



Hållbarhetsrapport 2019  
för de offentliga finanserna

SPECIALSTUDIE, FEBRUARI 2019  
UTGIVEN AV KONJUNKTURINSTITUTET

KI-nr: 2019:2 Dnr: 2019-039

**Konjunkturinstitutet** är en statlig myndighet under Finansdepartementet. Vi gör prognoser som används som beslutsunderlag för den ekonomiska politiken i Sverige. Vi analyserar också den ekonomiska utvecklingen samt bedriver tillämpad forskning inom nationalekonomi.

I Konjunkturbarometern publicerar vi varje månad statistik över företagens och hushållens syn på den ekonomiska utvecklingen. Undersökningar liknande Konjunkturbarometern görs i alla EU-länder.

Rapporten **Konjunkturläget** är främst en prognos för svensk och internationell ekonomi, men innehåller också djupare analyser av aktuella makroekonomiska frågor.

Konjunkturläget publiceras fyra gånger per år. **The Swedish Economy** är den engelska översättningen av delar av rapporten.

I **Lönebildningsrapporten** analyserar vi varje år de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen.

Den årliga rapporten **Miljö, ekonomi och politik** är en översyn och analys av miljöpolitiken ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Vi publicerar också resultat av utredningar, uppdrag och forskning i serierna **Specialstudier, Working paper, PM** och som remissvar.

Du kan ladda ner samtliga rapporter från vår webbplats, [www.konj.se](http://www.konj.se). Den senaste statistiken och prognoserna hittar du under [www.konj.se/statistik](http://www.konj.se/statistik).

# Förord

I Konjunkturinstitutets myndighetsinstruktion ingår att genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Regeringen anger varje år ramarna för uppdraget i Konjunkturinstitutets regleringsbrev. Bedömningen ska vara kvantitativ och bör enligt regleringsbrevet omfatta ett antal scenarier.

Detta är Konjunkturinstitutets åttonde rapport om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Johan Almenberg och Svante Midander har varit projektledare. Övriga deltagare i projektet har varit Jakob Almerud, Tora Bäckman, Tobias Laun, Gustaf Norrefeldt, Elin Ryner och Markus Sigonius.

Stockholm den 20 februari 2019.

Urban Hansson Brusewitz

Generaldirektör



# Innehåll

Sammanfattning.....	7
Huvudscenario .....	8
Demografisk utveckling avgörande .....	11
Den primära utgiftskvoten ökar något.....	12
Inkomsterna följer skattebaserna .....	14
Hållbarhet på medellång sikt.....	15
Hållbarhet efter 2050.....	18
Alternativscenarier.....	20
Standardhöjning i välfärdstjänster.....	20
Högre kostnadstryck av en åldrande befolkning .....	21
Utdelning av överskotten i pensionssystemet .....	21
Ökad riskpremie för offentlig upplåning .....	22
Balanskrav för offentliga finanser .....	23
Slutsatser .....	25

## **FÖRDJUPNINGAR**

Internationell jämförelse.....	29
Dynamiska effekter av förändrade skatter.....	34

## **BILAGOR**

Jämförelse med tidigare beräkningar .....	39
Definitioner av långsiktig hållbarhet.....	40
Beräkningsantaganden .....	43
Tabeller.....	51



## Sammanfattning

Sverige har starka offentliga finanser och ett finanspolitiskt ramverk som ger goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik. Men en åldrande befolkning sätter press på de offentliga finanserna under kommande årtionden. Den demografiska utvecklingen kommer att kräva finanspolitiska prioriteringar för att säkra långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Konjunkturinstitutets beräkningar visar att om offentlig sektors utgifter för välfärden ökar i en takt som återspeglar den demografiska utvecklingen samt en standardhöjning i linje med historiskt mönster, medan inkomsterna utvecklas enligt nuvarande skatteregler, så kommer de offentliga finanserna att uppvisa underskott under lång tid. Det kan därtill uppkomma en efterfrågan på politiska beslut som ökar utbetalningarna från pensionsystemet, bland annat till följd av förmögenhetsuppbyggnaden i AP-fonderna, vilket innebär ytterligare press på de offentliga finanserna.

