



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:21

Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

ISBN 978 91 7086 123 9

RiR 2007:21

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum: 2007-10-17
Dnr: 31-2007- 0075

Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Riksrevisionen har granskat regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet under åren 1998–2007. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet med mera. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Jonas Norlin* har varit föredragande. Revisionsråd *Tomas Nordström* och revisionsdirektör *Hanna Ågren* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Jonas Norlin

För kännedom:
Konjunkturinstitutet
Finanspolitiska rådet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv för granskningen	13
1.2 Revisionsfråga	14
1.3 Bedömningskriterier	14
1.4 Metod	16
1.5 Rapportens disposition	16
1.6 Läsanvisningar	16
2 Begreppet hållbar finanspolitik	19
2.1 Vad menas med finanspolitik?	21
2.2 Vad menas med hållbarhet?	21
2.3 Hur gör man i praktiken?	27
3 Redovisningen av finanspolitikens hållbarhet	33
3.1 Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet	33
3.2 Problem med regeringens hållbarhetsanalys	50
3.3 EU-kommissionens bedömning av finanspolitikens hållbarhet i Sverige	60
4 Känslighetsanalys	63
5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	67
Appendix 1	
Effekten på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet av alternativa utvecklingar	71
Appendix 2	
Termer, begrepp, förkortningar	109

Sammanfattning

En hållbar finanspolitik innebär enkelt uttryckt att de regler som bestämmer de offentliga inkomsterna och utgifterna kan fortsätta att tillämpas utan att de ger upphov till en alltför stor eller alltför snabbt växande offentlig skuld. Så länge utgifterna på lång sikt motsvaras av lika stora inkomster behöver finanspolitiken inte ändras, vilket är detsamma som att den är hållbar.

Det finns ett antal skäl till att den finanspolitik regeringen bedriver ska vara långsiktigt hållbar. Ett första skäl handlar om förtroendet för de skattefinansierade välfärdssystemen. Olika välfärdstjänster utnyttjas inte i samma utsträckning av alla åldersgrupper. De förvärsaktiva finansierar genom skattebetalningar tjänster som i första hand utnyttjas av barn och gamla. I gengäld har de själva mottagit välfärdstjänster när de var unga och har förväntningar om att bli omhändertagna när de blir äldre. Denna typ av löpande kollektiv finansiering är känslig för demografiska förändringar. Det offentliga åtagandets omfattning och utvecklingen i aktuella befolkningsprognoser väcker frågan om den skattefinansierade välfärden kan upprätthållas även i framtiden. Systemets funktionsförmåga och viljan att betala höga skatter bygger på att förtroendet för dess funktionsförmåga kan vidmakthållas.

En långsiktigt hållbar finanspolitik stärker inte bara förtroendet för den skattefinansierade välfärden utan bidrar även till makroekonomisk stabilitet. Förtroende för de offentliga finanserna är en förutsättning för låga räntor och en god sysselsättningsutveckling. Omvänt visar historien att de samhälls-ekonomiska kostnaderna kan bli höga om tilltron till de offentliga finanserna sviktar.

En hållbar finansiering av välfärden är viktig också ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Hållbara regelsystem innebär att individer från olika generationer får tillgång till ett lika omfattande utbud av välfärdstjänster per capita, samtidigt som de får betala lika höga skatter. Om ambitionsnivån på utgiftssidan måste sänkas eller skatterna höjas kommer olika generationer att möta skilda villkor. Hållbarhetsanalysen syftar således inte bara till att undvika offentligfinansiella kriser, utan även till att uppnå intergenerationell rättvisa.

Regeringens hållbarhetsberäkningar syftar till att visa att en långsiktig finansiering av dagens välfärdsmodell är möjlig. Resultatet av bedömningen är emellertid starkt beroende av de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för framskrivningen. Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat hur regeringen analyserat och redovisat finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

i de ekonomiska propositionerna och de svenska konvergensprogrammen under åren 1998–2007.

Följande revisionsfråga har ställts:

Har regeringen tydligt redovisat under vilka förutsättningar som finanspolitiken är långsiktigt hållbar?

Riksrevisionen har bedömt revisionsfrågan mot följande kriterier:

- De beräkningsförutsättningar som bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bygger på ska vara klart redovisade.
- Redovisningen ska belysa hur känslig finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är för variationer i beräkningsförutsättningarna.
- Redovisningen ska vara jämförbar över tiden. Skillnader i beräkningsförutsättningar och hållbarhetskriterier jämfört med tidigare bedömningar bör kommenteras.
- De kriterier som används för att avgöra om finanspolitiken är långsiktigt hållbar ska vara tydligt dokumenterade och vara relevanta för bedömningen.
- Det ska framgå på vilket sätt hållbarhetsbedömningen påverkar utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt.

Riksrevisionens slutsatser

Granskningen visar att det finns väsentliga brister i regeringens analys och redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet är bristfällig

Regeringen redovisar regelmässigt långsiktiga beräkningar som visar att dagens skattefinansierade välfärdssystem är hållbara under de närmaste cirka 45 åren. De beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper som bedömningarna bygger på har dock redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt. Ändringar i beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper har ofta gjorts utan att skälen angetts eller effekterna redovisats. Förändringarna försvårar jämförelser mellan olika beräkningar. Redovisningen är mer utförlig i de konvergensprogram som skickas till EU än i budgetpropositionerna som lämnas till riksdagen.

Regeringen har endast använt ett kvalitativt omdöme av typen ”finanspolitiken är hållbar”, i stället för ett kvantitativt omdöme, ”statsskuldskvoten är x procentenheter lägre/högre 2050 än referensåret”. Avsaknaden av ett kvantitativt omdöme försvårar jämförelser över tiden och värderingar av hur olika policyalternativ påverkar finanspolitikens hållbarhet.

Redovisningen saknar känslighetsanalyser. Därigenom kan det felaktiga intrycket ges att finanspolitiken är robust för de flesta typer av störningar. Genom att redovisa under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är hållbar, och hur hållbarheten påverkas av variationer i beräkningsförutsättningarna, ges en förståelse för vilka faktorer som är viktiga för att dagens välfärdssystem ska kunna bibehållas.

Regeringens hållbarhetsindikator uppvisar ett antal brister

Regeringens definition av en hållbar finanspolitik är att den inte ger upphov till en statsskuldskvot 2050 som är högre än kvoten ett visst referensår. En första brist är att referensåret har ändrats mellan olika beräkningar utan att detta motiverats eller effekterna redovisats.

En ytterligare brist är att endast skuldkvotens nivå jämförs och ingen- ting sägs om dess utveckling vid de två tidpunkterna som jämförs. Medan skuldkvoten faller under referensåret är underskotten 2050 ofta så stora och skuldkvoten så snabbt stigande, att utvecklingen kommer att vara ohållbar endast något år senare enligt regeringens kriterium.

För att regeringens kriterium ska ge en bild av hur den offentliga sek- torns finansiella nettoställning förändras måste slutligen en justering göras om den offentliga sektorns finansiella tillgångar inte växer i takt med BNP, till följd av exempelvis försäljningar av statliga företag. Eftersom denna typ av justeringar inte har gjorts kan statsskuldskvoten inte användas som håll- barhetsindikator.

Kopplingen är svag mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt

Hållbarhetsberäkningarnas undanskymda placering och det faktum att de inte refereras till vid utformningen av finanspolitiken gör att deras betydelse kan ifrågasättas. En förutsättning för att finanspolitiken ska vara hållbar på lång sikt är att de offentliga utgifterna endast tillåts öka i takt med befolk- ningsutvecklingen. Denna restriktion för utgiftsutvecklingen berörs aldrig i samband med utformningen av finanspolitiken. Under den kortsiktiga prognosen och den medelfristiga kalkylen ökar omfattningen på de skatte- finansierade tjänsterna betydligt snabbare än vad demografin kräver, utan att det påpekas att det på lång sikt är ohållbart att utgifterna ökar i denna takt.

När regeringen överväger olika typer av regeländringar, högre utgifter eller lägre inkomster beräknas sällan effekten av olika förslag i ett långfristigt perspektiv. En reform som förväntas leda till relativt små utgifter under de närmaste åren kan på sikt bli betydligt mer kostsam om till exempel föränd-

ringar i beteenden eller demografin leder till ett högre utnyttjande. Genom att beräkna ett nuvärde för åtgärden över en längre tidsperiod erhålls ett bättre beslutsunderlag, samtidigt som åtgärdens effekter på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet kan bedömas.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av ovanstående slutsatser anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder:

Regeringen bör förbättra redovisningen av finanspolitikens hållbarhet

Alla viktiga beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper som bedömningarna bygger på bör redovisas på ett utförligt och tydligt sätt. Redovisningen i olika propositioner och konvergensprogram bör göras på ett likartat sätt. För att underlätta jämförelser av hur finanspolitikens hållbarhet utvecklas över tiden bör ett kvantitativt omdöme redovisas, samt ändringar i beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper motiveras och effekterna av detta redovisas. Känslighetsanalys bör genomföras i större utsträckning.

Regeringen bör se över hållbarhetsindikatorn

Den hållbarhetsindikator regeringen använder måste utvecklas så att den ger en korrekt bild av förändringen av den offentliga sektorns finansiella nettoställning. Statsskuldskvoten är ett bruttomått, vilket innebär att den måste justeras för förändringar av den offentliga sektorns tillgångar om den ska kunna användas som en hållbarhetsindikator. Regeringens definition av en hållbar skuldskvotnivå måste klargöras och motiveras.

Regeringen bör utveckla hållbarhetsanalysen och stärka de långsiktiga beräkningarnas roll i utformningen av finanspolitiken

Ett mer utvecklat sätt att bedöma hållbarheten än statskuldskvotens nivå 2050 bör övervägas. Eventuellt bör flera alternativa hållbarhetsindikatorer redovisas. De indikatorer som EG-kommissionen använder bör beräknas och redovisas regelmässigt. Jämförelser över tiden och mellan olika alternativa scenarier bör göras. Regeringen bör regelmässigt beräkna och redovisa de långsiktiga kostnaderna för aktuella reformförslag och hur de påverkar finanspolitikens hållbarhet. De restriktioner för utgiftsutvecklingen som gäller för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar bör vara styrande för utformningen av finanspolitiken. Avsteg från denna princip bör kommenteras och förklaras.

En viktig roll för hållbarhetsanalysen är att bestämma nivån på det skatteuttag som är nödvändigt för att långsiktigt finansiera den framtida utgiftsökningen i staten och kommunsektorn. Konstruktionen med ett överskottsmål som omfattar hela den offentliga sektorn, inklusive det autonoma och finansiellt stabila pensionssystemet, innebär att sparandet i stat och kommun påverkas av sparandet i pensionssystemet. Ett högt sparande i pensionssystemet i kombination med ett fast överskottsmål riskerar att leda till ett ur hållbarhetsperspektiv alltför lågt sparande i stat och kommun. Regeringen bör klargöra hur detta samband påverkar finanspolitikens hållbarhet och överskottsmålets utformning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv för granskningen

I Sverige finns en bred politisk uppslutning kring omfattande och generella välfärdssystem. Olika typer av välfärdstjänster, vård, skola, omsorg, men också försäkringar som täcker inkomstbortfall vid arbetslöshet, sjukdom, hög ålder, med mera, är tillgängliga för alla individer mer eller mindre avgiftsfritt. Finansieringen sker genom skatter. Eftersom både transfereringar och tjänsteproduktion är generöst tilltagna måste skattebaserna vara breda och skattesatserna höga i internationell jämförelse.

Det offentliga åtagandets omfattning och utvecklingen i aktuella befolkningsprognoser väcker frågan om den skattefinansierade välfärden kan upprätthållas även i framtiden. Kommer 2050 års befolkning, då antalet personer som är 80 år och äldre i det närmaste har fördubblats, att kunna erbjudas samma skattefinansierade servicenivå som i dag? Den demografiska utvecklingen utgör inte det enda hotet mot den skattefinansierade välfärden. En alltmer globaliserad värld kan göra det svårare att ta ut högre skatter i Sverige än i andra länder. Om denna typ av problem uppfattas som överhängande kan förtroendet för välfärdssystemen försvagas. Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bör därför analyseras och redovisas på ett systematiskt och utförligt sätt.

En långsiktigt hållbar finanspolitik stärker inte bara förtroendet för den skattefinansierade välfärden utan bidrar också till makroekonomisk stabilitet. Förtroende för de offentliga finanserna är en förutsättning för låga räntor och bidrar till högre tillväxt och en god sysselsättningsutveckling. Omvänt visar historien att de samhällsekonomiska kostnaderna kan bli höga om tilltron till de offentliga finanserna sviktar. Regering och riksdag har vid ett flertal tillfällen framhållit betydelsen av att finanspolitiken är långsiktigt hållbar.¹

¹ Se exempelvis avsnitt 1.4.2, sidan 30, i finansplanen till BP2007 eller finansutskottets betänkande 2006/07:FiU20.

1.2 Revisionsfråga

Med en långsiktigt hållbar finanspolitik menas enkelt uttryckt att de regelverk som styr offentliga inkomster och utgifter kan upprätthållas i framtiden utan några förändringar. För att detta ska vara fallet måste framtida utgifter motsvaras av över tiden lika stora inkomster vid givna regler. Inkomster och utgifter behöver inte vara lika stora varje enskilt år. Temporära underskott och överskott kan regleras via kreditmarknaden. Om utgifterna på sikt överstiger inkomsterna kommer dock den offentliga skulden att växa. En alltför snabbt växande skuld i relation till BNP är ett tecken på att utvecklingen är ohållbar, vilket innebär att en förändring av antingen skatte- eller utgiftsregler är nödvändig. En växande skuldkvot måste förr eller senare stabiliseras.

Finanspolitikens hållbarhet bedöms genom att det framtida sparandet och skuldutvecklingen i offentlig sektor beräknas vid oförändrade regler, givet olika utvecklingar av samhällsekonomin, förändringar i befolkningens storlek och sammansättning, etcetera. Regeringen redovisar årligen sådana beräkningar i en bilaga till budgetpropositionerna och i de svenska konvergensprogrammen. Ett syfte med beräkningarna är att visa att en långsiktigt hållbar finansiering av dagens välfärdsmodell är möjlig, och hur överskottsmålet bidrar till detta. Resultatet av bedömningen är beroende av de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för framskrivningen av utgifter och inkomster. Riksrevisionen ställer av dessa skäl följande revisionsfråga:

Har regeringen tydligt redovisat under vilka förutsättningar som finanspolitiken är långsiktigt hållbar?

Med finanspolitik menas i detta sammanhang både de regelverk som definierar de skattefinansierade välfärdssystemen och den medelfristiga sparandestrategin, det vill säga överskottsmålet.

1.3 Bedömningskriterier

Det finns en rik ekonomisk litteratur om begreppet "offentligfinansiell hållbarhet". Utgångspunkten är ofta en långsiktig budgetrestriktion för den offentliga sektorn. Ur denna restriktion kan villkor för hållbarhet härledas, samt beräkningsmetoder tas fram för hur stort anpassningsbehovet är för att finanspolitiken ska kunna betecknas som hållbar. Den offentliga sektorns inkomster och utgifter relateras normalt till BNP. Vanligtvis beräknas den skattekvot som krävs för att finansiera ett givet utgiftsförlopp utan att skuldkvoten ändras på lång sikt. Skillnaden mellan denna skattekvot och den faktiska skattekvoten är ett besparingsbehov eller ett reformutrymme.² Både EU,

² Differensen kallas ibland "skattegap" (efter engelskans "tax-gap") men en mer rättvisande term är "konsolideringsbehov". En nödvändig budgetförstärkning kan lika gärna åstadkommas genom lägre utgifter som genom högre inkomster.

IMF och OECD har publicerat dokument som behandlar beräkningsmetoder och redovisningsprinciper kring detta tema³. EG-kommissionen bedömer årligen finanspolitikens långsiktiga hållbarhet för varje enskilt medlemsland. I bedömningen används ett antal alternativa hållbarhetsindikatorer⁴. I de ändringar av stabilitets- och tillväxtpakten som genomfördes i juni 2005 tillmäts de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet ökad betydelse.

I IMF:s "Code of Good Practices on Fiscal Transparency" anges: "The budget documentation should include an assessment of fiscal sustainability." För denna gäller: "The main assumptions about economic developments and policies should be realistic and clearly specified, and sensitivity analysis should be presented."⁵ Mot bakgrund av hållbarhetsberäkningarnas långa tidshorisont understryker IMF särskilt betydelsen av realistiska beräkningsförutsättningar och känslighetsanalys. Alla beräkningsförutsättningar ska därför också vara klart redovisade och tillgängliga för kontroll av oberoende experter.⁶

Med utgångspunkt i dessa rekommendationer anser Riksrevisionen att en tydlig redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bör innehålla följande delar:

- De beräkningsförutsättningar som bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bygger på ska vara klart redovisade.
- Redovisningen ska belysa hur känslig finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är för variationer i beräkningsförutsättningarna.
- Redovisningen ska vara jämförbar över tiden. Skillnader i beräkningsförutsättningar och hållbarhetskriterier jämfört med tidigare bedömningar bör kommenteras.
- De kriterier som används för att avgöra om finanspolitiken är långsiktigt hållbar ska vara tydligt dokumenterade och vara relevanta för bedömningen.

För att hållbarhetsbedömningarna ska fylla en funktion måste de resultat som framkommer påverka utformningen av den ekonomiska politiken. Om bedömningen visar att en förutsättning för hållbarhet är att utgifter eller inkomster utvecklas på ett visst sätt, bör denna restriktion beaktas när finanspolitiken utformas. Om avsteg görs från vad som bedöms vara en långsiktigt hållbar finanspolitik bör regeringen redovisa orsakerna till detta. Effekten på finanspolitikens hållbarhet av större reformer och policyåtgärder bör redovisas. Av dessa skäl bedömer Riksrevisionen revisionsfrågan utifrån ytterligare ett kriterium.

- Det ska framgå på vilket sätt hållbarhetsbedömningen påverkar utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt.

³ Se till exempel "The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union", European Economy no 4/2006, "Assessing Sustainability", IMF, May 2002, "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question", OECD Economic Studies, Autumn 1990.

⁴ Se till exempel "The Impact of Ageing on Public Expenditure", DG ECFIN special report no 1/2006.

⁵ Paragraf 2.1.4 i "Manual on Fiscal Transparency" (IMF 2007).

⁶ Paragraf 138 och 140 i "Manual on Fiscal Transparency" (IMF 2007).

1.4 Metod

I granskningen analyseras redovisningen av de långsiktiga hållbarhetsberäkningar som publicerats i ekonomiska propositioner och i de svenska konvergensprogrammen under åren 1998–2007.⁷ Regeringens metod för att bedöma om finanspolitiken är långsiktigt hållbar analyseras och jämförs med EG-kommissionens tillvägagångssätt. För att illustrera hur beräkningsresultaten påverkas av alternativa beräkningsförutsättningar genomförs ett antal känslighetsberäkningar med samma beräkningsmodell som regeringen använder.

1.5 Rapportens disposition

I avsnitt 2 diskuteras begreppet finanspolitisk hållbarhet och hur detta definieras. Vidare beskrivs hur överskottsmålet påverkar finanspolitikens hållbarhet.

Avsnitt 3 beskriver hur regeringen respektive EG-kommissionen valt att definiera och använda begreppet hållbar finanspolitik. Här beskrivs hur regeringen redovisat sina bedömningar av finanspolitikens hållbarhet i ekonomiska propositioner och konvergensprogram. Vidare diskuteras ett antal svagheter med regeringens analys av finanspolitikens hållbarhet.

I avsnitt 4 belyses hur känslig bedömningen av finanspolitikens hållbarhet är för förändringar av några centrala beräkningsförutsättningar i den beräkning regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2007. Analysen utgår från ett antal alternativa scenarier som beskrivs mer utförligt i appendix 1.

Avsnitt 5 sammanfattar Riksrevisionens iakttagelser och några rekommendationer ges för den framtida analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

1.6 Läsanvisningar

För att förenkla framställningen används följande förkortningar i rapporten:

BP2006 = budgetpropositionen för 2006 etcetera.

VP2006 = 2006 års ekonomiska vårproposition etcetera.

KP2005 = Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2005 etcetera.

Vid hänvisning till både budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen används termen ”ekonomiska propositioner”.

⁷ De långsiktiga beräkningar som publicerades i budgetpropositionen för 2008 har av tidsskäl inte kunnat tas med i granskningen fullt ut, men kommenteras kort i ett särskilt avsnitt, se ruta 4.

Vanligtvis publiceras samma hållbarhetsbedömning i en bilaga till budgetpropositionen och i det konvergensprogram som publiceras senare samma höst. Eftersom budgetpropositionen för ett visst år publiceras på hösten året innan kan dateringen av de olika budgetpropositionerna och konvergensprogrammen vara förvirrande. Exempelvis är det samma bedömning som publiceras i BP2005 och i KP2004.

I appendix 1 finns en mer utförlig genomgång av den känslighetsanalys som sammanfattas i avsnitt 4.

I appendix 2 förklaras ett antal termer och begrepp som används i texten.

2 Begreppet hållbar finanspolitik

En hållbar finanspolitik innebär enkelt uttryckt att de regler som bestämmer de offentliga inkomsterna och utgifterna kan fortsätta att tillämpas utan att de ger upphov till en alltför stor eller alltför snabbt växande offentlig skuld. Om detta är fallet är statens kreditvärdighet normalt god, och den har inga problem att ta upp nya lån när gamla förfaller eller utöka lånestocken om det är nödvändigt. Så länge skuldutvecklingen är under kontroll behöver finanspolitiken inte ändras. IMF definierar "fiscal sustainability" på följande sätt: "A set of policies is sustainable if a borrower is expected to be able to continue servicing its debt without an unrealistically large future correction to the balance of income and expenditure."⁸ Om skuldutvecklingen inte är hållbar kommer en förändring av finanspolitiken att tvingas fram.

Det finns ett antal exempel från olika länder och tidsepoker på att stora underskott och en snabb skuldökning tvingat fram en omläggning av finanspolitiken. Inte sällan har det skett i samband med en krisartad utveckling som allvarligt påverkat sysselsättning och tillväxt. Om inte åtgärder vidtas för att vända en ohållbar utveckling kommer stigande ränteutgifter att tränga undan mer angelägna utgifter och ytterligare höja underskottet. I förlängningen kan situationen bli kritisk med en snabbt stigande skuldkvot och allt högre upplåningskostnader. I några fall har stater tvingats att temporärt ställa in betalningarna. Högre marknadsräntor höjer inte bara statens upplåningskostnader utan har även en allmänt dämpande effekt på samhällsekonomin. Det är svårt och inte sällan förknippat med stora kostnader att återvinna allmänhetens och kreditgivares förtroende i en situation där underskotten förefaller växa på ett okontrollerbart sätt. Ofta krävs drastiska förändringar av politiken för att övertyga finansmarknaden att en övergång till en mer hållbar politik har genomförts.

Senast detta hände i Sverige var under de första åren av 1990-talet. Underskottet i de offentliga finanserna uppgick 1993 till mer än 11 procent av BNP, medan statsskulden som andel av BNP i det närmaste fördubblades mellan 1990 och 1994. En konsekvens av denna utveckling var att den svenska statslåneräntan tidvis låg mer än 4 procentenheter över den tyska i mitten av 1990-talet. Ett antal kreditvärderingsinstitut bevakar löpande

⁸ IMF Manual on Fiscal Transparency, april 2007. www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf

Sveriges och andra länders offentliga finanser och avger omdömen som påverkar statslåneräntan. Till följd av den snabba skuldökningen sänkte Standard & Poors betyget på svenska statens upplåning med flera steg från mars 1993. Högsta betyg, AAA, återställdes först i februari 2004. Moodys sänkte betyget från sin högsta nivå, Aaa, i januari 1991 och höjde det åter till högsta nivå i januari 2002. Efter en lång period av stabila överskott lånar i dag den svenska staten till lägre räntor än den tyska.

Hållbarhetsanalysen syftar inte bara till att undvika offentligfinansiella kriser, utan även till att uppnå intergenerationell rättvisa. Om dagens skattefinansierade välfärdsmodell kan hållas oförändrad innebär det att individer från olika generationer har samma nettoutbyte av den offentliga sektorn. Alla individer får då tillgång till ett utbud av välfärdstjänster av samma omfattning per capita, samtidigt som de får betala lika höga skattesatser. Om ambitionsnivån på utgiftssidan måste sänkas eller skatterna höjas kommer villkoren för olika generationer att skilja sig åt.

Hållbarhetsbedömningen bygger vanligtvis på en analys av skuldkvotens utveckling. Det är lätt att beräkna vad som krävs för att skuldkvoten ska nå en viss önskvärd nivå över en given tidshorisont. Ett vanligt kriterium för långsiktig hållbarhet är att den finansiella nettoställningen, tillgångar minus skulder, går mot noll på lång sikt. Alternativa kriterier kan vara att nettoställningen ska vara oförändrad i relation till BNP, eller att skulden i relation till BNP inte överskrider en viss nivå. Detta kan gälla över en oändlig tidshorisont eller en mer avgränsad tidsperiod. När policy slutsatser ska dras av hållbarhetsbedömningen görs detta vanligen utifrån hur långt ifrån en hållbar utveckling den förda politiken ligger, och över vilken tidshorisont en ohållbar situation uppkommer.

Trots skuldutvecklingens betydelse finns det ingen allmänt vedertagen definition av vad en ohållbar skuldnivå eller skuldutveckling är. En utveckling som i ett land och vid en tidpunkt framstår som ohållbar, kan i ett annat land och i ett annat sammanhang uppfattas som oroväckande men acceptabel. Skulden relateras oftast till BNP. BNP, som är värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år, kan ses som ett indirekt mått på skatteunderlaget. I en ekonomi som växer kan de offentliga skatteinkomsterna också förväntas växa. En offentlig skuld på en inte alltför hög nivå som växer i samma takt som BNP ses normalt som oproblematiske. Avgörande är sist och slutligen hur kreditgivare bedömer situationen. För en mer konkret diskussion om finanspolitisk hållbarhet behöver begreppen "finanspolitik" och "hållbarhet" definieras.

2.1 Vad menas med finanspolitik?

Med finanspolitik avses ofta åtgärder som vidtas för att stabilisera kortsiktiga konjunktursvängningar. Finanspolitiken sägs vara expansiv eller åtstramande. Denna aspekt av finanspolitiken är av mindre intresse i detta sammanhang. Finanspolitiken ska i stället ses som en uppsättning regler som beskriver hur skatter tas ut, och på vilka grunder som bidrag betalas ut och skattefinansierade tjänster tillhandahålls. En ytterligare aspekt av betydelse är ett eventuellt finanspolitiskt regelverk eller handlingsprinciper som kan förväntas påverka framtida inkomster och utgifter. För svenskt vidkommande handlar det i första hand om överskotts målet, att riksdag och regering förbundit sig att under de närmaste åren upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna som i genomsnitt ska motsvara 1 procent av BNP. Därtill är skulden i relation till BNP av intresse. Skuldens storlek är viktig eftersom den ger upphov till räntekostnader och på lång sikt ska kunna betalas tillbaka. Skuldkvoten kan även tjäna som ett referensvärde med vilken skuldkvoten vid en annan tidpunkt kan jämföras.

2.2 Vad menas med hållbarhet?

En diskussion om begreppet offentligfinansiell hållbarhet utgår ofta från en intertemporal budgetrestriktion för den offentliga sektorn. Innebörden av denna restriktion är enkelt uttryckt att de offentliga utgifterna på lång sikt måste kunna finansieras på annat sätt än genom upplåning. Detta kan uttryckas på ett mer stringent sätt med hjälp av några ekvationer som beskriver vad som påverkar den offentliga skulden. Utifrån dessa kan villkor härledas för att skuldkvoten ska utvecklas på ett önskvärt sätt. Villkoren kan vara att skuldkvoten inte ska överstiga ett givet högstvärde, att den ska vara oförändrad över en viss tidshorisont, eller att den ska gå till noll på lång sikt. Om finanspolitiken ger upphov till en skuldutveckling som uppfyller dessa villkor kan den sägas vara långsiktigt hållbar. Om den inte gör det är den ohållbar i den meningen att politiken för eller senare måste ändras. Vanligen beräknas då storleken på den förändring som är nödvändig för att hållbarhetsvillkoret ska vara uppfyllt.

En skuldekvation kan ha följande utseende.

$$(1) \quad dSkuld = pUt - pIn + r * Skuld$$

Ekvation (1) säger att skuldens förändring i miljarder kronor beror på det primära saldod, skillnaden mellan primära utgifter (pUt) och primära inkomster (pIn) och kapitalkostnaderna för skulden ($r * Skuld$).⁹ Skulden i ekvation (1) är en nettoskuld, skulder minus finansiella tillgångar. Om ekvationens högerled är positivt (utgifter och skuldkostnader är större än inkomsterna) kommer bruttoskulden antingen att öka och/eller de finansiella tillgångarna att minska. I motsatt fall amorteras antingen skulden och/eller ökar de finansiella tillgångarna.

Eftersom det samlade produktionsvärdet, BNP, växer över tiden, och den offentliga sektorns inkomster kan antas växa i ungefär samma takt, relaterar man vanligen termerna i ekvation (1) till BNP. Den kan då skrivas som

$$(2) \quad dSkuldkvot = pUtkvot - pInkvot + \left(\frac{1+r}{1+g} - 1\right) * Skuldkvot$$

där de första två termerna i högerledet är det primära saldod i relation till BNP, och $\frac{1+r}{1+g}$ är en tillväxtjusterad diskonteringsfaktor som beror på den nominella räntan, r , och BNP:s nominella tillväxttakt, g . Ekvation (2) säger att förändringen av skuldkvoten dels beror på storleken på det primära saldod i förhållande till BNP, dels på skillnaden mellan ränta och tillväxttakt gånger den redan upparbetade skuldkvoten. Den första faktorn speglar effekterna av den gällande finanspolitiken som styr utgifter och inkomster, den andra faktorn effekten av tidigare kumulerade över- och underskott. Om den nominella räntan är högre än BNP:s nominella tillväxttakt och skulden är positiv, måste de offentliga finanserna uppvisa primära överskott för att inte skuldkvoten ska öka.

Om en hållbar skuldutveckling definieras som att nuvärdet av skuldkvoten på lång sikt ska gå mot noll, framtida inkomster ska täcka både framtida utgifter och värdet av den initiala skulden, kan detta formuleras som ett krav på de framtida primära överskottens storlek enligt ekvation (3)

$$(3) \quad Skuldkvot_{t=0} - \sum_{t=1}^{\infty} \frac{pInkvot_t - pUtkvot_t}{(R+1)^{t-1}} = 0$$

där R är en diskonteringsfaktor så att $1+R = \frac{1+r}{1+g}$.¹⁰

Ekvation (3) är den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion. Ett problem med denna teoretiska restriktion är att den gäller över en oändlig tidshorisont. Underskott i de offentliga finanserna i dag kan kompenseras genom (odefinierade) överskott i en avlägsen framtid. Restriktionen är således förenlig med ett oändligt antal skuldförlopp som är långsiktigt håll-

⁹ Med "primära" inkomster och utgifter avses alla inkomster och utgifter utom kapitalavkastning respektive skuldräntor.

¹⁰ I ekvationerna förutsätts att r och g är konstanter och att $R > 0$. I verkligheten är detta inte alltid fallet.

bara, men som på kort eller medellång sikt kan förefalla helt ohållbara. Om detta hållbarhetskriterium ska undersökas i praktiken måste inkomster och utgifter skrivas fram så långt att nuvärdet går mot noll. Det kräver framskrivningar som är över hundra år långa¹¹. Den långa tidshorisonten gör att det under slutet av perioden inte finns någon meningsfull information att basera framskrivningarna på. I praktiken används oftast ett demografiskt underlag som sträcker sig 50 till 100 år framåt i tiden. Därefter beräknas en restterm för den återstående tidsperioden som baseras på att det sista årets primärsaldo är oförändrat i all framtid. Tidshorisonten gör beräkningarna osäkra, vilket begränsar deras värde som underlag för policyslutsatser.

Den tankeram som gäller för finanspolitikens hållbarhet över en oändlig tidshorisont kan enkelt anpassas för en kortare tidsperiod. Frågan som ställs är då om finanspolitiken leder till en önskvärd skuldutveckling över en mer överblickbar tidshorisont. Regeringen har exempelvis valt en hållbarhetsdefinition som går ut på att statsskuldkvoten 2050 inte ska vara högre än den var ett givet referensår. EG-kommissionen har en liknande hållbarhetsindikator som säger att skulden ska uppfylla kravet i stabilitets- och tillväxtpakten 2050. Om finanspolitiken leder till en offentlig skuld som understiger 60 procent av BNP detta år anses den vara hållbar. Nackdelar med beräkningar över en mer avgränsad tidshorisont är ett visst godtycke vad gäller längden på denna, och naturligtvis att de ingenting säger om utvecklingen efter slutåret.

Om ekvation (3) prövas mot en uppskattning av framtida inkomster och utgifter visar den sig sällan vara uppfylld. Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet baseras i stället på en värdering av storleken på den förändring av politiken som är nödvändig för att ekvation (3) ska gälla. Det går också att beräkna hur mycket större konsolideringsbehovet blir om man väljer att skjuta åtgärderna på framtiden. Beslut av om, när och hur finanspolitiken behöver förändras görs vanligtvis utifrån en samlad bedömning av dessa faktorer. Om beräkningen indikerar att det endast behövs en liten permanent skatthöjning eller utgiftsminskning för att kompensera en utveckling som förefaller vara ohållbar först på lång sikt, är policyslutsatserna sannolikt annorlunda än om beräkningen pekar på att en kraftigt ohållbar utveckling hotar redan på kort till medellång sikt.

Även en utveckling där inkomsterna överstiger utgifterna är teoretiskt sett ohållbar på lång sikt. Utvecklingen blir den motsatta jämfört med skuldfallet. Överskotten leder med tiden till växande finansiella tillgångar som genererar allt större avkastning, vilket på sikt kan få tillgångsstocken att explodera. Denna utveckling är betydligt mindre vanligt förekommande än

¹¹ Nuvärdet av en miljard kronor om hundra år är 7,6 miljoner vid 5 % diskonteringsränta. Först efter cirka 425 år går nuvärdet under en krona. De samlade offentliga utgifterna uppgick till cirka 1 500 miljarder kronor 2006.

problem med växande underskott, men pekar ändå på att överskotts målet endast bör gälla under en begränsad tid.¹² Överskotten i dag syftar till att jämna ut finansieringen av de framtida utgiftsökningarna, och kommer inom några år att vändas i underskott enligt regeringens långsiktiga beräkningar.

Som framgår av ekvation (2) påverkas skuldkvoten förutom av det primära saldot av ytterligare en faktor som regeringen endast har en begränsad och indirekt kontroll över, nämligen förhållandet mellan upplåningsräntan och BNP:s tillväxttakt. Om räntesatsen som belastar den befintliga skulden är högre än BNP:s tillväxttakt kommer skulden att växa som andel av BNP även om det primära saldot är noll. I en ekonomi med snabb tillväxt och låg ränta kan sämre primära saldon tolereras. Om räntan är lägre än ekonomins tillväxttakt kan skuldkvoten minska även om det föreligger primära underskott. Om realräntan under en längre tidsperiod skulle understiga ekonomins tillväxttakt kan det tyckas vara rationellt att öka upplåningen. Eftersom regeringen inte har kontroll över detta förhållande, och omständigheterna snabbt kan ändras, speciellt om förtroendet för finanspolitiken minskar, är en sådan strategi trots detta inte välbetänkt¹³.

Ju högre skuldkvoten är, desto större primärt överskott krävs för att hålla skuldkvoten konstant vid en given differens mellan ränta och BNP-tillväxt. Det innebär att ett land med en stor offentlig skuld är mer känsligt för variationer i tillväxt och ränteläge. Regeringen kan genom olika åtgärder påverka förtroendet för hur väl ekonomin fungerar, och därigenom även indirekt ränte-tillväxt-differensen. Om sparandeutvecklingen visar tecken på att gå åt fel håll ökar ofta ränte-tillväxt-differensen, vilket ytterligare förvärrar situationen. Det är således viktigt att upprätthålla ett starkt förtroende för stabiliteten i de offentliga finanserna.

