. Yngrekvoten beräknas som antalet personer i åldern 0–19 år i förhållande till antalet i yrkesverksamma, medan äldrekvoten på samma sätt anger förhållandet mellan antalet 65 år eller äldre och antalet yrkesverksamma.

Diagram 11.2 Förändring i folkmängd efter ålder mellan 2010–2050

Antal personer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

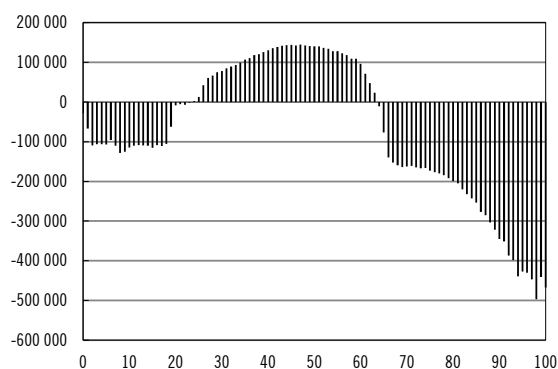
Hur de offentliga finanserna påverkas av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras genom fördelningen av de offentliga nettobidragen efter ålder.¹²⁹ Av diagram 11.3 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 20 år, är negativt. De offentliga utgifterna under dessa år består framför allt av barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 25–65 år är nettobidragen positiva, eftersom individerna i genomsnitt bidrar mer i form av skatter och avgifter än vad de får tillbaka i form av transfereringar och välfärdstjänster. Vid 65 års ålder blir nettobidragen återigen negativa eftersom många väljer att gå i pension. Utgifterna ökar med ålder på grund av stigande utgifter för äldreomsorg och sjukvård. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort och för en 95-åring är t.ex. nettobidraget ca 430 000 kronor per person och år (2008 års priser).

Den offentligfinansiella utmaning som den framtida demografiska utvecklingen kan ge upphov till blir tydlig om förändringen i folkmängd (diagram 11.2) kombineras med de offentliga nettobidragen (diagram 11.3). Den stora ökningen i folkmängden bland de äldre sammanfaller till stor del med de grupper där nettobidragen är som mest negativa. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är naturligtvis även starkt beroende av hur nettobidragen per ålder förändras. Exempelvis kan förbättrad hälsa leda till en förskjutning av nettobidragen längre upp i åldrarna (se avsnitt 11.2.4).

¹²⁹ 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.

Diagram 11.3 Offentligt nettobidrag per person efter ålder, 2008

Kronor



Anm: Negativt nettobidrag betyder att kostnaden för konsumerade tjänster och erhållna transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ, och tvärtom vid positiva värden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

11.1.2 Kostnadssjukan i den offentliga sektorn

Ytterligare en utmaning för de offentliga finanserna är att produktivitetstillväxten för arbetsintensiva tjänster tenderar att vara lägre än för mindre arbetsintensiv produktion. Det kan vara svårt att effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg genom t.ex. förbättrad teknologi. Samtidigt följer lönerna i dessa sektorer i stort utvecklingen i de sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket leder till att den relativa enhetskostnaden för arbetsintensiva tjänster successivt stiger. Detta benämns Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster.¹³⁰ Konsekvensen för den offentliga sektorn är att kostnaderna för att tillhandahålla en viss omfattning av t.ex. barn- och äldreomsorg kan tendera att öka över tiden i förhållande till varor eller tjänster som produceras i en sektor med högre produktivitetstillväxt. Det råder en viss oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för hela den offentliga sektorn. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tidigare antagits vara noll

¹³⁰ Se Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *American Economic Review* 57: 415 ff., 1967 och Baumol, *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show*, *American Economic Review* 76:1072 ff., 1986.

Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?

Med en hållbar finanspolitik menas att den offentliga sektorn bedöms kunna fullfölja sina åtaganden på lång sikt utan att finanspolitiken behöver läggas om. Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet utgår i denna proposition från de fyra nedanstående bedömningsgrunderna.¹³¹ Tonvikten är dock på punkt 1, medan en bedömning av punkterna 2–4 endast görs i begränsad utsträckning.

1. Finansiellt hållbara offentliga finanser

I finansiell mening innebär en långsiktigt hållbar finanspolitik att de offentliga finanserna, sett över en längre tidsperiod, ska uppvisa balans. Detta kan mer formellt beskrivas som att den initiala nettoförmögenheten (dvs. skillnaden mellan finansiella tillgångar och finansiella skulder) tillsammans med nuvarande och framtida offentliga inkomster ska vara tillräckligt stora för att finansiera de offentliga utgifterna över tiden. Detta kallas ibland för det intertemporala budgetvillkoret. Om detta villkor är uppfyllt är finanspolitiken finansiellt hållbar på lång sikt.

För att bedöma om finanspolitiken är finansiellt hållbar har Europeiska kommissionen tagit fram en indikator som kallas för S2. Denna visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att det intertemporala budgetvillkoret ska vara uppfyllt.¹³²

2. Hållbar utveckling av skuld och sparande

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 tillväxtpakt¹³³ samt det svenska överskottsmålet¹³⁴ som utvärderingsgrund. Dessa utgör etablerade politiska normer med tydliga gränser som både skulden och det finansiella sparandet kan jämföras med. Dessutom kan Europeiska kommissionens s.k. S1-indikator användas. S1 visar hur mycket budgeten måste förstärkas eller försvagas för att den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) ska uppgå till 60 procent av BNP år 2030.¹³⁵

3. En rimlig fördelning av välfärden

Finanspolitiken bör inte medföra orimliga omfördelningar av välfärden och de ekonomiska resurserna, varken mellan eller inom generationer. Om finanspolitiken uppfattas som fördelningspolitiskt orimlig kan politikens legitimitet och dess politiska hållbarhet ifrågasättas.¹³⁶

4. Begränsad målkonflikt mellan politiska mål

Ett lågt finansiellt sparande under längre perioder ger ett mindre utrymme för att genomföra stabiliseringspolitiska åtgärder samt fördelnings- och strukturpolitiska reformer. Det kan då uppstå en konflikt mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiken. Denna målkonflikt bör vara begränsad.

¹³¹ För en mer djupgående redogörelse för hållbarhetsbegreppet som används i denna proposition se avsnitt 13 i 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100).

¹³² S2-måttet ger en bild av den finansiella hållbarheten ur ett oändligt tidsperspektiv. S2 kan även tolkas som en indikator på hur mycket budgeten, en gång för alla, måste ändras för att nettoskulden som andel av BNP inte ska växa okontrollerat över tiden. En mer ingående beskrivning av hur S2 tolkas och beräknas finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2013), på regeringens hemsida.

¹³³ 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. Se även avsnitt 4.

¹³⁴ Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

¹³⁵ S1 är en ändlig version av S2 där syftet är att nå en viss skuld vid en viss tidpunkt. Notera att S1 tidigare definierades som den budgetförstärkning/försvagning som måste genomföras för att skulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2060, i stället för 2030.

¹³⁶ En mer komplett utvärdering av konsekvenserna av finanspolitiken för olika generationer görs inte i denna proposition. Finansdepartementet utvecklar för närvarande en ny hållbarhetsmodell som möjliggör generationsanalyser.

inom den offentliga sektorn.¹³⁷ Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den offentliga sektorn, exempelvis inom sjukvården.¹³⁸ Det är dock i allmänhet svårt att belägga produktivetsförändringar inom offentlig sektor eftersom merparten av den offentliga produktionen utförs på en marknad utan fri prissättning.

Det är inte självklart att högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen även leder till att utgifterna ökar. De offentliga utgifterna bestäms i en politisk process som är resultatet av efterfrågan och utbud av offentligt finansierade tjänster. De högre enhetskostnaderna kan genom denna process leda till minskad produktion. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning kostnadstrycket verkligen leder till ökade utgifter eller minskad produktion. Vissa bedömare menar dock att kostnadssjukan är så pass allvarlig att åtgärder snarast måste vidtas för att hitta alternativa finansieringsmöjligheter.¹³⁹

11.1.3 Grundscenario

Nedan görs en beräkning, ett grundscenario, som beaktar de ovannämnda utmaningarna. Grundscenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna som beskrivits i avsnitt 11.1.1. Dessutom utgår beräkningarna från att det finns en skillnad i produktivetsutvecklingen mellan näringslivet och offentlig sektor enligt redogörelsen i avsnitt 11.1.2. Det bör understrykas att grundscenariot inte nödvändigtvis illustrerar den mest sannolika utvecklingen för de offentliga finanserna. Ambitionen med grundscenariot är i stället att det ska spegla en utveckling med

oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande.