Det finns inget enskilt kriterium för när offentliga finanser kan sägas vara långsiktigt hållbara. I rapporten läggs särskild vikt vid utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella nettoställning, det vill säga skillnaden mellan den offentliga sektorns finansiella tillgångar och skulder, uttryckt i relation till ekonomins storlek, samt den offentliga sektorns bruttoskuld.

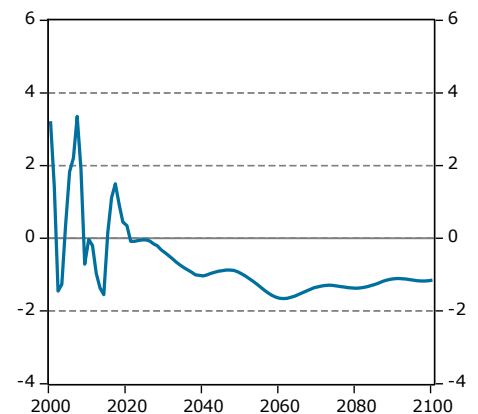
I huvudscenariot, där den demografiska utvecklingen tillåts slå igenom fullt ut på de offentliga finanserna, försämras den finansiella nettoställningen trendmässigt under lång tid (se diagram 1 och 2). Dagens positiva nettoförmögenhet övergår i en nettoskuld som stabiliseras först mot slutet av seklet. Bruttoskulden stabiliseras på en nivå som överstiger den 60-procentsgräns som föreskrivs i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt och långt över det nya skuldankaret (se diagram 3). Och då vilar huvudscenariot på antaganden om att befolkningens hälsa förbättras i takt med att medellivslängden ökar och att arbetslivet förlängs, vilket ökar skatteintäkterna och dämpar kostnadstrycket.

Den övergripande slutsatsen är att Sveriges utgångsläge med starka offentliga finanser ger ett välbehövligt utrymme att möta kommande demografiska utmaningar, men marginalerna är små och den buffert som byggts upp sedan 1990-talskrisen förbrukas inom loppet av några decennier.

Ur ett hållbarhetsperspektiv vore det därför lämpligt att förstärka de offentliga finanserna jämfört med rapportens huvudscenario. Nuvarande överskottsmål innebär på sikt en påtaglig begränsning jämfört med huvudscenariot. Om överskottsmålet i samband med den planerade översynen 2027 ersätts av ett balanskrav ges finanspolitiken en viss möjlighet att anpassas till den demografiska utvecklingen, samtidigt som de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet förbättras jämfört med rapportens huvudscenario.

**Diagram 1 Finansiellt sparande i offentlig sektor**

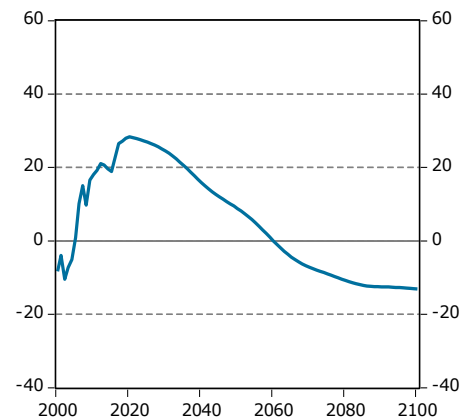
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 2 Offentlig sektors finansiella nettoställning**

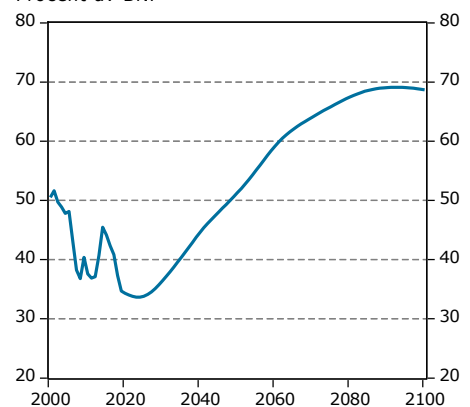
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 3 Offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