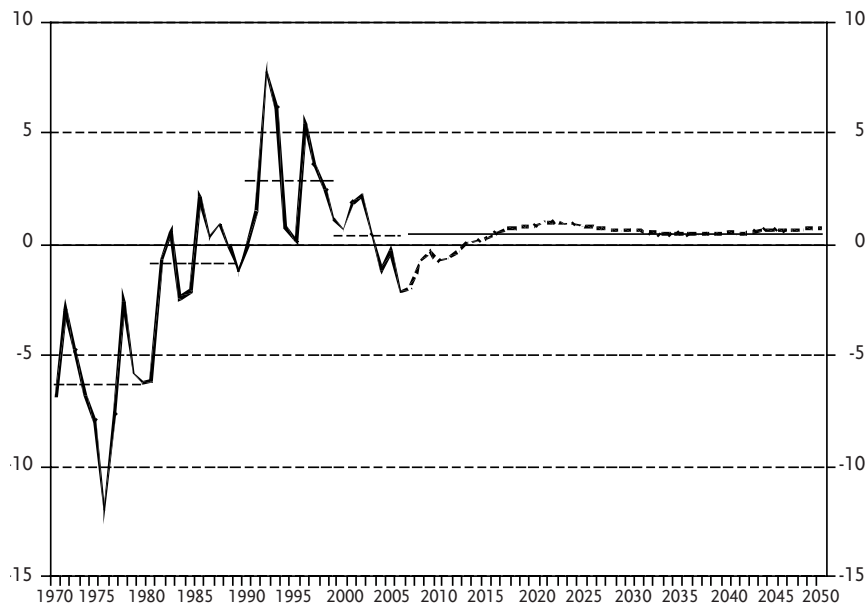
Historiskt har skillnaden mellan räntan och tillväxttakten varierat så att det tidvis varit mer eller mindre gynnsamt att förvalta den offentliga skulden, se diagram 1. Det normala är att räntan är högre än BNP:s tillväxttakt, vilket gör att det krävs primära överskott för uppnå en oförändrad skuldkvot. Under långa tidsperioder har dock det omvända förhållandet varit rådande. Av diagram 1 framgår att den genomsnittliga skillnaden mellan räntan och tillväxttakten under 1970 var kraftigt negativ, igenomsnitt cirka -6,5 procentenheter. Under 1990-talet rådde det motsatta förhållandet. Den genom-

¹² Ett konstant överskott i relation till BNP leder på lång sikt till att nettotillgångarna i relation till BNP konvergerar till en viss BNP-kvot.

¹³ Jämför situationen i Japan där skuldkvoten har ökat från cirka 75 procent 1993 till över 175 procent 2006. Till följd av det låga ränteläget i Japan är kostnaderna för skulden trots det relativt låga, men situationen är potentiellt farlig om den japanska statens upplåningskostnader skulle öka.

snittliga skillnaden låg då på cirka 3 procentenheter. Av detta följer att det i princip var förmånligt för staten att öka statsskulden under 1970-talet, men att skuldbördan blev betydligt mer kostsam att förvalta under 1990-talet. Regeringen räknar i sina långsiktiga beräkningar med att räntan kommer att ligga cirka 0,5 procentenheter över den nominella tillväxttakten under perioden 2006–2050. Detta är i linje med genomsnittet för åren 2000–2006, men betydligt lägre än under 1990-talet.

Diagram 1 Ränte-tillväxt-differensen i Sverige 1970–2050



Anmärkning: Ränte-tillväxt-differensen är beräknad som statsskuld räntor i relation till statsskulden minus BNP:s nominella tillväxttakt.

Ruta 1. Omklassificeringen av premiepensionssystemets effekt på finanspolitikens hållbarhet

EU:s statistikorgan Eurostat beslutade i mars 2004¹⁴ att avgiftsbestämda fonderade pensionssystem inte ska sorteras under den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna. Beslutet innebär att sparandet i PPM-systemet ska redovisas som en del av hushållens sparande från och med april 2007.

PPM-systemet är i princip uppbyggt på samma sätt som ett privat unit-link-sparande. Avgifter betalas in i proportion till en individs arbetsinkomster och placeras i en eller flera fonder som han eller hon själv valt. De fonderade medlen är öronmärkta för individens egen framtida pension, vars storlek helt och hållet beror på hur lyckosam placeringen varit. Administrationen av systemet finansieras ur de inbetalda avgifterna. Systemet är helt avskilt från övriga delar av offentlig sektor. Inkomsterna härrör uteslutande från de försäkrades avgifter, och den del av dessa som inte används för driftskostnader går uteslutande till pensionsutbetalningar.

Eftersom PPM-systemet är helt frikopplat från övriga offentliga åtaganden bör omklassificeringen inte påverka finanspolitikens hållbarhet. En hållbarhetskalkyl som baseras på nuvärdet av alla framtida offentliga inkomster och utgifter visar dock att hållbarheten minskar. Eftersom det inte är länge sedan det startades sker fortfarande en snabb förmögenhetsuppbyggnad inom systemet. Från starten har hela tiden avgifter tagits ut från alla yrkesverksamma, medan pensionsutbetalningarna hittills varit mycket små. De fonderade medlen har vuxit snabbt och motsvarar för närvarande cirka 10 procent av BNP. När systemet är i full drift kommer de inestående medlen att motsvara drygt 30 procent av BNP. Tillgångsstocken kommer sedan i princip aldrig att minska om inte systemet avvecklas och de sista spararna så småningom får ut sina pensionstillgångar. Så länge fonduppbyggnaden inte är avklarad är nuvärdet av de framtida inkomsterna och utgifterna fortfarande positivt. Det är flytten av denna framtida förmögenhetsuppbyggnad från offentlig sektor som i teknisk mening försämrar hållbarheten. Om fonduppbyggnaden hade varit avslutad hade nuvärdet av de framtida inkomsterna och utgifterna varit noll, och därmed hade hållbarhetsberäkningen inte påverkats. Exemplet visar att en kvantitativ hållbarhetsberäkning kan behöva kompletteras med annan information för att en korrekt bedömning av finanspolitikens hållbarhet ska kunna göras.

¹⁴ Se Eurostat News Release No 30/2004, mars 2004.

2.3 Hur gör man i praktiken?

För att empiriskt undersöka om finanspolitiken är hållbar behövs ett underlag i form av den offentliga sektorns utgifter och inkomster för den tidsperiod som är intressant. Underlaget visar hur inkomster och utgifter förväntas utvecklas om finanspolitiken är oförändrad och övriga faktorer, befolkning, sysselsättning, BNP-tillväxt, genomsnittsinkomst, etcetera. förändras på ett visst sätt. Framskrivningen ska inte ses som en prognos över den mest sannolika utvecklingen, utan avser snarare att ge en sammanhängande bild av hur de offentliga finanserna kan tänkas utvecklas givet de antaganden beräkningen bygger på. Ofta handlar det om att analysera långsiktiga trender som effekterna av den framtida demografiska utvecklingen. Beräkningarna visar hur de offentliga inkomsterna och utgifterna utvecklas med dagens regelverk men med morgondagens befolkning. Tidshorisonten är vanligen 50 år eller längre. Inget hindrar dock att finanspolitikens hållbarhet undersöks i ett kortare tidsperspektiv¹⁵.

När inkomster och utgifter skrivs fram över en så lång tidsperiod uppkommer ett antal praktiska problem. På utgiftssidan är reglerna ofta utformade som rättighetslagar, vilket gör att utnyttjandet styrs av individers beteenden. Alla barn har exempelvis rätt till barnomsorg men inte riktigt alla barnfamiljer väljer att utnyttja detta. Om andelen av befolkningen som utnyttjar tjänsterna stiger ökar kostnaderna för den offentliga sektorn. Samma sak gäller för exempelvis sjukvård och äldreomsorg. Ofta antas att utnyttjandegraden kommer att vara oförändrad i framtiden. Framför allt för sjukvården finns det andra kostnadspåverkande faktorer i form av den medicinsk-tekniska utvecklingen. Nya behandlingsmetoder skapar nya möjligheter men också nya behov. Folkhälsan förbättras, men utvecklingen leder ofta också till stigande kostnader. Resultatet av kostnadsframskrivningen är starkt beroende av de antaganden som görs. Eftersom det finns en betydande osäkerhet om flera faktorer som påverkar beräkningsresultatet är det viktigt att belysa risker och alternativa utvecklingar genom känslighetsanalyser.

I praktiken kan regelverken för skatter och transfereringar inte hållas oförändrade under så långa framskrivningsperioder som det är fråga om. En anpassning måste ske både till inflationen och det faktum att ekonomin växer. Framskrivningarna speglar snarare en oförändrad ambitionsnivå för de skattefinansierade välfärdssystemen än oförändrade regler. För den offentliga tjänsteproduktionen innebär det i regeringens beräkning att inga reformer antas genomföras som introducerar nya välfärdstjänster eller gör dagens tjänsteutbud tillgängligt för nya grupper. Antalet lärartimmar per elev i skolan eller vårdtimmar per omsorgstagare i äldreomsorgen hålls oförändrat. På så sätt kan demografins betydelse för antalet producerade tjänster uppskattas.

¹⁵ I Blanchard m.fl. undersöks finanspolitikens hållbarhet för ett antal OECD-länder över en tidshorisont om 1, 5 och 40 år.

Kostnaden för att producera tjänsterna beräknas sedan med hjälp av antaganden om pris- och löneutvecklingen för de insatsvaror och den personal som behövs.

För transfereringarna innebär en oförändrad ambitionsnivå att utbetalningarna per bidragsberättigad ökar i takt med den allmänna inkomstutvecklingen i samhället. Det innebär att inkomstfördelningen hålls oförändrad mellan dem som får hela eller delar av sin inkomst från offentliga transfereringar och övriga inkomstagare. En oförändrad ambitionsnivå definierad på detta sätt förutsätter i princip beslut om regelförändringar även i framtiden. Det gäller bland annat höjningar av transfereringar som inte automatiskt räknas upp i takt med inkomsterna, som barnbidragen. Genom att följa dessa beräkningsprinciper inriktas analysen på frågan om dagens välfärds-system är långsiktigt hållbart.

Framskrivningen innebär att utgifter och inkomster räknas upp till det kostnadsläge och den demografiska situation som råder i framtiden, men medför inte att antalet producerade välfärdstjänster per brukare ökar. Detta står i kontrast till utvecklingen under de senaste decennierna då den skattefinansierade tjänsteproduktionen ökat snabbare än vad som kan motiveras av demografiska förändringar¹⁶. Även om mängden varor och tjänster som produceras och konsumeras totalt sett mer än fördubblas mellan 2006 och 2050¹⁷, kommer exempelvis antalet läkartimmar per person med vårdbehov inte att förändras. Denna gradvis ökande skillnad i möjligheterna att konsumera skattefinansierade och övriga tjänster lyfts fram som en källa till minskat förtroende för den offentliga sektorn i Långtidsutredningen 2003/04¹⁸.

Det konsolideringsbehov eller reformutrymme som kommer fram i beräkningen ska teoretiskt sett vara tillräckligt för att göra de offentliga finanserna hållbara för all framtid, förutsatt att de framtida inkomst- och utgiftsflödena är rätt uppskattade. Ju längre tidshorisonten förlängs, desto större blir självfallet osäkerheten, även för trögrörliga storheter som befolkningens storlek och sammansättning. Små förändringar i beräkningsförutsättningarna kan på lång sikt ge upphov till stora förändringar i resultaten. Syftet är dock inte att en gång för alla göra finanspolitiken hållbar, utan att genom återkommande beräkningar bedöma hur långt ifrån en hållbar utveckling den förda politiken ligger. Storleken på den beräknade avvikelser från en hållbar politik kan användas som en indikator tillsammans med andra vid en bedömning av finanspolitikens långsiktiga inriktning. Osäkerheten gör känslighetsanalys nödvändig och innebär att resultaten måste tolkas med försiktighet.

¹⁶ Se till exempel diagram 1.9 i finansplanen till budgetpropositionen för 2007.

¹⁷ Med 2 procents real tillväxt per år fördubblas BNP på cirka 35 år.

¹⁸ SOU 2004:19.

En värdefull information som kommer fram i en hållbarhetsberäkning är nuvärdet av kostnaderna för enskilda delar av det offentliga åtagandet. Genom att titta på den sannolika kostnadsutvecklingen för ett enskilt transfereringssystem eller en skattefinansierad tjänst över en längre tidshorisont kan kostnaden bedömas på ett tydligare sätt än vad som normalt görs i budgetarbetet, där vanligtvis endast utgifterna för de närmaste åren bedöms. När en regelförändring övervägs kan ett nuvärde för den föreslagna förändringen beräknas och ställas mot en alternativ användning av dessa medel. På samma sätt kan den långsiktiga effekten av en förändring av skattereglerna bedömas. Offentliga åtaganden är oftast mycket långsiktiga, och på detta sätt erhålls ett bättre beslutsunderlag än om effektbedömningen endast gäller de närmaste åren. Ett reformförslag som på kort sikt är relativt billigt kan på längre sikt visa sig vara mycket kostsamt om det exempelvis riktas mot en åldersgrupp som förväntas växa snabbt.

Ruta 2. Överskottsmålet och finanspolitikens hållbarhet

Ett av regering och riksdag uttalat motiv till överskottsmålet är att stärka finanspolitikens långsiktiga hållbarhet¹⁹. Genom att omedelbart anpassa de offentliga inkomsterna till den i framtiden förväntade utgiftsnivån blir skatteuttaget mer förutsägbart och kan på lång sikt hållas lägre. Denna finansieringsstrategi har enligt regering och riksdag även fördelaktiga fördelningsegenskaper.

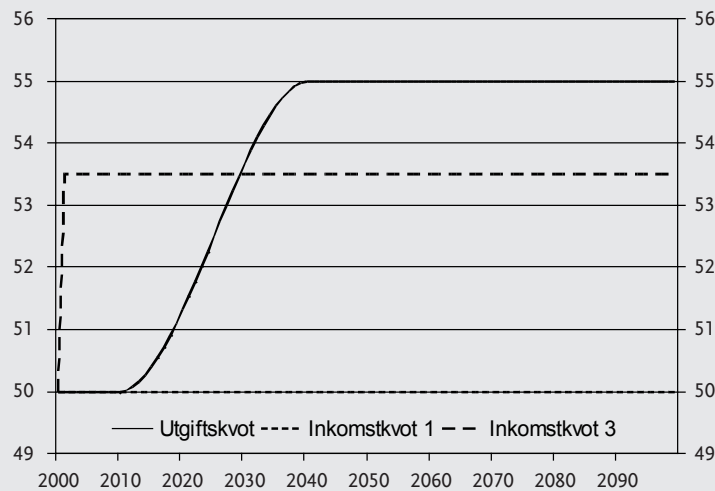
Diagram 1 beskriver en tänkbar framtida utveckling av de offentliga utgifterna på ett stiliserat sätt. Utgifterna ökar från 50 till 55 procent av BNP mellan 2010 och 2040 och antas sedan ligga kvar på denna nivå²⁰. Utgiftsökningen beror inte på nya reformer utan på att fler personer kommer att utnyttja de existerande välfärdssystemen av demografiska skäl. De högre utgifterna kan finansieras på flera sätt. Finansieringssättet påverkar såväl fördelningen av skatter och välfärdstjänster mellan olika generationer som den samhällsekonomiska effektiviteten.

Ett första finansieringsalternativ är att behålla de skattesatser som ger balans i utgångsläget, inkomstkvot 1 i diagram 2:1. I så fall uppkommer så småningom växande underskott som måste lånefinansieras. Underskotten får till följd att den offentliga skulden och räntebetalningarna ökar, vilket gör att utgifterna kommer att växa snabbare än i diagrammet. En skuld som växer snabbare än BNP tvingar för eller senare fram förändringar av de regler som styr de offentliga inkomsterna och utgifterna så att inkomsterna ökar eller utgifterna minskar. Att behålla inkomstkvot 1 när utgiftskvoten växer som i diagram 2:1 är med andra ord inte långsiktigt hållbart.

¹⁹ Se exempelvis avsnitt 1.3 i finansplanen till budgetpropositionen för 2007.

²⁰ Uppgången i utgiftskvoten är något mindre och mer ojämn i regeringens långsiktiga beräkningar, se diagram 3.6 i avsnitt 3.2.1, där utgiftskvoten ökar med 3–4,5 procent av BNP 2010 till 2035.

Diagram 2:1 Offentliga utgifter och inkomster som andel av BNP

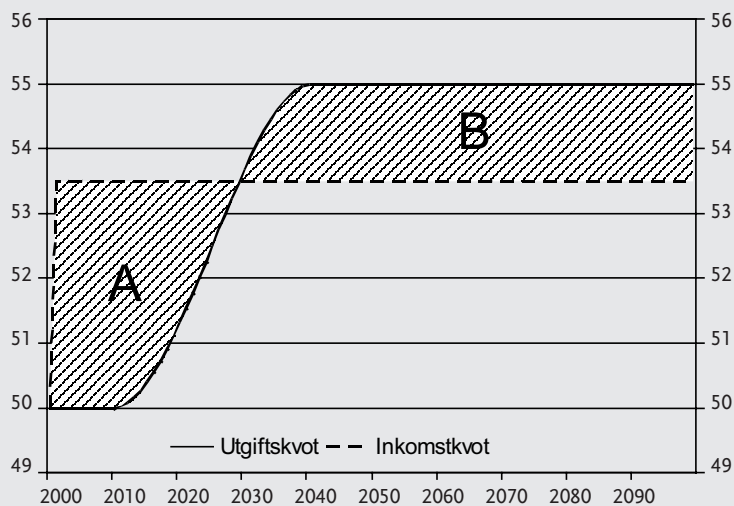


Ett andra alternativ är att låta inkomsterna följa utgifterna så att de offentliga finanserna är i balans varje år. Det innebär att inkomstkvoten får samma utseende som utgiftskvoten i diagram 2:1. En sådan utveckling förutsätter årliga förändringar av skattereglerna för att balansera den utgiftsökning som uppkommer vid oförändrade regler för utgiftssystemen. Olika generationer kommer på så sätt att få betala olika skattesatser. På lång sikt kommer den offentliga nettoskulden att sjunka mot noll som andel av BNP, eftersom nettoskulden är oförändrad samtidigt som BNP ökar. Denna finanspolitik är med andra ord långsiktigt hållbar.

Ett tredje finansieringsalternativ är att omedelbart anpassa skatterna till den nivå där långsiktig balans uppnås, vilket illustreras av inkomstkvot 3 i diagram 2:1. Teoretiskt är detta alternativ bättre än alternativ 2 eftersom stabila skattesatser av effektivitetsskäl är att föredra framför årliga förändringar²¹. Stabila makroekonomiska villkor reducerar risktagandet i investeringar och andra typer av ekonomiska beslut, vilket leder till högre effektivitet och högre ekonomisk tillväxt.

²¹ Inkomstkvoten i diagram 2:1 har ett stiliserat utseende. I verkligheten ger oförändrade skattesatser upphov till en varierande skattekvot, se diagram 3:7 i avsnitt 3.1.3.

Diagram 2:2



Alternativ 3 ger inledningsvis överskott i de offentliga finanserna när inkomsterna överstiger utgifterna. Överskotten vänds med tiden till underskott när utgifterna växer. Den skattenivå som ger en på lång sikt oförändrad skuldkvot bestäms så att överskotten är lika med underskotten, det vill säga så att $A = B$ i diagram 2:2. I detta fall kommer skuldkvoten att minska under den inledande perioden med överskott, för att därpå på nytt öka så att den på sikt når samma nivå som i utgångsläget. Eftersom skuldkvoten på lång sikt är densamma som i utgångsläget är även denna finanspolitik långsiktigt hållbar. Det nuvarande överskottsmålet bygger på denna tanke, beräknat fram till 2050.

Genom att höja skatterna redan innan utgifterna stiger är det möjligt att på sikt finansiera en given utgiftskvot med en något lägre skattekvot. Inkomstkvoten i alternativ 3 är på sikt lägre än inkomstkvoten i alternativ 2, som är lika med utgiftskvoten. Ju längre man väntar med att höja inkomsterna till en nivå som är långsiktigt hållbar, desto högre skatter måste tas ut på lång sikt. Eftersom skatternas samhällsekonomiska kostnader kan antas stiga mer än proportionellt mot skattesatsernas nivå är detta ytterligare ett argument för alternativ 3.

Förutom dessa två effektivitetsargument är fördelningseffekterna av alternativ 3 att föredra framför 2 enligt regeringen.²² Alternativ 2 innebär en lägre beskattning i dag av de individer som i morgon kommer att vara i behov av äldreomsorg och sjukvård. I alternativ 3 får dessa personer i högre grad bidra till finansieringen av morgondagens utgifter genom högre skatter i dag. Genom att både skattesatser och tjänsteutbud är oförändrat över tiden får individer i olika generationer samma

²² Se avsnitt 1.3.1 i finansplanen till budgetproposition för 2007.

nettoutbyte av den offentliga sektorn. Överskottsmålet bidrar därmed till en jämnare inkomstfördelning mellan olika generationer.²³

Ett högt sparande i den offentliga sektorn de närmaste cirka tio åren förbättrar därmed enligt regeringen möjligheterna att ge framtida generationer samma utbud av välfärdstjänster som dagens generation²⁴. Regeringens beräkningar visar att om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt uppgår till 1 procent av BNP fram till 2015 kan dagens standard i de skattefinansierade välfärdssystemen upprätthållas med ett därefter oförändrat skatteuttag utan att skuldutvecklingen blir ohållbar på längre sikt²⁵.

Samma inkomstfördelning mellan generationerna som i alternativ 3 skulle i princip kunna uppnås även med balans i de offentliga finanserna om brukaravgifterna höjdes i framtiden. En sådan lösning innebär att det offentliga sparandet blir lägre de närmaste åren, samtidigt som en mindre andel av de offentliga inkomsterna på sikt skulle bestå av skatter. Om vård och omsorg i högre grad ska finansieras av dem som utnyttjar dessa tjänster, bör i stället hushållen höja sitt sparande för att finansiera de framtida avgiftshöjningarna. Hittills har det dock varit svårt att skapa politisk acceptans för en sådan lösning, bland annat eftersom den kan förväntas leda till en mer ojämn inkomstfördelning inom varje enskild åldersgrupp.

²³ Se även "Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat", rapport till Expertgruppen för studier i samhällsekonomi 2006:6.

²⁴ Se avsnitt 1.3.1 i finansplanen till budgetproposition för 2007.

²⁵ Se avsnitt IX i det svenska konvergensprogrammet, december 2006.

3 Redovisningen av finanspolitikens hållbarhet

3.1 Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet

Regeringen publicerar årligen bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i ett särskilt avsnitt i budgetpropositionen. Samma underlag som föreläggs riksdagen används sedan i det konvergensprogram som sänds till EU. Även om underlaget är detsamma är redovisningen av beräkningsförutsättningarna mer utförlig i konvergensprogrammen. Av detta skäl utgår den beskrivning av beräkningarna som görs i denna granskning i huvudsak från konvergensprogrammen.

Sverige lämnar ett konvergensprogram till EU och till Rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofinrådet) varje höst. Det första konvergensprogrammet lämnades 1998. Varje EU-land som står utanför valutaunionen lämnar en redogörelse av inriktningen på den ekonomiska politiken inom ramen för EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Länder inom stabilitets- och tillväxtpakten har åtagit sig att sträva efter budgetbalans på medellång sikt. Det övergripande syftet med konvergensprogrammen är att säkerställa sunda offentliga finanser. De innehåller en redovisning av den makroekonomiska utvecklingen och en redogörelse av hur denna förhåller sig till de krav som ställs på medlemmar av den europeiska gemenskapen. De första åren låg tonvikten i konvergensprogrammen på inriktningen av den ekonomiska politiken de kommande åren. De präglades med andra ord av ett kortsiktigt perspektiv. Utvecklingen av de offentliga finanserna på lång sikt har dock gradvis fått allt större vikt i redovisningen av den ekonomiska politikens inriktning. När stabilitets- och tillväxtpakten reformerades 2005 gavs denna fråga ökad betydelse.

Regeringen har valt att belysa finanspolitikens hållbarhet fram till 2050. Det hållbarhetskriterium som används är att statsskulden som andel av BNP 2050 inte ska vara högre än den var ett givet referensår. Detta referensår har inte alltid varit detsamma. I KP2004 används skuldkvotens nivå 2003 som referens, i KP2005 nivån 2000 och i KP2006 2005 års nivå. Om statsskuldskvoten slutåret är lägre än referensåret anses framtida generationer få en minst lika gynnsam offentligfinansiell situation som dagens generationer,

vilket enligt regeringen är detsamma som att den förda politiken är långsiktigt hållbar. Även detta hållbarhetskriterium bygger på tanken att framtida inkomster och utgifter ska vara lika stora. I detta fall inte över en oändlig tidshorisont utan nuvärdet av utgifterna ska balanseras av lika stora inkomster över något mindre än 45 år. Valet av tidsperiod motiveras av att den är överblickbar, samtidigt som den är tillräckligt lång för att huvuddelen av de förväntade demografiska förändringarna ska hinna äga rum. Målet kompliceras av att det är utvecklingen av statsskulden som är målsatt och att denna i första hand påverkas av statsbudgetens saldo. Utvecklingen i övriga delar av offentlig sektor, pensionssystemet och kommunsektorn kommer då in i målfunktionen på ett mer indirekt sätt.

3.1.1 *Framskrivningsprinciper och hållbarhetskriterium*

Regeringens hållbarhetsberäkningar i konvergensprogrammen utgår normalt från den kortsiktsprognos och medelfristiga kalkyl som redovisas i den senast publicerade ekonomiska propositionen. Denna utveckling de närmaste 4–5 åren redovisas i bilagan "Svensk ekonomi" i budget- och vårpropositionerna. Den medelfristiga kalkylen förlängs med en framskrivning där befolkningsstatistik är ett viktigt underlag. Det demografiska underlag som använts är normalt den senaste befolkningsprognos som presenteras av Statistiska centralbyrån.

Regeringens tankar kring hållbarhetsberäkningarna har ändrats under åren. Det gäller såväl principer för framskrivningarna av inkomster och utgifter, hur dessa redovisas, som de kriterier som används för att bedöma finanspolitikens hållbarhet. I detta avsnitt görs en kortfattad genomgång av beräkningsförutsättningar, redovisningsprinciper och hållbarhetskriterier i konvergensprogrammen för åren 2000–2006. Några av de viktigaste iakttagelserna sammanfattas i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Redovisning av långsiktig hållbarhet i de svenska konvergensprogrammen

	KP2000	KP2001	KP2002	KP2003	KP2004	KP2005	KP2006
Hållbarhetsindikator	Konsoliderad bruttoskuld	Finansiellt sparande	Konsoliderad bruttoskuld, nettoskuld		Statsskuld		
Hållbarhetskriterium	Se text				Skuldkvoten 2050 lägre än skuldkvoten referensåret		
Referensår				2003	2000	2005
Underlag	Anges ej	VP2001	Medelfristig kalkyl i BP2003	Medelfristig kalkyl i BP2004	Medelfristig kalkyl i BP2005	Medelfristig kalkyl i BP2006	Medelfristig kalkyl i BP2007
Redovisas makroekonomiska beräkningsförutsättningar?	Nej	Ja					
Arbetskraftsdeltagande	Kommenteras ej		Oförändrat arbetskraftsdeltagande för alla åldersgrupper efter 2004	Skillnader i sysselsättningsgrad och arbetslöshet mellan individer födda i Sverige och utomlands minskar med 1/3 t.o.m. 2020			
Framskrivningsprincip för offentlig konsumtion	Konsumtionen ökar med 0,5 procent per år	Konsumtionsutgifterna ökar i takt med hushållens genomsnittliga konsumtionsutgifter	Konsumtion per brukare ökar med 1/3 procent per år i volym	Oförändrad konsumtion per brukare			
Framskrivningsprincip för offentliga transfereringar	Kommenteras ej	Ökar i takt med hushållens genomsnittliga konsumtionsutgifter	Följer prisutvecklingen med ett tillägg motsvarande 75 procent av reallöneutvecklingen	Följer löneutvecklingen			
Hållbarhetsomdöme	Minskning av den offentliga sektorns skuldsättning t.o.m. 2015 skapar förutsättningar för att hantera demografiska påfrestningarna	Sal doför-sämring och skuldökning blir begränsad efter 2015	Utvecklingen tyder på långsiktigt stabila finanser		Hållbarhetskriteriet uppfyllt		

KP1998 och KP1999

Det första konvergensprogrammet publicerades i december 1998 och uppdaterades året därpå. Det innehåller regeringens bedömning av den ekonomiska politiken i ett medelfristigt perspektiv. Inga bedömningar av de offentliga finansernas långsiktiga utveckling redovisas. I KP1998 nämns emellertid att den offentliga nettoställningen behöver stärkas inför den kommande belastningen av en ökad andel äldre i befolkningen. Detta anges som ett motiv till att den offentliga sektorns sparande ska uppgå till 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

KP2000

I KP2000 redovisar regeringen för första gången långsiktiga beräkningar av de offentliga finansernas utveckling. Något explicit kriterium för hållbarhet redovisas dock inte. Utvecklingen åskådliggörs i diagram som visar de offentliga utgifternas utveckling samt den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld åren 2000–2050. Regeringen lyfter fram överskottsmålets betydelse för att finanspolitiken ska vara hållbar och bedömer att de framtida demografiska påfrestningarna kan hanteras om överskottsmålet upprätthålls fram till 2015. Samtidigt finns det ett utrymme för ökade utgifter samt för en viss ökning av skuldkvoten. Det framgår inte exakt vilket underlag denna bedömning vilar på. Regeringen redovisar inte några makroekonomiska beräkningsförutsättningar. Detta konvergensprogram är ett undantag från regeln att de långsiktiga beräkningarna först redovisas för riksdagen, eftersom inga långsiktiga beräkningar presenteras i ett budgetdokument före VP2001.

KP2001

De långsiktiga beräkningarna i KP2001 utgår enligt regeringen från medelfristberäkningarna i VP2001 och KP2000. De sägs även bygga på senare underlag som inte specificeras närmare. I VP2001 redovisar regeringen för första gången den offentliga bruttoskuldens utveckling i ett 30-årigt tidsperspektiv, 2000–2030, i ett budgetdokument. I KP2001 finns en demografisk framskrivning av de offentliga utgifterna samt av det finansiella sparandet 2000–2050. Regeringen bedömer att nettoskulden kommer att börja öka efter 2015, men att ökningen blir begränsad. Regeringen poängterar att beräkningarna är känsliga för ett antal beräkningsförutsättningar, bland annat den ekonomiska tillväxten och standardföljsamheten i offentliga utgiftssystem, och därför är behäftade med stor osäkerhet. Någon känslighetsanalys redovisas emellertid inte.

KP2002

Regeringen har sedan detta konvergensprogram redovisat skuldutvecklingen fram till 2050 som en indikator på finanspolitikens hållbarhet. Under 2002 och 2003 förekommer dock inget tydligt hållbarhetskriterium, utan skuldutvecklingen sägs endast vara hållbar. I samtliga konvergensprogram från och med 2002 redovisas framskrivningar av det finansiella sparandet, den konsoliderade bruttoskulden och nettoskulden till och med 2050. Regeringen bedömer att bruttoskulden stabiliseras på cirka 30 procent av BNP och konstaterar att detta ger en betryggande marginal till stabilitetspaktens referensvärde. Nettoskulden är negativ under hela kalkylperioden och regeringen bedömer därmed att finanspolitiken är långsiktigt hållbar.

I BP2003 redovisar regeringen ett alternativt scenario för utvecklingen av bruttoskulden. I stället för ett antagande om att överskottsmålet upprätthålls till och med 2015 antas att de offentliga finanserna är i balans mellan 2005 och 2015. Det lägre sparandet i det alternativa scenariot skapar ett reformutrymme men leder samtidigt till att skuldkvoten inte sjunker lika snabbt som i basalternativet. Skillnaden i skuldkvot mellan de två beräkningarna växer över tiden. Skuldkvotsutvecklingen i det alternativa scenariot visar enligt regeringen att den finanspolitik som förs i det alternativa scenariot inte är långsiktigt hållbar.

KP2003

I KP2003 kommenteras både brutto- och nettoskuldens utveckling under beräkningsperioden. Regeringen bedömer att finanspolitiken är långsiktigt hållbar eftersom både brutto- och nettoskulden som andel av BNP ligger på lägre nivåer i slutet av perioden än i "utgångsläget". Detta redovisas i ett diagram som beskriver skuldutvecklingen för perioden 2000–2050. Motsvarande bedömning återfinns även i BP2004: "Gemensamt för samtliga skuldmått är att de i slutet av beräkningsperioden ligger på en lägre nivå än vid dess början"²⁶. Varken det referensår som skuldkvoten slutåret jämförs med eller skuldkvotens exakta nivå anges tydligt i texten.

KP2004

I KP2004 definierar regeringen för första gången ett explicit hållbarhetskriterium. Finanspolitiken är hållbar om statsskulden som andel av BNP 2050 inte är högre än den var 2003. Regeringen väljer därmed att fokusera på statsskulden efter att tidigare ha redovisat utvecklingen för flera skuld-

²⁶ Prop. 2003/04:1, bilaga 2, s. 82.

mått. Statsskulden är statens utestående skuld, till skillnad från den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som även omfattar kommunsektorns och pensionssystemets skulder justerat för interna fordringar. Regeringen motiverar valet av sista beräkningsår med att denna tidsperiod är överblickbar, samtidigt som den är tillräckligt lång för att huvuddelen av de förväntade demografiska förändringarna ska hinna äga rum. Statsskuldkvoten illustreras i ett diagram för perioden 2000–2050. I KP2004, KP2005 och KP2006 redovisas inte statsskuldkvotens nivå i tabellform, vilket är fallet i budgetpropositionerna.

KP2005

I KP2005 använder sig regeringen av ett nytt referensår för att bedöma finanspolitikens hållbarhet. Regeringen bedömer nu att finanspolitiken är långsiktigt hållbar om statsskuldkvoten 2050 beräknas vara lägre än den var 2000. Regeringen kommenterar att skuldkvotens uppgång under den senare delen av beräkningsperioden indikerar att det kan uppkomma hållbarhetsproblem efter 2050. Någon beskrivning av hur detta ska hanteras och eventuella konsekvenser för dagens politik finns inte. Statsskuldkvoten redovisas nu för första gången i tabellform, men ingen jämförelse görs med föregående års konvergensprogram. Därmed finns inte heller några förklaringar till skillnader i resultaten.

KP2006

Tankeramen kring hållbarhetsbedömningen i KP2006 är i allt väsentligt densamma som i KP2004 och KP2005. Det är statsskuldkvotens utveckling som är en indikator på om finanspolitiken är hållbar, och redovisningen av beräkningarnas upplägg och de antaganden som görs är i stort sett densamma som i de två tidigare hållbarhetsbedömningarna. En skillnad är att regeringen väljer att byta det referensår med vilken statsskuldkvotens nivå 2050 jämförs. Regeringen använder denna gång skuldkvoten 2005 i stället för skuldkvoten 2000. Denna förändring kommenteras eller motiveras inte trots att statsskulden som andel av BNP ligger nära 10 procentenheter lägre 2005 än 2000. Bytet av referensår innebär med andra ord en avsevärd skärpning av regeringens hållbarhetskriterium.

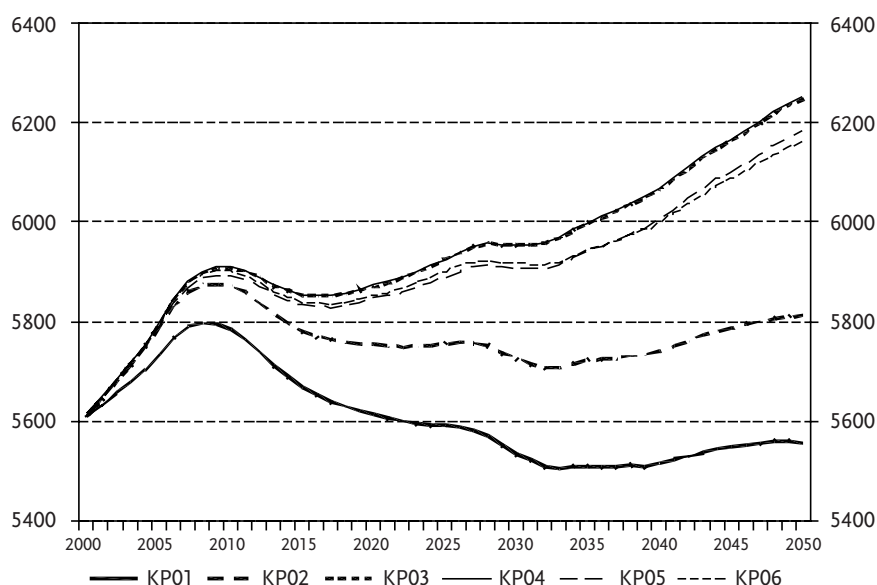
3.1.2 Makroekonomiska beräkningsförutsättningar

Av de alternativa utvecklingsförlopp som beskrivs i avsnitt 4 och appendix 1 framgår att beräkningsförutsättningarna är mycket viktiga för bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. I detta avsnitt beskrivs hur ett antal viktiga beräkningsförutsättningar varierat i de olika konvergensprogrammen. De beräkningsförutsättningar som presenteras har inte publicerats i konvergensprogrammen på samma utförliga sätt som görs här, utan genomgången bygger på underlag som Finansdepartementet ställt till Riksrevisionens förfogande. Ett antal diagram visar utvecklingen från 2010 till 2050. Valet av denna tidsperiod har gjorts för att inte de redovisade utvecklingarna ska påverkas av variationer i konjunkturprognoser och medelfristiga kalkyler. Utvecklingen från 2010 och framåt påverkas enbart av antagandena i de långsiktiga framskrivningarna i samtliga konvergensprogram. Genomgången visar att beräkningsförutsättningarna skiljer sig åt i olika beräkningar utan att skillnaderna och dess effekter redovisas på ett tydligt sätt.