Beräkningsförutsättningar

Utgångspunkten för den långsiktiga framskrivningen av den svenska ekonomin och de offentliga finanserna är prognosen för tiden t.o.m. 2017 som presenterats i avsnitt 3 i denna proposition. År 2012 är det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -1,8 procent av BNP.¹⁴⁰ År 2014–2017 sker en gradvis anpassning mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin med en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet, vilket förbättrar den offentligfinansiella ställningen. År 2017 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 1,1 procent av BNP, vilket skapar ett gynnsamt offentligfinansiellt utgångsläge för den långsiktiga framskrivningen.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I den offentliga sektorn antas däremot att arbetsproduktiviteten är konstant. Skillnaden i produktivetsutvecklingen mellan offentlig och privat sektor leder, tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen i offentlig sektor följer löneutvecklingen i näringslivet, till att kostnaderna för att producera en enhet ökar snabbare i offentlig sektor än i näringslivet (dvs. Baumoleffekten).

I grundscenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2017 så att arbetsutbud (dvs. arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid) efter ålder och kön förblir konstant. Detta innebär t.ex. att en 50-årig kvinna arbetar lika mycket i framtiden som en 50-årig kvinna i dag.

Scenariot är även baserat på antagandet att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses att skatterna hålls på samma nivå som 2017, vilket innebär att deras andel av skattebaserna är konstanta. För den offentliga konsumtionen antas att standarden per brukare förblir densamma över tid. Till exempel antas en 90-åring i framtiden få lika många hembesök som en 90-åring i dag. Ersättningsgraderna i transfererings-

¹³⁷ Tidigare mättes offentlig produktion (fasta priser) i nationalräkenskaper som produktionskostnaden, t.ex. lönekostnaden. Detta innebar att produktivetsutvecklingen i princip blev noll. Sedan ett antal år tillbaka har dock Statistiska Centralbyrån börjat uppskatta produktivetsutvecklingen inom vissa delar av den offentliga sektorn.

¹³⁸ Se rapporterna Hälso- och sjukvården till 2030 (Sveriges kommuner och landsting 2005) samt Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården (Sveriges kommuner och landsting 2006).

¹³⁹ Se Lindbeck, Sustainable Social Spending, International Tax and Public Finance 13:303 ff., 2006. En sammanfattning av kritiken mot hypotesen om Baumols kostnadssjuka finns i Hindriks och Myles, Intermediate Public Economics, MIT, 2006.

¹⁴⁰ Det primära finansiella sparandet är den offentliga sektorns inkomster minus utgifter exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet avser sparandet när räntebetalningar och kapitalinkomster inkluderas.

systemen hålls även oförändrade så att transfereringarna är konstanta i förhållande till de förvärvsaktivitas löneinkomster. Detta betyder att transfereringar som enligt regelverket följer pris- eller löneutvecklingen respektive är nominellt fastställda antas öka i takt med genomsnittslönen.

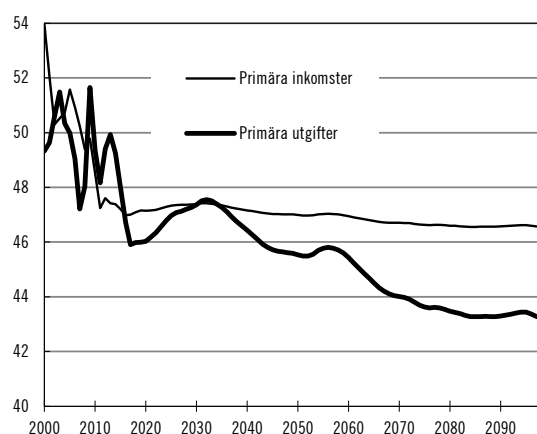
Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommunerna i dag ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten på lång sikt har det övergripande ansvaret för finansieringen av välfärdspolitiken och statsbidragen anpassas i kalkylen, så att det kommunala balanskravet och kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.¹⁴¹

Resultat

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande utgiftstryck till följd av de demografiska förändringarna, vilket skapar tydliga variationer i de primära utgifterna över tiden (se diagram 11.4). År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen 2032, för att därefter falla tillbaka. Ökningen är drygt 1,5 procent av BNP och orsakas av att den stora generationen som är född 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 finansiella sparandet är svagare jämfört med utgångsläget och ligger på knappt 1 procent av BNP under en lång period kring 2030 (se diagram 11.5).

Diagram 11.4 Offentliga inkomster och utgifter 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Demografin varierar allt mindre med tiden och de primära utgifterna minskar till närmare 43 procent av BNP 2099. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter orsakas främst av att den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP. En viktig anledning till minskningen är att det antas att det inte sker någon standardförbättring i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna trots att BNP, dvs. inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna och investeringarna faller också över tiden som andel av BNP, om än inte lika mycket.

I tabell 11.1 redovisas utvecklingen för de primära offentliga utgifterna samt olika ändamål. Det kan noteras att medan i stort sett alla delar av den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP, ökar äldreomsorgen kraftigt från 3,6 procent av BNP 2012 till 6 procent av BNP 2099. Transfereringarna minskar kraftigt som andel av BNP, framför allt till följd av att utbetalningarna i ålderspensionssystemet minskar. Anledningen till minskningen är att pensioner i högre grad kommer att utbetalas från premiepensionssystemet (PPM) i stället för ålderspensionssystemet. Pensionsutbetalningar från PPM redovisas inte som en transferering från den offentliga sektorn, eftersom PPM inte är en del av denna sektor.

¹⁴¹ En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2013). I denna redovisas även hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas.

Tabell 11.1 Primära offentliga utgifter

Procent av BNP

	2012	2017	2050	2099
Primära utgifter	49,4	45,9	45,5	43,2
Offentlig konsumtion	26,9	25,4	26,0	24,7
Sjukvård	6,2	6,1	6,1	5,6
Äldreomsorg	3,6	3,6	5,2	6,0
Utbildning	4,2	4,1	3,8	3,5
Annat	12,8	11,8	10,9	9,6
Investeringar	3,5	3,2	3,2	2,9
Transfereringar	19,0	17,4	16,3	15,6

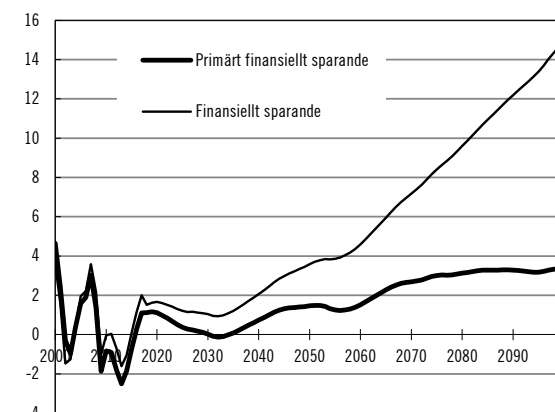
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Baserna för de offentliga skatteinkomsterna är mindre känsliga för demografiska variationer. De primära inkomsterna uppgår till mellan 46,6 och 47,5 procent av BNP.

Till följd av de ökade offentliga utgifterna sjunker det primära finansiella sparandet från 1,1 procent av BNP 2017 till -0,1 procent 2032 (se diagram 11.5). Därefter sker en förstärkning efterhand och det primära sparandet uppgår till 3,4 procent av BNP 2099.