# Huvudscenario

**I grund och botten handlar långsiktig hållbarhet om att det offentliga åtagandet kan bibehållas utan att den offentliga sektorns skulder utvecklas på ett problematiskt sätt. Vad som utgör det offentliga åtagandet är delvis en tolkningsfråga. Med Konjunkturinstitutets tolkning är det tydligt att den demografiska utvecklingen innebär utmaningar för de offentliga finanserna under lång tid framöver. I detta kapitel beskrivs rapportens huvudscenario. Beräkningarna indikerar att ett utgångsläge med starka offentliga finanser talar för att Sverige i stora drag kan möta utmaningarna, men marginalerna är små.**

## FINANSPOLITIK PÅ LÅNG SIKT

Det finns olika sätt att se på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. I den här rapporten avgränsas definitionen av hållbarhet till att det offentliga åtagandet bibehålls utan att den offentliga sektorns skulder, uttryckt i relation till ekonomins storlek, utvecklas på ett sätt som innebär att den offentliga sektorn på sikt får problem med att fullgöra sina förpliktelser.

Vad som utgör det rådande offentliga åtagandet är delvis en tolkningsfråga och beror bland annat på vilken tidshorisont analysen avser. För beräkningar på kort sikt används ibland en snäv definition av finanspolitiken som baseras på den senast beslutade statsbudgeten avseende exempelvis storleken på olika utgiftsposter.<sup>1</sup> På längre sikt blir det dock missvisande att tolka det offentliga åtagandet ur ett såpass statiskt perspektiv. Oförändrade regler ger en realistisk bild av den framtida finanspolitiken, framför allt genom att underskatta de offentliga utgifterna.<sup>2</sup>

Med en lång tidshorisont är det i stället rimligt att använda en bred definition av finanspolitikens inriktning som ibland hänvisas till som *bibehållet åtagande*. I praktiken handlar det om att göra en tolkning av vad finanspolitiken i dag erbjuder medborgarna. En långsiktig tolkning av det offentliga åtagandet förutsätter att det fattas aktiva politiska beslut, exempelvis för att bibehålla utgifternas omfattning i relation till något mått på behovet. Med en sådan tolkning kan man göra framskrivningar där den framtida finanspolitiken anpassar sig till den demografiska utvecklingen på ett sätt som bedöms vara i linje med inriktningen för den rådande finanspolitiken.

Konjunkturinstitutet tolkar det offentliga åtagandet i termer av bibehållen personaltäthet i offentligt finansierade

### Syftet med hållbarhetsanalyser

Syftet med rapporten, liksom med andra hållbarhetsbedömningar av detta slag, är att i ett tidigt skede identifiera potentiella risker för framtida obalanser i de offentliga finanserna. Scenariot ska inte ses som en prognos utan som en framskrivning av den offentliga sektorns nuvarande åtagande vid gällande regler.

I beräkningarna skrivs offentliga utgifter och inkomster fram med utgångspunkt i SCB:s senaste befolkningsframskrivningar, publicerade i april 2018, fram till år 2100. Den demografiska utvecklingen påverkar offentliga utgifter genom att öka eller minska efterfrågan av offentligt finansierade välfärdstjänster. Utgifterna för dessa tjänster påverkas av befolkningens storlek men även av ålderssammansättningen, eftersom behovet av olika välfärdstjänster förändras över livscykeln. Demografiska förändringar påverkar även offentliga inkomster, till följd av att arbetsutbud och skattepliktiga faktorinkomster skiljer sig åt mellan olika grupper.

<sup>1</sup> Även på kort sikt är detta en förenkling. I statens budget återfinns ofta, utöver beslutad politik, mer eller mindre skarpa aviseringar om kommande reformer. Därtill har kommunerna långtgående finanspolitiska befogenheter.