Arbetsmarknaden

Regeringens bedömning av utvecklingen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar bygger på antaganden om köns-, ålders- och ursprungspecifika arbetsmarknadsdata i kombination med befolkningsprognosen. Antaganden vad gäller främst de utrikesföddas arbetskraftsutbud har förändrats över tiden. Diagram 3.1 visar hur SCB:s prognos för antalet personer i yrkesverksam ålder ändrats mellan olika konvergensprogram.

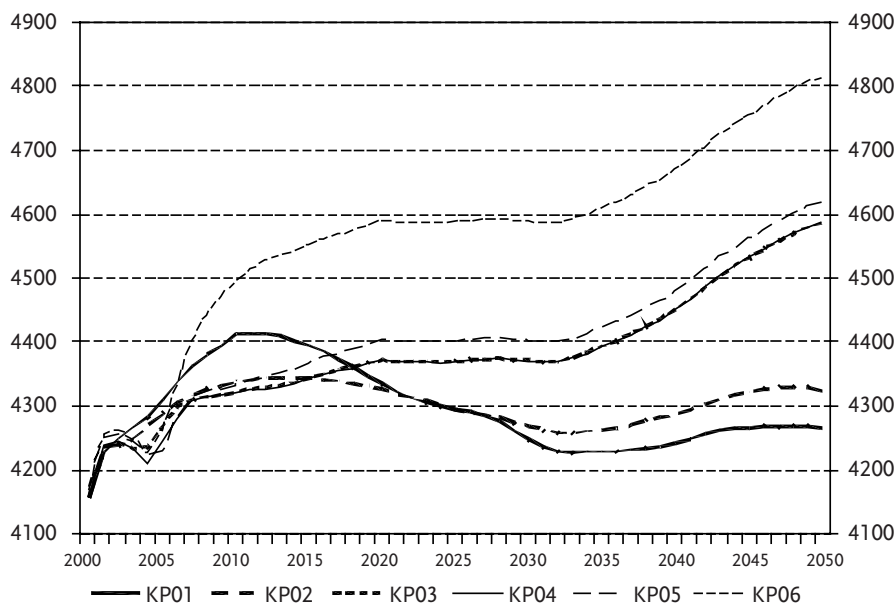
Diagram 3.1 Befolkningen i åldrarna 16–64 år, tusental personer



I de befolkningsprognoser som användes för KP2001 och KP2002 utvecklades antalet personer i yrkesverksam ålder svagare. I KP2001 förutses befolkningen mellan 16 och 64 år öka med cirka 200 000 personer mellan 2000 och 2008. Därefter minskar den för att på sikt hamna på en något lägre nivå än utgångsåret. I KP2002 har prognosen reviderats upp så att befolkningsökningen mellan 2000 och 2010 blir mer bestående. Prognoserna i de fyra senaste konvergensprogrammen är mer likartade och ytterligare något mer optimistiska. Här ökar antalet personer på sikt med cirka 600 000 personer. Antalet personer i yrkesverksam ålder har med andra ord gradvis reviderats upp, även om prognosen i KP2005 och KP2006 är något svagare än de två föregående konvergensprogrammen. Tilläggas kan att revideringarna i prognosen för antalet äldre personer är mindre. Antalet personer över 65 år 2050 ökar med cirka 150 000 personer mellan KP2001 och KP2006, och antalet personer över 80 år ökar med cirka 30 000 personer. Försörjningsbördan har således blivit något lättare med tiden.

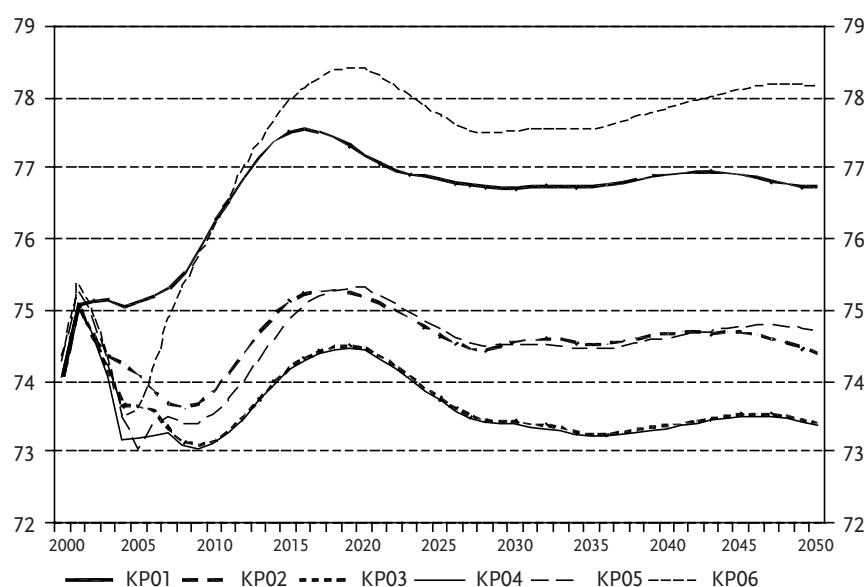
Färre personer i yrkesverksam ålder gör att sysselsättningen också är lägre i de första två konvergensprogrammen. Bland de fyra övriga konvergensprogrammen, med en relativt likartad bild av befolkningsutvecklingen, ger KP2006 en mer optimistisk bild av sysselsättningsutvecklingen, framför allt under de närmaste åren, se diagram 3.2. Om enbart perioden 2010–2050 betraktas varierar sysselsättningens förändring mellan cirka 150 000 färre sysselsatta i KP2001 och närmare 300 000 fler i KP2006.

Diagram 3.2 Antal sysselsatta, tusental personer



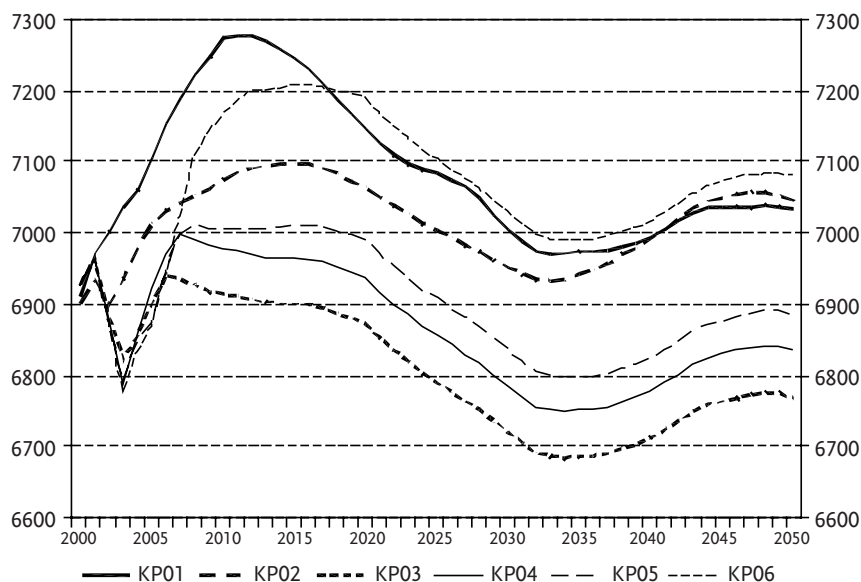
Om antalet sysselsatta sätts i relation till befolkningen framgår variationerna tydligare. Andelen sysselsatta ökar till den högsta nivån i KP2006 och ligger på lång sikt kring 78 procent av befolkningen. Eftersom få personer är sysselsatta i åldersgruppen 16–19 år innebär det att andelen sysselsatta i åldrarna 20–64 år permanent kommer att ligga en bit över 80 procent, det tidigare sysselsättningsmålet. Eftersom den långsiktiga framskrivningen börjar vid olika tidpunkter i de olika konvergensprogrammen är det svårt att avgöra i diagrammet hur stor del av sysselsättningsökningen som sker i kortsiktsprognosen och den medelfristiga kalkylen, respektive i den långsiktiga framskrivningen. Uppgången i den långsiktiga framskrivningen är dock störst i KP2001 och KP2006, cirka 2,5 procentenheter, och minst i KP2002, KP2003 och KP2004, cirka 1,3 procentenheter. I KP2005 ökar andelen sysselsatta med cirka 2 procentenheter på lång sikt.

Diagram 3.3 Andel sysselsatta i befolkningen 16–64 år



För antalet arbetade timmar är inte bara sysselsättningen viktig, utan också medelarbetstiden. I KP2001 och KP2002 antas det genomsnittliga antalet arbetstimmar per sysselsatt vara oförändrat i den långsiktiga framskrivningen. Från och med KP2003 antas medelarbetstiden minska med 0,2 procent per år. Det får till följd att antalet arbetade timmar på lång sikt ligger på den högsta nivån i KP2001 och KP2002, där medelarbetstiden är oförändrad, och i KP2006 där sysselsättningsgraden är högst, se diagram 3.4.

Diagram 3.4 Arbetade timmar, miljoner



Skillnaderna i bedömningen av det framtida arbetskraftsutbudet beror både på att olika befolkningsprognoser och olika antaganden om arbetskraftsdeltagande i olika åldersgrupper använts. Som framgår av känslighetsanalysen i appendix 1 och avsnitt 4 är dessa skillnader betydelsefulla för beräkningsresultaten. I regeringens redovisningar saknas dock genomgående en redogörelse för hur antagandena ändrats sedan föregående framskrivning, motiven till ändringarna och effekten av dem.

Produktion och konsumtion

Arbetskraftsutbudet i kombination med produktivitetstillväxten bestämmer de framtida tillväxtmöjligheterna. Tillväxten i produktion och konsumtion varierar relativt mycket i de långsiktiga framskrivningarna, se tabell 3.2. Snabbast ökar BNP i KP2006, där BNP är drygt 110 procent högre 2050 än 2010. I KP2001 bedöms produktionsökningen under samma tidsperiod stanna vid cirka 75 procent. Skillnaderna förklaras endast i mindre utsträckning av olika arbetskraftsutbud, utan i första hand av olika antaganden om produktivitetstillväxten i näringslivet. Antalet arbetade timmar är oförändrat eller sjunker marginellt mellan 2010 och 2050.

Tabell 3.2 Tillväxt 2010–2050, index 2010 = 100

Konvergensprogram	Arbetade timmar	Produktivitet näringslivet	BNP	Privat konsumtion	Offentlig konsumtion
KP2001	97	214	174	188	126
KP2002	100	239	197	250	138
KP2003	98	234	195	241	122
KP2004	98	239	198	239	122
KP2005	98	255	207	238	124
KP2006	99	255	212	263	125

Hushållens konsumtion ökar snabbare än BNP i samtliga beräkningar. Konsumtionsmöjligheterna ökar snabbast i det senaste konvergensprogrammet. Den offentliga konsumtionen, som beräknas utifrån befolkningens storlek och ålderssammansättning, uppvisar ett mer enhetligt förändringsmönster efter 2010. Volymökningen ligger vanligen kring cirka 25 procent, utom i KP2002 där standarden ökar utöver demografin, vilket ger en ökning med nära 40 procent. Ett skäl till att både offentlig och privat konsumtion ökar snabbt i KP2002, trots att BNP växer i mer beskedlig takt, är att utrikesbalansen skiljer sig åt i de olika konvergensprogrammen. I KP2002 försämras bytesbalansen mer än i övriga konvergensprogram eftersom en större del av konsumtionen importeras. Något motiv till detta redovisas inte.

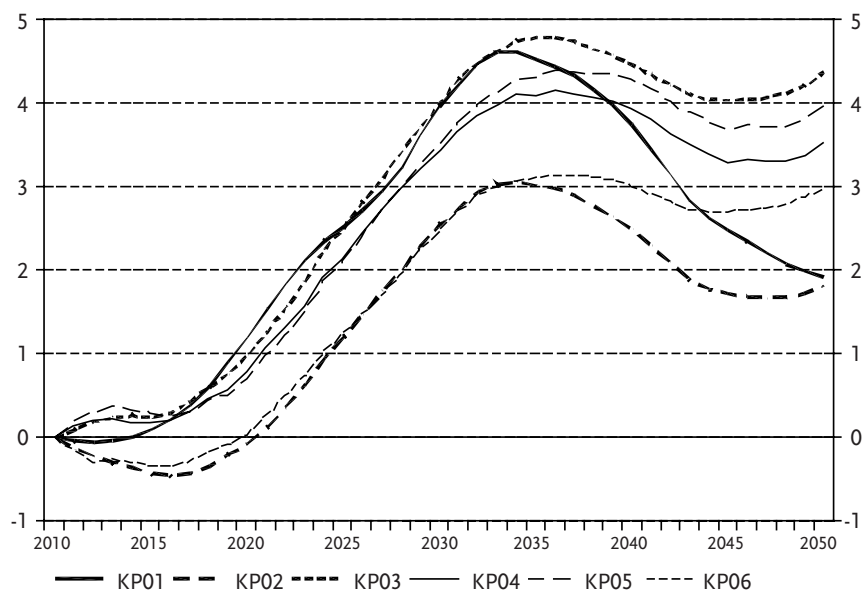
3.1.3 Offentligfinansiella beräkningsresultat

Offentliga utgifter

De primära utgifternas²⁷ långsiktiga utveckling bygger på befolkningsstrukturens förändring. Utvecklingen är i stora drag likartad i konvergensprogrammen. I början av perioden antas utgiftstrycket vara begränsat för att sedan öka från 2015 fram till omkring 2035. Utgiftskvoten ökar med 3–4,5 procentenheter under denna tidsperiod, se diagram 3.5, för att därefter plana ut och falla något. Detta beror huvudsakligen på ökade utgifter för sjukvård och äldreomsorg. De variationer i utgiftskvotens utveckling som finns, förklaras sannolikt till stor del av skillnader i det demografiska underlaget och olika principer för standardsäkring av transfereringar och den offentliga konsumtionen, se tabell 3.1. KP2006 uppvisar en av de minsta uppgångarna i utgiftskvoten, cirka en procentenhet mindre än i KP2005.

²⁷ För en definition av primära utgifter se ordförklaringen i appendix 2.

Diagram 3.5 Primära offentliga utgifter, procent av BNP, förändring jämfört med 2010

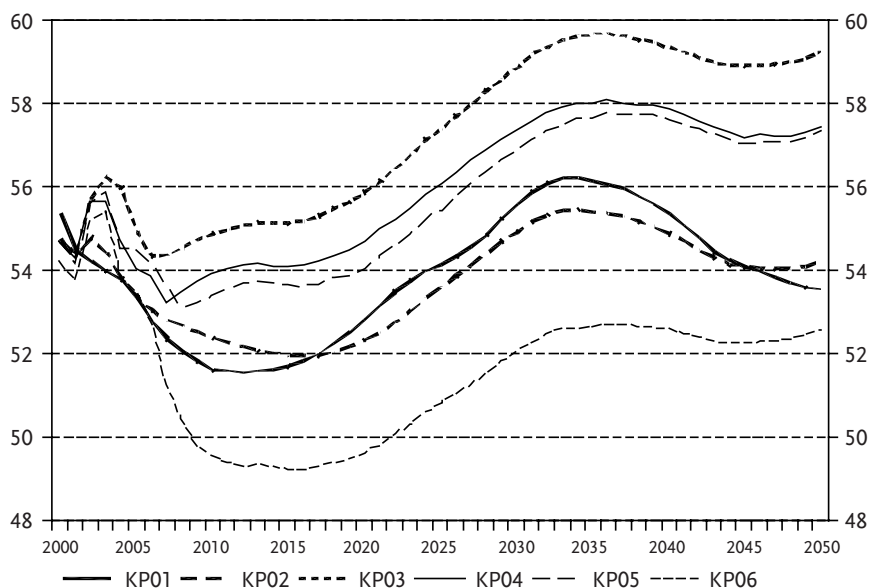


Till en del beror det på att pensionsutgifterna är felaktigt låga i KP2006²⁸. På lång sikt skiljer sig förändringen av utgiftskvoten med drygt 2 procentenheter.

Skillnaden i långsiktig utgiftsnivå beror till största delen på utvecklingen under kortsiktsprognosen och den medelfristiga kalkylen. Nivåmässigt är den långsiktiga utgiftskvoten lägst i KP2006 och högst i KP2002. Skillnaden är så mycket som cirka 7 procentenheter. Mellan KP2005 och KP2006 sjunker den långsiktiga utgiftskvoten med drygt 4 procentenheter. Tre fjärdedelar av denna skillnad uppkommer före 2010, se diagram 3.6.

²⁸ Se kommentar till tabell B.2, sidan 49 i KP2006.

Diagram 3.6 Primära offentliga utgifter, procent av BNP



En stor del av utgiftskvotens nedgång fram till 2010 i KP2006 beror på lägre transfereringar. Hushållstransfereringarna förväntas minska med närmare 3 procentenheter av BNP mellan 2004 och 2009, medan nedgången under samma tidsperiod i KP2005 endast är 1 dryg procentenhet. Det är arbetsmarknadsrelaterade och hälsorelaterade transfereringar som står för merparten av nedgången mellan de två konvergensprogrammen.

Även för den offentliga konsumtionen finns skillnader mellan de olika beräkningarna. Mellan de två framskrivningar som har de största skillnaderna i konsumtionsutgifternas förändring från 2010 till 2050 skiljer det cirka 2 procentenheter.

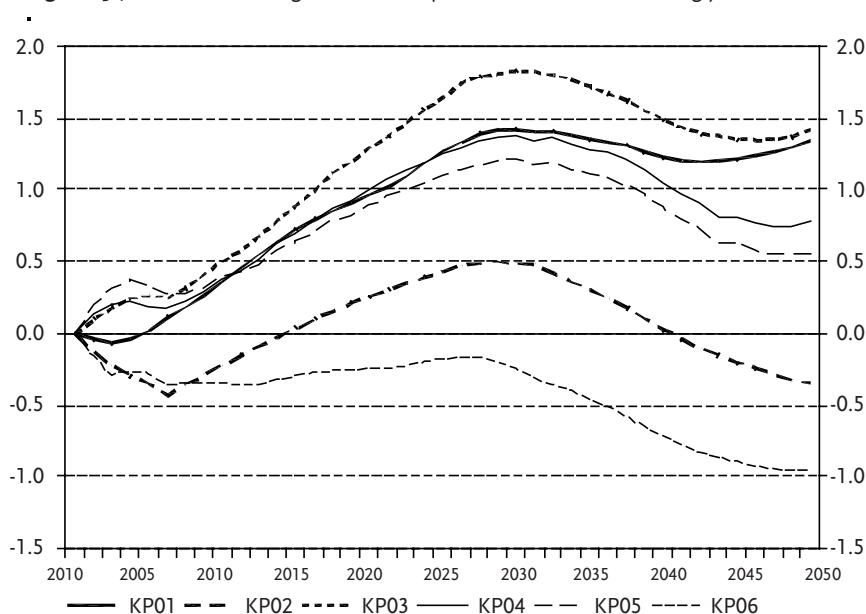
De förändringar i utgiftskvotens nivå som uppkommer under kortsiktsprognoisen och den medelfristiga kalkylen består vanligtvis under hela framskrivningsperioden. Skillnaden i utgiftskvotens nivå reser frågan om innebörden av begreppet "oförändrad standard". Bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är starkt beroende av i vilken utsträckning olika transfereringssystem utnyttjas, och variationen exempelvis i antalet sjukdagar de senaste åren är därför betydelsefull för resultatet. Om antalet sjukdagar per sysselsatt skrivs fram från en hög nivå kommer de långsiktiga kostnaderna för programmet att bli högre än om de skrivs fram från en låg nivå. I det första fallet kommer utnyttjandet i all framtid att vara högt, i det sistnämnda lågt, och i båda fallen betecknas det som en "oförändrad standard". Ohälsotalet²⁹ ökade från 33,6 dagar 1998 till 43,2 dagar 2003 och föll sedan till 39,9 dagar 2006. Den stora variationen mellan olika framskrivningar gör att dessa möjligen bör göras utifrån ett "normalt" utnyttjande, och att

²⁹ Ohälsotalet anger det genomsnittliga antalet utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, förtidspension och sjukbidrag från socialförsäkringen per försäkrad person och år.

den långsiktiga utvecklingen bör konvergera till denna nivå. Till skillnad mot arbetslöshetsförsäkringen, där utnyttjande baseras på konvergens till en jämktsarbetslöshet, görs ingen sådan bedömning för sjukförsäkringen.

Offentliga inkomster

Diagram 3.7 Primära offentliga inkomster, procent av BNP, förändring jämfört med 2010



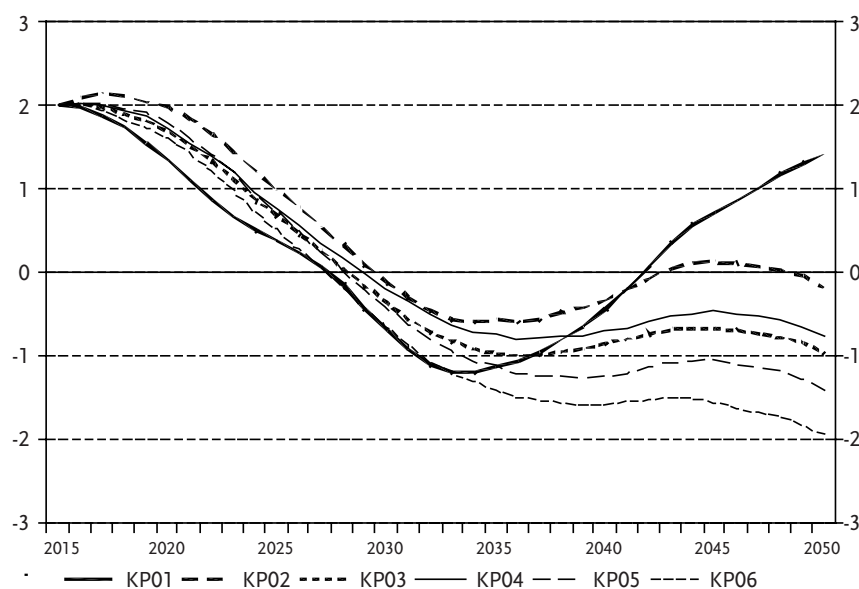
De offentliga inkomsterna som andel av BNP ökar inte lika mycket som utgiftskvoten efter 2010. I KP2006 är inkomstkvoten lägre än 2010 års nivå varje år därefter. I KP2002 ökar den med ca 1,5 procentenheter, se diagram 3.7. Att inkomstkvoten inte ökar på samma sätt som utgiftskvoten förklaras av att skattesatserna är oförändrade efter 2015, och att skatteinkomsterna därefter endast ökar i takt med skatteunderlagen. Om man tittar på de justeringar av skattekvoten som görs fram till 2015 för att uppnå överskotts-målet visar det sig att det finns ett besparingsbehov i KP2003, KP2004 och KP2005. I KP2004 är besparingsbehovet drygt 1 procent av BNP. I KP2002 och KP2006 finns däremot ett reformutrymme.

Som man kan vänta sig är rangordningen för inkomstkvoternas långsiktiga nivå, med något undantag, densamma som för utgiftskvoterna. 2050 är skillnaden i den primära inkomstkvotens nivå cirka 8 procentenheter. Mellan bedömningarna i KP2005 och KP2006 minskar den långsiktiga inkomstkvotens nivå med cirka 5 procentenheter. Skattekvoten ökar med nästan 2,5 procentenheter efter 2010 i vissa KP. Undantaget är KP2006 där skattekvoten på sikt inte ökar med mer än 0,5 procentenheter.

Offentligt sparande och skuldtutveckling

Det finansiella sparandet är nettot av samtliga offentliga inkomster och utgifter. Om utgifterna är större än inkomsterna är sparandet negativt. Fram till 2015 upprätthålls överskottsmålet i alla konvergensprogram. Skattesatserna justeras så att sparandet motsvarar 2 procent av BNP.

Diagram 3.8 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn, procent av BNP

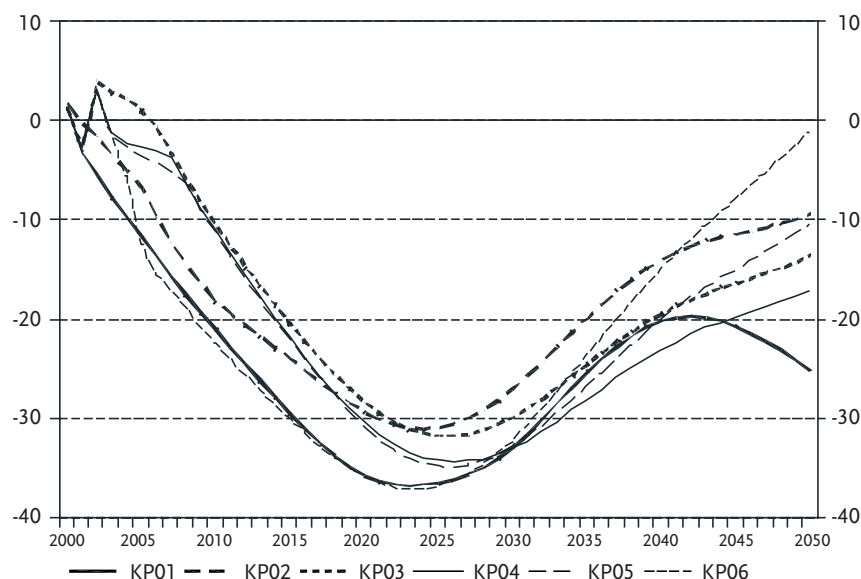


Efter 2015 är skattesatserna oförändrade och sparandet försämras när utgifterna växer snabbare än inkomsterna. I samtliga framskrivningar försämras sparandet som andel av BNP med 2,5–3,5 procentenheter fram till 2035, se diagram 3.8. Därefter planar sparandet ut på den nya nivån eller förbättras något. En intressant iakttagelse är att sparandets nivå 2050 har blivit lägre och lägre för varje konvergensprogram. I det senaste konvergensprogrammet, KP2006, förbättras sparandet endast marginellt efter 2035 innan det åter igen försämras.

Sparandet påverkar i sin tur den offentliga sektorns nettoställning. Under de närmaste åren med överskott blir skuldkvoten negativ, de finansiella tillgångarna är då större än skulderna i offentlig sektor, se diagram 3.9. När underskotten växer på sikt minskar tillgångarna åter som andel av BNP. För alla konvergensprogram gäller att det höga sparandet i början av perioden får den offentliga nettoställningen att nå över 30 procent av BNP. I KP2001 är sparandet så starkt att det räcker till att stabilisera de finansiella nettotillgångarna som andel av BNP och på lång sikt åter få dem att öka. Den offentliga sektorns nettotillgångar sjunker i denna beräkning endast något år under 20 procent av BNP efter 2010. . I övriga beräkningar minskar netto-

tillgångarna monotont efter 2025, men skulderna blir i inget fall större än tillgångarna före 2050. KP2006 är den enda beräkning där nettotillgångarna 2050 som andel av BNP är mindre än 2005. Med en korrekt beräkning av pensionsutgifterna³⁰ skulle sannolikt den offentliga sektorns nettoställning 2050 vara negativ och sämre än 2000.

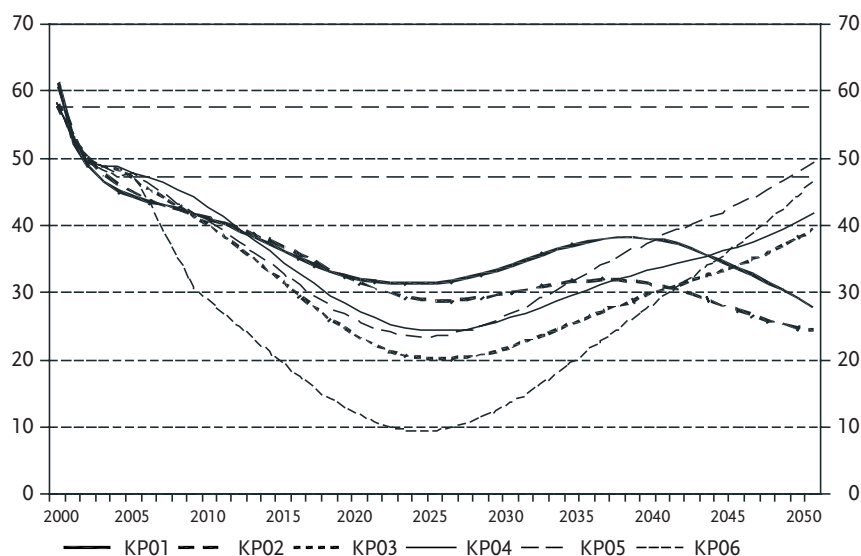
Diagram 3.9 Den offentliga sektorns nettoskuld, procent av BNP



Statsskulden som andel av BNP uppvisar en något annorlunda utveckling än nettoskulden. Även här sjunker skuldkvoten snabbt fram till omkring 2025 och vänder sedan uppåt, se diagram 3.10. I de två första konvergensprogrammen, KP2001 och KP2002, är sparandet i staten tillräckligt högt för att skuldkvoten på lång sikt ska stabiliseras kring cirka 30 procent av BNP. I övriga scenarier ökar den monotont efter 2025. Nivåmässigt når inte statsskuldkvoten 2050 upp till nivån 2000 i någon av beräkningarna. Däremot hamnar statsskuldkvoten i KP2005 över nivån 2005 som används som referensår i KP2006. I KP2006 hamnar skuldkvoten strax under denna nivå, men det beror i stor utsträckning på de försäljningsinkomster som sänker skuldkvoten kraftigt 2007–2009. Under tre år antas staten sälja aktier i statliga bolag för sammanlagt 150 miljarder kronor och amortera av statsskulden. Om statsskuldkvoten justeras för försäljningarna av dessa tillgångar (som inte påverkar finanspolitikens hållbarhet, se avsnitt 3.2.3), skulle statsskuldkvoten 2050 ligga över 2005 års nivå. Finanspolitiken är därmed ohållbar enligt regeringens definition.

³⁰ Pensionsutgifterna är underskattade i konvergensprogrammet för 2006, se fotnot 28.

Diagram 3.10 Statsskulden, procent av BNP



3.1.4 Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet – en sammanfattning

Sammanfattningsvis har de offentliga finansernas utveckling på lång sikt fått ett ökat utrymme i redovisningen av den ekonomiska politiken. Det sätt som finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bedöms på har samtidigt genomgått ett antal förändringar. Detta gäller både beräkningsförutsättningar, beräkningsprinciper och kriteriet för hållbarhet. Riksrevisionen har noterat följande brister i redovisningen.

Framskrivningsprinciperna för viktiga beräkningsförutsättningar som arbetskraftsutbudet, de offentliga transfereringarna och den offentliga konsumtionen har ändrats mellan beräkningarna. Trots att detta är av stor betydelse för resultaten (se diskussionen om känslighetsanalys i avsnitt 4 och appendix 1) redovisas och motiveras inte ändringarna på ett tydligt sätt, och effekterna av enskilda förändringar redovisas inte. Någon systematisk analys av hur känsligt omdömet om finanspolitikens hållbarhet är för olika beräkningsförutsättningar förekommer inte. Redovisningen av beräkningsförutsättningarna har dock förbättrats efterhand. Redovisningen är mer utförlig i de konvergensprogram som lämnats till EU än i budgetpropositionerna som lämnats till riksdagen.

Även kriteriet för vad som utgör en hållbar finanspolitik har varierat, för att vara relativt lika i de tre senaste konvergensprogrammen. Det referensvärde som använts för att ange en hållbar skuldkvotnivå har ändrats i varje beräkning. Skälen till dessa förändringar har inte angetts.

Regeringen har aldrig redovisat en kvantitativ bedömning av finanspolitikens hållbarhet, trots att underlaget för att göra det tas fram. I stället används kvalitativa uttryck som att skuldkvoten 2050 är ”lägre än” referensåret, eller att ”utvecklingen tyder på långsiktigt stabila finanser”. Uppgifter om statsskuldens nivå vid start- och slutår redovisas oftast endast i form av ett diagram. Avsaknaden av en kvantitativ redovisning, i kombination med att effekten av olika typer av förändringar inte redovisats, gör jämförelser av finanspolitikens hållbarhet över tiden mycket svåra.

3.2 Problem med regeringens hållbarhetsanalys

3.2.1 Valet av tidsperiod och hållbar skuldnivå

Regeringen har valt att undersöka om finanspolitiken är hållbar fram till 2050, en tidsperiod på drygt 40 år. En konsekvens av att tidsperioden begränsas är att ingenting sägs om utvecklingen efter slutåret. Av de hållbarhetsanalyser regeringen presenterat framgår dock att skuldkvoten ökar snabbt under slutet av framskrivningsperioden. Även om skuldkvoten 2050 ligger under den målsatta nivån är det uppenbart i de senare konvergensprogrammen att det inte kommer att vara fallet endast några år senare, se diagram 3.9 och 3.10 i avsnitt 3.1.3. Även storleken på underskotten de sista åren av beräkningsperioden indikerar att finanspolitiken är ohållbar, se diagram 3.8.

Sannolikt kommer inte heller den demografiska utvecklingen efter 2050 att förbättra situationen. Ju längre befolkningsprognoserna sträcker sig desto större är självfallet osäkerheten, men allt tyder på att den demografiskt betingade efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster kommer att fortsätta att öka efter 2050. Under åren efter 2050 kommer de stora kohorter som föddes under 1990-talets början att nå pensionsåldern. Antingen kommer skatterna att behöva höjas eller utgifterna sänkas efter 2050. I flera budgetpropositioner och konvergensprogram är detta också klart uttryckt i texten³¹.

Regeringen har aldrig definierat nivån på en hållbar statsskuldskvot. I de tre senaste beräkningarna refereras till skuldkvoten 2003, 2000 och 2005 som hållbar, utan att detta motiveras. Skillnaden mellan statsskuldskvoten dessa tre år är mer än 10 procent av BNP. På sikt måste tidshorisonten flyttas framåt för att bedömningen fortfarande ska vara långsiktig. Eftersom skuldkvoten i de senaste beräkningarna ökar så snabbt i slutet av perioden innebär det sannolikt att hållbarhetsbedömningens resultat kommer att försämrats. Det är inte uppenbart hur kriteriet för hållbarhet skulle se ut om tidsperioden förlängdes: oförändrad skuldkvot 2060 jämfört med

³¹ Se t.ex. avsnitt 13 i bilagan ”Svensk Ekonomi” till BP2005.

2000 eller med 2010? Den senare ambitionen är sannolikt för hög. Ju längre referensstidpunkten flyttas fram under de närmaste åren när skuldkvoten sjunker, desto svårare blir det att uppfylla hållbarhetskriteriet. Det är inte möjligt att löpande flytta en 50-årig jämförelseperiod framåt i tiden eftersom den referensnivå med vilken skuldkvoten slutåret jämförs med då skulle bli allt lägre.

3.2.2 *Statsskulden påverkas av sparandeförändringar i övriga delar av den offentliga sektorn*

Ett potentiellt problem med att använda statsskulden som hållbarhetsindikator för hela den offentliga sektorn är att det kan uppstå finansiella obalanser i andra delar av offentlig sektor. Valet av denna indikator förutsätter att ett antal villkor är uppfyllda för att den korrekt ska spegla förändringen av hela den offentliga sektorns nettoställning. En förutsättning är att utvecklingen i pensionssystemet och kommunsektorn är långsiktigt hållbar, eller att staten tar ansvar för den finansiella utvecklingen i dessa sektorer så att finansiella obalanser där påverkar statsskulden. För pensionssystemet kan det förstnämnda villkoret sägas vara uppfyllt. Pensionssystemets inkomster och utgifter styrs helt och hållet av ett eget regelverk. Samtliga inkomster är öronmärkta för framtida pensioner och det finns en automatisk balanseringsmekanism som garanterar systemets finansiella stabilitet. Regelverket gör att inga diskretionära beslut behöver tas för att garantera pensionssystemets långsiktiga hållbarhet.