Diagram 11.5 Finansiellt sparande i grundscenariot 2000–2099

Procent av BNP



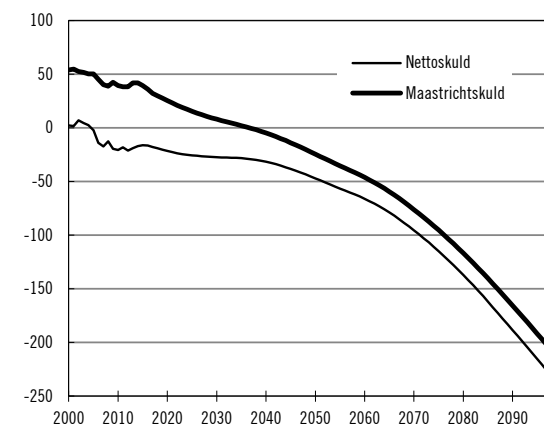
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichskulden (se diagram 11.6). Den beräknas uppgå till 32 procent av BNP 2017, men minskar successivt och har 2037 helt återbetalats. Därefter

byggs i stället tillgångarna gradvist upp.¹⁴² Detta medför att nettoskulden minskar kraftigt samt att kapitalinkomsterna ökar. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, starkt och uppgår 2099 till 14,8 procent av BNP.

Diagram 11.6 Nettoskuld och Maastrichskuld 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hållbarhetsindikatorn S2 visar att de offentliga finanserna är finansiellt hållbara på lång sikt. S2-indikatorn är -2,4 procent av BNP, vilket betyder att det finansiella sparandet kan försvagas, omgående och permanent, med 2,4 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska balansera på lång sikt.

Utvecklingen av sparandet och den konsoliderade bruttoskulden ligger väl inom ramarna för stabilitets- och tillväxtpaktens krav. S1-indikatorn uppgår till -1,1 procent av BNP, 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 1,1 procent av BNP. Tre viktiga krav för att politiken ska betraktas som trovärdig av de finansiella marknaderna är därmed uppfyllda med god marginal.

Den starka utvecklingen av det finansiella sparandet i grundscenariot skapar en förhållandevis bred marginal för t.ex. stabiliseringspolitiska åtgärder för att möta eventuella akuta kriser eller försvagningar i konjunkturen. Målkonflikten

¹⁴² Maastrichskulden kan definitionsmässigt inte understiga noll. I diagram 11.6 blir dock Maastrichskulden negativ. Tolkingen av detta är att det sker en uppbyggnad av tillgångar i den offentliga sektorn.

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 vara långsiktigt hållbar. Det bör dock understrykas att denna bedömning bygger på beräkningar som är utförda under relativt strikta antaganden. En förutsättning är exempelvis att det inte sker någon ökning av standarden i de tjänster som tillhandahållas av den offentliga sektorn.

11.1.4 Efterfrågeeffekter av stigande välstånd

Det ekonomiska välståndet, mätt som BNP per invånare, har ökat över en längre period och förväntas fortsätta att öka. Ett stigande välstånd möjliggör ökad konsumtion, men kan även medföra ett förändrat beteende och en ökad efterfrågan på välfärdstjänster som kan försvaga den finansiella hållbarheten.

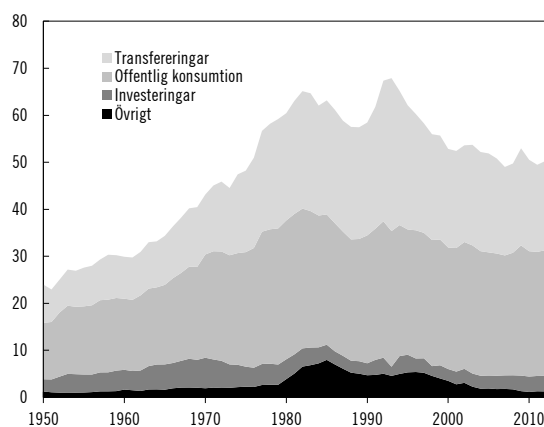
För det första kan ett förbättrat ekonomiskt välstånd leda till att efterfrågan på fritid ökar. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mättas, samtidigt som fritid värderas allt högre.¹⁴³ Mer fritid och färre arbetade timmar medför minskande offentliga skatteinkomster utan att utgifterna nödvändigtvis minskar i samma utsträckning. Samtidigt kan framtida generationer arbeta lika många timmar som i dag och ändå öka sin fritid sett över livet. En ökad livslängd bland de äldre, som inte för med sig en lika stor ökning i pensionsåldern, medför att tiden som pensionär ökar. Antalet arbetade timmar kan då vara oförändrat eller t.o.m. högre än i dag trots mer fritid.

För det andra kan ett ökat ekonomiskt välstånd innebära att även det offentliga välfärdså-

tagandet ökar. Fenomenet, som ibland benämns Wagners lag, innebär att den offentliga sektorn växer som andel av BNP i takt med tillväxten.¹⁴⁴ Ett skäl till detta kan vara att samhället med ett ökat 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 ett ökat krav på högre standard på offentligt finansierade välfärdstjänster som utbildning, kultur och vård. För de offentliga finanserna innebär Wagners lag ett hållbarhetsproblem, eftersom de offentliga utgifterna kontinuerligt ökar som andel av BNP när ekonomin växer.

Diagram 11.7 Offentliga utgifter 1950–2012

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

För Sveriges del ökade de offentliga utgifterna kontinuerligt som andel av BNP från 24 procent 1950 till 65 procent 1982 (se diagram 11.7). Det var framför allt den offentliga konsumtionen och transfereringarna som ökade. Utgiftskvoten minskade något under 1980-talet, men ökade sedan kraftigt till följd av 1990-talskrisen och uppgick 1993 till 68 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till närmare 50 procent av BNP 2012, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund av lägre räntekostnader. Det verkar därför som att sambandet mellan utgiftskvot och tillväxt är svagt i Sverige. Resultaten från de studier som försöker uppskatta sambandet mellan ökat ekonomiskt välstånd och

¹⁴³ Fritid kan tas ut i flera olika former under livet t.ex. genom minskad ordinarie veckoarbetstid, fler semesterdagar, tidigarelagt utträde från arbetsmarknaden, senare inträde på arbetsmarknaden eller genom mer deltidsarbete. Det ska dock påpekas att högre realinkomster inte nödvändigtvis behöver leda till ett lägre utbud av arbetade timmar, utan kan teoretiskt sett även öka utbudet. Högre inkomster innebär nämligen att alternativkostnaden för fritid ökar, dvs. att den konsumtion som oppförs på grund av ökad fritid, blir större (den s.k. substitutions-effekten).

¹⁴⁴ Wagner, Grundlegung der Politischen Ökonomie, 1893. Wagners lag kan även uttryckas som att inkomstelasticiteten för offentlig sektor som helhet är större än ett.

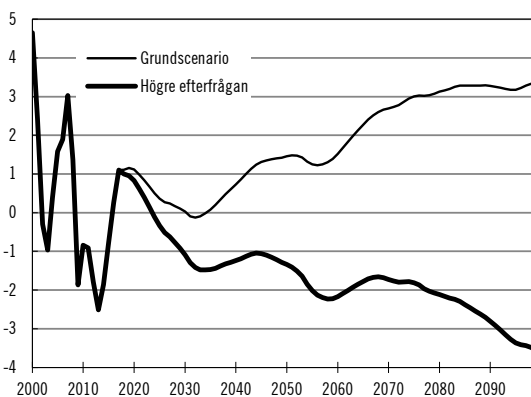
utvecklingen av den offentliga sektorns storlek, samt pröva om det finns empiriskt stöd för Wagners lag, är tvetydiga och varierar både mellan länder och undersökta tidsperioder.¹⁴⁵

Alternativscenario: Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster

I grundscenariot antas en fortsatt långsiktig tillväxt och ökat välstånd. I alternativscenarioet, Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, är avsikten att visa på följderna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välstånd. Den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år¹⁴⁶ jämfört med grundscenariot, samtidigt som den offentliga konsumtionen volymmässigt växer med 0,2 procent mer per år än vad som är demografiskt motiverat.¹⁴⁷ Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som offentlig sektor erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

Diagram 11.8 Primärt finansiellt sparande med högre efterfrågan, 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt i alternativscenarioet jämfört med grundscenariot, vilket försämrar hållbarheten betydligt

(se diagram 11.8). S1-indikatorn uppgår till -0,6, vilket är en försvagning med 0,5 procent av BNP jämfört med grundscenariot. S2-indikatorn uppgår till 2,6, vilket är en försvagning med 5 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är de offentliga finanserna därför långsiktigt ohållbara i detta scenario. Försämringen beror till ungefär en tredjedel på att efterfrågan på fritid ökar och till två tredjedelar på att efterfrågan på offentligt finansierad välfärd ökar.