<sup>2</sup> Vid oförändrade regler uppkommer normalt en automatisk budgetförstärkning då många skatter följer utvecklingen för BNP i löpande pris, medan många utgifter indexeras i en lägre takt. Men statsbudgeten brukar i praktiken dock innehålla nya åtgärder och oförändrade regler ger därför inte en god bild av finanspolitiken på längre sikt. Exempelvis innebär framskrivningar med oförändrade regler att många transfereringar och myndighetsanslag trendmässigt faller som andel av BNP.



verksamheter och en årlig standardhöjning i linje med historiskt mönster, bibehållna ersättningsgrader i transfereringssystemen, samt oförändrade skatteregler, se marginalrutan ”Bibehållet åtagande”.

Det långa tidsperspektivet i beräkningarna innebär att beteendeförändringar som kan väntas på längre sikt bör beaktas. Med stöd av observerade långsiktiga trender antas befolkningen jobba allt längre upp i åldrarna till följd av bättre hälsa, vilket dämpar det kostnadstryck som följer av en åldrande befolkning. Känsligheten för dessa antaganden redovisas i ett alternativscenari.

Tillvägagångssättet kan illustrera hur de offentliga finanserna skulle utvecklas givet en ögonblicksbild av nuläget som skrivs fram i enlighet med rimliga och standardmässiga antaganden om framtiden. Det är dock en i hög grad statisk bild som målas upp, som huvudsakligen bortser från dynamiska effekter till följd av politiken eller ändrade förhållanden i ekonomin. En statisk analys är en rimlig utgångspunkt eftersom det råder stor osäkerhet om hur hushåll och företag anpassar sitt beteende. Men det är viktigt att komma ihåg att dynamiska effekter kan få stor betydelse över långa tidsperioder, vilket illustreras i en fördjupning.

#### KRITERIER FÖR LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET

Vad krävs då för att de offentliga finanserna ska kunna sägas vara långsiktigt hållbara? Här finns det inte något entydigt vedertaget kriterium. I någon mening kan de offentliga finanserna sägas vara långsiktigt hållbara om utgifterna inte växer snabbare än inkomsterna, det vill säga ett positivt finansiellt sparande. Samtidigt riskerar ett så pass snävt kriterium att vara alltför strikt. Det är trots allt fullt naturligt att såväl konjunkturcykler som demografiska förändringar leder till att utgifterna ibland ökar snabbare, och ibland långsammare, än inkomsterna. Den offentliga sektorn har också vissa möjligheter att jämna ut utgifter över tid och samtidigt hålla en konstant skattekvot, exempelvis genom att bygga upp buffertar så som dagens AP-fonder.

I den här rapporten läggs särskild vikt vid den långsiktiga utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella nettoställning, det vill säga skillnaden mellan den offentliga sektorns tillgångar och skulder uttryckt som andel av BNP i löpande pris. Den finansiella nettoställningen återspeglar hur den offentliga sektorns över- eller underskott ackumuleras över tid, se marginalrutan ”Finansiell nettoställning och Maastrichtskulden”.

Tecken på långsiktig hållbarhet är om den offentliga sektorns finansiella nettoställning som andel av BNP inte försämrats trendmässigt över en längre tidshorisont. En viss variation över tid kan vara fullt naturlig, exempelvis till följd av demografiska förändringar. Men alltför stora obalanser mellan offentliga inkomster och utgifter kan medföra att den offentliga sektorns skulder växer så snabbt att man till slut inte kan fullgöra sina skuldåtaganden. Men så behöver inte vara fallet. En längre period av gradvis försämrade finansiell nettoställning kan, beroende

#### Bibehållet åtagande

Konjunkturinstitutet tolkar ett bibehållet offentligt åtagande i termer av tre beräkningsantaganden: (i) bibehållen personaltäthet motsvarande 2019 års nivå i offentligt finansierade verksamheter samt en årlig standardhöjning i linje med historiskt mönster, (ii) bibehållen ersättningsgrad i transfereringssystemen, och (iii) oförändrade skatteregler. De finanspolitiska framskrivningarna tar sin utgångspunkt i den beslutade statsbudgeten för 2019.