För kommunsektorn finns både ett stabilitetsskapande regelverk och en implicit garanti om statligt ansvar. Den finansiella stabiliteten garanteras av det kommunala balanskravet som förbjuder varje enskild kommun att budgetera för underskott, och påbjuder att ett uppkommet underskott måste återtats inom de närmaste åren. Därutöver fungerar staten som en underförstådd garant för den finansiella stabiliteten i kommunsektorn. Skulle en kommun komma på obestånd förväntas staten träda in. Det finns även en finansieringsprincip som säger att staten inte kan ålägga kommunerna nya uppgifter utan att finansiera dessa. I praktiken är det staten och förändringar i den statliga upplåningen som påverkas om den finansiella situationen i kommunerna förvärras.

Om pensionssystemet är finansiellt stabilt och kommunerna inte kan låna för att finansiera sina löpande utgifter blir förändringar i statsskulden en indikator på det finansiella tillståndet i hela den offentliga sektorn. En svaghet med dagens finanspolitiska ramverk är trots detta att den finansiella utvecklingen i pensionssystemet påverkar sparandet i staten indirekt vid ett givet sparmål för den konsoliderade offentliga sektorn, se ruta 3. Om sparandet i pensionssystemet ökar betyder det att sparandet i staten kan sänkas i

motsvarande grad, givet att sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn är i linje med överskottsmålet. Ett lägre sparande i staten leder i sin tur till att statsskulden som andel av BNP blir högre. Om sparandet i staten faller tillräckligt mycket riskerar det att bli otillräckligt för att finansiera den långsiktiga utgiftsutvecklingen i staten och kommunsektorn. För att förhindra detta skulle överskottsmålet behöva justeras upp om sparandet i pensionssystemet ökar tillräckligt mycket för att statsskuldskvoten ska utvecklas på ett ohållbart sätt.

Ovan beskrivna mekanism stärks ytterligare genom utformningen av regeringens långsiktiga beräkningar. I dessa anpassas nämligen skatteuttaget fram till 2015 så att överskottsmålet uppnås. Om sparandet i pensionssystemet är högt de närmaste åren kan sparandet i staten och därmed skattestrycket justeras ned. De skattesatser som gäller 2015 är sedan oförändrade under resten av beräkningsperioden. Det innebär att temporärt höga inkomster i pensionssystemet i beräkningen leder till ett permanent lägre skatteuttag, en högre statsskuldskvot och därmed en försvagad hållbarhet.

Ruta 3 Hållbarhetsanalysen och överskottsmålets nivå

Att bestämma en lämplig nivå för överskottsmålet (det skatteuttag som gör finanspolitiken hållbar) kompliceras av att målet omfattar hela den offentliga sektorn samtidigt som pensionssystemet har ett regelverk som gör det finansiellt stabilt och frikopplat från övriga delar av offentlig sektor.

Regeringens finanspolitiska strategi bygger på vad som i den engelskspråkiga litteraturen kallas "pre-funding". Det innebär att skatterna omedelbart ska höjas till en nivå som ger en långsiktig hållbar skuldutveckling när beslutsfattarna inser att utgifterna kommer att stiga i framtiden av demografiska skäl. På så sätt blir skuldutvecklingen hållbar samtidigt som fördelningspolitiken ges en önskvärd inriktning. Alla generationer får tillgång till ett likvärdigt tjänsteutbud per capita och de får betala lika höga skattesatser. Strategin leder inledningsvis till finansiella överskott i den offentliga sektorn innan utgifterna börjat öka, vilket av regeringen operationaliserats som ett "överskottsmål".

På vilken nivå ska då skatterna och överskottsmålet sättas? Något förenklat kan det offentliga åtagandet delas upp i två delar som styrs enligt två olika principer. En första del är pensionssystemet som är avgiftsbestämt. Det innebär att en given del av skatteunderlaget öronmärks för framtida pensioner, och att utbetalningarnas storlek automatiskt anpassas så att systemet är finansiellt stabilt. Systemets regelverk garanterar att inkomster och utgifter är lika stora över en längre tidsperiod.

Den andra delen av det offentliga åtagandet är övriga transfereringar och den skattefinansierade tjänsteproduktionen. För denna del är det

snarare tjänsternas omfattning och standard som är garanterad, medan skatteuttaget sätts så att finansieringen sker på ett hållbart sätt. Genom framåtblickande bedömningar av hur kostnaderna för dessa tjänster kommer att utvecklas kan ett skatteuttag bestämmas som ger en långsiktigt hållbar skuldutveckling. Den finansiella stabiliteten skapas inte med automatik utan bygger på att bedömningen av kostnadsutvecklingen är riktigt gjord, och att skatteuttaget läggs på en korrekt nivå.

Det långsiktigt hållbara skatteuttaget är således summan av dessa två komponenter: den fasta avgiften till pensionssystemet och de skatter som kan finansiera det övriga utlovade tjänsteutbudet utan att skuldkvoten utvecklas på ett ohållbart sätt. Eftersom utgifterna förväntas öka både för pensioner och för övriga tjänster kommer det inledningsvis att uppstå överskott i båda delarna.

Överskottsmålets nivå är bestämt utifrån ett "normalt" sparande i pensionssystemet. Om sparandet skulle ändras i pensionssystemet behöver överskottsmålets nivå justeras för att sparandet i staten fortfarande ska vara väl avvägt mot den framtida utgiftsökningen i stat och kommuner. Om exempelvis sysselsättningen utvecklas starkt de närmaste åren innebär det att inkomsterna ökar i samtliga delar av offentlig sektor. Sparandeutvecklingen kommer dock att skilja sig åt i staten och pensionssystemet på grund av olika beslutsregler. Sparandet i pensionssystemet kommer att stärkas inledningsvis. Fler sysselsatta gör att avgiftsinkomsterna ökar samtidigt som kraven på framtida pensionsutbetalningar växer. De nuvarande pensionsutbetalningarna påverkas inte eftersom de bestäms av tidigare intjänade pensionsrätter. Resultatet blir att sparandet i pensionssystemet ökar. I staten sker det motsatta givet att överskottsmålets nivå är oförändrad. Sparandet kan sänkas när pensionssystemet står för en större andel av det målsatta sparandet. Ett lägre sparkrav i staten gör att statsskulden på sikt inte utvecklas lika förmånligt, vilket är detsamma som att finansieringsutrymmet för utgifter i stat och kommun minskar. För en given utgiftsutveckling i stat och kommun har finanspolitikens hållbarhet minskat. Sparutvecklingen i pensionssystemet påverkar därmed hur mycket resurser som avsätts för att finansiera framtida utgifter för äldreomsorg och sjukvård.

Sparandet i pensionssystemet är inte lika känsligt för alla typer av makroekonomiska förändringar. Om sysselsättningen ökar växer visserligen avgiftsunderlagen, men om de personer som blir sysselsatta tidigare försörjts via pensionsgrundande transfereringar (arbetslöshetsersättning, sjukpenning, etcetera) kommer pensionssystemets inkomster endast att förbättras i den utsträckning arbetsinkomsterna överstiger det tidigare stödet. Om personer blir sysselsatta som tidigare försörjts av ickepensionsberättigande stöd (socialbidrag, stöd till invandrare,

etcetera) är inkomstökningen större. Det faktum att många transfereeringar är pensionsberättigande begränsar effekten av en sysselsättningsförändring på sparandet i pensionssystemet.

Om produktiviteten ökar snabbare och avgiftsunderlaget växer av detta skäl hålls sparandeförstärkningen i pensionssystemet tillbaka av att det inkomstindex som bestämmer de utbetalda pensionernas storlek ökar. Hur sparandet förändras beror då på avgiftsunderlagets och de utbetalda pensionernas relativa storlek³². En ytterligare faktor som påverkar sparandet i pensionssystemet är hur avkastningen i buffertfonderna utvecklas, se alternativscenario 5 i avsnitt 4 och appendix 1. Då BNP växer om produktivitet eller sysselsättning ökar, och överskottsmålet är formulerat som en kvot till BNP, bidrar även detta till att stabilisera sparandet. Denna effekt är dock liten.

Slutsatsen är att överskottsmålets nivå måste anpassas till förändringar i pensionssystemets sparande om hållbarheten i övriga delar av offentlig sektor ska vara oförändrad. Hur hållbarheten påverkas av olika makroekonomiska förutsättningar kan belysas genom känslighetsanalys. Ett alternativ är att formulera ett mål för enbart sparandet i staten och kommunsektorn som ger en långsiktigt hållbar finansiering av utgiftsutvecklingen i denna del av offentlig sektor. En nackdel med ett sådant mål är att ett nytt saldobegrepp införs som inte är jämförbart med den redovisning som görs inom EG-kommissionens övervakning av de offentliga finanserna.

3.2.3 *Statsskuldkvoten måste justeras för förändringar på tillgångssidan*

Ett ytterligare problem med regeringens hållbarhetsdefinition är att statens lånebehov och statsskulden påverkas av förändringar i statens finansiella tillgångar. Om statsskulden (som är ett bruttomått) ska användas som hållbarhetsindikator förutsätter det att statens finansiella tillgångar utvecklas i takt med BNP för att statens finansiella nettoställning inte ska försämrans. Detta blir uppenbart när staten säljer finansiella tillgångar i form av aktier i statligt ägda företag och använder pengarna för att amortera på statskulden. Denna förändring har inte förbättrat statens finansiella ställning på något sätt. En finansiell tillgång har bytts mot en minskad skuld. Trots detta har finanspolitiken blivit mer hållbar om statsskuldkvoten används som indikator. För att inte denna felaktiga slutsats ska dras måste det statskuldsmått som används som hållbarhetsindikator justeras för bland annat försäljningsintäkter. Om detta inte görs kommer statens finansiella nettoställning inte att vara densamma referensåret och slutåret, även om statskulden som andel av BNP är det.

³² Utbetalda pensioner utgör drygt 20 procent av lönesumman. Eftersom pensionsavgiften är 18,5 procent av avgiftsunderlaget torde sparandeförändringen vara liten.

Den justering som behöver göras kompliceras av de antaganden som görs om avkastningen på räntebärande respektive icke räntebärande finansiella tillgångar i regeringens beräkningar. I kalkylen antas att statsskuldsräntan är 5 procent, medan avkastningen på icke räntebärande tillgångar (aktier) antas vara lika stor fördelad på två komponenter: 3 procents avkastning i form av utdelningsinkomster och 2 procents värdeökning. Till skillnad från utdelningar bokförs inte värdeökningen som en inkomst i nationalräkenskaper, och påverkar därmed inte det finansiella sparandet. Det betyder att det finansiella sparandet förbättras om staten säljer aktier (utdelningsinkomsterna minskar motsvarande 3 procent) och amorterar på statsskulden (statsskuld räntorna minskar motsvarande 5 procent). Den förbättring av avkastningsnettot som uppkommer vid försäljningar är emellertid rent bokföringsmässig och påverkar inte finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det innebär att den registrerade inkomstförstärkningen inte kan användas för att finansiera utgifter utan att den finansiella nettoställningen försämras. Statsskudskvoten måste justeras även för denna effekt om den ska användas som ett mått på hållbarhet.

Eftersom justeringen påverkar det finansiella sparandet bör även överskottsmålets nivå korrigeras. Om (stora) försäljningar genomförs kommer det finansiella sparandet att förbättras av rent bokföringstekniska skäl, vilket bidrar till att överskottsmålet uppnås. För att överskottsmålet ska uppnås efter att en justering gjorts måste det faktiska målet sättas högre än 2 procent när försäljningar genomförs.

I de beräkningar som regeringen har presenterat i budgetpropositioner och konvergensprogram har inte dessa justeringar gjorts. Försäljningar och andra beräkningsantaganden gör att de finansiella tillgångarna inte växer i takt med BNP i beräkningarna. I BP2007 och BP2008 genomförs försäljningar motsvarande 150 respektive 200 miljarder kronor, vilket kraftigt sänker statsskulden. Det gör att den utveckling av statsskudskvoten som redovisas inte kan tolkas som en hållbarhetsindikator på ett meningsfullt sätt. Eftersom storleken på budgeterade utförsäljningar och andra åtgärder som påverkar tillgångssidan skiljer sig i de olika beräkningarna³³ innebär det att resultaten inte går att jämföra över tiden.

I tabell 3.3 redovisas hur stor budgetkonsolidering som måste genomföras för att statens respektive statens och kommunsektorns nettoställning 2050 ska vara densamma som 2000 respektive 2005. Eftersom den finansiella nettoställningen förbättras mellan dessa två år är den nödvändiga konsolideringen större för att nå 2005 års finansiella ställning än 2000.

33 I budgeterna före BP2007 budgeteras det för försäljningsinkomster motsvarande 15 miljarder kronor per år.

Tabell 3.3 Konsolideringsbehov för att den finansiella nettoställningen 2050 ska vara oförändrad i de långsiktiga beräkningarna i budgetpropositionen för 2007, procent av BNP.

	Jämfört med 2000	Jämfört med 2005
Stat	0,1	0,4
Stat och kommunsektor	-0,2	0,2

Tabellen visar att en omedelbar och permanent saldoförstärkning motsvarande 0,4 procent av BNP är nödvändig om statens finansiella nettoställning ska vara densamma 2050 som 2005. Det innebär att överskottsmålet skulle behöva höjas till 2,4 procent av BNP fram till 2015³⁴. Om hållbarhet i stället definieras som att statens och kommunsektorns nettoställning ska vara densamma 2050 som 2000 kan överskottsmålet sänkas till 1,8 procent av BNP i genomsnitt. Exempelen visar att valet av referensår och huruvida hänsyn ska tas till förändringen av kommunsektorns finansiella ställning påverkar konsolideringsbehovet. Statens nettoskuld motsvarade 2005 cirka 25 procent av BNP och 2000 cirka 36 procent av BNP. Valet av referensår förefaller med andra ord vara relativt godtyckligt, eftersom ingen av dessa skuldnivåer kan sägas vara långsiktigt ohållbar. Konsolideringsbehoven i tabell 3.3 är relativt små. Det är endast i fall ambitionen är att hålla statens finansiella ställning 2050 på samma nivå som 2005 som besparingsbehovet blir något större.

3.2.4 *Restriktioner som är en förutsättning för att finanspolitiken är hållbar på lång sikt förefaller inte spela någon roll för utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt*

En förutsättning för att finanspolitiken ska vara hållbar på lång sikt i hållbarhetsanalysen är att ambitionsnivån för utgiftssystemen är oförändrad. På lång sikt kan inte de offentliga utgifterna öka i snabbare takt än vad demografin kräver. Regeringen skriver att "Bedömningen att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara är avhängig de antaganden som gjorts i beräkningen. Av avgörande betydelse är att de offentliga utgifterna inte ökar mer än vad som är demografiskt betingat."³⁵ Denna restriktion för utgiftsutvecklingen nämns aldrig i samband med utformningen av finanspolitiken. Under den kortsiktiga prognosen och den medelfristiga kalkylen ökar kostnaderna betydligt snabbare än vad demografin kräver och nya reformer införs, utan att det påpekas att det på lång sikt är ohållbart att utgifterna ökar i denna takt.

Hållbarhetsanalysen publiceras i en avslutande del av en bilaga till budgetpropositionen, och det förekommer få referenser till dessa beräkningar i

³⁴ I BP2007 ingick fortfarande PPM-systemet i den offentliga sektorn och överskottsmålet var 2 procent av BNP.

³⁵ Se sidan 86 i avsnitt 7 i bilagan "Svensk Ekonomi" till BP2007. Citatet upprepas ordagrant på sidan 87 i samma bilaga till BP2008. Se även alternativscenari 7 i avsnitt 4 och appendix 1.

övriga delar av propositionerna. Ett iögonfallande exempel är avsnitt 1.4.2 i finansplanen till BP2007 där en i framtiden ökande efterfrågan på välfärdstjänster diskuteras. I detta avsnitt finns inga referenser till de långsiktiga hållbarhetsberäkningarna i samma budgetproposition. I diagram 1.9 visas att den kommunala konsumtionen sedan 1997 vuxit betydligt snabbare än vad som är förenligt med en hållbar finanspolitik enligt regeringens bedömning. Detta förhållande väntas fortsätta under hela den medelfristiga perioden fram till 2009. Mellan 1999 och 2009 ökar den kommunala konsumtionen i genomsnitt med 1,4 procent per år i volymtermer jämfört med 0,6 procent per år mellan 2009 och 2019. I texten kommenteras inte att konsumtionsutgifterna ökar i en takt som är långsiktigt ohållbar, och att en förutsättning för att finanspolitiken ska vara hållbar är att tillväxttakten minskar kraftigt under åren efter 2009.

När regeringen överväger olika typer av regeländringar, högre utgifter eller lägre inkomster, beräknas mycket sällan effekten av olika förslag i ett långfristigt perspektiv. En åtgärd som förväntas leda till relativt små kostnader under de närmaste åren kan på sikt bli betydligt mer kostsamt om till exempel förändringar i beteenden eller demografin leder till ett högre utnyttjande. Genom att beräkna ett nuvärde av kostnaderna för åtgärden över en längre tidsperiod erhålls ett bättre beslutsunderlag, samtidigt som åtgärdens effekter på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet kan bedömas.

3.2.5 *En analys av skatteuttagets hållbarhet saknas*

I regeringens tankeram kring offentligfinansiell hållbarhet ligger inte bara att den offentliga skulden inte får utvecklas på ett ohållbart sätt, utan även att välfärdssystemen ska klara en framtid när antalet äldre ökar betydligt snabbare än antalet personer i yrkesverksamma åldrar³⁶. Normalt antas att underskott som får skulden att öka på ett ohållbart sätt kan åtgärdas både genom att inkomsterna höjs och att utgifterna sänks. Att sänka utgifterna för att stabilisera de offentliga finanserna innebär dock att dagens ambitionsnivå för den skattefinansierade välfärden får ges upp. Dagens välfärdsmodell är i så fall inte långsiktigt hållbar. De justeringar som görs i regeringens kalkyler för att säkerställa hållbarheten berör därför uteslutande skattesidan. Restriktionen att utgifterna ska tillåtas utvecklas så att varje generation får tillgång till ett lika stort utbud av välfärdstjänster per capita visar att hållbarhetsanalysen inte bara syftar till att undvika offentlig-finansiella kriser, utan även till att uppnå intergenerationell rättvisa. Om överskotts målet initialt läggs på en korrekt nivå kommer skattesatserna att vara oförändrade över tiden, vilket innebär att varje generation utsätts för samma skattetryck.

³⁶ Enligt SCB:s befolkningsprognos från våren 2006 förväntas antalet personer som är 80 år och äldre i de närmaste fördubblas från 2005 till 2050, medan antalet personer i åldrarna 20–64 år endast ökar med 7 procent.

Förbehållet att åtgärder för att göra finanspolitiken hållbar genomförs på skattesidan kan dock visa sig vara problematisk i en alltmer globaliserad värld. Regeringen tar i sina beräkningar för givet att de offentliga utgifterna kan finansieras utan att skatternas samhällsekonomiska kostnader blir alltför stora. Skatteuttaget kan upprätthållas och periodvis till och med öka marginellt. Sverige avviker i dag i internationell jämförelse framför allt vad gäller höga konsumtionsskatter, punktskatter och moms samt en hög beskattning av arbete. Möjligen kan det i framtiden bli svårare att avvika på det sätt vi gör, vilket skulle utgöra ett hot mot de skattefinansierade välfärdssystemens hållbarhet. Till skillnad mot EG-kommissionen berör inte regeringens analys risken för att olika skatteunderlag blir mer rörliga, och att kostnaderna för att driva in skatt därmed ökar.

3.2.6 *En kvantitativ redovisning av finanspolitikens hållbarhet görs inte*

Regeringen genomför en kvantitativ beräkning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, men redovisar trots det inte någon kvantitativ bedömning av hållbarheten. Regeringen har nöjt sig med att avge kvalitativa omdömen som att statskuldkvoten är "lägre än" referensåret, eller att "utvecklingen tyder på långsiktigt stabila finanser". I konvergensprogrammen redovisas statskulden endast i diagramform, utan exakta uppgifter om dess nivå vid start- och slutår. För att olika hållbarhetsbedömningar ska kunna jämföras på ett tydligt sätt bör numeriska data över statskuldkvotens nivå redovisas.

3.2.7 *Problem med regeringens hållbarhetsanalys – en sammanfattning*

Det finns ett antal brister i regeringens hållbarhetsindikator och det sätt på vilket hållbarheten analyseras och redovisas. En första brist är att regeringen aldrig har lagt fast eller diskuterat vad en långsiktigt hållbar skuldkvotnivå är. Vidare baseras hållbarhetsbedömningen enbart på skuldkvotens nivå slutåret, och inte på dess utveckling. Även om skuldkvoten i samtliga presenterade beräkningar ligger under det referensvärde som använts, är det uppenbart från underskottens storlek att detta värde i många fall kommer att överskridas endast något år senare.

En ytterligare brist är att statskulden som andel av BNP påverkas av försäljningar av statliga finansiella tillgångar. För att statskuldkvoten ska spegla förändringar i den offentliga sektorns nettoställning måste den justeras för förändringar på tillgångssidan. Om en sådan justering görs för beräkningen i BP2007 är finanspolitiken ohållbar enligt regeringens kriterium.

Det finns en indirekt koppling mellan sparandet i pensionssystemet och sparandet i staten genom överskottsmålet för den konsoliderade offentliga sektorn. Om sparandet i pensionssystemet ökar riskerar sparandet i staten

att bli för lågt för att långsiktigt kunna finansiera ett oförändrat tjänsteutbud i stat och kommunsektorn på ett hållbart sätt. För att förhindra detta kan överskottsmålet behöva justeras när sparandet i pensionssystemet varierar. Återkommande hållbarhetsberäkningar ger ett underlag att bedöma om den förväntade utgiftsökningen i stat och kommun kan finansieras på ett långsiktigt hållbart sätt.

Ruta 4 Hållbarhetsanalysen i BP2008

Budgetpropositionen för 2008 överlämnades till riksdagen i granskningens slutskede och är därför inte med i det underlag som granskningen är baserad på. Nedan sammanfattas dock några för granskningen relevanta iakttagelser från propositionen.

Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet har förbättrats i några avseenden:

Regeringens basscenario kompletteras i BP2008 med ett alternativt scenario som illustrerar sysselsättningens betydelse för finanspolitikens hållbarhet.

Hållbarhetsanalysen har utvecklats genom att en ytterligare hållbarhetsindikator redovisas, den så kallade S2-indikatorn som EG-kommissionen använder, se avsnitt 3.3. Redovisningen sker i form av ett kvantitativt värde, vilket underlättar en jämförelse av de två alternativa beräkningarna och eventuella framtida beräkningar. Beskrivningen av hur S2-indikatorn beräknats är dock knapphändig.

Väsentliga brister i regeringens analys och redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet kvarstår:

Regeringen ändrar återigen det referensår då statsskuldens nivå betecknas som långsiktigt hållbar. I BP2008 jämförs statsskuldskvoten 2050 med kvoten 2007. Tidigare har jämförelsen gjorts mot statsskuldskvoten 2005, 2003 och 2000. Eftersom statsskulden minskat som andel av BNP under denna tidsperiod har regeringens hållbarhetskriterium gradvis skärpts. Något motiv till denna förändring anges inte.

Regeringen ändrar viktiga beräkningsförutsättningar sedan föregående beräkning utan att detta tydligt anges och effekten av förändringen redovisas. I tidigare framskrivningar har regeringen antagit att medelarbetstiden minskar med 0,2 procent per år. I BP 2008 antas att det genomsnittliga antalet arbetstimmar per sysselsatt är oförändrat på lång sikt. Förändringen innebär att antalet arbetade timmar är närmare 10 procent högre 2050 än i beräkningen i BP2007. Även antagandet om timlöneutvecklingen i offentlig sektor har ändrats sedan föregående beräkning, vilket på sikt leder till avsevärt lägre offentliga lönekostnader.

Båda dessa förändringar gör var för sig att statsskuldskvoten utvecklas på ett betydligt gynnsammare sätt än i tidigare beräkningar. När inte förändringar av beräkningsförutsättningar av denna storlek redovisas på ett tydligt sätt blir jämförelser mellan tidigare beräkningar i det närmaste meningslösa.

Inte heller i BP2008 justeras statsskuldskvoten för de stora försäljningar som genomförs. Detta gör att statsskuldskvoten inte kan tolkas som en hållbarhetsindikator på ett meningsfullt sätt.

Enligt regeringen är det "Av avgörande betydelse (är) att de offentliga utgifterna inte ökar mer än vad som är demografiskt betingat".³⁷ Regeringens prognos visar att utgifterna under de närmaste åren förväntas öka i betydligt snabbare takt. Att denna tillväxttakt inte är långsiktigt hållbar diskuteras dock inte.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att de slutsatser och rekommendationer som lämnas i avsnitt 5 i denna granskning kvarstår i allt väsentligt.

3.3 EU-kommissionens bedömning av finanspolitikens hållbarhet i Sverige

Utöver regeringen gör även EG-kommissionen regelbundet bedömningar av finanspolitikens hållbarhet i Sverige. Som en jämförelse beskrivs i detta avsnitt hur EG-kommissionen analyserar finanspolitikens hållbarhet och redovisar dessa bedömningar.

Enligt Maastricht-fördraget och Stabilitets- och tillväxtpakten (STP) måste varje medlemsland i Europeiska unionen lämna in ett stabilitetsprogram (euroländer) eller ett konvergensprogram (icke-euroländer) till kommissionen. Programmen utgör en redogörelse för den finanspolitiska utvecklingen i respektive land och hur denna förhåller sig till de finanspolitiska regler som läggs fast i STP. Ett syfte med dessa regler (bland annat att den offentliga skulden maximalt får uppgå till 60 procent av BNP och underskott i de offentliga finanserna till 3 procent av BNP) är att minska risken för att ett medlemsland för en oansvarig finanspolitik, vilket i en valutaunion innebär att även övriga medlemsländer drabbas av negativa effekter. Ett land som har en egen valuta och en flytande växelkurs får själv bära hela kostnaden för en oansvarig finanspolitik genom högre ränta och en försvagad valuta. Om landet är medlem i en valutaunion finns inte dessa återhållande krafter på samma sätt eftersom räntor och växelkurs bestäms utifrån den finansiella utvecklingen i hela unionen. För ett enskilt land ökar frestelsen att släppa på den finanspolitiska disciplinen, vilket i förlängningen hotar den makroekonomiska stabiliteten i hela unionen.

³⁷ Prop. 2007/08:1 bilaga 2, s. 87.

EU har därför ett speciellt intresse att följa utvecklingen av medlemsländernas offentliga finanser. EG-kommissionen granskar årligen samtliga medlemsländers stabilitets- eller konvergensprogram och avger en rekommendation till Ekofinrådet, som består av EU:s finansministrar. Tanken är att rådets medlemmar ska kunna påverka länder där finanspolitiken uppvisar brister att genomföra förändringar. Om utvecklingen strider mot reglerna i STP ska en formell process inledas där det land som bryter mot reglerna i förlängningen kan bötfällas. Detta har hittills inte inträffat trots att uppenbara brott mot regelverket förekommit. Det faktum att STP:s bestraffningsregler visade sig tandlösa när de väl prövades fick till följd att regelverket ändrades 2005³⁸.

EG-kommissionens bedömning av finanspolitiken baseras i första hand på utvecklingen på kort och medellång sikt. De senaste åren har dock finanspolitikens långsiktiga hållbarhet tillmätts allt större betydelse. För denna bedömning gör EG-kommissionen egna framskrivningar av den makroekonomiska utvecklingen samt de offentliga inkomsterna och utgifterna i det enskilda medlemslandet. Bedömningen för Sverige baseras med andra ord på ett annat underlag än det som den svenska regeringen använder, även om det delvis bygger på uppgifter i de svenska konvergensprogrammen. En viktig skillnad är att EG-kommissionen använder sig av en befolkningsprognos som Eurostat tagit fram, och inte den prognos från SCB som regeringen baserar sina beräkningar på. På utgiftssidan använder sig EG-kommissionen av nationella bedömningar av pensionsutgifterna, men gör exempelvis en egen bedömning av i vilken takt utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterade transfereringar kommer att öka.

Till skillnad från regeringen antar EG-kommissionen att skatteinkomsterna kommer att öka i samma takt som BNP. Regeringen kopplar i stället skatteinkomsterna till flera olika skattebaser och antar att den implicita skattesatsen är oförändrad. Momsintäkterna antas således öka i samma takt som hushållens konsumtionsutgifter, de sociala avgifterna i samma takt som lönesumman, och så vidare. I beräkningen leder detta normalt till att skatteinkomsterna ökar något snabbare än BNP, skattekvoten ökar, eftersom ett antal viktiga skattebaser antas komma att växa snabbare än BNP. EG-kommissionen antar också att icke åldersberoende utgifter, försvar, rättsväsende, med mera, kommer att växa i takt med BNP, medan regeringen låter dem öka i takt med befolkningen.

EG-kommissionen använder sig av två kvantitativa indikatorer, S₁ och S₂, när den bedömer om ett medlemslands finanspolitik är långsiktigt hållbar. Båda indikatorerna tar sin utgångspunkt från den budgetrestriktion som beskrivs i avsnitt 2.1.2. De är uttryckta som storleken på den ändring av finanspolitiken, en omedelbar och permanent förändring av inkomster eller

³⁸ För en genomgång av EU:s finanspolitiska regler och hur dessa har tolkats och förändrats se "What remains of the stability pact and what next?", L. Calmfors, SIEPS 2005:8.

utgifter, som är nödvändig för att nå ett uppställt budgetvillkor. För S1-indikatorn är villkoret att den konsoliderade bruttoskulden (som den definieras enligt Maastricht-fördraget) inte får överstiga 60 procent av BNP 2050. För S2-indikatorn ska den intertemporal budgetrestriktionen vara uppfylld över en oändlig tidshorisont, det vill säga nuvärdet av alla framtida primära saldon ska vara lika med den initiala skuldstocken.

De kvantitativa indikatorerna beskrivs av EG-kommissionen som en viktig men inte i sig avgörande del av underlaget vid en bedömning av finanspolitikens hållbarhet. I den övergripande bedömningen lägger EG-kommissionen tyngdpunkten på S2-indikatorn snarare än på S1-indikatorn³⁹. De båda indikatorerna kompletteras med ett antal kvalitativa faktorer vid bedömningen. Bland dessa kan nämnas skuldnivån startåret, huruvida en pensionsreform har genomförts eller ej, hur den genomsnittliga pensionsutbetalningen utvecklas i förhållande till den genomsnittliga löneinkomsten i framskrivningarna, det vill säga ett grovt mått på ersättningsgraden, hur högt skatteuttaget är i förhållande till BNP, med flera.

För de kvalitativa faktorerna finns inga tydliga tolkningsmallar. Bedömningar görs från fall till fall inom respektive område. Om den genomsnittliga pensionsutbetalningen ökar i en betydligt långsammare takt än genomsnittslönen innebär det exempelvis att inkomstspridningen ökar i samhället och att pensionssystemet då möjligen inte är socialt hållbart. En bedömning görs i detta fall av de äldres övriga inkomster, avtalade och privata pensioner, etcetera. Om dessa inte kan antas kompensera för utvecklingen ses detta som en risk för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, även om pensionssystemets egna finanser utvecklas väl.

I Sveriges fall anses de höga skatteuttaget öka finanspolitikens sårbarhet. I en alltmer globaliserad värld ökar de samhällsekonomiska kostnaderna för högre än genomsnittliga skattesatser när skattebaserna antas bli alltmer rörliga. De negativa effekterna av en given nivå på skattesatserna kommer att tillta. Möjligheterna att konsolidera finanserna genom att ytterligare höja skatterna begränsas därmed. Detta till trots har EG-kommissionen alltid gjort en positiv bedömning av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. I rådets samtliga yttranden om de svenska konvergensprogrammen har finanspolitiken beskrivits som hållbar⁴⁰. När EG-kommissionen delar upp medlemsstaterna i tre grupper efter risken för att finanspolitiken är ohållbar hamnar Sverige i gruppen med låg risk tillsammans med åtta andra länder. I sex länder bedöms risken vara hög, medan den bedöms vara medelhög i tio länder⁴¹.

³⁹ Se avsnitt 11 i Chapter V, s. 85, i "Public Finances in EMU – 2006".

⁴⁰ Se exempelvis paragraf (9) i Rådets yttrande av den 27 februari 2007 som behandlar Sveriges uppdaterade konvergensprogram för 2006–2009. Alla kommissionens och rådets bedömningar av Sverige finns samlade på: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/country/sweden_en.htm

⁴¹ Se avsnitt 4.3 i Public Finances in EMU 2007.

4 Känslighetsanalys

I detta avsnitt sammanfattas ett antal räkneexempel som beskrivs mer utförligt i appendix 1. Räkneexemplen illustrerar den typ av känslighetsanalys som är nödvändig för att avgöra hur känslig bedömningen av finanspolitikens hållbarhet är för olika typer av alternativa förutsättningar. Beräkningarna har gjorts med samma beräkningsmodell, FIMO⁴², som används i Regeringskansliet. De alternativa scenarierna utgår från den långsiktiga framskrivning som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2007. De bygger på samma demografiska underlag som använts i regeringens beräkningar, och när inte annat anges även på samma utvecklingsambition för de offentliga utgifterna, dvs. att dagens omfattning på de skattefinansierade välfärdstjänsterna ska kunna ges även till morgondagens befolkning.

För att göra de olika scenarierna jämförbara har finanspolitiken i alla scenarier utom det första utformats så att den offentliga sektorns finansiella nettoställning är densamma 2050 som i regeringens beräkning. Därefter beräknas hur stor en omedelbar och permanent skatteförändring måste vara för att detta villkor ska vara uppfyllt. Vid en sämre sysselsättningsutveckling kommer exempelvis skatteunderlagen att utvecklas mer oförmånligt, samtidigt som utgifterna ökar för arbetsmarknadsrelaterade transfereringar. Om ambitionsnivån för den skattefinansierade välfärden är densamma, och nettoskulden som andel av BNP trots detta inte ska bli högre 2050 än i basalternativet, måste skatterna höjas. Högre skatter och en lägre tillväxt leder till att skattekvoten, summan av alla skatter och avgifter i förhållande till BNP, blir högre i det alternativa scenariot. Skillnaden i skattekvot mellan de två scenarierna är ett mått på hur stort konsolideringsbehov som uppstår vid en alternativ utveckling om finanspolitiken ska vara lika hållbar.

Det är inte bara resultaten av de olika alternativa scenarierna som är viktiga, utan också hur de redovisas. Genom att redovisa ett kvantitativt utfall på ett systematiskt sätt skapas ett underlag för att analysera olika policyalternativ. Effekten på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet av olika utformningar av finanspolitiken kan därmed bedömas. I detta avsnitt är indikatorn storleken på den permanenta förändring av skattekvoten som krävs för att den offentliga nettoställningen slutåret ska vara densamma som i basalternativet. En alternativ indikator är att låta skattesatserna vara oförändrade och bedöma effekten av olika beräkningsförutsättningar på

⁴² FIMO är en relativt enkel sparbalansmodell med sex sektorer: stat, kommuner, pensionssystemet, hushållen, näringslivet och utlandet. Konsistens garanteras av att en utgift i en sektor måste vara en inkomst i en annan sektor. Modellen underhålls och uppdateras av Konjunkturinstitutet och används förutom av Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet även av riksdagens utredningstjänst och Sveriges Kommuner och Landsting.

skuldkvoten. Det innebär att en kvantitativ bedömning redovisas av hur långt ifrån referensnivån statsskuldkvoten befinner sig 2050, och hur denna skillnad ändras under olika förutsättningar.