I alternativscenarioet väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. På lång sikt antas medelarbetstiden vara drygt 90 timmar lägre per person och år jämfört med i grundscenariot (motsvarande mer än två arbetsveckor). Därmed minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den offentligt finansierade välfärden minskar. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare av den gradvis ökande standarden i de offentliga tjänsterna. Lärartätheten och personaltätheten inom vården antas exempelvis öka. Sammantaget är antalet arbetade timmar i offentlig sektor 18 procent högre 2099 jämfört med grundscenariot. I takt med att uttaget av fritid ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden förbättras, utsätts de offentliga finanserna för ett allt större förändringstryck för att säkra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

11.1.5 Välfärdens finansiering

Utmaningarna som behandlats ovan tyder på att de offentliga finanserna med tiden kan komma att utsättas för press. På utgiftssidan kan kostnaderna komma att öka på grund av den åldrande befolkningen, kostnadssjukan och den ökade efterfrågan när välståndet stiger.¹⁴⁸ Dessa utgifter ska finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva, som med stigande inkomster möjligtvis önskar att arbeta i allt mindre utsträckning.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras med offentliga medel. En allt större privat välfärdssektor har vuxit fram under de senaste

¹⁴⁵ 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, 33 ff., 1997.

¹⁴⁶ Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009.

¹⁴⁷ Utvecklingen 1980–2007 visar att utgifterna i reala termer årligen har ökat med 0,7 procentenheter mer än vad som varit demografiskt betingat.

¹⁴⁸ Utöver dessa kostnadsdrivande faktorer kan utgifterna även komma att öka till följd av 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).

åren och möjligheterna för individerna att själva köpa välfärdstjänster har därför ökat.

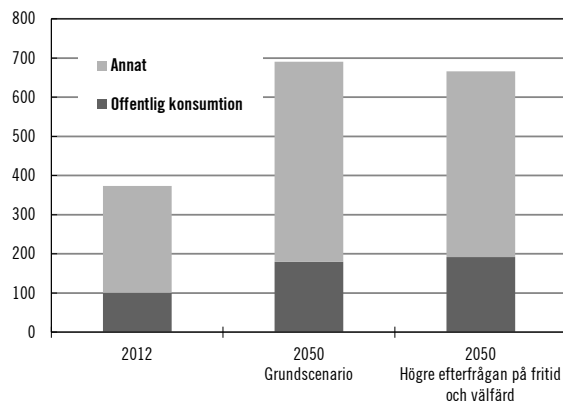
Möjligheten att köpa privata tjänster är dock kopplad till inkomst och inkomsterna är inte jämnt fördelade i befolkningen. I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning därför i stor utsträckning via den offentliga sektorn. På detta sätt säkras att välfärdstjänsterna utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga.

Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilda individen och kan ge upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som förutsätts vara till nytta inte enbart för dem som brukar dem utan även för samhället i stort. Av dessa anledningar bör ett ökat behov av välfärdstjänster framöver i viss utsträckning finansieras offentligt.

En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör dock en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att möta det finansiella dilemmat ökar. Diagram 11.9 visar att BNP per person i fasta priser kommer att vara nästan dubbelt så stor 2050 jämfört med i dag. Befolkningen 2050 kommer därmed att ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster. Den stora politiska utmaningen är därför inte att det kommer saknas resurser i framtiden utan att ta ställning till hur dessa resurser ska användas för att finansiera de ökande behoven. I vilken utsträckning välfärdstjänsterna ska finansieras offentligt eller privat är en avvägning mellan fördelningspolitiska hänsyn och strukturpolitiska överväganden, där såväl positiva externa effekter som effektivitetsförluster till följd av högre skatter måste beaktas. Det är därmed inte självklart att den högre efterfrågan på välfärdstjänster utöver dagens nivå uteslutande ska finansieras offentligt.

Diagram 11.9 BNP per person 2012 och 2050, olika scenarier

Tusental kronor, 2012 års priser



Anm.: BNP har beräknats med hjälp av kedjeprisindex och offentlig konsumtion har deflaterats med hjälp av BNP-deflatorn.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

11.2 Hur kan förutsättningarna för långsiktig hållbarhet förbättras?

Sverige bedöms ha långsiktigt hållbara offentliga finanser i grundscenariot. Denna bedömning grundar sig, som redovisats i avsnitt 11.1, emellertid på vissa restriktiva antaganden. Det kan med andra ord finnas 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 förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och minska risken för att hållbarhetsproblem ska uppstå. Genom att tidigarelägga inträdet på arbetsmarknaden och senarelägga utträdet, förbättra integrationen, öka kvinnors arbetsutbud, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i offentlig verksamhet kan ett eventuellt tryck 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 långsiktiga 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 2010.¹⁴⁹ Den främsta orsaken till detta är att fler studerar längre. I Sverige är den genomsnittliga examensåldern från universitet och högskola 29,5 år, vilket är en av de högsta inom OECD. Genomsnittet är 26,6 år i OECD-länderna, 23,8 år i Storbritannien och 27,1 år i Tyskland.¹⁵⁰ Den viktigaste orsaken till den höga examensåldern är att svenskar påbörjar sina studier sent. I genomsnitt är en svensk studerande 22,4 år när denne påbörjar en högre utbildning, medan genomsnittet i OECD-länderna är 20,3 år.

Tidigareläggs studierna ökar individens livsinkomst, eftersom perioden med högre inkomst, som högre utbildning resulterar i, blir längre. Med lägre examensåldrar 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 transfereringarna blir lägre både under studietiden, men även efter examen. Beräkningar visar att det offentliga nettobidraget av ett års tidigarelagt examen i genomsnitt är ca 70 000 kronor per student.¹⁵¹ Detta innebär att om en årskull av studerande tar examen ett år tidigare blir det totala nettobidraget för de offentliga finanserna drygt 4 miljarder kronor (i 2009 års priser).¹⁵²

Genom att höja genomströmningstakten i utbildningssystemet och sänka examensåldern kan

¹⁴⁹ Se Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011). Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 40-åring (som redan deltar i 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 SCB:s arbetskraftsundersökningar.

¹⁵⁰ Se Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Examensåldrarna avser 2007.

¹⁵¹ Nuvärdesberäkningen är baserad på Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Nettobidraget är beroende av vilken åldersgrupp man tar utgångspunkt i och varierar mellan 30 000–110 000 kronor.

¹⁵² Detta är en grov uppskattning som utgår ifrån att det årligen utexamineras ca 60 000 personer från svenska universitet och högskolor.

förutsättningarna för att sänka inträdesåldern på arbetsmarknaden förbättras.

Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre period som pensionär jämfört med tidigare generationer. Utträdesåldern från arbetsmarknaden har över en 30-årsperiod i genomsnitt sjunkit, samtidigt som medellivslängden har ökat (se tabell 11.2). Utträdesåldern ligger i dag på runt 63 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år är närmare 20 år.

I ett internationellt perspektiv är utträdesåldern i Sverige jämförelsevis hög. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. I Frankrike och Italien är utträdesåldern så låg som 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år.¹⁵³

Tabell 11.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd

	Kvinnor		Män	
	1970	2011	1970	2011
Utträdesålder	61	63	66	64
Återstående medellivslängd vid 65	17,5	21,2	14,1	18,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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 i dag än tidigare och personer med högre utbildning lämnar arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning.¹⁵⁴ Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionen är numera 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 2024.¹⁵⁵

¹⁵³ Utträdesåldern från arbetslivet – ett internationellt perspektiv (Pensionsmyndigheten 2012).

¹⁵⁴ Arbetslivets längd (Pensionsmyndigheten 2011).

¹⁵⁵ Svensk finanspolitik (Finanspolitiska rådet 2009).

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs medför detta att pensionärernas inkomster blir lägre i förhållande till de förvärvsaktivas. Den främsta orsaken är att pensionsystemet ger en lägre ingångspension när medellivslängden ökar och den intjänade pensionen måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella hållbarhetsproblem eftersom allt fler pensionärer kan bli 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.