Det första antagandet avser personaltäthet i förhållande till antalet brukare av olika välfärdstjänster och innebär att utgifterna för offentlig konsumtion och investeringar varierar över tid till följd av demografiska förändringar. Vad gäller kollektiva tjänster, som t.ex. försvar och rättsväsende, antas utgifterna följa den aggregerade befolkningsutvecklingen. Det andra antagandet innebär att transfereringarna höjs i samma takt som lönerna. Det tredje antagandet innebär i princip att skatterna följer BNP-utvecklingen, eftersom dagens skatter huvudsakligen är uttryckta som andel av en inkomst eller ett pris. En mer ingående beskrivning av de antaganden som görs finns i bilagan ”Beräkningsantaganden”.

#### Finansiell nettoställning och Maastrichtskulden

Den finansiella nettoställningen är nettot av de finansiella tillgångarna och den offentliga sektorns bruttoskuld och motsvarar ett företags eget kapital exklusive reala tillgångar. Ifall de finansiella tillgångarna är större än bruttoskulden har den offentliga sektorn en finansiell nettoförmögenhet. Är tillgångarna mindre än bruttoskulden har den offentliga sektorn en finansiell nettoskuld.

Den offentliga sektorns finansiella nettoställning har förbättrats sedan 1990-talskrisen och är sedan mer än 10 år tillbaka positiv (se diagram 4), vilket är relativt ovanligt sett till jämförbara länder (se fördjupningen ”Internationell jämförelse”).

Maastrichtskulden är den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och har fallit med uppåt 30 procent sedan mitten av 1990-talet. Den är konsoliderad i bemärkelsen att interna skulder inom den offentliga sektorn räknas bort och motsvarar därmed den skuld som staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet har gentemot långivare utanför den offentliga sektorn.

på utvecklingen av inkomsterna och utgifterna, även mynna ut i att den finansiella nettoställningen med tiden stabiliseras på en ny, svagare nivå som ändå kan sägas vara hållbar.

Enligt den så kallade S2-indikatorn, som beskrivs mer ingående nedan, bedöms de offentliga finanserna vara långsiktig hållbara så länge den finansiella nettoställningen stabiliseras på en oändlig horisont. Detta är ett mindre strikt kriterium för hållbarhet, som inte utesluter att nettoställningen försämras under mycket lång tid – även om en sådan utveckling borde mana till eftertanke om finanspolitikens inriktning verkligen är att betrakta som hållbar.

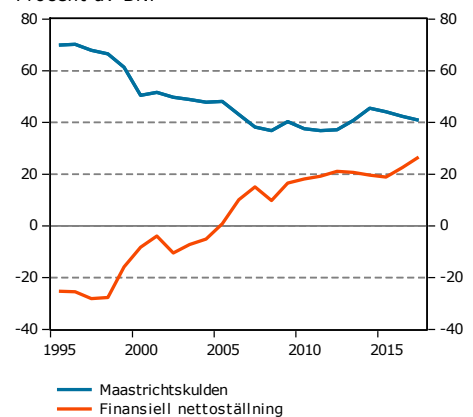
Det är också viktigt att inte ensidigt fokusera på den finansiella nettoställningen. Eftersom tillgångarnas värde delvis styrs av faktorer som finanspolitiken inte kan påverka riskerar den finansiella nettoställningen att ge en missvisande bild av finanspolitikens effekter på de offentliga finanserna.<sup>3</sup> Dessutom är en stor del av tillgångarna förknippade med viktiga välfärdsfunktioner och kan inte snabbt omsättas utan att den offentliga sektorns förpliktelser kring dessa åsidosätts, vilket till exempel gäller tillgångarna i ålderspensionssystemet. Därför läggs även vikt vid utvecklingen för den offentliga sektorns bruttoskuld, och då i synnerhet den konsoliderade Maastrichtskulden, i bedömningen av långsiktig hållbarhet.

I rapporten görs en samlad bedömning utifrån dessa olika aspekter av långsiktig hållbarhet för de offentliga finanserna. Särskild vikt läggs vid hur den finansiella nettoställningen utvecklas, men även på hur lång tid det tar innan nettoställning och Maastrichtskulden stabiliseras, samt hur stor förändring de nya långsiktiga nivåerna innebär jämfört med idag.