För samtliga alternativa beräkningar i detta avsnitt har följande beräkningsprinciper och beräkningsförutsättningar använts om inte annat anges i texten:

- Pensionssystemets finansiella utveckling styrs helt och hållet av dess regelverk. Inkomsterna bestäms av avgiftsunderlagets utveckling och utgifterna av antalet pensionärer och indexeringsreglerna som bestämmer hur den enskildes pension utvecklas. I inget alternativscenari har balanseringsmekanismen aktiverats.
- Kommunsektorn styrs av kravet på god ekonomisk hushållning som i genomsnitt ger ett överskott i denna sektor som bedöms vara tillräckligt för att sektorns egna kapital ska vara oförändrat.
- Genom att sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn bestäms av för dessa sektorer tvingande regler har staten det övergripande ansvaret för att sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn uppfyller uppställda mål.
- I beräkningen anpassas hushållens inkomstskatter så att den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP är densamma som i referensalternativet. Skatteförändringen innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt kommer att över- eller understiga 2 procent av BNP fram till 2015. Överskottsmålets nivå anpassas således till den utveckling som beskrivs i scenariot och ambitionen att den offentliga nettoställningen 2050 ska vara densamma som i basscenariot.
- Det är osäkert hur förändringar i beskattningen påverkar arbetskraftsutbudet och sysselsättningen. Normalt antas högre skattesatser leda till att skatternas samhällsekonomiska kostnader ökar. I beräkningarna används ett negativt samband mellan skattesatsernas nivå och arbetskraftsutbudet av ungefär samma storlek som i Konjunkturinstitutets beräkning av sysselsättningseffekten av regeringens åtgärdsprogram⁴³.
- I den långsiktiga beräkning som publicerades i budgetpropositionen för 2007, den senaste som fanns tillgänglig när dessa beräkningar genomfördes, är PPM-systemet fortfarande en del av den offentliga sektorn. Det innebär att det även är fallet i de alternativa beräkningarna, och att överskottsmålet därmed är 2 procent av BNP i stället för 1 procent som riksdagen beslutade i samband med behandlingen av 2007 års ekonomiska vårproposition.

⁴³ Se fördjupningsrutan "Effekter av den nya regeringens ekonomiska politik" i Konjunkturläget, december 2006.

Tabell 4.1 Sammanfattning av Riksrevisionens alternativa beräkningar

	Förändring	Skattekvot	Kommentar
1	Balans i de offentliga finanserna	Lägre initialt, högre på sikt	Långsiktigt hållbar strategi, men ger annan fördelning av skatter mellan generationerna. Högre samhälls-ekonomiska kostnader av förändringsbara skattesatser. Högre skatter ger svagare tillväxt på sikt
2	Sämre utveckling på arbetsmarknaden	1 procent färre arbetade timmar höjer skattekvoten med cirka 1,4 procentenheter	Högre permanent skattekvot för oförändrad offentlig nettoställning 2050. Högre skattekvot innebär en uppjustering av överskottsmålet
3	Starkare produktivitet-utveckling i näringslivet	Inga effekter på skattekvoten	Högre produktivitetstillväxt i näringslivet ger inte utrymme att sänka skatterna eller höja ambitionsnivån på utgiftssidan i den offentliga sektorn
4	Avgifter för offentliga tjänster ökar i takt med övriga priser	1 procent lägre brukaravgifter höjer skattekvoten med nära 0,2 procentenheter	Brukaravgifter som höjs i takt med KPI ger ett kraftigt inkomstbortfall som måste kompenseras med högre skatter
5	Större räntetillväxtdifferens	Risk för högre skatter om sparandet blir så lågt i staten att överskottsmålet behöver justeras upp	De offentliga finanserna är relativt okänsliga för förändringar i räntetillväxtdifferensen eftersom nettoställningen är nära noll. Tillgångar i pensionssystemet och skuld i staten gör att staten förlorar på ett högre ränteläge medan pensionssystemet gynnas. Överskottsmålet kan behöva justeras vid stora förändringar
6	Produktivitetstillväxt i offentlig sektor	Stor skattesänkingspotential	Om produktionen i den offentliga sektorn kan ökas utan att mer resurser tillförs, ger det stora besparingar och frigör resurser för annan produktion
7	Fortsatt utbyggnad av skattefinansierad välfärd	Kraftigt höjda skatter på sikt	Att upprätthålla de senaste årens snabba tillväxttakt förutsätter stora skattehöjningar och är ohållbart i längden

Scenario 1 skiljer sig från övriga scenarier genom att det analyserar effekten av en alternativ finanspolitisk strategi. Den offentligfinansiella utvecklingen i detta scenario är med andra ord inte direkt jämförbar med regeringens framskrivning och övriga alternativa scenarier. I stället för att finansiera framtida utgiftsökningar genom ett högre sparande i dag, väljer regeringen att balansera de offentliga finanserna varje enskilt år. I beräkningen är inkomster och utgifter lika stora i den offentliga sektorn varje år fram till 2050, vilket ger upphov till en betydligt gynnsammare skuldutveckling än i regeringens scenario. Den alternativa strategin ger dock upphov till en annan inkomstfördelning mellan olika generationer.

Scenario 2 illustrerar att sysselsättningsutvecklingen är viktig för resursutrymmet i den offentliga sektorn. Färre arbetade timmar måste kompenseras med en relativt stor skatthöjning för att samma serviceutbud ska kunna erbjudas utan att den offentligfinansiella situationen försämras.

Däremot påverkar en produktivitetsdriven tillväxtökning de offentliga finanserna i mycket liten utsträckning, se **scenario 3**, eftersom så gott som samtliga offentliga utgifter tenderar att öka i samma utsträckning som inkomsterna jämfört med basalalternativet. Tillsammans visar scenario 2 och 3 att enbart tillväxt inte skapar ett utrymme för ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar. För detta krävs att antalet arbetade timmar ökar.

Scenario 4 visar att brukaravgifter för barnomsorg, äldreomsorg, med mera är en viktig inkomstkälla för den offentliga sektorn, och att det spelar stor roll hur dessa utvecklas. Om ambitionen är att begränsa avgiftsuttaget genom maxtaxor och liknande, måste det kompenseras genom högre skatter.

Länder med stor offentlig skuld är känsliga för förändringar i realräntan. Eftersom den offentliga sektorns nettoställning är svagt positiv för närvarande är detta inte fallet för Sverige, se **scenario 5**. En ökning av realräntan innebär däremot att sparandet i den offentliga sektorn förskjuts från staten där skulderna ligger till pensionssystemet som förvaltar de offentliga tillgångarna vid en given nivå på överskottsmålet.

Denna sparandeförskjutning kan ge upphov till ett för lågt sparande i staten för att klara långsiktiga åtaganden för vård och omsorg, vilket innebär att överskottsmålets nivå kan behöva höjas.

Om produktiviteten i den offentliga tjänsteproduktionen kan höjas, om så endast i begränsad omfattning, är det av avgörande betydelse för möjligheterna att finansiera den skattefinansierade tjänsteproduktionen på ett långsiktigt hållbart sätt, se **scenario 6**. Ett mindre personalbehov i offentlig sektor frigör även resurser för annan produktion.

Scenario 7 visar att det på lång sikt är ohållbart att låta den offentliga konsumtionen öka i den takt som den enligt regeringens proposition förväntas göra under åren 2006–2009.

En övergripande slutsats av de olika scenarierna är att ett antal alternativa utvecklingar innebär att skatterna måste höjas för att finanspolitiken ska vara lika hållbar som i regeringens beräkning. Höjningen av den långsiktigt hållbara skattenivån innebär samtidigt att det genomsnittliga sparandet de närmaste åren blir högre, vilket är detsamma som att överskottsmålets nivå höjs. De olika scenarierna visar att hållbarhetsresultatet är starkt beroende av de beräkningsförutsättningar som används. Känslighetsanalysen understryker behovet av att återkommande göra nya framåtblickande bedömningar av de offentliga utgifterna och den inkomstnivå som behövs för att finansiera dessa på ett hållbart sätt, allteftersom bilden av den framtida befolkningsutvecklingen och andra viktiga beräkningsunderlag förändras.

5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Kvantitativa beräkningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är ett viktigt underlag för att bedöma risken för och storleken på framtida offentliga finansiella obalanser. Väl genomförda bedömningar ger en bild av över vilken tidshorisont obalanser kan förväntas uppstå och hur kostsamt det är att vänta med åtgärder. Bedömningarna ger ett underlag för att svara på frågan om sparandet i den offentliga sektorn är tillräckligt för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och därmed om nivån på överskottsmålet är väl avvägd. Den analys och redovisning av finanspolitikens hållbarhet som regeringen presenterat uppvisar emellertid ett flertal brister. Analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bör därför utvecklas och integreras bättre med det finanspolitiska ramverket.

Riksrevisionens slutsatser

Granskningen visar att det finns väsentliga brister i regeringens analys och redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet är bristfällig.

Regeringen redovisar regelmässigt långsiktiga beräkningar som visar att dagens skattefinansierade välfärdssystem är hållbara under de närmaste cirka 45 åren. De beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper som bedömningarna bygger på har dock redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt. Ändringar i beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper har ofta gjorts utan att skälen angetts eller effekterna redovisats. Förändringarna försvårar jämförelser mellan olika beräkningar. Redovisningen är mer utförlig i de konvergensprogram som skickas till EU än i budgetpropositionerna som lämnas till riksdagen.

Regeringen har endast använt ett kvalitativt omdöme av typen, "finanspolitiken är hållbar", i stället för ett kvantitativt omdöme, "statsskuldskvoten är x procentenheter lägre/högre 2050 än referensåret". Avsaknaden av ett kvantitativt omdöme försvårar jämförelser över tiden och värderingar av hur olika policyalternativ påverkar finanspolitikens hållbarhet.

Redovisningen saknar känslighetsanalyser. Därigenom kan det felaktiga intrycket ges att finanspolitiken är robust för de flesta typer av störningar. Genom att redovisa under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är hållbar, och hur hållbarheten påverkas av variationer i beräkningsförutsättningarna, ges en förståelse för vilka faktorer som är viktiga för att dagens välfärdssystem ska kunna bibehållas.

Regeringens hållbarhetsindikator uppvisar ett antal brister.

Regeringens definition av en hållbar finanspolitik är att den inte ger upphov till en statsskuldskvot 2050 som är högre än kvoten ett visst referensår. En första brist är att referensåret har ändrats mellan olika beräkningar utan att detta motiverats eller effekterna redovisats.

En ytterligare brist är att endast skuldkvotens nivå jämförs och ingen-ting sägs om dess utveckling vid de två tidpunkterna som jämförs. Medan skuldkvoten faller under referensåret är underskotten 2050 ofta så stora och skuldkvoten så snabbt stigande att utvecklingen kommer att vara ohållbar endast något år senare enligt regeringens kriterium.

För att regeringens kriterium ska ge en bild av hur den offentliga sektorns finansiella nettoställning förändras måste slutligen en justering göras om den offentliga sektorns finansiella tillgångar inte växer i takt med BNP, till följd av exempelvis försäljningar av statliga företag. Eftersom denna typ av justeringar inte har gjorts, kan statsskuldskvoten inte användas som hållbarhetsindikator.

Kopplingen är svag mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt.

Hållbarhetsberäkningarnas undanskymda placering och det faktum att de inte refereras till vid utformningen av finanspolitiken gör att deras betydelse kan ifrågasättas. En förutsättning för att finanspolitiken ska vara hållbar på lång sikt är att de offentliga utgifterna endast tillåts öka i takt med befolkningsutvecklingen. Denna restriktion för utgiftsutvecklingen berörs aldrig i samband med utformningen av finanspolitiken. Under den kortsiktiga prognosen och den medelfristiga kalkylen ökar omfattningen på de skattefinansierade tjänsterna betydligt snabbare än vad demografin kräver, utan att det påpekas att det på lång sikt är ohållbart att utgifterna ökar i denna takt.

När regeringen överväger olika typer av regeländringar, högre utgifter eller lägre inkomster beräknas sällan effekten av olika förslag i ett långfristigt perspektiv. En reform som förväntas leda till relativt små utgifter under de närmaste åren kan på sikt bli betydligt mer kostsamt om till exempel förändringar i beteenden eller demografin leder till ett högre utnyttjande. Genom

att beräkna ett nuvärde för åtgärden över en längre tidsperiod erhålls ett bättre beslutsunderlag, samtidigt som åtgärdens effekter på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet kan bedömas.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av ovanstående slutsatser anser Riksrevisionen att regeringen bör vidta följande åtgärder:

Regeringen bör förbättra redovisningen av finanspolitikens hållbarhet.

Alla viktiga beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper som bedömningarna bygger på bör redovisas på ett utförligt och tydligt sätt. Redovisningen i olika propositioner och konvergensprogram bör göras på ett likartat sätt. För att underlätta jämförelser av hur finanspolitikens hållbarhet utvecklas över tiden bör ett kvantitativt omdöme redovisas, samt ändringar i beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper motiveras och effekterna av detta redovisas. Känslighetsanalys bör genomföras i större utsträckning.

Regeringen bör se över hållbarhetsindikatorn.

Den hållbarhetsindikator regeringen använder måste utvecklas så att den ger en korrekt bild av förändringen av den offentliga sektorns finansiella nettoställning. Statskuldkvoten är ett bruttomått, vilket innebär att den måste justeras för förändringar av den offentliga sektorns tillgångar om den ska kunna användas som en hållbarhetsindikator. Regeringens definition av en hållbar skuldkvotnivå måste klargöras och motiveras.

Regeringen bör utveckla hållbarhetsanalysen och stärka de långsiktiga beräkningarnas roll i utformningen av finanspolitiken.

Ett mer utvecklat sätt att bedöma hållbarheten än statskuldkvotens nivå 2050 bör övervägas. Eventuellt bör flera alternativa hållbarhetsindikatorer redovisas. De indikatorer som EU-kommissionen använder bör beräknas och redovisas regelmässigt. Jämförelser över tiden och mellan olika alternativa scenarier bör göras. Regeringen bör regelmässigt beräkna och redovisa de långsiktiga kostnaderna för aktuella reformförslag och hur de påverkar finanspolitikens hållbarhet. De restriktioner för utgiftsutvecklingen som gäller för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar bör vara styrande för utformningen av finanspolitiken. Avsteg från denna princip bör kommenteras och förklaras.

En viktig roll för hållbarhetsanalysen är att bestämma nivån på det skatteuttag som är nödvändigt för att långsiktigt finansiera den framtida utgiftsökningen i staten och kommunsektorn. Konstruktionen med ett överskottsmål som omfattar hela den offentliga sektorn, inklusive det autonoma och finansiellt stabila pensionssystemet, innebär att sparandet i stat och kommun påverkas av sparandet i pensionssystemet. Ett högt sparande i pensionssystemet i kombination med ett fast överskottsmål riskerar att leda till ett ur hållbarhetsperspektiv alltför lågt sparande i stat och kommun. Regeringen bör klargöra hur detta samband påverkar finanspolitikens hållbarhet och överskottsmålets utformning.

Appendix 1 Effekten på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet av alternativa utvecklingar

För att illustrera hur finanspolitikens långsiktiga hållbarhet påverkas av olika alternativa beräkningsantaganden innehåller detta avsnitt ett antal räkneexempel. Beräkningarna har gjorts med samma beräkningsmodell, FIMO⁴⁴, som används i Regeringskansliet och utgår ifrån den långsiktiga framskrivning som regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2007 (BP2007). De alternativa utvecklingsscenarierna bygger på samma demografiska underlag som använts i regeringens beräkningar, och när inte annat anges även på samma utvecklingsambition för de offentliga utgifterna; dagens omfattning på de skattefinansierade välfärdstjänsterna ska kunna ges även till morgondagens generationer. Avsikten är att dessa räkneexempel ska illustrera den typ av känslighetsanalys som är nödvändig för att bilda sig en uppfattning om hur pass känslig bedömningen av finanspolitikens hållbarhet är för olika typer av alternativa utvecklingar.

För att utvärdera effekten av den alternativa utvecklingen har det konsolideringsbehov beräknats som är nödvändigt för att finanspolitiken ska vara lika hållbar som i regeringens långsiktiga beräkning. Som hållbarhetsindikator har den offentliga sektorns finansiella nettoställning använts. Om detta mått 2050 är detsamma som andel av BNP i den alternativa beräkningen och i regeringens beräkning är finanspolitiken lika hållbar som i regeringens beräkning. Rent konkret betyder det att den förändring av skattekvoten har beräknats som gör att den offentliga sektorns nettoskuld kvot 2050 är densamma i den alternativa beräkningen och den långsiktiga beräkning som publicerades i BP2007. Vid en sämre sysselsättningsutveckling kommer exempelvis skatteunderlagen att utvecklas mer oförmånligt, samtidigt som utgifterna för olika typer av arbetsmarknadsrelaterade transfereringar ökar. Om ambitionsnivån för den skattefinansierade välfärden är densamma, och nettoskulden som andel av BNP trots detta inte ska bli högre 2050 än i basalternativet, måste skattesatserna höjas. Högre skattesatser och en lägre tillväxt leder till att skattekvoten, summan av alla skatter och avgifter i förhållande till BNP, blir högre i det alternativa scenariot. Skillnaden i skattekvot mellan de två scenarierna är ett mått på hur stort konsolideringsbehov som uppstår vid en alternativ utveckling om finanspolitiken ska vara lika hållbar.

⁴⁴ FIMO är en relativt enkel finansiell modell som beräknar sparbalanser i sex sektorer i ekonomin: stat, kommuner, pensionsystemet, hushållen, näringslivet och utlandet. Modellen underhålls och uppdateras av Konjunkturinstitutet och används förutom av dem och Finansdepartementet även av riksdagens utredningstjänst och Sveriges Kommuner och Landsting.

För samtliga beräkningar har följande beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper använts, om inte annat anges i texten:

- Pensionssystemets finansiella utveckling styrs helt och hållet av dess regelverk. Inkomsterna bestäms av avgiftsunderlagets utveckling och utgifterna av antalet pensionärer och indexeringsreglerna som bestämmer hur den enskildes pension utvecklas. I inget alternativscenariot har balanseringsmekanismen aktiverats.
- Kommunsektorn styrs av kravet på god ekonomisk hushållning som i genomsnitt ger ett överskott i denna sektor som bedöms vara tillräckligt för att sektorns egna kapital ska vara oförändrat.
- Genom att sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn bestäms av för dessa sektorer tvingande regler har staten det övergripande ansvaret för att sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn uppfyller uppställda mål.
- I beräkningen anpassas hushållens inkomstskatter så att den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP är densamma som i referensalternativet. Skatteförändringen innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt kommer att över- eller understiga 2 procent av BNP fram till 2015. Överskottsmålets nivå anpassas således till den utveckling som beskrivs i scenariot och ambitionen att den offentliga nettoställningen 2050 ska vara densamma som i basscenariot.
- Det är osäkert hur förändringar i beskattningen påverkar arbetskraftsutbudet och sysselsättningen. Normalt antas högre skattesatser leda till att skatternas samhällsekonomiska kostnader ökar. I beräkningarna används ett negativt samband mellan skattesatsernas nivå och arbetskraftsutbudet av ungefär samma storlek som i Konjunkturinstitutets beräkning av sysselsättningseffekten av regeringens åtgärdsprogram⁴⁵.
- I den långsiktiga beräkning som publicerades i BP2007, den senaste som fanns tillgänglig när dessa beräkningar genomfördes, är PPM-systemet fortfarande en del av den offentliga sektorn. Det innebär att det även är fallet i de alternativa beräkningarna, och att överskottsmålet därmed är 2 procent av BNP i stället för 1 procent som riksdagen beslutade i samband med behandlingen av 2007 års ekonomiska vårproposition.

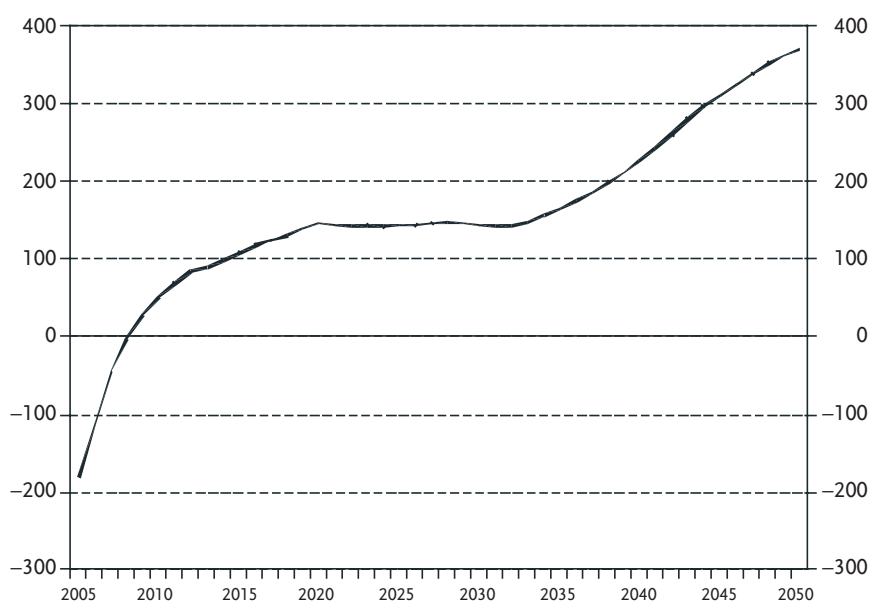
⁴⁵ Se fördjupningsrutan "Effekter av den nya regeringens ekonomiska politik" i Konjunkturläget, december 2006.

0 Regeringens beräkning i budgetpropositionen för 2007

I detta avsnitt ges en kort beskrivning av den långsiktiga beräkning som regeringen publicerade i BP2007⁴⁶. Beräkningen används sedan som basalternativ i övriga känslighetsberäkningar med vilken resultaten jämförs.

Framskrivningen av den ekonomiska utvecklingen utgår från den kortsiktsprognos och den medelfristiga kalkyl som gjordes i Regeringskansliet till BP2007. Dessa sträcker sig från 2006 till 2009. Ett viktigt underlag för den fortsatta framskrivningen är den befolkningsprognos SCB publicerade våren 2006. Arbetskraftsutbudets utveckling efter 2009 bestäms genom att antalet personer i olika befolkningsgrupper kombineras med antaganden om hur andelen sysselsatta och antalet arbetstimmar kommer att utvecklas i dessa grupper. Här antas att andelen sysselsatta ökar i samtliga grupper fram till 2012 och att den fortsätter att öka bland utlandsfödda fram till 2020. Dessa antaganden får till följd att antalet sysselsatta ökar med cirka 150 000 personer fram till 2020, för att därefter vara mer eller mindre oförändrat de följande 15 åren, se diagram A0.1.

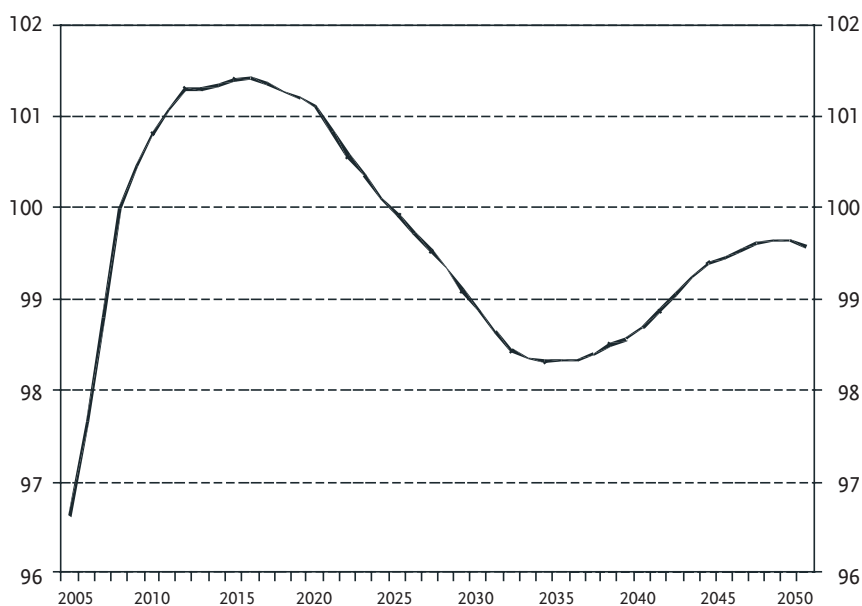
Diagram A0.1 Tusental sysselsatta, förändring jämfört med 2008



⁴⁶ Se avsnitt 7 i bilaga 2, "Svensk ekonomi", till BP2007, prop. 2006/07:1.

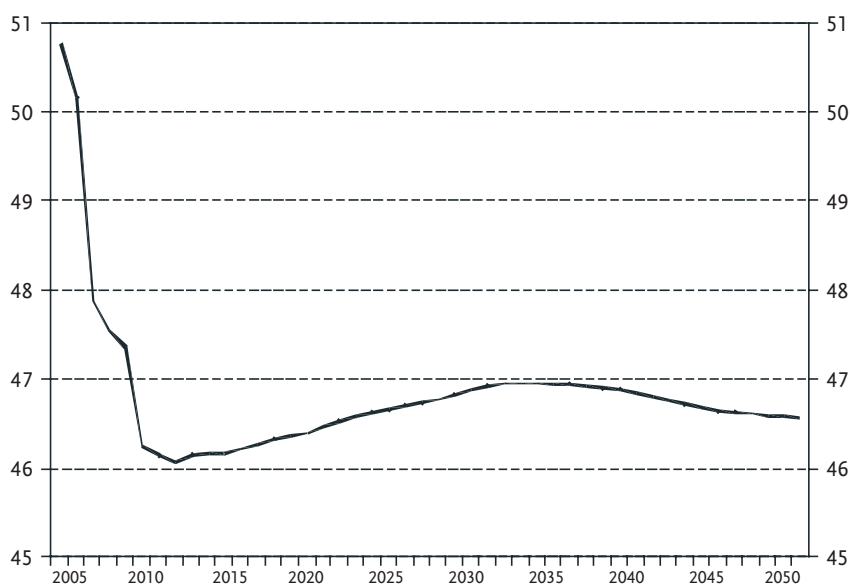
Efter 2035 förväntas antalet sysselsatta åter öka när befolkningen i yrkesverksam ålder växer snabbare enligt befolkningsprognosen. Utvecklingen får till följd att andelen sysselsatta bland de som är 20–64 år kommer att överstiga 80 procent från och med 2009. Samtidigt antas att medelarbetstiden bland de sysselsatta minskar med 0,2 procent per år, vilket gör att antalet arbetstimmar ökar med cirka 1,5 procent fram till 2015, för att sedan åter sjunka fram till omkring 2030, se diagram A0.2.

Diagram A0.2 Arbetade timmar, index 2008 = 100



På lång sikt är antalet arbetstimmar i det närmaste oförändrat jämfört med 2008. Produktiviteten i näringslivet antas öka med 2,6 procent per år fram till 2015, och i något långsammare takt under åren därefter. Sammantaget innebär det att BNP ökar med i genomsnitt cirka 2 procent per år mellan 2008 och 2050.

Diagram A0.3 Skatter och avgifter som andel av BNP

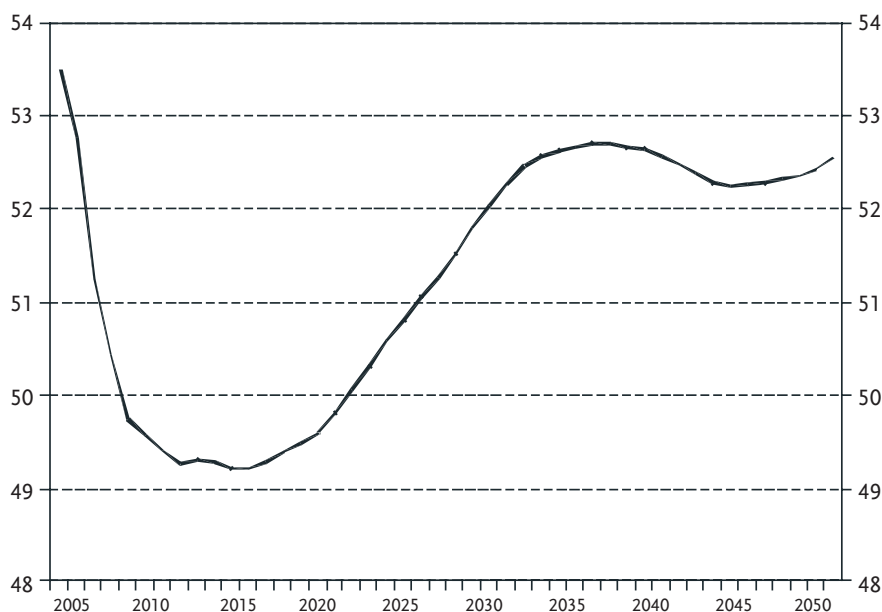


I det långfristiga scenariot är skattekvoten i det närmaste oförändrad efter 2009, se diagram A0.3. Lägre skattesatser bidrar till att sänka skattekvoten med cirka fem procentenheter av BNP från 2005 fram till 2009. Därefter sker endast mindre justeringar av skattesatserna för att överskottsmålet ska uppfyllas fram till 2015. Efter 2015 ökar skattekvoten något trots att skattesatserna är oförändrade. Det förklaras av att viktiga skattebaser som lönesumman och hushållens konsumtionsutgifter förväntas växa något snabbare än BNP. En viktig beräkningsförutsättning för de offentliga inkomsterna är i vilken takt som brukaravgifter för barnomsorg, äldreomsorg etcetera ökar. I regeringens beräkning antas dessa öka i samma takt som tjänsternas produktionskostnader, det vill säga betydligt snabbare än den generella prisutvecklingen i samhället⁴⁷.

Framskrivningen av de offentliga utgifterna bygger på att dagens ålders- och könsspecifika utnyttjande av olika tjänster och inkomstbortfallsförsäkringar är detsamma även i framtiden. Fler personer i de äldre åldrar då exempelvis sjukvård och äldreomsorg utnyttjas i stor utsträckning leder sedan till att utgifterna ökar. Utgiftskvoten förväntas öka med cirka fyra procentenheter av demografiska skäl mellan 2015 och 2035 för att sedan stabiliseras, se diagram A0.4. Denna uppgång motsvaras i stort sett av en förväntad nedgång i utgiftskvoten under kortsiktsprognosen och medelfristkalkylen. En jämförelse av de två utvecklingarna försvåras av att den inledande nedgången till stor del beror på en stark konjunkturutveckling, medan uppgången speglar en trendmässig ökning av utgifterna som rensans för konjunkturella effekter.

⁴⁷ Detta antagande är en förutsättning för att finanspolitiken ska vara hållbar, se alternativscenario 4 nedan.

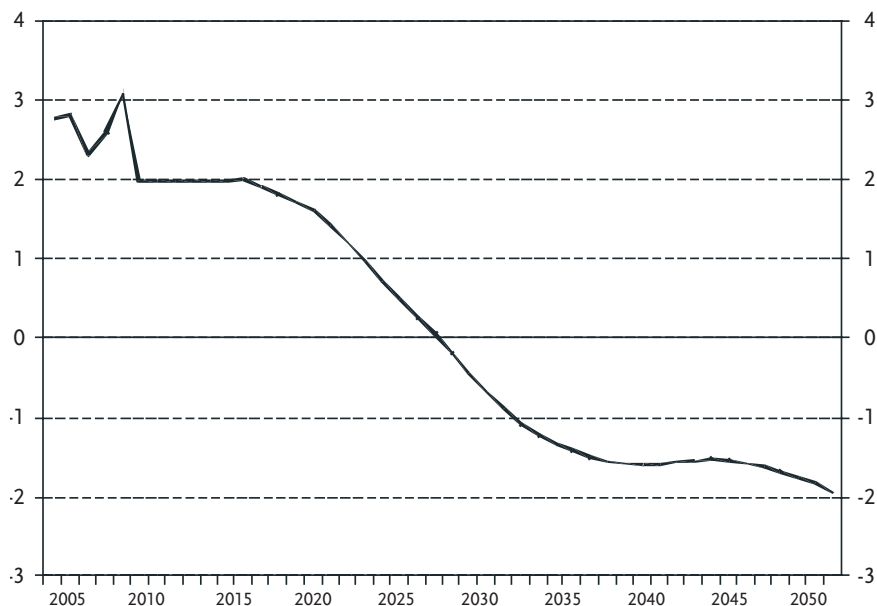
Diagram A0.4 Offentliga sektorns utgifter som andel av BNP



Inkomst- och utgiftsutveckling ger upphov till ett sparande i den offentliga sektorn som från 2009 till 2015 uppgår till 2 procent av BNP. Eftersom sparandet är högre än 2 procent det sista året i den medelfristiga kalkylen finns det ett utrymme att sänka utgifterna med motsvarande 1,1 procent av BNP under 2009, se diagram A0.5. Omkring 2015 börjar utgifterna att öka, och samtidigt överges överskotts målet i beräkningen, och de skattesatser som gäller detta år hålls sedan oförändrade. Högre utgifter och oförändrade skattesatser får till följd att det offentliga sparandet gradvis försämras. Några år efter 2025 blir sparandet negativt och på längre sikt sjunker sparandet ned mot underskott motsvarande 2 procent av BNP. Under de sista tio åren i beräkningen är underskotten större än 1,5 procent av BNP alla år. På riktigt lång sikt är underskottsutvecklingen med andra ord sådan att finanspolitikens hållbarhet kan ifrågasättas, något som också görs i regeringens text⁴⁸.

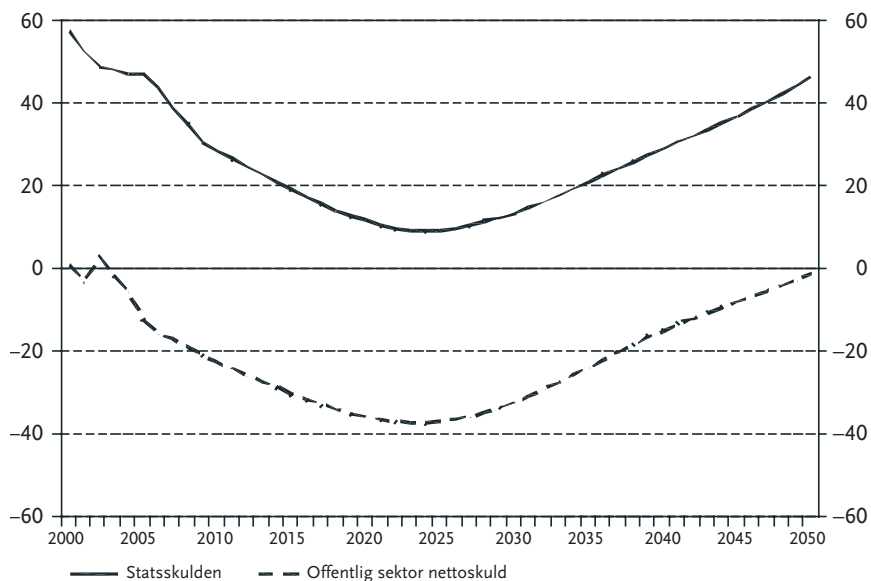
48 Se sidan 86 i bilaga 2, "Svensk ekonomi", till BP2007, prop. 2006/07:1.

Diagram A0.5 Finansiellt sparande i offentlig sektor som andel av BNP



Så länge överskotten dominerar sjunker skuldkvoten för att så småningom plana ut och vända uppåt när överskotten vänds i underskott, se diagram Ao.6. I diagrammet visas att både statsskulden och den offentliga sektorns nettoskuld uppvisar en likartad utveckling som andel av BNP. En noggrann iakttagare kan dock se att statsskulden utvecklas något mer förmånligt än den offentliga nettoställningen. Nettoskuldkvoten 2050 ligger närmare nivån 2000, medan statsskulden inte hinner stiga mer än till cirka 2005 års nivå. Skillnaden beror i första hand på de försäljningar av statliga finansiella tillgångar som genomförs de närmaste åren och som minskar statsskulden utan att påverka offentlig sektorns nettoställning.