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 slutredovisades den 9 april 2013,¹⁵⁶ föreslår bl.a. att en riktålder för pension införs som följer medellivslängdens utveckling. Riktåldern syftar till att vara ett tydligt alternativ för pensionering för de äldre som vill få en godtagbar pensionsnivå. Åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet och närliggande system knyts till riktåldern. Det föreslås vidare att åldersgränsen för tidigaste uttag av ålderspension höjs till 62 år 2015. Utifrån gällande prognos innebär förslaget om riktåldern att åldersgränsen för tidigast uttag av ålderspension 2019 höjs till 63 år och 65-årsgränsen för bl.a. nybeviljade garanti-pensioner och sjukersättningar till 66 år. Därutöver föreslås 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 olika andra hinder som begränsar möjligheterna till ett längre arbetsliv. Utredningen föreslår därför ett åtgärdsprogram som omfattar bl.a. insatser för att förbättra arbetsmiljön, för att stärka de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompetens, öka informationen, förstärka de ekono-

miska incitamenten, motverka åldersdiskriminering med mera.

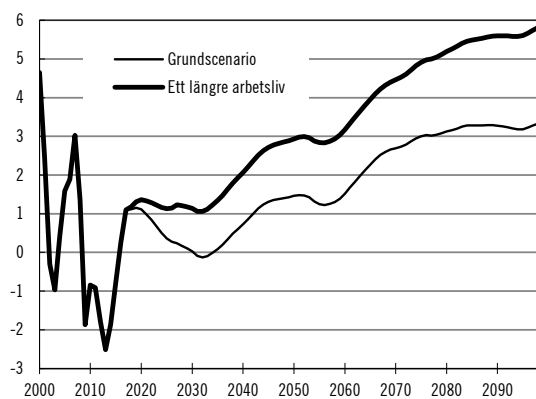
Regeringen har även genomfört ett antal åtgärder i syfte att stimulera ett senare utträde som en avskaffad löneskatt samt ett förenklat och högre jobbskatteavdrag för personer över 65 år. Dessa åtgärder ökar drivkrafterna att stanna kvar på arbetsmarknaden genom att göra det mer förmånligt för de äldre att fortsätta arbeta och för arbetsgivare att anställa äldre arbetskraft.

Alternativscenario: Ett längre arbetsliv

I detta alternativscenario analyseras effekterna av ett längre arbetsliv. Mellan 2017 och 2027 antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år. Utträdesåldern antas stiga fortlöpande med hälften av ökningen i den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Till 2050 har utträdesåldern ökat med drygt ett år och till 2099 med drygt tre år. Jämfört med grundscenariot förstärks hållbarheten påtagligt (se diagram 11.10). S1-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP till -1,6 och S2-indikatorn förbättras med 2 procent av BNP till -4,4.¹⁵⁷ Scenariot visar att ett förlängt arbetsliv på ett betydande sätt kan underlätta finansieringen av välfärden på lång sikt.

Diagram 11.10 Primärt finansiellt sparande med ett längre arbetsliv 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

¹⁵⁶ Se betänkandet Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25).

¹⁵⁷ För S1 har sänkningen i inträdesåldern lika stor betydelse som ökningen i utträdesåldern. Mätt med S2 förbättras hållbarheten med 0,7 procent av BNP på grund av lägre inträdesålder och med 1,5 procent av BNP på grund av högre utträdesålder.

11.2.2 Förbättrad integration av utrikes födda

Arbetsmarknadsanknytningen bland utrikes födda är väsentligt sämre än hos inrikes födda (se även avsnitt 10). Sysselsättningsgraden är 57 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år jämfört med 67 procent bland de inrikes födda. Vidare är 16 procent av arbetskraften bland utrikes födda arbetslösa 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 i högre grad arbetslösa än övriga.

Det finns flera skäl till att integrationen bland utrikes födda fungerar mindre bra. Som exempel kan nämnas låg efterfrågan på utrikes föddas kunskaper eller olika former av diskriminering.¹⁵⁸ Med en förbättrad integration av utrikes födda kan finanspolitikens långsiktiga hållbarhet förbättras genom ökade skatteinkomster och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

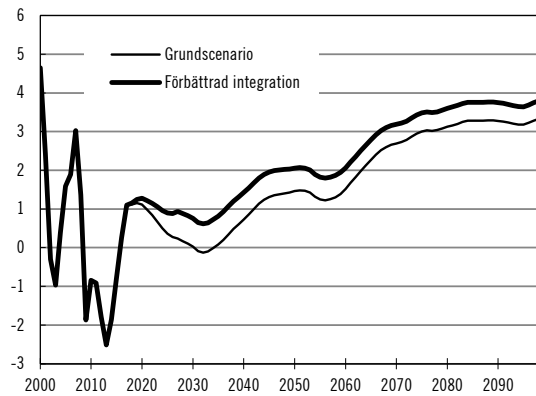
Regeringen har genomfört en rad reformer för att få fler utrikes födda i arbete. Förutom etableringsreformen för vissa nyanlända invandrare har generellt utformade reformer som syftat till att göra det mer lönsamt att arbeta och enklare att anställa stärkt förutsättningarna för de utrikes föddas integration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

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 2027. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med 1,8 procent fram till 2027. Detta medför att det primära finansiella sparatet blir högre (se diagram 11.11) samt att S1 och S2 för-

stärks med 0,3 respektive 0,5 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med att åstadkomma en förbättrad integration av utrikes födda.

Diagram 11.11 Primärt finansiellt sparande med en förbättrad integration 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

11.2.3 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 kunna stärkas. Ett högre arbetsutbud bland kvinnor skulle innebära högre skatteinkomster, medan olika inkomstberoende transfereringsutgifter skulle sjunka. I den mån ett ökat arbetsutbud sker genom minskad sjukfrånvaro 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 förmodligen begränsad. Ökar däremot kvinnors arbetsutbud genom att deras eller männens fritid minskar, eller på grund av att det samlade hemarbetet minskar,¹⁵⁹ skulle detta ha

¹⁵⁸ Se Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5).

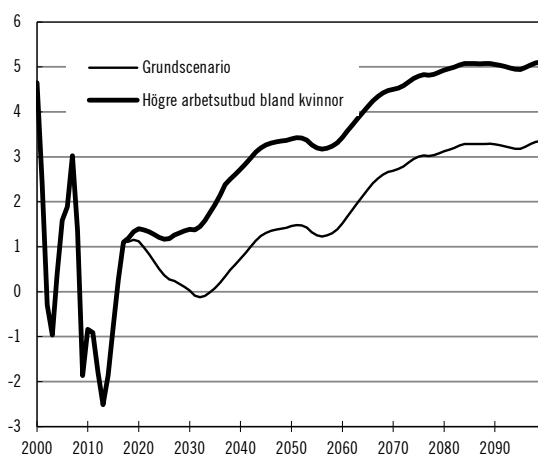
¹⁵⁹ Exempelvis på grund av att det omvandlats till en privat producerad tjänst.

en positiv inverkan på de offentliga finansernas 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 offentliga transfereringar, t.ex. lägre utbetalningar till garantipensioner, änkepensioner och bostadstillägg för pensionärer.

Diagram 11.12 Primärt finansiellt sparande med ett högre arbetsutbud bland kvinnor 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kvinnors arbetsutbud kan öka på flera olika sätt. Det antas i en känslighetskalkyl att kvinnornas arbetstid ökar och att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor därmed halveras fram till 2037. Även antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas minska. Sammantaget innebär detta att det totala antalet arbetade timmar i ekonomin är 6,6 procent högre jämfört med grundscenariot år 2099. Detta medför att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.12) och att S1 förstärks med 0,6 procent av BNP, medan S2 förstärks med 1,6 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med ett ökat arbetsutbud bland kvinnor, t.ex. ökande kostnader för barnomsorg.

11.2.4 Förbättrad hälsa

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.¹⁶⁰ En fortsatt förbättring av hälsan kan innebära en betydande positiv effekt för de offentliga finanserna.