Diagram A0.6 Statsskulden och offentlig sektors nettoskuld som andel av BNP

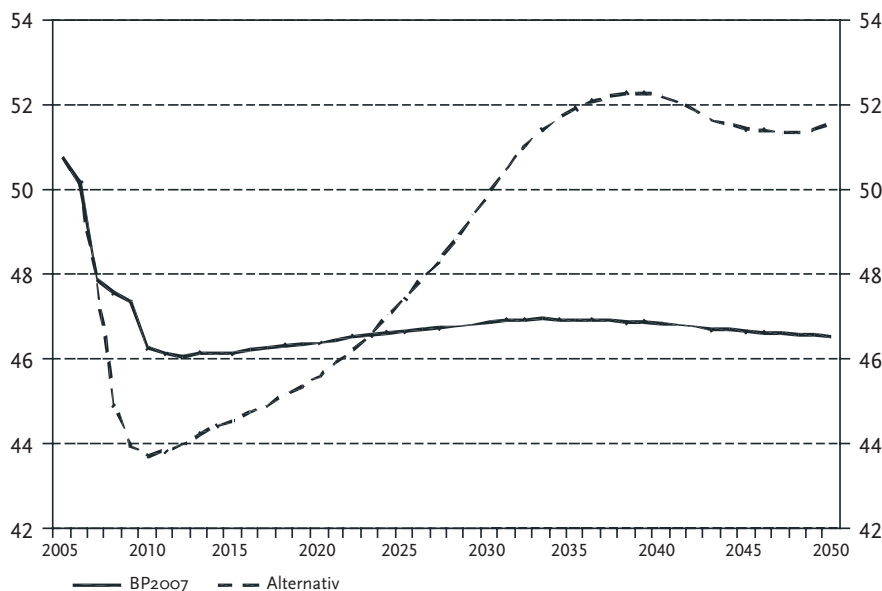


1 Balans i de offentliga finanserna

I det första räkneexemplet analyseras effekten av en annan finanspolitisk strategi än den rådande. I stället för överskott om 2 procent av BNP fram till 2015 sänks sparandet 2008 till 0 procent av BNP. Finanspolitiken inriktas sedan på att inkomster och utgifter ska vara lika stora i den offentliga sektorn fram till beräkningsperiodens slut 2050. Att ha balans i de offentliga finanserna varje år ger en hållbar skuldutveckling men leder till en annan fördelning av skatter och förmåner mellan olika generationer än överskottsmålet. Den nya finanspolitiska strategin påverkar även tillväxtförutsättningarna om skatteförändringar antas påverka arbetskraftutbudet.

I regeringens långsiktiga beräkning till BP2007 förväntas det finansiella sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 2,6 respektive 3,1 procent av BNP åren 2008 och 2009. I denna alternativa kalkyl sänks skatterna från och med 2008 så att inkomster och utgifter blir lika stora i den offentliga sektorn alla år därefter. De primära utgifterna i den alternativa kalkylen utvecklas på (i stort sett) samma sätt som i regeringens beräkning, det vill säga ambitionsnivån för välfärdssystemen ändras inte. Om balans eftersträvas i de offentliga finanserna kan skatterna sänkas inledningsvis men måste på sikt åter höjas för att finansiera den framtida utgiftsökningen, diagram A1.1.

Diagram A1.1 Den offentliga sektorns skatteinkomster. Andel av BNP

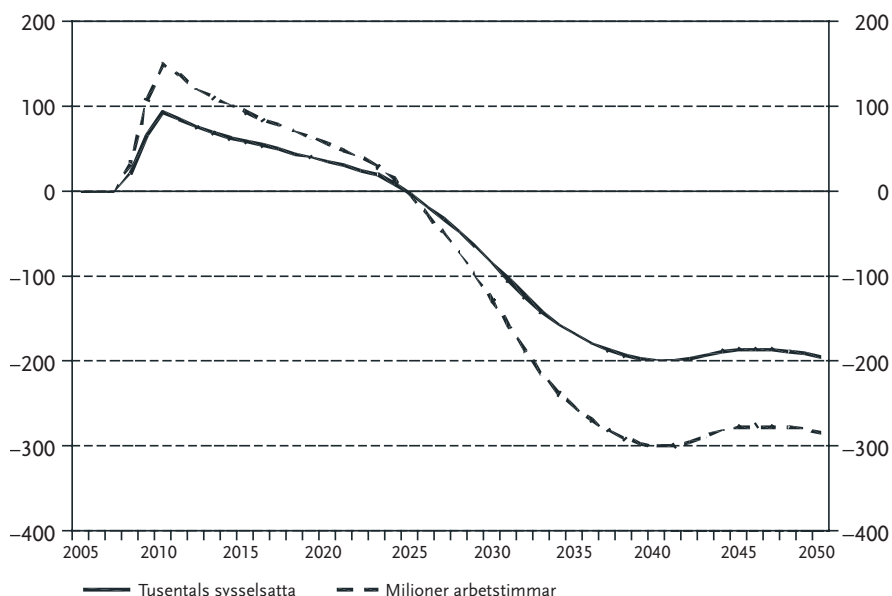


I regeringens beräkning är skattekvoten sedan relativt stabil strax under 47 procent av BNP. I den alternativa kalkylen kan skattekvoten sänkas med ytterligare cirka 2,5 procentenheter av BNP fram till 2009 utöver sänkningen

i regeringens beräkning. Därefter inleds en höjning så att skattekvoten 2036 ligger knappt 5 procentenheter högre än i regeringens långsiktsberäkning. Skattekvoten sänks i den alternativa beräkningen med som mest cirka 7 procentenheter 2009 jämfört med nivån 2005. Därefter stiger skattekvoten med cirka 9 procentenheter fram till omkring 2035, då den når ett maximum om knappt 52 procent av BNP, för att så småningom åter plana ut. Även i regeringens beräkning sjunker skattekvoten kraftigt fram till 2010. Det beror dels på det förvärvsavdrag som införs 2007, dels på att sparandet i den offentliga sektorn sänks från 3,1 till 2 procent av BNP från och med 2010.

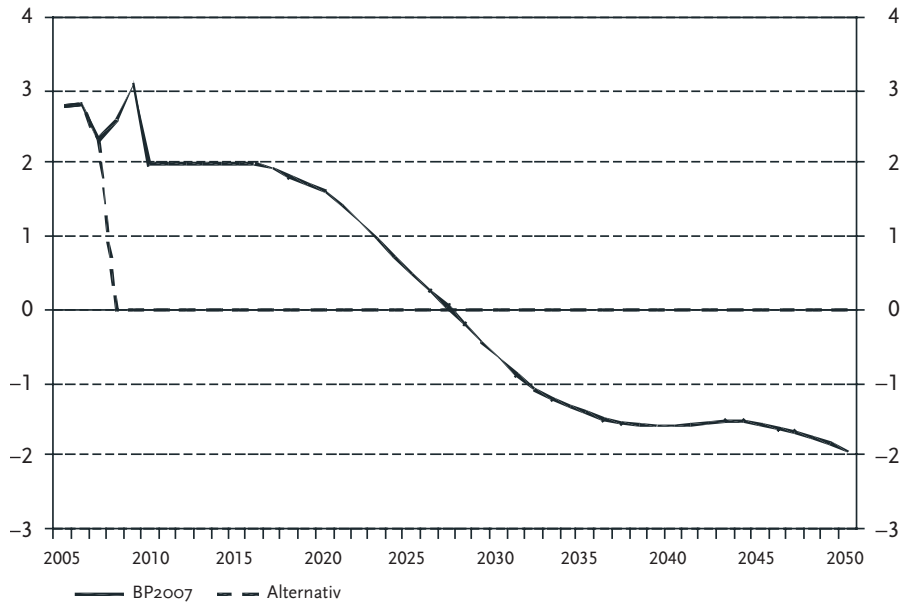
Skatteförändringarna antas påverka arbetskraftsutbudet. Det innebär att arbetskraftsutbudet stiger initialt när skattesatserna sänks i jämförelse med regeringens kalkyl, och att de högre skattesatserna på sikt åter sänker arbetskraftsutbudet och antalet arbetade timmar, se diagram A1.2.

Diagram A1.2 Förändring på arbetsmarknaden jämfört med basalternativet



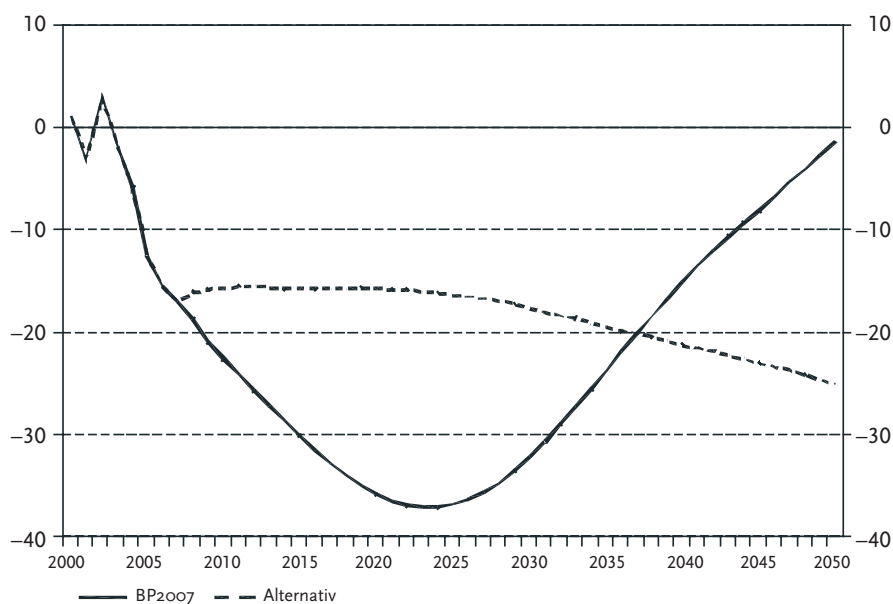
Antalet sysselsatta ökar med närmare 100 000 personer fram till 2010 jämfört med basalternativet. Efter det sjunker antalet sysselsatta åter jämfört med basalternativet så att de är lika många i båda alternativen omkring 2025. På lång sikt kommer närmare 200 000 färre personer att vara sysselsatta i den alternativa beräkningen, eftersom skattekvoten långsiktigt är högre i denna. Med en oförändrad medelarbetstid innebär det att antalet arbetade timmar ökar med cirka 160 miljoner timmar till 2010, för att sedan sjunka till cirka 300 miljoner färre arbetstimmar än i basalternativet omkring 2035.

Diagram A1.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Ur ett offentligfinansiellt perspektiv är den nya finanspolitiska strategin hållbar. Att permanent sätta det finansiella sparandet till noll i den offentliga sektorn leder visserligen till genomsnittliga underskott motsvarande cirka 1 procent av BNP i staten, eftersom sparandet i både kommunsektorn och pensionssystemet är positivt. Trots detta kommer statsskulden som andel av BNP långsiktigt att sjunka och utvecklas på ett mer förmånligt sätt än i regeringens beräkning eftersom överskottsmålet endast upprätthålls till 2015 i regeringens beräkning och relativt stora underskott i de offentliga finanserna förväntas på sikt. Den offentliga sektorns nettoskuld visar också en mer fördelaktig utveckling i den alternativa beräkningen, se diagram A1.4. Den offentliga sektorn kommer att ha finansiella nettotillgångar som gradvis ökar från cirka 15 procent av BNP till cirka 25 procent av BNP under framskrivningsperioden.

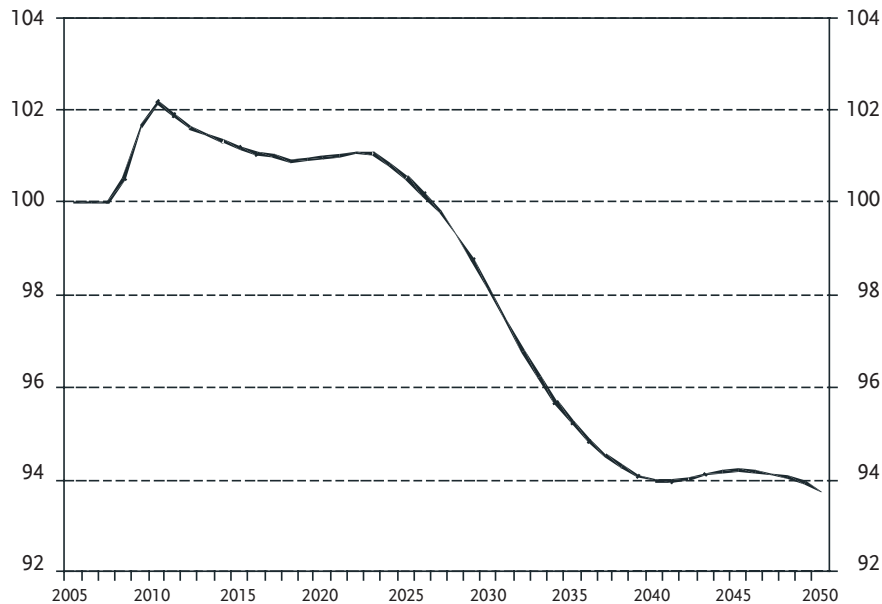
Diagram A1.4 Den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP



Anmärkning: Ett negativt värde anger att tillgångar är större än skulder.

Sammanfattningsvis innebär en alternativ finanspolitisk strategi där dagens överskottsmål ersätt med ett mål om balans i den offentliga sektorns finanser från och med i år och framåt, att skatterna kan sänkas kraftigt inledningsvis. Skattesänkningen kan förväntas påverka arbetskraftsutbudet på ett positivt sätt. Om den framtida demografiskt betingade utgiftsökningen ska finansieras måste skatterna dock åter höjas från och med 2009, så att skattekvoten på sikt hamnar på en högre nivå än den gör i regeringens alternativ. Högre skatter resulterar i sin tur i ett lägre arbetskraftsutbud. Den alternativa finansieringsstrategin ger med andra ord lägre skatter till dagens generation, men högre till framtida generationer. Eftersom skatteförändringar kan antas påverka arbetskraftsutbudet och produktionen så innebär det att även BNP på kort sikt kommer att bli högre, men lägre på längre sikt i den alternativa beräkningen, se diagram A1.5. Fram till omkring 2025 är produktionen högre i den alternativa beräkningen, som mest med cirka 2 procent, men från och med 2040 är produktionen så mycket som 6 procent lägre. Ur ett offentlig-finansiellt perspektiv ger dock den alternativa strategin upphov till en mer förmånlig skuldtutveckling.

Diagram A1.5 BNP i jämförelse med regeringens beräkning

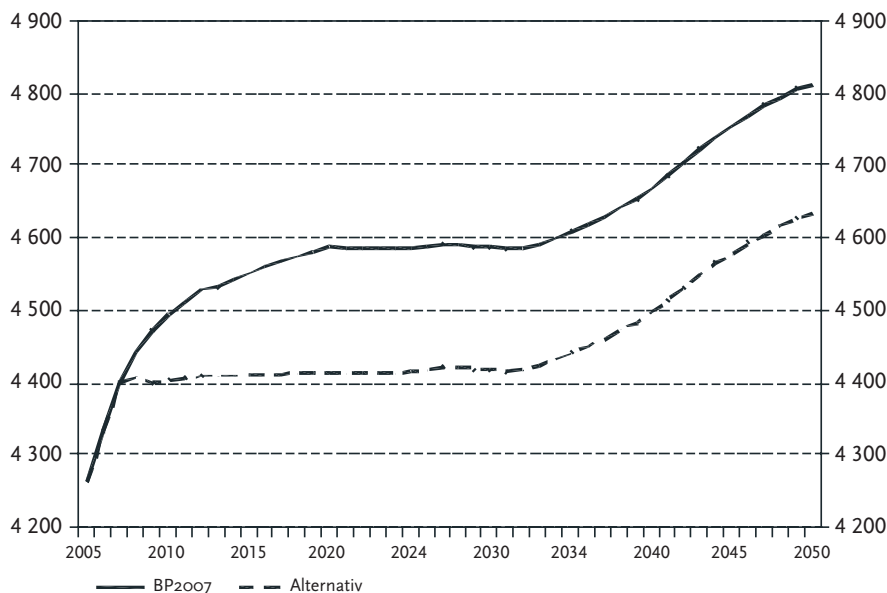


2 En sämre utveckling på arbetsmarknaden

I en andra alternativ beräkning utvecklas arbetsmarknaden sämre än i regeringens beräkning. Arbetskraftsutbudet är lägre och arbetslösheten högre. Ett lägre arbetskraftsutbud gör att regeringen måste höja överskottsmålet och skattesatserna jämfört med basalternativet för att den finansiella nettoställningen 2050 ska vara densamma som i den ursprungliga beräkningen. Högre skattesatser förstärker i sin tur den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden.

En förutsättning för att befolkningen i yrkesverksam ålder ska öka under de närmaste 25–30 åren är att nettoinvandringen är positiv. Utan ett inflöde av personer från andra länder skulle antalet personer mellan 20 och 64 år minska i framtiden enligt SCB:s befolkningsprognos. Utlandsfödda personer har i dag ett lägre arbetskraftsdeltagande och en högre arbetslöshet än personer som är födda i Sverige. I denna alternativa beräkning antas integrationen av invandrarna lyckas mindre väl än i regeringens beräkning. Det får till följd att arbetskraftsutbudet blir lägre och arbetslösheten högre än i basalternativet.

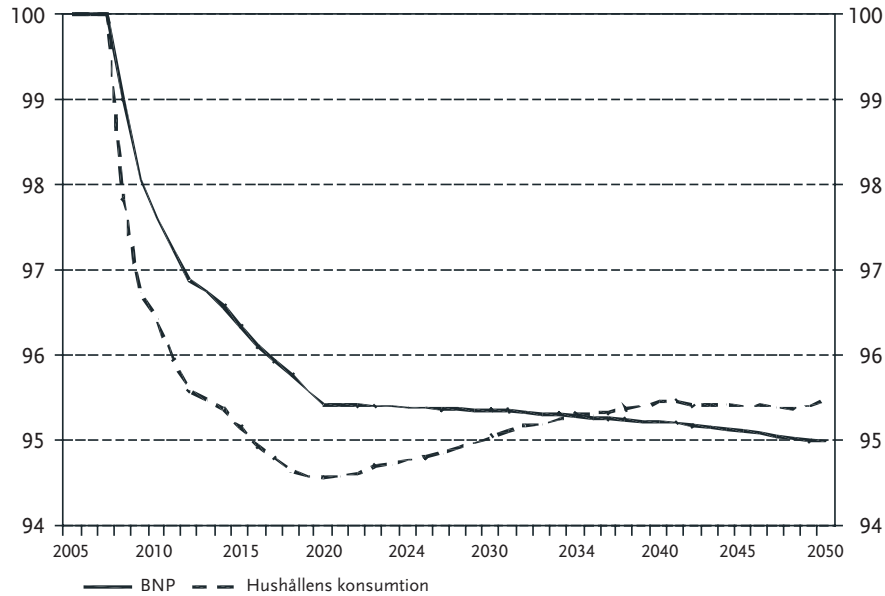
Diagram A2.1 Tusental sysselsatta



Av diagram A2.1 framgår att regeringen förutser att sysselsättningen ska öka under de närmaste 15 åren. Ökningen beror till största delen på att andelen sysselsatta i befolkningen stiger. I den alternativa beräkningen är andelen sysselsatta i befolkningen mellan 20 och 64 år mer eller mindre oförändrad från och med 2007, i stället för att som i basalternativet öka med cirka 2,5 procentenheter. 2010 finns det cirka 90 000 färre sysselsatta i den alternativa kalkylen än i regeringens beräkning, 2015 cirka 140 000 färre och 2020 cirka 175 000 färre sysselsatta. Efter 2020 är skillnaden i antalet sysselsatta relativt stabil. Antalet arbetade timmar per sysselsatt antas vara detsamma i båda scenarierna, vilket innebär att antalet arbetade timmar procentuellt sett minskar på samma sätt som sysselsättningen.

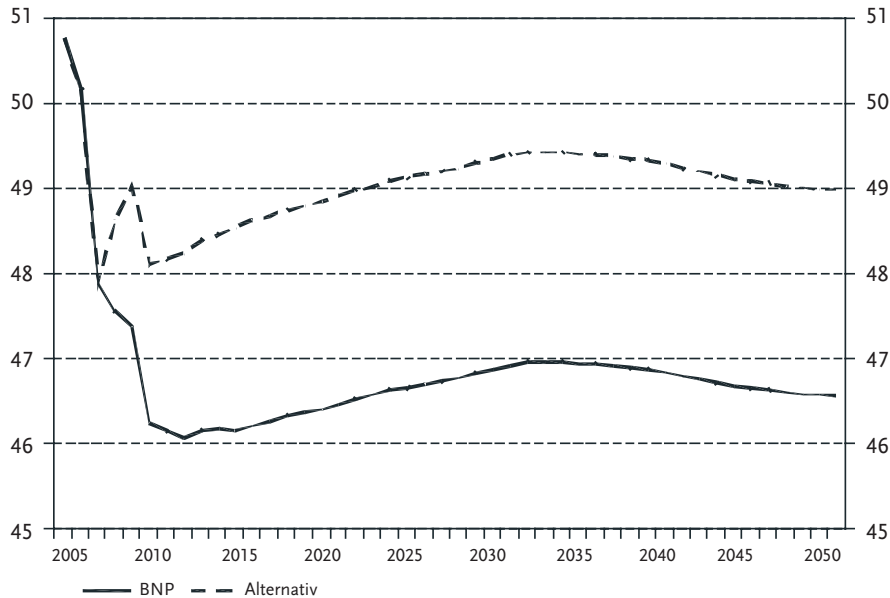
Färre sysselsatta innebär att BNP inte kommer att växa lika snabbt som i basalternativet. Eftersom den offentliga sektorns omfattning är densamma i båda alternativen innebär det att utrymmet för privat konsumtion blir mindre, se diagram A2.2. På lång sikt är BNP och hushållens konsumtionsutgifter i den alternativa beräkningen cirka 5 procent lägre än i basalternativet.

Diagram A2.2 BNP och privat konsumtion i den alternativa beräkningen, basalternativet = 100



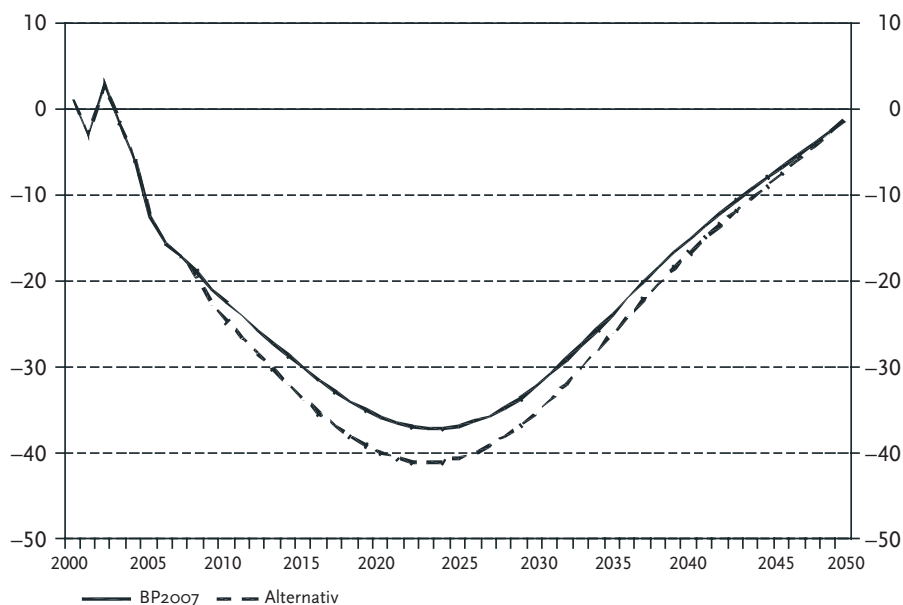
Färre sysselsatta och lägre produktion innebär att det offentliga skatteinkomster utvecklas mindre förmånligt än i regeringens beräkning. Samtidigt är arbetslösheten högre, vilket bidrar till att höja utgifterna.

Diagram A2.3 Skatter och avgifter som andel av BNP



För att klara detta utan att framtida generationers offentliga skuldställning blir sämre än i regeringens beräkning är en uppjustering av överskottsmålet nödvändig. Om skattekvoten höjs permanent med cirka 2,5 procentenheter av BNP 2008 så kommer den offentliga nettoställningen att vara densamma som andel av BNP i de bägge beräkningarna, se diagram A2.3 och A2.4.

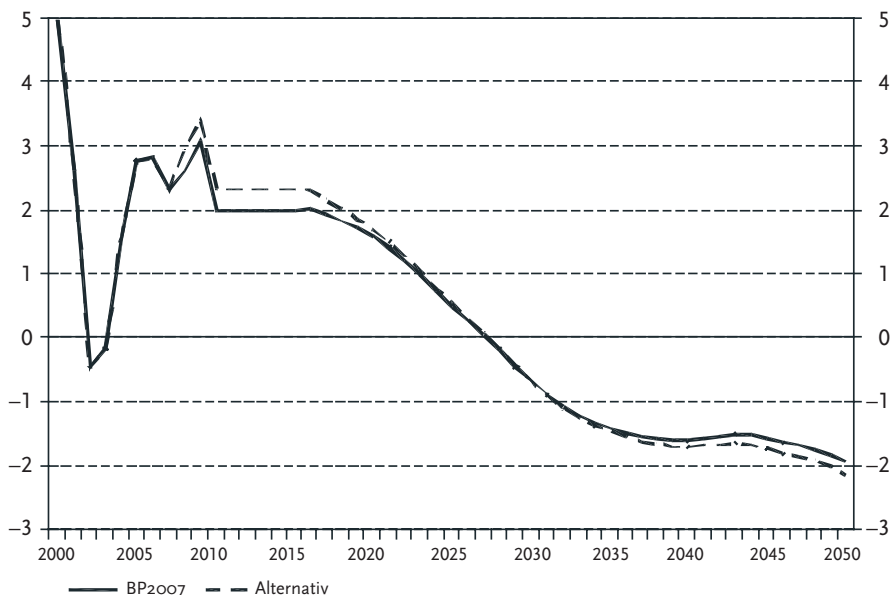
Diagram A2.4 Den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP



Skatteköjningen får till följd att överskottsmålet kommer att hamna på cirka 2,35 procent av BNP, i stället för som tidigare 2 procent av BNP, se diagram A2.5.

Sammanfattningsvis visar beräkningen att ett svagare arbetskraftsutbud tvingar fram en höjning av det överskott som är nödvändigt fram till 2015 för att den offentliga nettoställningen ska vara densamma 2050 som i regeringens beräkning. I exemplet sjunker antalet arbetade timmar med 1 procent, vilket leder till att skattekvoten måste höjas med cirka 1,4 procentenheter för att den offentliga sektorns finansiella nettoställning ska vara densamma 2050.

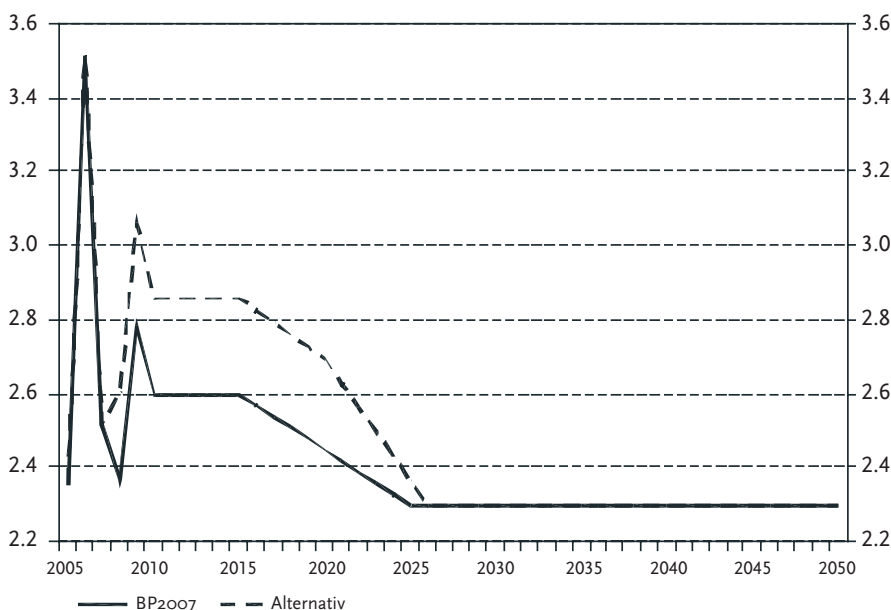
Diagram A2.5 Sparandet i den offentliga sektorn



3 En starkare produktivitetstillväxt i näringslivet

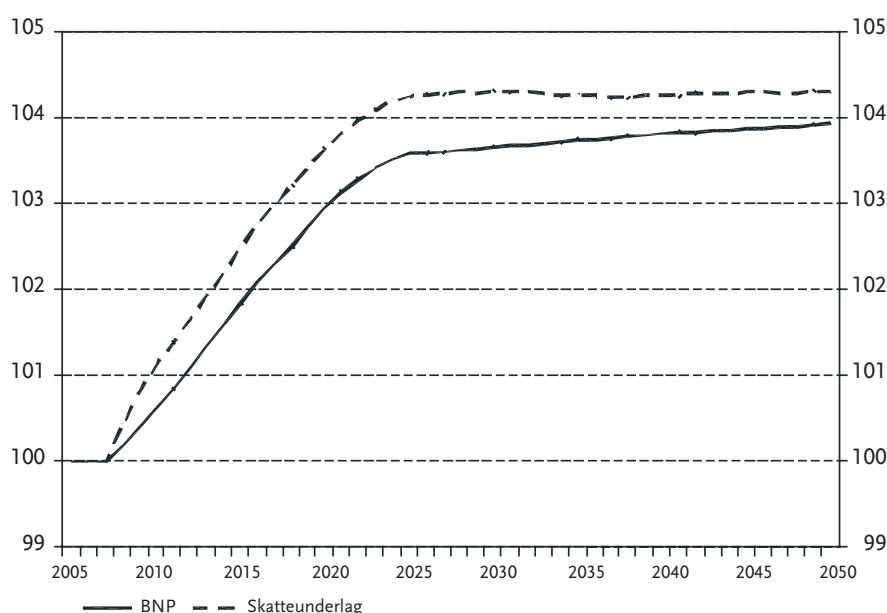
I en tredje alternativ beräkning ökar produktiviteten i näringslivet snabbare än i regeringens kalkyl, se diagram A3.1. Detta får till följd att även timlönerna kan öka snabbare utan att näringslivets vinstandel påverkas. Högre inkomster och konsumtion stärker de offentliga skatteinkomsterna. En snabbare inkomstutveckling får även till följd att offentliga löner och transfereringsutgifter, pensioner m.m. ökar snabbare. På lång sikt har de flesta offentliga utgifter en koppling till den genomsnittliga inkomstutvecklingen. En produktivitetstillväxt stärker därför de offentliga finanserna endast marginellt.

Diagram A3.1 Årlig produktivitetstillväxttakt i näringslivet



I en alternativ beräkning antas produktiviteten i näringslivet öka 0,25 procentenheter snabbare än i regeringens beräkning fram till 2015, se diagram A3.1. Därefter minskar skillnaden i produktivitetstillväxttakt för att helt försvinna efter 2025. En snabbare produktivitetstillväxt gör att BNP växer snabbare och ger utrymme för en högre löneökningstakt utan att vinstandelen i näringslivet försämras eller riksbankens inflationsmål hotas. I genomsnitt växer BNP cirka 0,2 procentenheter och timlönen cirka 0,3 procentenheter snabbare per år i den alternativa beräkningen än i regeringens kalkyl mellan 2008 och 2020.

Diagram A3.2 BNP och skatteunderlag, index regeringens beräkning = 100

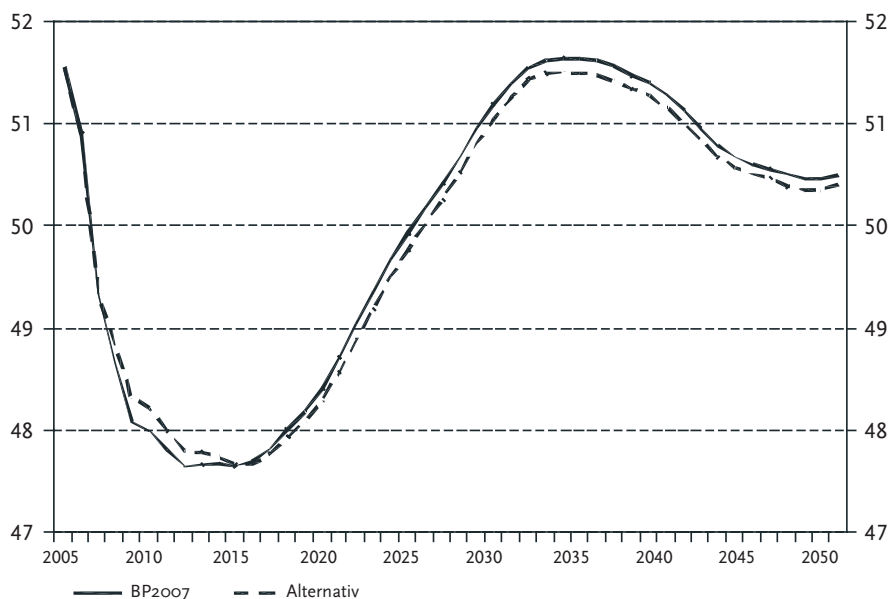


I båda beräkningar är den offentliga sektorns verksamhet och näringslivets investeringsefterfrågan densamma, och produktionsökningen kan då tas ut i form av en högre privat konsumtion. Högre konsumtionsutgifter och en snabbare lönetillväxt gör att de offentliga skatteunderlagen växer snabbare, se diagram A3.2.

För att inte de offentliganställdas löner ska försämrats i relation till lönerna i näringslivet måste lönerna i offentlig sektor öka i samma takt. Det samma gäller på sikt de flesta transfereringsutgifter. För vissa system finns det regelsystem som helt eller delvis anpassar den genomsnittliga utbetalningen till inkomstutvecklingen, till exempel pensioner och ersättning för förlorad arbetsinkomst från sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Andra system saknar denna typ av regler, till exempel barnbidrag och garanti-pensionen. På längre sikt är det trots det rimligt att tänka sig att även dessa räknas upp med den allmänna inkomstutvecklingen i samhället. Om inte

det vore fallet skulle värdet urholkas med tiden, och de som är beroende av inkomster från dessa system skulle missgynnas. Högre lönekostnader och transfereringsutgifter gör att de offentliga utgifterna på sikt ökar i ungefär samma takt som inkomsterna.

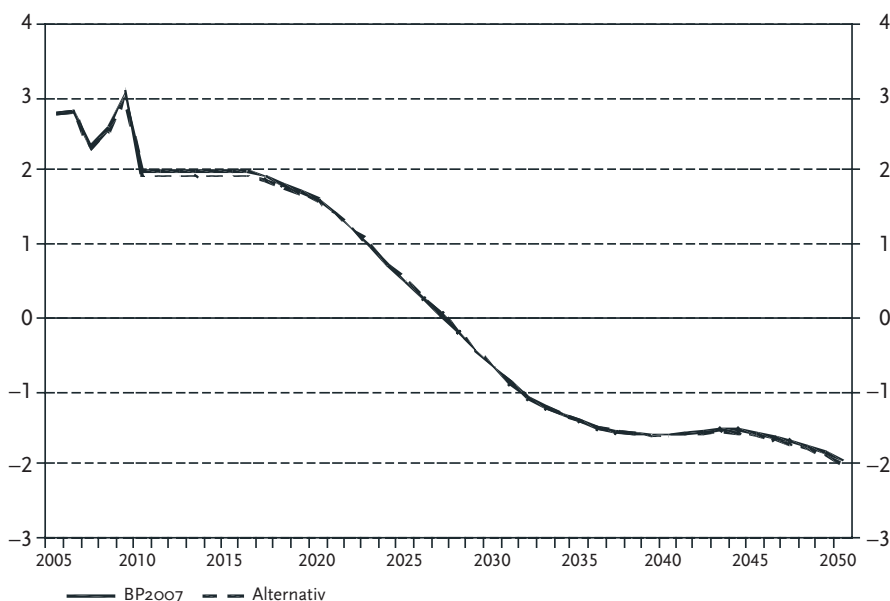
Diagram A3.3 Primära utgifter som andel av BNP



Endast vid inköp av insatsvaror för den offentliga tjänsteproduktionen kan produktivitetssökningen tänkas leda till kostnadsbesparingar. Det finns med andra ord en stark koppling mellan produktivitetstillväxten och de offentliga utgifterna på längre sikt. I diagram A3.3 illustreras detta genom att de primära utgifterna som andel av BNP inte skiljer i någon större utsträckning mellan de två beräkningarna.

En snabbare produktivitetstillväxttakt möjliggör endast en mycket marginell sänkning av ambitionen för överskottsmålet om den finansiella ställningen 2050 ska vara densamma som i regeringens beräkning, se diagram A3.4. I den alternativa beräkningen kan överskottsmålet sänkas från 2,0 till 1,97 procent av BNP från 2008 till 2015 utan att den offentliga nettoställningen som andel av BNP försämrats 2050. En högre produktivitetstillväxttakt i näringslivet ger med andra ord inget utrymme att sänka skatterna eller höja ambitionsnivån på utgiftssidan i den offentliga sektorn.