Kostnaderna för vård och omsorg ökar med åldern. Den genomsnittliga kostnaden för vård och omsorg uppgår exempelvis till drygt 11 000 kronor per person i åldern 35–39 år, till 69 000 kronor per person i åldern 70–74 år och till 214 000 kronor per person i åldern 85–89 år (2010 års priser). En minskad risk för insjuknande, särskild bland de äldre, reducerar därför kostnaderna avsevärt. Detta kan vara centralt för hållbarheten i de offentliga finanserna inte minst när antalet äldre i befolkningen ökar.

Det framtida behovet av vård och omsorg kan reduceras genom att hälsan i befolkningen fortsätter att förbättras. Genom att identifiera riskgrupper, samt påverka livsstil och levnadsvanor genom förebyggande och hälsofrämjande insatser, kan risken för insjuknande minska.

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 stor.¹⁶¹ Detta kan i så fall påverka de offentliga utgifterna i negativ riktning.

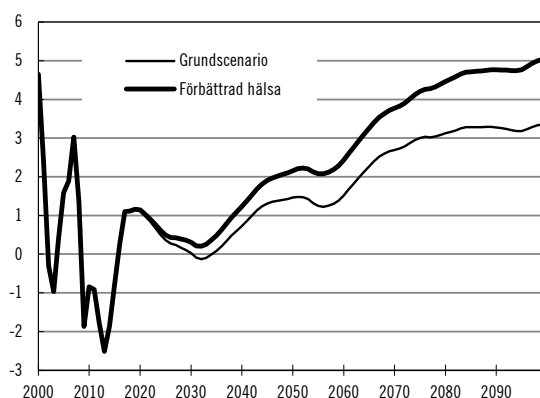
För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd kan tänkas påverka hållbarheten antas i en känslighetskalkyl att de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjuts upp i åldrarna i takt med att den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder ökar. Ett års ökad medellivslängd innebär alltså ett relativt sett friskare år. År 2099 har de åldersspecifika kostnaderna förskjutits med fem levnadsår. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2099 antas därför vara detsamma som för en 75-åring i dag. Denna förskjutning medför att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 11.13) samt förstärker S1 med 0,1 procent av BNP och S2 med 1,2 procent av BNP.

¹⁶⁰ Den ljusnande framtid är vård (Socialdepartementet 2010).

¹⁶¹ Se exempelvis Klevmarken och Lindgren, *Simulating an Ageing Population – A Microsimulation Approach Applied to Sweden*, Contribution to Economic Analysis 285, 2008.

Diagram 11.13 Primärt finansiellt sparande med förbättrad hälsa 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

11.2.5 Produktivitetens betydelse

Högre produktivitet i näringslivet medför att de samlade löneinkomsterna i samhället ökar och därmed även skatteinkomsterna, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock även effekter i motsatt riktning. Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer, som tidigare nämnts, i allmänhet utvecklingen i den privata, vilket innebär att produktivitetsökningar i privat sektor spiller över på löneutvecklingen i offentlig verksamhet. Därmed ökar de offentliga utgifterna. Till detta kommer att offentliga transfereringar på lång sikt antas följa löneutvecklingen, vilket ökar utgifterna än mer. Effekten av ekonomisk tillväxt som uppkommer genom produktivitetsökningar i näringslivet förbättrar därför inte nödvändigtvis de offentliga finanserna.

Produktivitetsökningar i den offentliga sektorn kan däremot få en stor betydelse för hållbarheten, eftersom en ökad effektivitet i denna sektor innebär en högre produktion till givna resurser eller samma produktion till en lägre kostnad.

Det finns stora skillnader mellan olika sjukhus och olika landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas.¹⁶² Enligt OECD:s uppskattning skulle kostnaderna inom hälso- och sjukvårdssektorn i Sverige kunna

minska med drygt 2,8 procent av BNP, om effektiviteten var lika hög som i de mest produktiva OECD-länderna.¹⁶³ 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 den offentliga sektorn ökar 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 känsligheten i beräkningarna för olika antaganden och en jämförelse görs med hållbarhetsbedömningen som gjordes i 2012 års ekonomiska vårproposition.

11.3.1 Känsligheten i beräkningarna

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att de offentliga finanserna är långsiktigt finansiellt hållbara i grundscenariot. Resultaten bör dock tolkas med stor 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 som även berör hållbarhetsbedömningen. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. För att kvantifiera och illustrera osäkerheten redovisas i tabell 11.3 hur de alternativantaganden, som ligger till grund för beräkningarna i avsnitt 11.1 och 11.2, påverkar S1 och S2. Dessutom redovisas ytterligare ett antal känslighetskalkyler.¹⁶⁴

¹⁶³ Economic Policy Reforms – Going for Growth 2011 (OECD 2011). De mest effektiva länderna inom hälso- och sjukvårdsområdet är Schweiz och Australien enligt OECD.

¹⁶⁴ I känslighetsanalyserna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfråga på fritid och välfärdstjänster. I analyserna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder är antagandena desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv.

¹⁶² Hälso- och sjukvård ur olika perspektiv: Jämförelser mellan landsting 2009 (Sveriges kommuner och Landsting 2009).

Tabell 11.3 Förändring i S1 och S2 jämfört med grundscenariot

Procent av BNP

	Förändring i S1	Förändring i S2
Försämrar hållbarheten		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	0,5	5,0
Mer fritid	0,2	1,5
Ökad standard	0,3	3,2
Högre jämviktsarbetslöshet	0,2	0,4
Försämrat utgångsläge	1,0	1,0
Förbättrar hållbarheten		
Längre arbetsliv	-0,5	-2,0
Lägre inträdesålder	-0,4	-0,7
Högre utträdesålder	-0,2	-1,5
Förbättrad integration	-0,3	-0,5
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-0,6	-1,6
Förbättrad hälsa	-0,1	-1,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-0,1	-1,1
Högre sysselsättningsgrad	-0,2	-0,3

Anm.: S1 är -1,1 och S2 är -2,4 i grundscenariot. Positiva värden anger en försämring av hållbarheten medan negativa värden anger en förbättring av hållbarheten relativt grundscenariot. S2 i alternativscenariot Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster är större än summan av kalkylerna Mer fritid och Ökad standard.

Källa: Egna beräkningar.

I känslighetsberäkningen Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är en procentenhet högre samtliga år 2018–2099, vilket försämrar S2 med 0,4 procent av BNP. I känslighetsberäkningen Högre sysselsättningsgrad antas att sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är en procentenhet högre 2027–2099. S2 förbättras då med 0,3 procent av BNP.¹⁶⁵

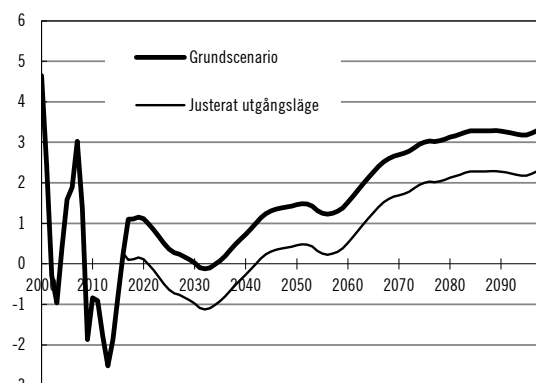
I prognosen fram till 2017 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade. Det offentligfinansiella utgångsläget för den långsiktiga framskrivningen blir därför mycket gott, vilket även påverkar beräkningarna av nivån på det primära finansiella sparandet framöver. Det är troligt att ett flertal reformer kommer genomföras fram till 2017 och att utgångsläget därmed försämrar. Detta medför att det primära finansiella sparandet under beräkningsperioden

försämrar i motsvarande mån, vilket även försämrar den finansiella hållbarheten.

För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas att det finansiella sparandet är 1 procent av BNP 2017, vilket är den nuvarande nivån på överskottsmålet. Detta är 1 procentenhet lägre än i grundscenariot. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med 1 procentenhet för hela framskrivningsperioden, vilket illustreras i diagram 11.14.

Diagram 11.14 Primärt finansiellt sparande vid försämrat utgångsläge 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Med detta antagande försämrar S1 och S2. Indikatoren S1 blir -0,1 och S2 blir -1,4 och visar således fortsatt att finanspolitiken är finansiellt hållbar även om det finansiella sparandet är lägre i utgångsläget.

År 2020–2040 karaktäriseras dock också av ett stigande utgiftstryck på grund av de demografiska förändringarna. En försvagning av nivån i utgångsläget förändrar därför bilden av den finanspolitiska hållbarheten betydligt, trots att de offentliga finanserna bedöms vara finansiellt hållbara enligt S2. Det primära sparandet är svagare och det uppstår ett primärt underskott på mer än 1 procent av BNP under en lång period kring 2030. Detta leder till att skulden under denna period ökar med uppemot 20 procent av BNP. Om en sådan utveckling uppkommer kan de finansiella marknadernas riskbedömningar påverkas och resultera i skärpta upplåningsvillkor, trots att det demografiska trycket i detta fall är övergående. Dessutom skärps målkonflikten mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiken. Fallhöjden för stabiliseringspolitiska åtgärder är betydligt lägre och eventuella marginaler för att möta lågkonjunkturer och kriser

¹⁶⁵ I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2013) finns en närmare beskrivning av var och en av känslighetsanalyserna.

kan komma i konflikt med önskemål om struktur- eller fördelningspolitiska reformer.

11.3.2 Jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I grundscenariot bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar. S1 uppgår till -1,1 procent av BNP och S2 till -2,4 procent av BNP. I 2012 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -1,6 procent av BNP och S2 till -3,9 procent av BNP. Skillnaderna mellan beräkningarna kan huvudsakligen förklaras av att det strukturella sparandet i utgångsåret för beräkningarna (2017) är 1,4 procent av BNP lägre än i utgångsåret i 2012 års ekonomiska vårproposition (2016).¹⁶⁶ Detta innebär att hållbarheten försämras i enlighet med det som i avsnitt 11.3.1 anförts om betydelsen av utgångsläget.

Statistiska centralbyrån har även gjort en större revidering av sin befolkningsprognos 2012. Enligt de senaste beräkningarna kommer medellivslängden att öka snabbare än enligt tidigare prognoser. Medellivslängden vid födelsen antas exempelvis i den senaste prognosen vara ca 1,5 år högre 2050 jämfört med tidigare, framför allt på grund av att de äldre antas leva längre.¹⁶⁷ Dessutom förväntas fruktsamheten på lång sikt ligga på en högre nivå än tidigare. Tidigare minskade det summerade fruktsamhetstalet¹⁶⁸ från 1,94 barn per kvinna år 2012 till 1,83 barn per kvinna år 2050. I den senaste prognosen minskar det summerade fruktsamhetstalet i stället från 1,92 barn per kvinna år 2012 till 1,91 barn per kvinna år 2050. Sammantaget innebär detta att antalet barn och antalet äldre ökar mer än tidigare. Därmed kommer även den offentliga konsumtionen att öka snabbare jämfört med grundscenariot i 2012 års ekonomiska vårproposition.

¹⁶⁶ Det strukturella sparandet 2016 bedömdes i 2012 års ekonomiska vårproposition uppgå till 3,7 procent av BNP, medan det strukturella sparandet för 2017 i denna proposition bedöms uppgå till 2,3 procent av BNP.

¹⁶⁷ Se Sveriges framtida befolkning 2012–2060 (Statistiska centralbyrån 2012).

¹⁶⁸ Det summerade fruktsamhetstalet anger hur många barn en kvinna i genomsnitt skulle föda under sin fruktsamma period utifrån den, vid tidpunkten för beräkningen, gällande fruktsamheten.

En ny modell för utvärdering av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finansdepartementet utvecklar för närvarande en ny modell för bl.a. att möjliggöra en fördjupad utvärdering av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Modellen är en s.k. allmän jämviktsmodell med livscykelperspektiv och rationella framåtblickande individer. Allmänna jämviktsmodeller har fördelen att de tar hänsyn till att när många enskilda individer agerar likadant, t.ex. ökar sitt arbetsutbud, får detta effekter på makroekonomin, exempelvis på timlönen, vilket i sin tur har en påverkan på de enskilda individernas beteende. Denna återkoppling från individnivå till makronivå, och sedan tillbaka till individnivå, beaktas i allmänna jämviktsmodeller. Om hänsyn inte tas till dessa återkopplingar kan viktig information missas i analysen av effekterna av en fördpolitik.

Med en modell av det aktuella slaget kan vidare förändringar i politik analyseras på ett konsistent sätt. I modellen tar hushållen olika ekonomiska beslut, t.ex. om hur mycket av den disponibla inkomsten de ska konsumera och spara samt hur mycket de ska arbeta. Vid förändringar i transfererings- eller skattesystemen kommer hushållen att justera dessa ekonomiska beslut. I det svenska pensionssystemet minskar t.ex. pensionsutbetalningarna när medellivslängden ökar (vid given pensionsålder). Eftersom individer i arbetsför ålder antas förutse en lägre framtida pension kommer de i denna modell även att öka sitt privata sparande och arbetsutbud.

I och med att modellen även har ett livscykelperspektiv kan man genomföra s.k. generationsanalyser. Under deras arbetliv betalar individerna skatt till den offentliga sektorn, tar emot transfereringar och konsumerar offentliga tjänster. När individerna pensioneras lever de på de medel de sparar ihop under sina arbetsliv (inklusive avtalspensioner), på den pension som de får genom ålderspensions- och premiepensionssystemet samt eventuella andra transfereringar. Därmed kan beräkningar göras av om en generation är nettoinbetalare till offentlig sektor, dvs. om de sammantaget betalar in mer i skatter och avgifter till offentlig sektor än de får tillbaka genom bidrag och transfereringar (eller tvärtom).

Modellen kommer att tas i användning efter att den har kvalitetsgranskats.

11.4 Andras bedömningar av den finansiella hållbarheten

Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bedöms även av ett antal andra bedömare såväl i Sverige som i utlandet. I detta avsnitt redovisas några aktuella utvärderingar av svensk finanspolitik och några internationella jämförelser.

11.4.1 Jämförelse mellan olika bedömare

Den svenska finanspolitiken är långsiktigt hållbar i finansiell mening enligt samtliga bedömare som inkluderas i denna sammanställning.

Tabell 11.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1 (eller motsvarande)	S2
Regeringen	-1,1	-2,4
Konjunkturinstitutet (feb 2013)	-	-0,7
Finanspolitiska rådet (maj 2012)	-	1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-3,6	1,7
OECD (jan 2012)	0,0	-
IMF (apr 2013)	0,6	-

Anm.: - anger att värdet inte har beräknats. S1 och S2 värdena 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), 50 procent av BNP 2050 (OECD), dagens nivå 2030 (IMF) respektive 60 procent av BNP 2030 (regeringen). S2 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att finanspolitiken ska vara exakt långsiktigt hållbar.

Källor: Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Europeiska kommissionen, OECD och IMF samt egna beräkningar.

Hållbarhetsmättet S1 baserar sig i de flesta fallen på ett krav om att Maastrichtskulden ska uppgå till 50–60 procent av BNP vid någon tidpunkt framöver. Eftersom Sveriges Maastrichtskuld ligger under kravet med god marginal är svensk finanspolitik vanligtvis finansiellt hållbar när S1 används som hållbarhetsindikator (se tabell 11.4).

Även när S2 används som hållbarhetsindikator bedöms finanspolitiken i allmänhet vara finansiellt hållbar på lång sikt. Enligt Konjunkturinstitutet uppgår S2 för Sverige till -0,7 procent av BNP. Finanspolitiska rådet¹⁶⁹ och Europeiska kommissionen rapporterar visserligen S2-värden

som innebär att en åtstramning om mellan 1–2 procent av BNP skulle behövas för att göra finanspolitiken exakt långsiktigt hållbar. Samtliga bedömer dock att finanspolitiken kan anses vara hållbar på lång sikt.