Diagram A3.4 Finansiellt sparande i offentlig sektor

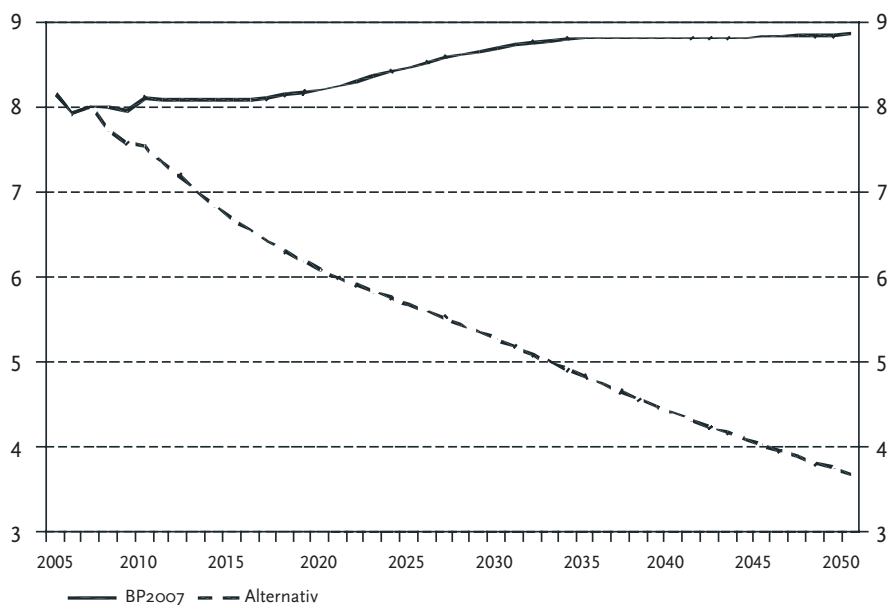


4 Avgifter för offentliga tjänster ökar i långsammare takt

I regeringens beräkning höjs de avgifter brukare betalar för till exempel barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg i samma takt som kostnaderna för att producera dessa tjänster ökar. Eftersom produktionen av dessa tjänster kännetecknas av ett högt personalinnehåll och ingen produktivitetstillväxt stiger produktionskostnaderna i nästan samma takt som löneökningstakten, det vill säga i betydligt snabbare takt än den allmänna prisökningstakten. Om dessa avgifter i stället höjs i samma takt som genomsnittet för övriga priser i ekonomin uppstår ett icke oväsentligt offentligt inkomstbortfall. Om den offentliga nettoställningen inte ska försvagas måste skatterna höjas för att kompensera inkomstbortfallet. Skattehöjningen påverkar i sin tur sannolikt arbetskraftsutbudet på ett sätt som inte brukaravgifterna gör.

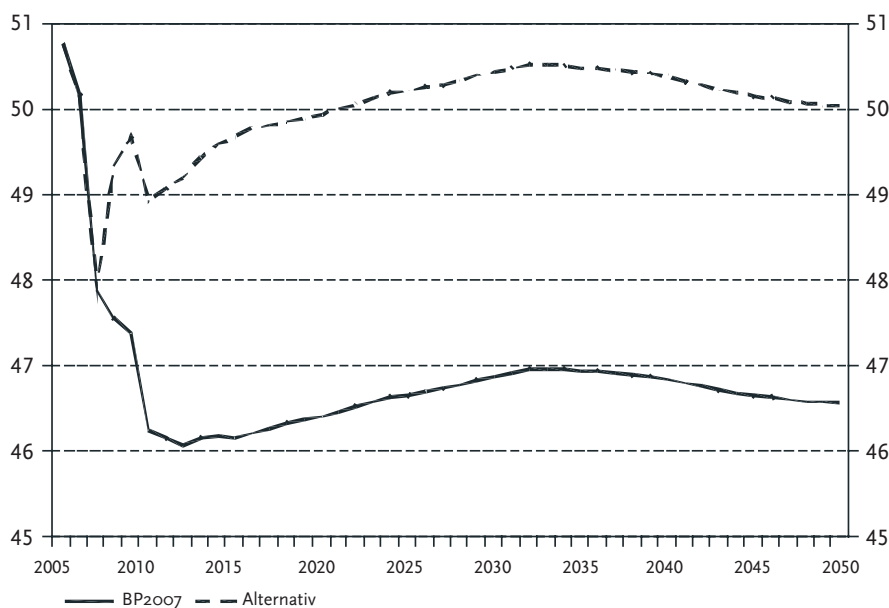
Brukaravgifterna höjs med i genomsnitt cirka 4 procent per år i regeringens beräkning. Höjningen är något snabbare under de första 15 åren då regeringen antar att löneökningstakten kommer att vara högre i den offentliga sektorn än i resten av ekonomin. Eftersom även skatteinkomsterna kan förväntas öka i takt med löneutvecklingen i ekonomin innebär det att avgifts-inkomsterna ökar i ungefär samma takt som de totala offentliga inkomsterna i regeringens beräkning. Ett antagande om att de endast ska öka i takt med KPI innebär att de gradvis minskar som andel av inkomsterna, se diagram A4.1.

Diagram A4.1 Brukaravgifter som andel av totala offentliga inkomster



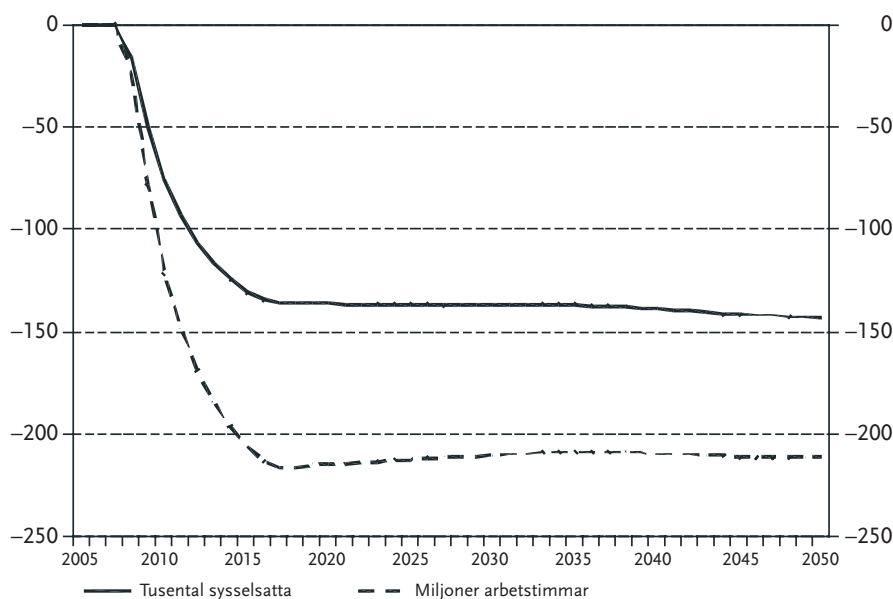
En utveckling där avgiftssatserna endast höjs i takt med KPI är relativt kostsam för den offentliga sektorn. Utan en kompenserande skatthöjning skulle de offentliga inkomsterna enligt diagram A4.1 minska med cirka 5 procent av de totala inkomsterna, vilket motsvarar cirka 2,5 procent av BNP. I den alternativa beräkningen genomförs 2008 en permanent engångshöjning av skatterna som kompenserar för bortfallet av avgiftsintäkter och gör att den finansiella nettoställningen är densamma 2050 som regeringens beräkning, se diagram A4.2.

Diagram A4.2 Skatter och avgifter som andel av BNP



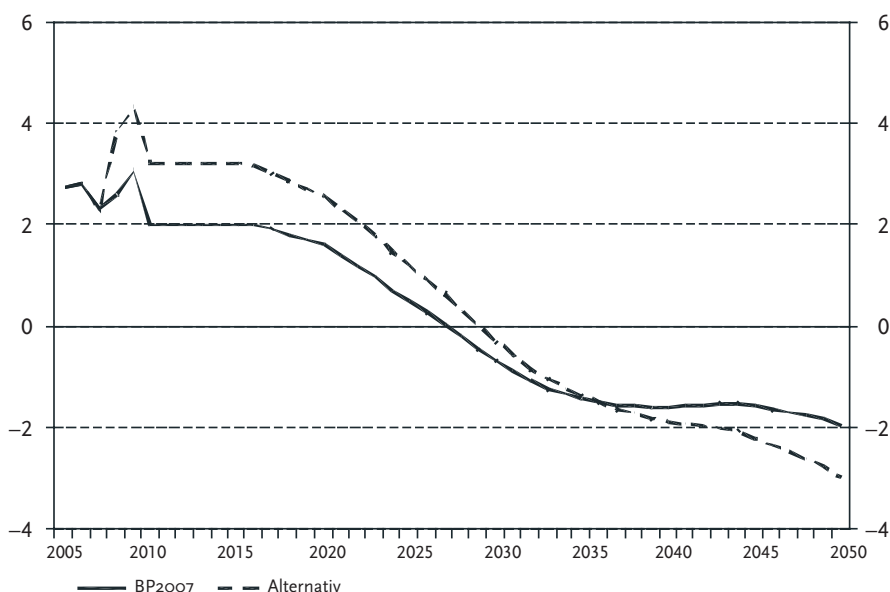
Skatteköjningen innebär i sin tur att det blir relativt sett mindre lönsamt att arbeta, vilket leder till att arbetskraftsutbudet minskar i jämförelse med regeringens beräkning. Eftersom skatteköjningen sker omedelbart 2008, och sedan endast följs av mindre justeringar av skattesatserna fram till 2015 för att hålla överskottet som andel av BNP på en konstant nivå, så kommer effekterna på arbetskraftsutbudet fram till omkring 2015. Den relativa arbetslösheten och medelarbetstiden är desamma i båda beräkningarna, vilket innebär att antalet sysselsatta och arbetstimmar förändras proportionellt med arbetskraftsutbudet, se diagram A4.3. I den alternativa beräkningen är antalet sysselsatta cirka 140 000 färre och antalet arbetstimmar cirka 210 miljoner färre från 2015 och framåt än i regeringens beräkning. Nedgången i antalet sysselsatta får till följd att den skatteköjning som är nödvändig för en oförändrad finansiell ställning är större än det initiala inkomstbortfallet av att brukaravgifterna höjs i långsammare takt.

Diagram A4.3 Förändring på arbetsmarknaden jämfört med basalternativet



För att den offentliga sektorns finansiella nettoställning som andel av BNP ska vara densamma 2050 i regeringens beräkning och i alternativet där avgiftssatserna höjs i takt med KPI, måste skatterna höjas så att det genomsnittliga sparandet i den offentliga sektorn fram till 2015 blir cirka 3,2 procent av BNP i stället för 2 procent av BNP, se diagram A4.4.

Diagram A4.4 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Beräkningen visar att brukaravgifterna är en viktig finansieringskälla för den offentliga sektorn. Om avgifterna höjs i en långsammare takt än produktionskostnaderna behövs relativt stora skattehöjningar för att finanspolitiken ska vara lika hållbar. I beräkningen leder en sänkning av brukaravgifterna med 1 procent till att skattekvoten måste höjas med cirka 0,17 procent.

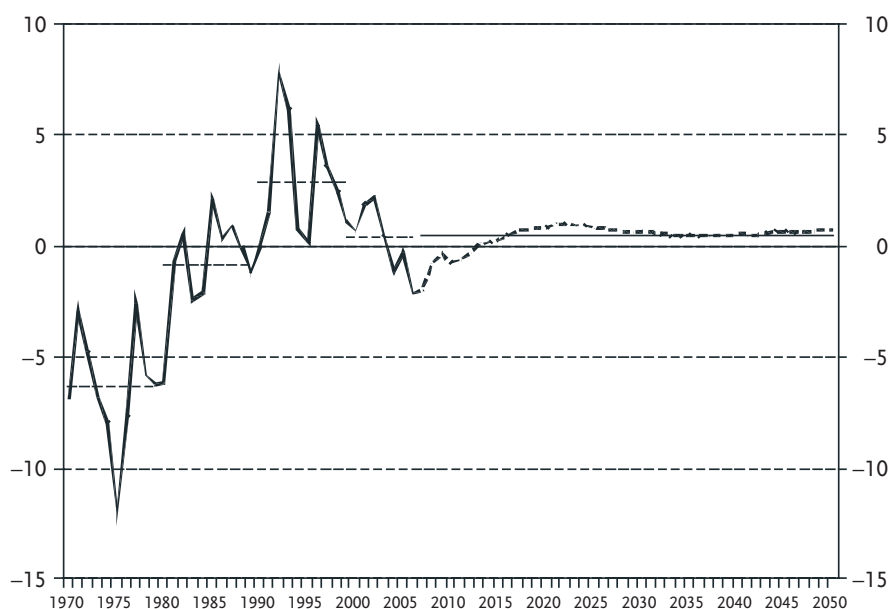
5 En större ränte-tillväxt-differens

I regeringens beräkning antas statsskuldräntan på sikt vara 5 procent.

Den genomsnittliga reala tillväxttakten under perioden 2005–2050 är cirka 2 procent i beräkningen, och BNP i löpande priser ökar med cirka 4,3 procent per år. Det innebär att den reala räntan är 3 procent deflaterat med KPI, och att ränte-tillväxt-differensen ligger kring 0,7 procent, vilket är något högre än genomsnittet för de senaste årtiondena. Eftersom den offentliga nettoställningen ligger nära noll för närvarande och överskotten de närmaste åren gör att den förbättras, är de offentliga finanserna inte så känsliga för förändringar i ränte-tillväxt-differensen. Stora tillgångar i pensionssystemet och en skuld i staten leder däremot till sparandeförskjutningar inom den offentliga sektorn om förhållandet ändras. Staten förlorar på ett högre ränteläge medan pensionssystemet gynnas. Om tjänsteutbudet i stat och kommun ska kunna upprätthållas kan det innebära att överskotts målet måste höjas.

Ju högre ränteläget är relativt BNP:s nominella tillväxttakt, desto kostsammare är det att förvalta en given skuldstock. Skillnaden mellan den nominella tillväxttakten och statsskuldräntan, den så kallade ränte-tillväxt-differensen, är inte densamma över tiden, se diagram A5.1. Under 1980-talet var differensen svagt negativ, under 1970-talets snabba inflation var den ännu mer negativ. Under 1990-talet, när förtroendet för de svenska statsfinanserna tidvis var mycket svagt, låg differensen i genomsnitt kring 3 procent. Kostnaden för statsskulden var med andra ord hög under denna period. Under perioden efter 2000 har differensen åter minskat och är med dagens relativt starka tillväxt och låga räntor för närvarande åter negativ. På sikt förväntas differensen mellan realräntan och tillväxttakten åter röra sig upp mot lite drygt 0,5 procent, vilket är i linje med den genomsnittliga nivån 2000–2006.

Diagram A5.1 Ränte-tillväxt-differens

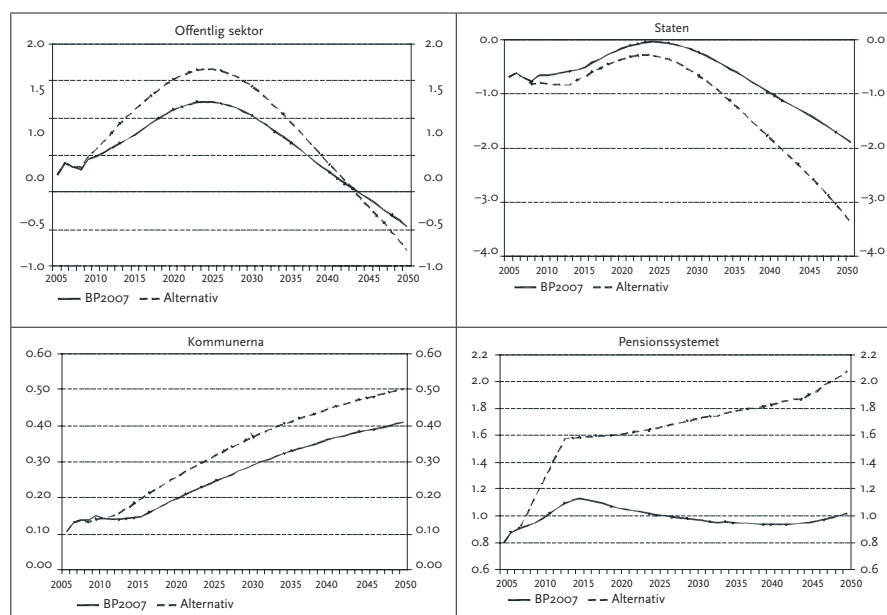


Anmärkning: Ränte-tillväxt-differensen är beräknad som utbetalade statsskuldräntor i relation till statsskulden minus BNP:s nominella tillväxttakt.

I en alternativ beräkning antas att ränteläget generellt blir en procentenhet högre i ekonomin. Det innebär att såväl den offentliga sektorns inlåningsräntor som utlåningsräntor och avkastningen på tillgångarna i AP-fonder och PPM-sparande blir en procentenhet högre. Det högre ränteläget antas i sig inte påverka den reala ekonomin, det vill säga sysselsättning och produktion, etcetera är desamma. Eftersom den offentliga sektorn för närvarande har en negativ finansiell nettoskuld, det vill säga de finansiella tillgångarna är större än skulderna, så gynnas den av ett högre ränteläge på kort och medellång sikt. Effekten är dock inte densamma i alla delar av offentlig sektor. Av

diagram A5.2 framgår att det är pensionssystemet som i första hand får ett förbättrat kapitalavkastningsnetto, medan kommunsektorn endast gynnas i mindre utsträckning och staten missgynnas. Inledningsvis överstiger förstärkningen av framförallt pensionssystemets kapitalinkomster statens högre skuldräntor, så att nettot för den konsoliderade offentliga sektorn blir positivt. Det är först efter närmare 40 år som kapitalavkastningsnettot försämras totalt sett i den offentliga sektorn om räntan stiger.⁴²

Diagram A5.2 Kapitalavkastningsnetto i offentlig sektor som andel av BNP



I den alternativa beräkningen har finanspolitiken inriktats så att den offentliga sektorns nettoställning 2050 är densamma som i regeringens beräkning, se diagram A5.3. Eftersom kapitalavkastningsnettot stärks av ett högre ränteläge under merparten av den undersökta perioden, se diagram A5.2, så innebär det att skattesatserna på sikt kan sänkas marginellt jämfört med regeringens beräkning, se diagram A5.4. Eftersom staten är den del av den offentliga sektorn som har det sämsta utbytet av ett högre ränteläge så innebär en oförändrad finansiell ställning i den offentliga sektorn, i kombination med ett förstärkt sparande i övriga delar av offentlig sektor, att statens sparande minskar. Detta får till följd att statsskuldkvoten blir högre på lång sikt. Omkring 2045 är skuldkvoten högre än nivån 2000 och omkring 2040 högre än nivån 2005, se diagram A5.5. Finanspolitiken i det alternativa scenariot är därmed ohållbar enligt regeringens definition, trots att den offentliga sektorns finansiella nettoställning inte har försämrats jämfört med regeringens beräkning.

⁴² Detta resultat påverkas kraftigt av att PPM-systemet, som har finansiella tillgångar motsvarande cirka 30 procent av BNP, är en del av den offentliga sektorn i beräkningen. Eftersom PPM-systemet numera är en del av hushållssektorn enligt nationalräkenskaperna, innebär det att den offentliga sektorns känslighet för ett högre ränteläge ökat, se även ruta 1.

Diagram A5.3 Den offentliga nettoskulden som andel av BNP

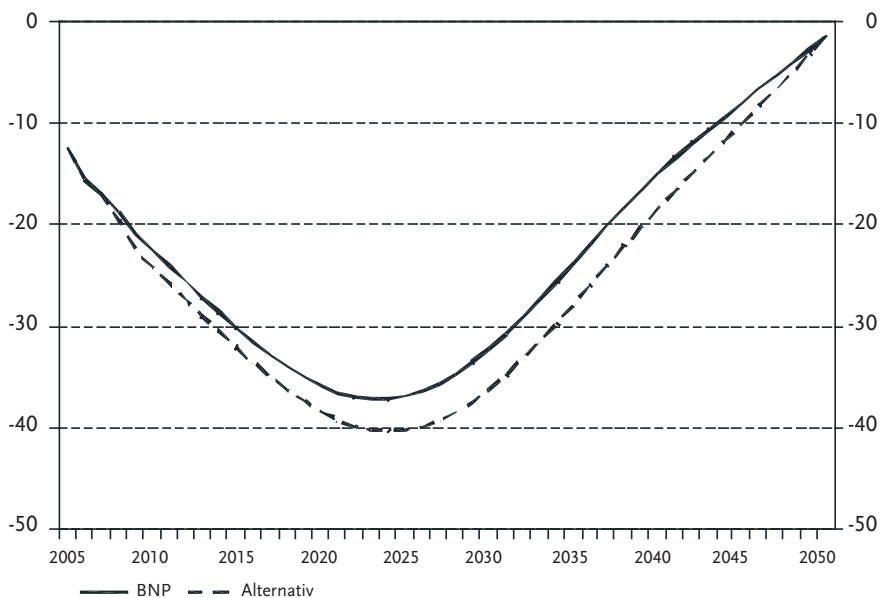
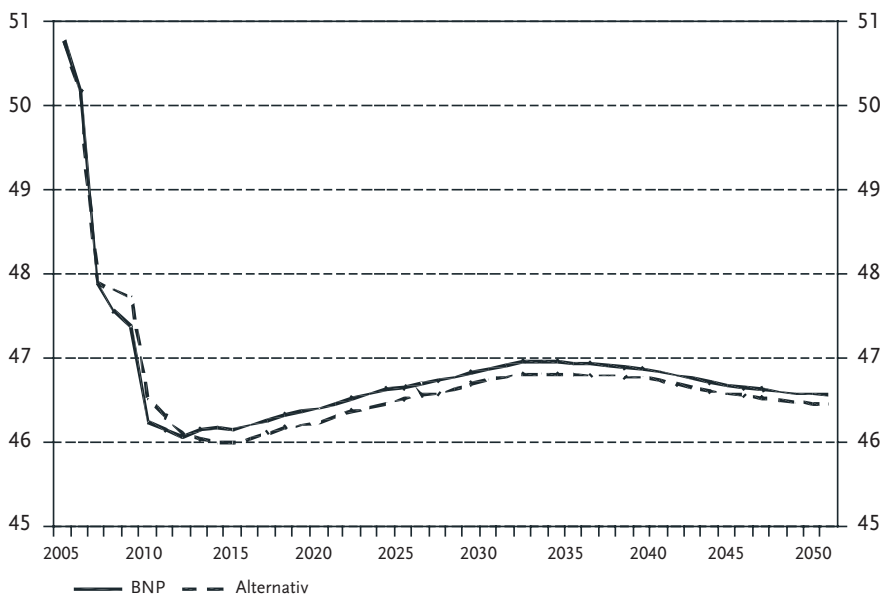


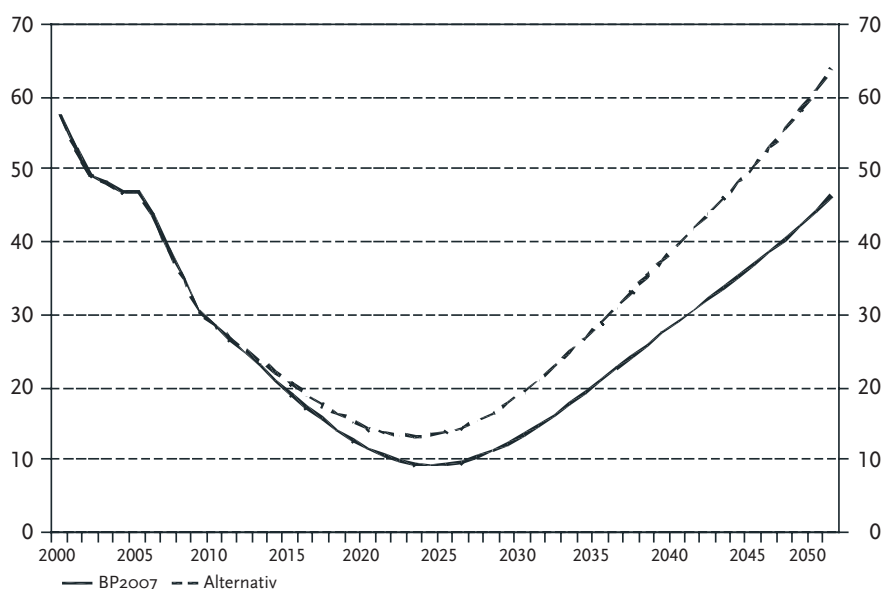
Diagram A5.4 Skatter och avgifter som andel av BNP



Scenariot illustrerar de problem som uppkommer när överskotts målet omfattar hela den offentliga sektorn, och fördelningen av sparandet i den offentliga sektorn till stor del bestäms av utvecklingen i pensionssystemet som inte påverkas av finanspolitiska åtgärder, se ruta 3. För att finansieringen av de offentliga utgifter som ligger utanför pensionssystemet, vård, skola, omsorg, ska vara långsiktigt hållbar krävs en viss nivå på sparandet i stat

och kommunsektorn under de närmaste åren. Det betyder att överskotts målets nivå kan behöva anpassas till variationer i sparandet i pensionssystemet. Som en indikator på om en förändring i överskotts målets nivå är nödvändig skulle statsskuldskvotens utveckling kunna tjäna. Om statsskuldskvoten indikerar ett för lågt sparande i staten för att efterfrågan på vård och omsorg ska klaras av, måste överskotts målet höjas. Detta understryker betydelsen av återkommande bedömningar av finanspolitikens hållbarhet.

Diagram A5.5 Statsskulden som andel av BNP



6 En positiv produktivitetstillväxt i den offentliga sektorn

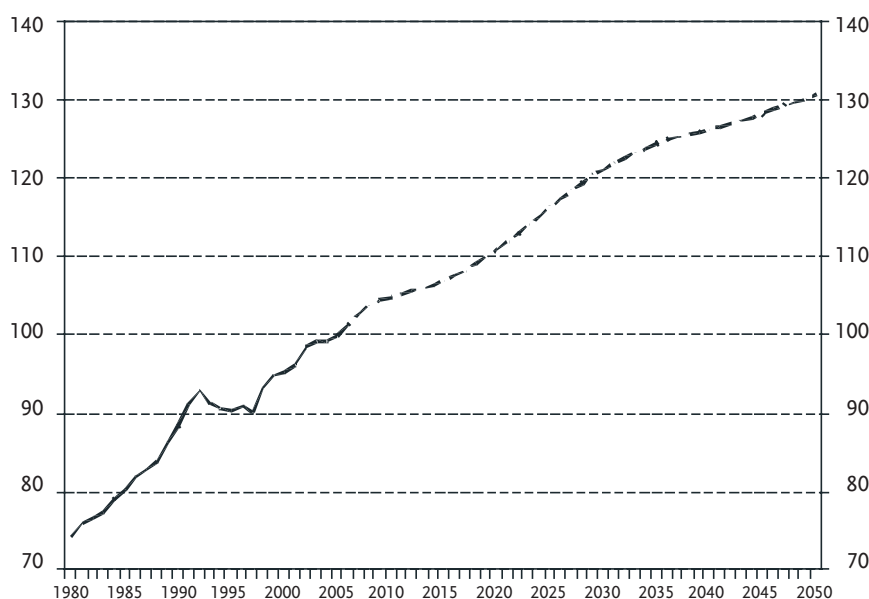
Om produktionen i den offentliga sektorn kan höjas utan att den offentliga sysselsättningen och antalet arbetstimmar behöver öka i samma takt kan stora besparingar göras i den offentliga sektorn, samtidigt som resurser frigörs för annan produktion. Sannolikt är det dock en stor utmaning att löpande höja produktiviteten för många av de personalintensiva tjänster som dominerar den offentliga produktionen.

Enligt nationalräkenskapernas nuvarande beräkningsförfarande antas produktiviteten i den offentliga sektorn vara oförändrad. Det innebär att produktionen av välfärdstjänster inte kan öka utan att antalet arbetade timmar ökar i samma utsträckning. Detta antagande är en beräkningskonvention, och inga försök görs för närvarande att bedöma den verkliga produktivitetens utveckling⁴⁹.

⁴⁹ I enlighet med krav från Eurostat kommer SCB att beräkna produktiviteten även för vissa delar av den offentliga tjänsteproduktionen inom kort. Som jämförelse kan nämnas att den offentliga konsumtionen ökade med i genomsnitt 2,6 procent per år under 45-årsperioden 1960–2005, eller totalt med närmare 220 procent.

I regeringens beräkning ökar den offentliga konsumtionen med cirka 30 procent i volymtermer från 2005 till 2050, se diagram A6.1. Det motsvarar en genomsnittlig årlig procentuell tillväxt om cirka 0,6 procent per år⁵⁰. Om produktiviteten skulle kunna ökas i den offentliga sektorn skulle detta kraftigt minska problemet med att skattefinansiera denna produktionsökning. Detta gäller även om produktiviteten ökar i långsammare takt än i näringslivet.

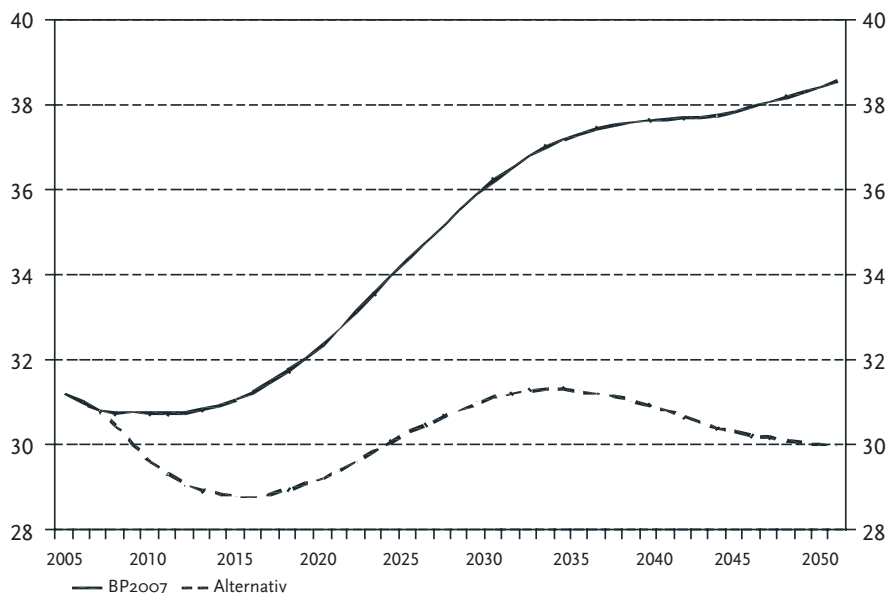
Diagram A6.1 Offentlig konsumtion, index 2005 = 100



I en alternativ beräkning antas att produktiviteten i den offentliga tjänsteproduktionen ökar med 0,5 procent per år från 2008 till 2050. Det innebär att det 2050 endast går åt cirka 80 procent av de antal arbetstimmar, som används för att producera samma mängd välfärdstjänster i regeringens beräkning. Färre arbetstimmar betyder färre sysselsatta i den offentliga sektorn och därmed lägre kostnader för framför allt löner. I regeringens beräkning ökar andelen av samtliga sysselsatta som är anställda i offentlig sektor från cirka 31 procent 2005 till drygt 38 procent 2050. I beräkningen där produktiviteten ökar med 0,5 procent per år är andelen sysselsatta i offentlig sektor mer eller mindre oförändrad mellan dessa två år, se diagram A6.2.

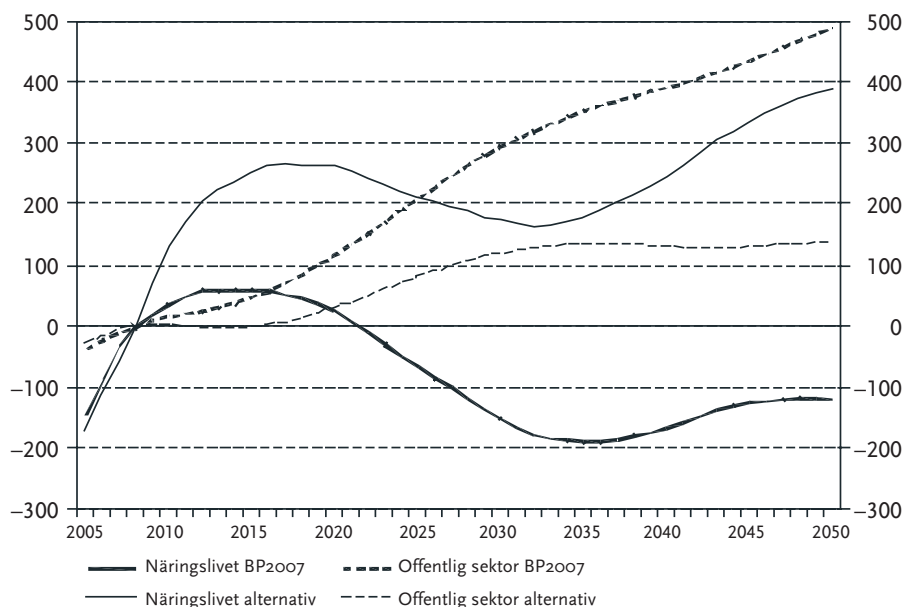
⁵⁰ Som jämförelse kan nämnas att den offentliga konsumtionen ökade med i genomsnitt 2,6 procent per år under 45-årsperioden 1960–2005, eller totalt med närmare 220 procent.

Diagram A6.2 Andel sysselsatta i offentlig sektor



När personalbehovet inte är lika stort i den offentliga sektorn frigörs arbetskraft som kan sysselsättas i näringslivet. I regeringens beräkning ökar antalet sysselsatta i näringslivet endast marginellt de närmaste åren och minskar på sikt med cirka 100 000 personer. Samtidigt måste antalet offentliganställda öka med cirka 500 000 personer fram till 2050 för att bibehålla en oförändrad standard i tjänsteproduktionen. I den alternativa beräkningen behöver antalet offentligt anställda endast öka med cirka 125 000 personer för att upprätthålla samma standard, vilket möjliggör en sysselsättningsökning i näringslivet om närmare 400 000 personer.

Diagram A6.3 Tusental sysselsatta, skillnad mot 2008



Fler sysselsatta i näringslivet och färre i offentlig sektor ökar tillväxten eftersom produktiviteten både är högre och ökar snabbare i näringslivet än i offentlig sektor. Detta får till följd att BNP ökar med närmare 15 procent i den alternativa beräkningen jämfört med regeringens kalkyl och att hushållens konsumtionsutgifter kan öka med cirka 12 procent, se diagram A6.4.

En starkare tillväxt och lägre utgifter för löner och insatsvaror i den offentliga produktionen gör att de offentliga utgifterna sjunker relativt kraftigt som andel av BNP i jämförelse med regeringens beräkning, se diagram A6.5. Utgiftskvoten sjunker inledningsvis i regeringens beräkning till cirka 50 procent och ligger på lång sikt kring 52 procent av BNP. Om produktiviteten i den offentliga produktionen ökar med en halv procent per år sjunker utgiftskvoten eventuellt under 46 procent av BNP 2050, trots att tjänsteutbudet är detsamma. Av den totala skillnaden i utgiftskvot om cirka 7 procentenheter 2050 förklaras cirka 6 procentenheter av lägre konsumtion och cirka 1 procentenhet av lägre transfereringar.