Skillnaden mellan regeringens och övriga bedömares beräkningar av S2 är emellertid stor: 2–5 procentenheter. Den huvudsakliga anledningen till att beräkningarna skiljer sig åt är att definitionen av vad som avses med oförändrad politik är olika. Regeringen utgår vid sina beräkningar vanligtvis från att standarden för offentligt tillhandahållna välfärdstjänster hålls konstant på dagens nivå t.ex. att antalet läroböcker per elev hålls konstant, medan de övriga bedömare antas 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 0,7 procent av BNP och ligger därmed närmare övriga bedömares beräkningar.

En annan viktig anledning till att beräkningarna av S2 skiljer sig åt är att regeringen använder nettoskulden i beräkningarna, medan Europeiska kommissionen och Finanspolitiska rådets indikatorer utgår ifrån bruttoskulden. Genom att använda bruttoskulden försämras hållbarheten något. S2 försämras med 0,5 procentenheter och uppgår till -1,9 procent av BNP när bruttoskulden används i regeringens beräkningar.¹⁷⁰

En tredje anledning till att S2 kan skilja sig åt är att olika bedömare använder olika slutår. Det antas i S2 beräkningarna att det primära finansiella sparandet som finns i slutåret för framskrivningen ligger kvar i all oändlighet. I regeringens beräkningar används 2099 som slutår, medan Europeiska kommissionen och Konjunkturinstitutet i stället använder 2060 som slutår. Om det primära finansiella sparandet inte har hunnit stabilisera sig kan valet av slutår få stor betydelse. I grundscenariot uppgår det primära finansiella sparandet exempelvis till 3,4 procent av BNP 2099, medan det uppgår till 1,5 procent av BNP 2060. Genom att använda 2060 som slutår skulle

¹⁶⁹ Finanspolitiska rådet baserar sin bedömning på underlagsrapporten Hagist, Moog och Raffelhüschen, A Generational Accounting Analysis of Sweden, 2012.

¹⁷⁰ Genom att använda nettoskulden tas hänsyn till tillgångar samt kapitalinkomster, vilket förbättrar S2.

S2 försvagas med 1,1 procent av BNP och uppgår till -1,3 procent av BNP.

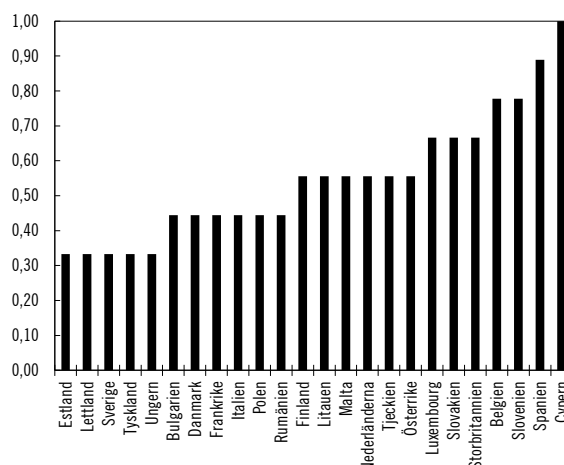
I en kalkyl där alla tre ovanstående faktorer beaktas, dvs. där det antas att standarden ökar, bruttoskulden används i stället för nettoskulden och slutåret antas vara 2060 i stället för 2099, uppgår S2 till 1,3 procent av BNP – nära Finanspolitiska rådets och Europeiska kommissionens bedömning.

Det ska nämnas att beräkningarna även kan skilja sig av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden kring de demografiska förändringarna, prisutvecklingen samt den realekonomiska utvecklingen (den ekonomiska tillväxten, räntan, jämviktsarbetslösheten m.m.).

11.4.2 Jämförelse med andra länder

Den finansiella hållbarheten är även god sett ur ett internationellt perspektiv. Europeiska kommissionen, OECD och Internationella valutafonden (IMF) gör återkommande internationella jämförelser av hållbarheten i olika länder. Europeiska kommissionen gör exempelvis en bedömning av hållbarheten i EU-länderna utifrån tre indikatorer. I diagram 11.15 redovisas ett index för hållbarhetsrisk baserat på Europeiska kommissionens indikatorer och bedömningar.¹⁷¹ Indexet varierar mellan 0,33 och 1. Högsta värdet 1 ges till länder som av Europeiska kommissionen klassificerats med en hög hållbarhetsrisk enligt samtliga indikatorer, medan det lägsta värdet 0,33 ges till länder som klassificerats med en låg hållbarhetsrisk enligt samtliga indikatorer. Sverige är ett av fem länder som bedöms ha låg hållbarhetsrisk utifrån alla tre indikatorer.

Diagram 11.15 Riskindex för finanspolitikens hållbarhet

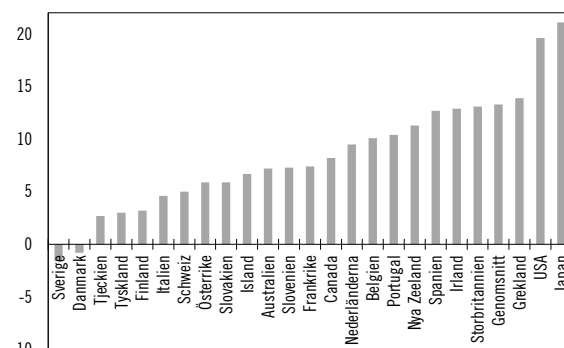


Källor: Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Även i OECD och IMF:s jämförelser ligger Sverige bland de länder som bedöms ha lägst hållbarhetsrisk. I diagram 11.16 nedan visas IMF:s hållbarhetsindikator för ett antal länder. Indikatorn motsvarar Europeiska kommissionens S1 indikator. I denna jämförelse har Sverige lägst hållbarhetsrisk.¹⁷²

Diagram 11.16 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.

¹⁷¹ För varje indikator (S0, S1 och S2) delar Europeiska kommissionen medlemsländerna in i olika riskgrupper (hög, medel, låg). Regeringen har utifrån detta beräknat ett riskindex 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 ta summan av poängen för de tre indikatorerna och dividera med 9 (dvs. högsta möjliga risk nivå). Resultatet blir en 7-gradig skala som varierar mellan 0,33 och 1.

¹⁷² 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.

11.4.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Grundscenariot i denna proposition utgår från att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs förutom de som redan är beslutade eller aviserade i denna proposition. Under dessa förutsättningar kan finanspolitiken bedömas vara finansiellt långsiktigt hållbar där S1 uppgår till -1,1 procent av BNP och S2 till -2,4 procent av BNP.

Utvecklingen av det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger även inom ramar för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed är två viktiga krav som ligger till grund för marknadernas bedömning av hållbarheten uppfyllda och risken för högre risk-premier och räntor till följd av bristande trovärdighet för de offentliga finanserna kan därför bedömas vara begränsad.

Utvecklingen av det finansiella sparandet i grundscenariot visar även att målkonflikten mellan finansiell hållbarhet och stabiliseringspolitiska överväganden respektive fördelnings- och strukturpolitiska mål är begränsad.

Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, men om utträdesåldern inte senareläggs minskar pensionärernas inkomster i förhållande till de förvärvsaktivs. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv föreligger då en risk att finanspolitiken på längre sikt måste läggas om för att tillgodose framtida pensionärens behov och krav.

Perioden 2020–2040 karaktäriseras av ett demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas t.ex. minska med ca 1 procent av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket börjar öka 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande, vilket ger en lägre fallhöjd för stabiliseringspolitiska åtgärder och minskat utrymme för ofinansierade fördelnings- och strukturpolitiska reformer. Kombinerat detta med eventuella fördelningspolitiska behov och krav, t.ex. på grund av att pensionerna upplevs som otillräckliga, kan finanspolitiken tvingas att hantera allt skarpare målkonflikter.

Ett starkt försämrat offentligfinansiellt utgångsläge kan därför ställa finanspolitiken inför hållbarhetsproblem, trots att politiken är finansi-

ellt hållbar. Mot denna bakgrund är det långsiktiga finanspolitiska manöverutrymme som den goda finansiella hållbarheten skapar, enligt grundscenariot, mycket viktigt.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en fortsatt långsiktig politik inriktad på att stärka incitamenten för arbete och ett förlängt arbetsliv. En förutsättning för att alla ska kunna ha en god ekonomisk standard även som pensionärer och för att upprätthålla 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 bland både kvinnor och män samt att arbetslivet förlängs.