Diagram A6.4 Produktion och konsumtion, regeringens beräkning = 100

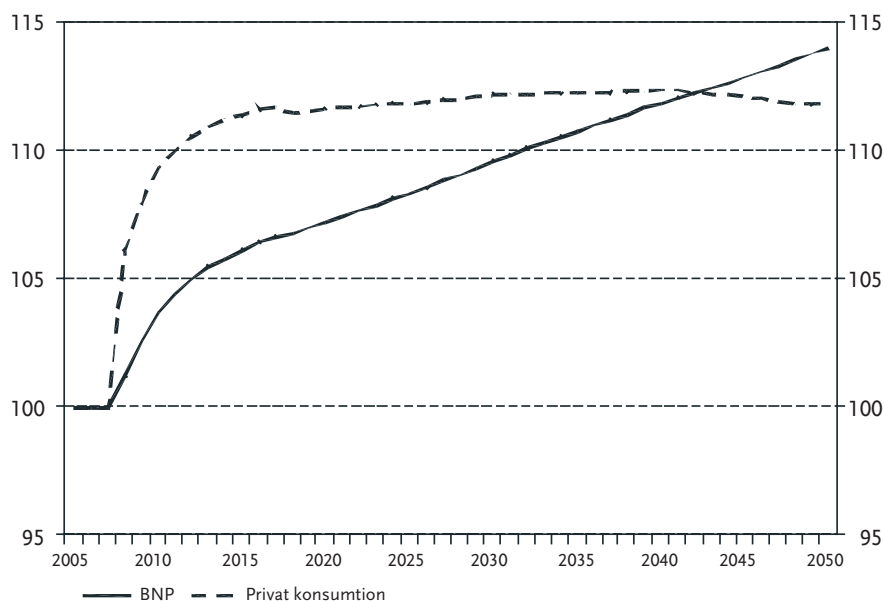
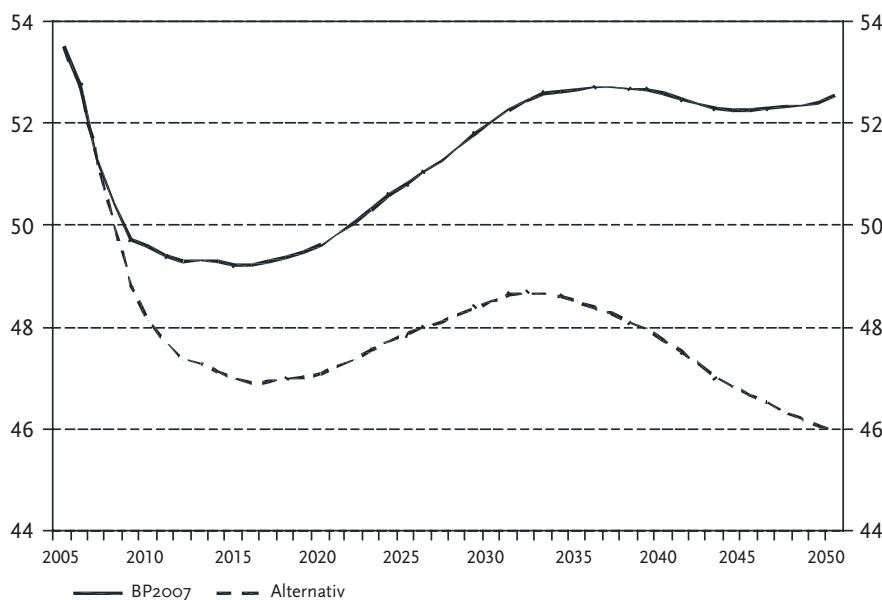


Diagram A6.5 Offentliga utgifter som andel av BNP



Lägre offentliga utgifter gör att skatterna kan sänkas i beräkningen utan att ambitionsnivån för den offentliga välfärden minskar eller att de offentliga finanserna försämras till 2050. Skattekvoten är på sikt cirka fyra procentenheter lägre i scenariot med en positiv produktivitet utveckling än i scenariot med en oförändrad produktivitet, se diagram A6.6. Lägre skatter leder i sin tur till att arbetskraftsutbudet och därmed produktionen ökar ytterligare. Fler sysselsatta ger på sikt lägre utgifter för socialbidrag, bostadsbidrag och förtidspensioner. En positiv produktivitet utveckling i den offentliga sektorn påverkar på så sätt de offentliga finanserna och den allmänna välfärdsutvecklingen i samhället via många olika mekanismer. En långsiktigt lägre skattekvot, som trots det ger en oförändrad offentligfinansiell nettoställning, innebär att ambitionen för överskottsmålet kan sättas lägre. I den alternativa beräkningen räcker det med balans i de offentliga finanserna fram till 2015 och att skattesatserna hålls oförändrade därefter för att den offentliga nettoställningen ska vara densamma 2050 som i regeringens beräkning. Eftersom produktiviteten i den offentliga sektorn antas öka under hela framskrivningsperioden förbättras sparandet i den offentliga sektorn väsentligt även på lång sikt, se diagram A6.7.

Om produktiviteten i den offentliga tjänsteproduktionen ökar med 0,5 procent per år är således substantiella skattesänkningar eller höjningar av ambitionsnivån i tjänsteutbudet möjliga utan att den långsiktiga hållbarheten äventyras. En halv procent per år kan tyckas lite, men det innebär att var femte offentliganställd läkare, lärare och person inom äldreomsorgen försvinner fram till 2050. En dagisgrupp på 15 barn växer till närmare 19 barn

och en skolklass utökas från 25 till 31 barn utan att ytterligare personalresurser tillförs. Inom äldreomsorgen ska en person som i dag besöker 10 omsorgsberoende under en dag besöka 12,5 personer 2050 utan att kvaliteten i omvårdnaden påverkas. I beräkningen antas även de offentliga investeringarna i sjukhus, skolor, etcetera kunna minskas i proportion med övriga resurser. Utan dessa resursminskningar ger den högre produktiviteten inte några besparingar. För den typ av personalintensiva tjänster som den offentliga sektorn specialiserat sig på är detta sannolikt en stor utmaning.

Diagram A6.6 Skatter och avgifter som andel av BNP

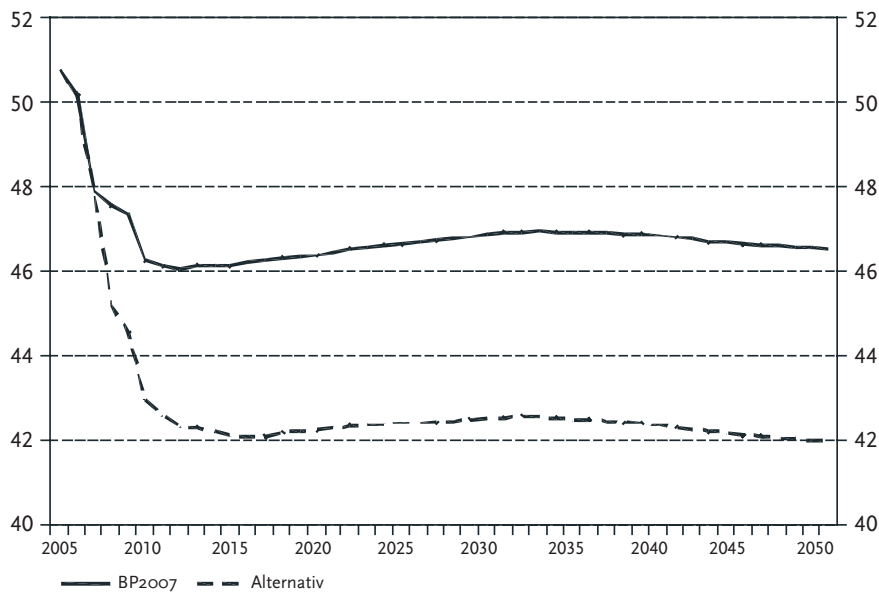
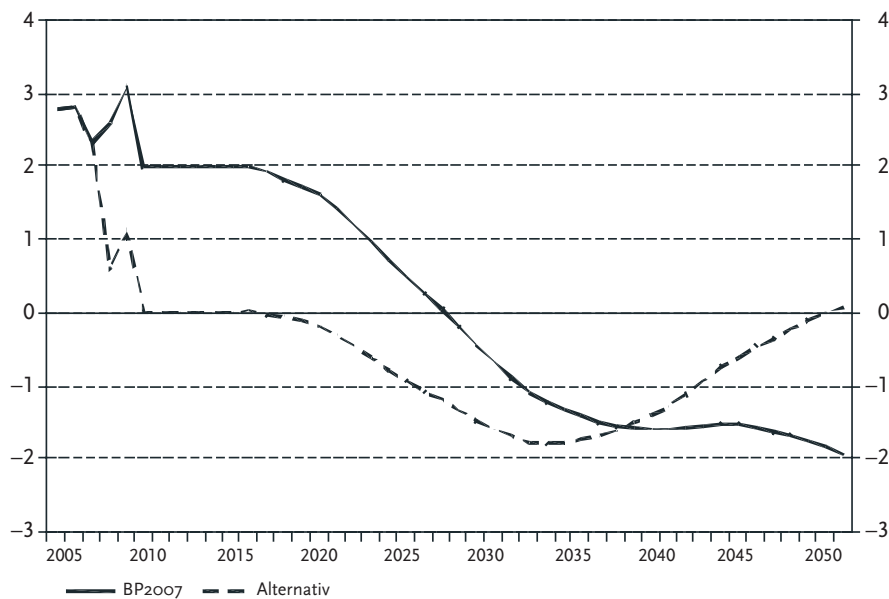


Diagram A6.7 Finansiellt sparande i offentlig sektor som andel av BNP

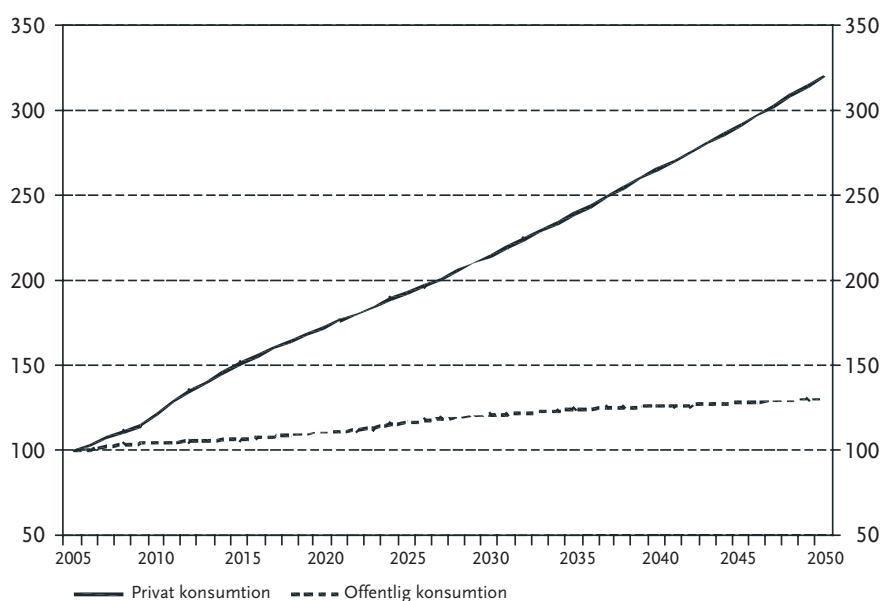


7 En fortsatt utbyggnad av den skattefinansierade välfärden

I regeringens långsiktiga framskrivning växer den offentliga konsumtionen i genomsnitt med 0,6 procent per år mellan 2005 och 2050. Det är en något långsammare takt än under perioden 1990–2005 och betydligt långsammare än under 1960- och 1970-talen. Till skillnad från tidigare perioder ökar den offentliga konsumtionen inte till följd av att den skattefinansierade välfärden byggs ut utan endast för att ta hand om fler brukare. Under de år som omfattas av prognosen och den medelfristiga kalkylen i BP2007, 2006–2009, förväntas den offentliga konsumtionen växa med 1,1 procent per år i genomsnitt. Att upprätthålla en så snabb tillväxttakt även under åren därefter förutsätter kraftiga skatthöjningar och blir i längden ohållbart.

I regeringens beräkning ökar den offentliga konsumtionen i genomsnitt med 0,6 procent per år mellan 2005 och 2050. Under samma tidsperiod ökar den privata konsumtionen i genomsnitt med 2,6 procent per år. Det innebär att mängden varor och tjänster som finansieras med hushållens egna utgifter mer än tredubblas, medan mängden skattefinansierade tjänster som hushållen konsumerar endast ökar med knappt 30 procent, se diagram A7.1.

Diagram A7.1 Konsumtionsmöjligheter i regeringens beräkning, Index 2005 = 100



I den senaste Långtidsutredningen⁵¹ lyfts denna utveckling fram som ett problem. Regeringen menar att det är möjligt att fortsätta att skattefinansiera en offentlig sektor på dagens ambitionsnivå även om den framtida

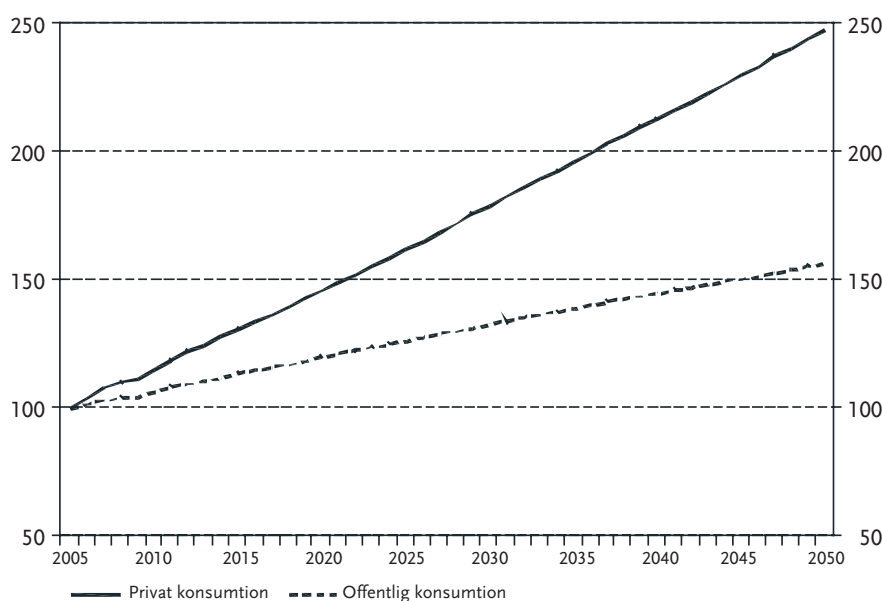
⁵¹ SOU 2004:19.

demografiska utvecklingen ökar efterfrågan. Att klara av att bygga ut serviceutbudet i takt med konsumtionsmöjligheterna i övrigt är dock inte möjligt. Om det offentliga även i framtiden ska ha monopol på att tillhandahålla vård och omsorg kan utbudet gradvis komma att ses som alltmer otillfredsställande. I takt med att konsumtionsmöjligheterna inom andra områden ökar kommer den skattefinansierade vården och omsorgen att upplevas som alltmer ransonerad. Detta kan leda till att viljan att betala skatt minskar.

Att låta den offentliga konsumtionen växa i snabbare takt än i regeringens beräkning är dock mycket kostsamt och endast långsiktigt hållbart om skattekvoten kan höjas påtagligt. Högre skatter leder sannolikt till ett lägre arbetskraftsutbud, samtidigt som en expansion av den offentliga tjänsteproduktionen gör att andelen sysselsatta i den offentliga sektorn ökar. Båda dessa utvecklingar begränsar tillväxttakten i samhällsekonomin och konsumtionsmöjligheterna i stort.

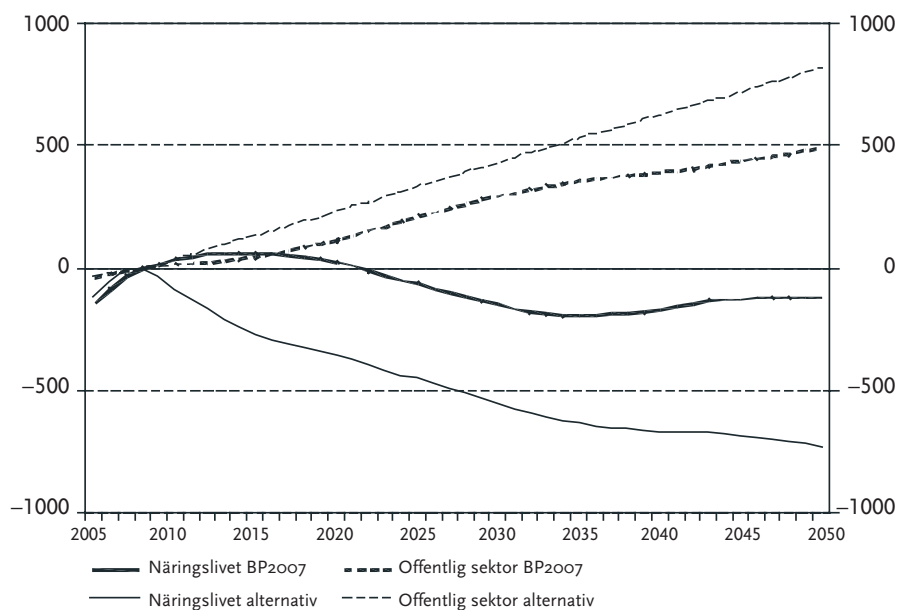
I en alternativ beräkning undersöks konsekvenserna av att öka den offentliga konsumtionen i halva den takt den privata konsumtionen ökar. Det innebär att den offentliga konsumtionen i genomsnitt ökar med 1 procent per år mellan 2008 och 2050, medan de privata konsumtionsutgifterna ökar med 2,0 procent per år reellt sett. Konsumtionen av tjänster inom vård, skola och omsorg ökar då snabbare än vad som krävs för att ge alla framtida brukare samma tjänsteutbud som i dag. Även dessa tillväxttakter får till följd att skillnaden i den privata och offentliga konsumtionen ökar snabbt, se diagram A7.2. Villkoren för transfereringssystemen är desamma i båda beräkningarna.

Diagram A7.2 Konsumtionsmöjligheter i alternativ beräkning, Index 2005 = 100



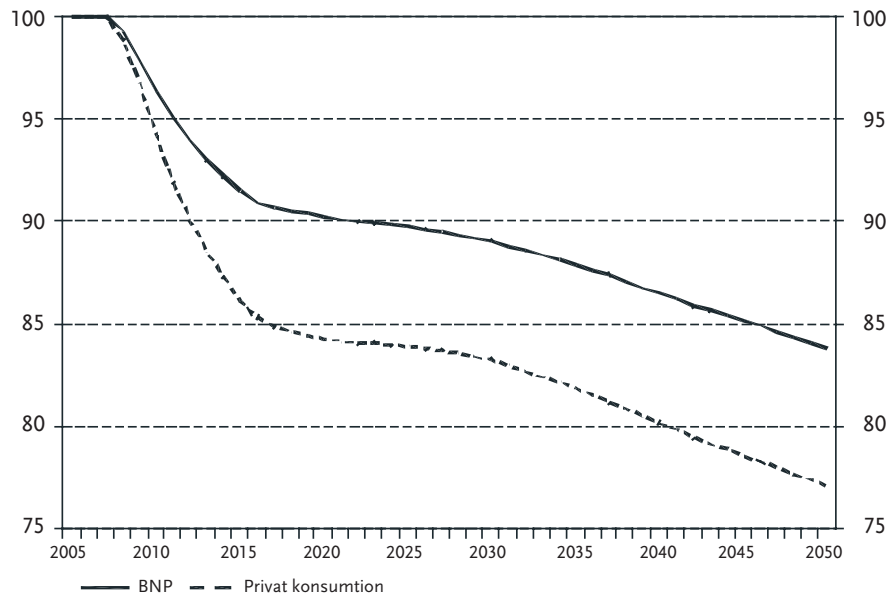
En snabbare expansion av den offentliga konsumtionen innebär att fler personer måste anställas i denna sektor. Fler anställda i offentlig sektor ger färre sysselsatta i näringslivet, se diagram A7.3. I den alternativa kalkylen ökar antalet anställda i offentlig sektor med drygt 800 000 personer fram till 2050, medan antalet sysselsatta i näringslivet minskar med cirka 730 000 personer. Detta innebär att knappt hälften av samliga sysselsatta är anställda i offentlig sektor 2050 i den alternativa beräkningen, mot cirka 39 procent i regeringens kalkyl.

Diagram A7.3 Tusental sysselsatta, skillnad mot 2008



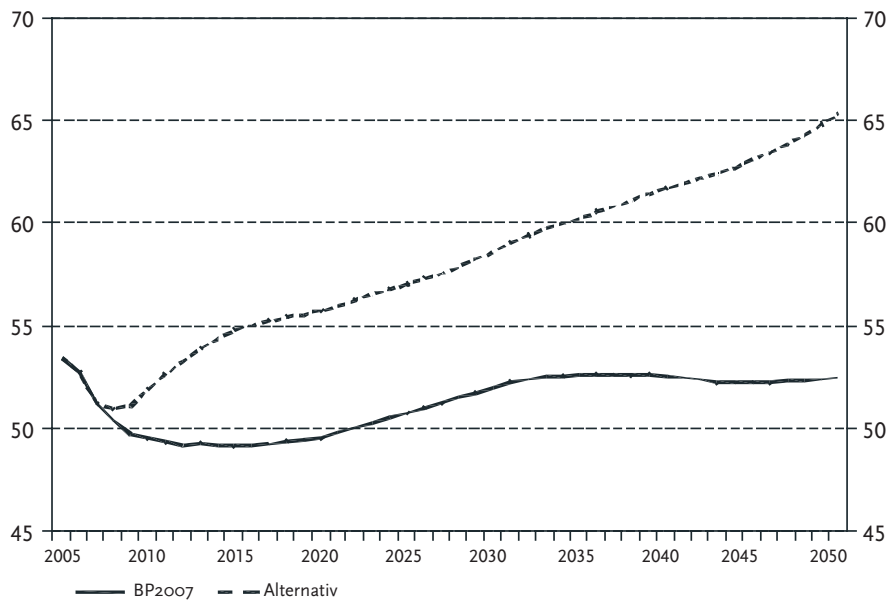
Överflyttningen av sysselsatta från privat till offentlig sektor påverkar BNP:s tillväxt. Den totala produktionen 2050 är cirka 17 procent lägre i den alternativa beräkningen än i scenariot där den offentliga konsumtionen växer i den takt demografin kräver. Den privata konsumtionen är cirka 23 procent lägre, se diagram A7.4.

Diagram A7.4 Produktion och konsumtion, regeringens beräkning = 100



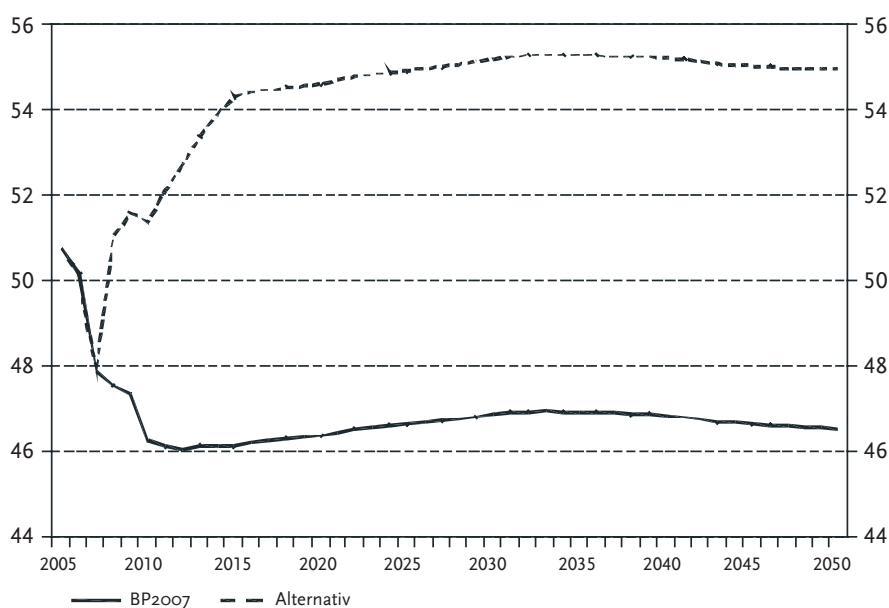
Högre offentliga utgifter och lägre tillväxt höjer utgiftskvoten. I den alternativa beräkningen stiger den stadigt år från år och når cirka 65 procent av BNP 2050, se diagram A7.5. Det är en nivå utgiftskvoten endast nått något enstaka år under krisen i början av 1990-talet.

Diagram A7.5 Offentliga utgifter som andel av BNP



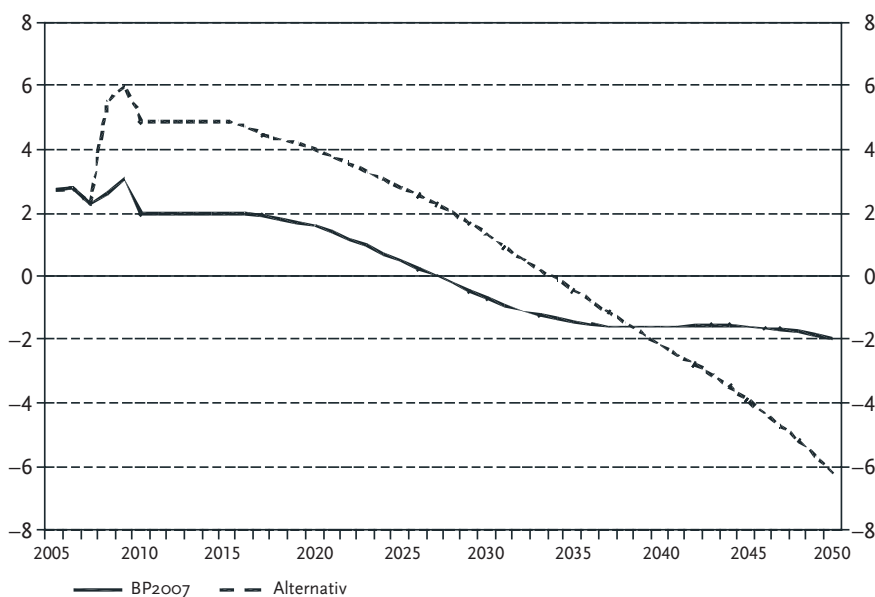
För att finansiera den utgiftsökningen måste skatterna höjas väsentligt. Skattekvoten kommer nu långsiktigt att hamna på en nivå nära 55 procent, se diagram A7.6. Så högt har skattekvoten aldrig legat. När utgiftskvoten var som högst i början av 1990-talet låg skattekvoten något enstaka år kring 53 procent, resterande utgifter lånefinansierades. En skattehöjning av denna storleksordning får till följd att överskotts målet höjs till cirka 5 procent av BNP de närmaste åren. Det höga sparandet inledningsvis motsvaras på sikt av underskott som kommer att vara betydligt större än i regeringens beräkning, se diagram A7.7.

Diagram A7.6 Skatter och avgifter som andel av BNP



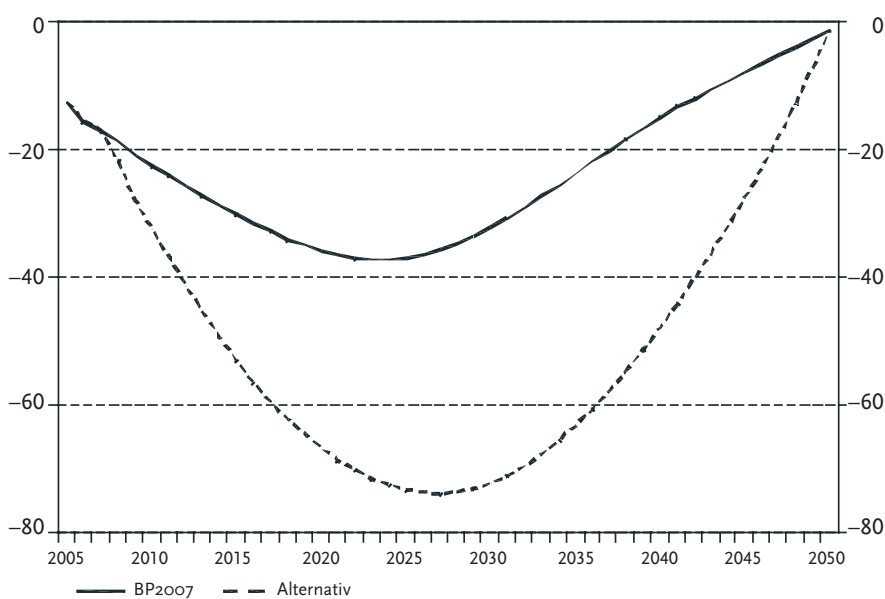
Der stora omslaget i det offentliga sparandet som ges av en kraftig skattehöjning inledningsvis och den snabba utgiftsökningen får till följd att stats-skuldkvoten kommer att variera betydligt mer än i regeringens beräkning. Inledningsvis faller statsskulden snabbt som andel av BNP och når ett minimum strax över -25 procent av BNP kring 2030.

Diagram A7.7 Finansiellt sparande i offentlig sektor som andel av BNP



Riksgäldskontoret har då med andra ord avvecklat hela statskuden och förvaltar i stället finansiella tillgångar motsvarande cirka 25 procent av BNP. Därefter ökar skuldkvoten snabbt så att den offentliga sektorns finansiella nettoställning är densamma 2050 som i regeringens beräkning, se diagram A7.8.

Diagram A7.8 Den offentliga sektorns nettoställning som andel av BNP



Utvecklingen kring 2050 är helt uppenbart ohållbar även om skuldkvotens nivå inte är högre än i regeringens beräkning. De offentliga utgifterna fortsätter att öka snabbt, underskotten i det offentliga sparandet har passerat 6 procent av BNP, (betydligt högre än vad stabilitets- och tillväxtpakten tillåter) och den snabba skuldökningen skulle få kreditbedömare att sänka Sveriges rating. En fortsatt ökning av den offentliga konsumtionen med 1 procent per år i reala termer efter 2050 är med andra ord ohållbart.

Appendix 2 Termer, begrepp, förkortningar

Bruttonationalprodukt (BNP)

Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år. BNP kan även mätas genom att lägga ihop det som förbrukas av hushåll, stat och kommun, det som används till investeringar, det som läggs i lager och det som exporteras (minus det som importeras).

Bruttoskuld = summan av alla tidigare lånebehov

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) kan beräknas som statskulden + kommunsektorns skulder på kreditmarknaden – AP-fondernas innehav av statspapper. Att skulden är konsoliderad innebär att inbördes skuldförhållanden mellan de olika delarna i den offentliga sektorn har eliminerats. Skuldmåttet används inom EU som ett mått på om medlemsländerna uppfyller Maastricht villkoren.

Finansiell nettoställning = finansiella tillgångar – skulder

(Finansiell nettoställning = nettoskuld = –finansiell nettoförmögenhet)
Förändring i finansiell nettoställning +/- värdetförändringar = finansiellt sparande. Ett positivt finansiellt sparande förbättrar den finansiella nettoställningen/nettoförmögenheten och omvänt försämrar nettoställningen vid ett sparunderskott. Förmögenhetsställningen påverkas även om kapitalvinster/förluster uppstår på till exempel tillgångar som aktier eller obligationer.

Finanspolitik

Med finanspolitik menas all den påverkan på ekonomin som den offentliga sektorn utövar genom skatter och utgifter.

IMF

Internationella valutafonden (International Monetary Fund) bildades i Bretton Woods i USA 1944. Fondens övergripande uppgift är att främja handel och tillväxt genom att verka för internationellt monetärt samarbete och finansiell stabilitet. Tyngdpunkten i arbetet ligger på åtgärder för att förebygga finansiella kriser. Bland annat ger man länder råd om makroekonomisk politik och finansiella reformer.

Maastricht villkoren

EU-länderna får inte ha ett underskott i de offentliga finanserna som är större än 3 procent av BNP. Bruttoskulden ska högst vara 60 procent av BNP. Se även Stabilitets- och tillväxtpakten.

Nationalräkenskaperna (NR)

Makroekonomiskt redovisningssystem för samhällsekonomin (produktion, sysselsättning, inkomster, utgifter etcetera). Sverige följer det europeiska nationalräkenskapssystemet (European System of National Accounts, ESA95). Redovisningen används inom EU för den finanspolitiska övervakningen i Stabilitets- och tillväxtpakten.

OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organization for Economic Co-operation and Development) är ett samarbetsorgan för 30 länders regeringar och har sitt säte i Paris. OECD utgör ett forum för utbyte av idéer och erfarenheter och ett organ för analyser inom alla områden som påverkar ekonomin och den ekonomiska utvecklingen främst i medlemsländerna. Av central betydelse i arbetet är makroekonomisk utveckling, struktur- och handelspolitik.

Offentlig sektor

Definieras i NR som summan av staten, kommunsektorn (kommuner och landsting) och pensionssystemet.

Primära inkomster och primära utgifter

Primära inkomster och utgifter är alla transaktioner som inte utgör avkastning av kapital. Det innebär till exempel att AP-fondernas avkastning eller utdelningen från statligt ägda bolag inte ingår i den offentliga sektorns primära inkomster. På utgiftssidan ingår inte räntor på statsskulden eller räntor på kommunsektorns skulder.

Potentiell BNP

Produktionsnivån vid ett normalt utnyttjande av produktionsresurserna i ekonomin. Det innebär att produktionen kan upprätthållas på denna nivå utan att trycket uppåt på priser och löner blir så starkt att Riksbankens inflationsmål överskrids.

Saldomål

Se överskottsmål.

SCB

Statistiska centralbyrån. Ansvarar för merparten av den officiella svenska statistiken.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Det regelverk som styr övervakningen av medlemsländernas finanspolitik inom ramen för EU-samarbetet. Enligt detta ska EU-länderna eftersträva ett finansiellt sparande i offentlig sektor som i ett medelfristigt perspektiv befinner sig i intervallet från -1 procent av BNP till balans eller överskott. Det finansiella sparandet får dock aldrig uppvisa underskott som är större än 3 procent av BNP. (Rådets förordning (EG) No 1055/2005).

Statsbudgetens saldo = $-$ lånebehov

Statsbudgetens saldo är definierat som skillnaden mellan statsbudgetens inkomster och utgifter. Om saldot är negativt föreligger ett budgetunderskott och därmed ett lånebehov. Ett positivt saldo, vilket är detsamma som ett budgetöverskott, innebär att en amortering av statsskulden sker. Skillnaden mellan finansiellt sparande och budgetsaldo är bland annat att inkomster och utgifter redovisas periodiserat i det finansiella sparandet, medan budgetsaldot redovisas kassamässigt (när pengarna betalas in). En annan skillnad är att försäljningar av offentligt ägda bolag påverkar budgetsaldot men inte det finansiella sparandet.

Strukturellt sparande

Även kallat "strukturellt saldo" eller "konjunkturjusterat sparande". Ett mått på vad det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. Ibland justeras inkomster och utgifter även för andra faktorer av engångskaraktär förutom konjunkturrella effekter.

Utgiftstak för staten

En högsta nivå för statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor och inklusive utgifterna för ålderspensionssystemet. Dessa utgifter kallas sammantaget för "takbegränsade utgifter". Utgiftstaket beslutas av riksdagen 2–3 år före det aktuella budgetåret. Utgiftstaket är nominellt, det vill säga det justeras inte för pris- och löneutvecklingen mellan beslutstillfället och det år utgiftsbegränsningen avser.

Överskottsmål

Även kallat "saldomål". Ett övergripande mål för finanspolitiken. Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Källförteckning

Material från Regeringskansliet

Sveriges konvergensprogram 1998–2001
Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 1999
Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2000
EUFi 2001.2021, *Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2001*
Fi 2002.032, *Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2002*
Fi 2003.051, *Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2003*
Fi 2004.31, *Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2004*
Fi 2005:36, *Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2005*
Fi 2006.24, *Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2006*

Prop. 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*
Prop. 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*
Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*
Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*
Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*
Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*

Prop. 2000/01:100, *2001 års ekonomiska vårproposition*

Material från Konjunkturinstitutet

Konjunkturläget december 2006, Konjunkturinstitutet 2006

Riksdagstryck

Bet. 2006/07:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.*

Övriga källor

Blanchard, O, J-C Chouraqui, R P Hagermann & N Sartor (1990), "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question" OECD Economic Studies No 15/1990.

Calmfors L (2005), "What remains of the Stability pact and what next?"

SIEPS 2005:8.

European Economy no 4/2006, "The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union".

European Economy no 1/2006, "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050)".

European Economy no 3/2006 "Public Finances in EMU – 2006".

European Economy no 3/2007 "Public Finances in EMU – 2007".

Eurostat News Release no 30/2004. Hämtat från

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-02032004-BP/EN/2-02032004-BP-EN.HTML

ESS 2006:6 "Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat".

IMF (2002), *Assessing Sustainability*.

IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency*. Hämtat från

www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf

SOU 1992:19, *Långtidsutredningen 1992*.

SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/2004*.

Texter från Internet

EG-kommissionens bedömningar av Sverige. Hämtat från

http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/country/sweden_en.htm.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
 - 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
 - 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
 - 2004:4 Den statliga garantimodellen
 - 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
 - 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
 - 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
 - 2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
 - 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
 - 2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
 - 2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
 - 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
 - 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
 - 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
 - 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
 - 2004:16 Premiepensionens första år
 - 2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
 - 2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
 - 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
 - 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
 - 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
 - 2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
 - 2004:23 Regelförenklingar för företag
 - 2004:24 Snabbare asylprövning
 - 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
 - 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag?
 - Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet

- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet

- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?

- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans
agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och
konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet
i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och
personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten –
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av
biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se