Huvudscenariot i rapporten ska inte ses som en prognos över framtida offentliga finanser, utan som ett försök att belysa graden av förenlighet mellan å ena sidan rådande offentliga åtagande och skatteregler, och å andra sidan en förväntad demografisk och makroekonomisk utveckling. Sverige har jämfört med många andra länder ett starkt finanspolitiskt ramverk. Huvudscenariot bortser från det nationella, liksom det internationella, ramverkets operativa betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling, se marginalruta ”Ramverkets betydelse”. Men ramverkets betydelse för att undvika en ohållbar utveckling för offentliga finanser ska inte underskattas.

Eftersom framskrivningarna görs över långa tidsperioder är antagandena om hur ekonomin utvecklas av stor betydelse. För att illustrera vad som sker ifall antagandena ändras redovisas längre fram i rapporten även ett antal alternativscenarier.

**Diagram 4 Offentlig sektors finansiella nettoställning och Maastrichtskuld**  
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Ramverkets betydelse

Huvudscenariot fokuserar på långsiktig hållbarhet givet att den demografiska utvecklingen tillåts slå igenom fullt ut på de offentliga finanserna. Utgifterna anpassas för att bibehålla det offentliga åtagandet och skattereglerna förblir oförändrade. Det finansiella sparandet och skuldutvecklingen blir en konsekvens av framskrivningen av utgifter och inkomster som i sin tur följer av demografin.

I praktiken begränsas finanspolitiken av ett finanspolitiskt ramverk där det snarare är nivån på det finansiella sparandet och skuldnivån som är utgångspunkter, och utgifter och inkomster anpassas till det budgetutrymme som bedöms vara förenligt med ramverket. Ramverkens stramhet, inte minst i form av överskottsmålet, och den hittills förhållandevis goda efterlevnaden, talar för att det är begränsad risk att de offentliga utgifterna utvecklas ohållbart i förhållande till inkomsterna.

På nationell nivå bygger Sveriges finanspolitiska ramverk på ett överskottsmål och ett skuldankare. Överskottsmålet är från och med 2019 definierat som att det finansiella sparandet i offentlig sektor i genomsnitt ska vara 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Därtill finns ett skuldankare för Maastrichtskulden, med ett riktvärde om 35 procent av BNP. Om skulden avviker från skuldankaret med mer än 5 procent av BNP ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen.

På EU-nivå reglerar stabilitets- och tillväxtpakten Sveriges budgetunderskott och skuld i en förebyggande och en korrigerande del. Den förebyggande delen inkluderar ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet inom offentlig sektor och är för Sveriges del satt till -1 procent av potentiell BNP. Den korrigerande delen anger att budgetunderskottet inte får överstiga 3 procent av BNP för ett enskilt år och att Maastrichtskulden, inte får överstiga 60 procent av BNP.

<sup>3</sup> Utvecklingen av den finansiella nettoställningen kan till stor del tillskrivas värdeökningar av finansiella tillgångar som inte direkt har koppling till den finanspolitik som förs från ett år till ett annat, se bilagan ”Definitioner av långsiktig hållbarhet”.

## Demografisk utveckling avgörande

Enligt SCB:s befolkningsframskrivningar från april 2018 antas Sveriges befolkning öka från 10 miljoner i dag till 14 miljoner år 2100 (se diagram 5). Fram till 2050 antas befolkningen öka med knappt 2 miljoner. Vid långsiktiga hållbarhetsberäkningar är det dock inte befolkningstillväxten utan förändringar i ålderssammansättningen som är av störst betydelse. Unga och äldre efterfrågar den största delen av offentliga välfärdstjänster medan de i arbetsför ålder finansierar en stor del av de offentliga utgifterna genom att arbeta och betala skatt.

Fram till 2050 utvecklas andelen utanför arbetsför ålder på ett ogynnsamt sätt för de offentliga finanserna. Detta framgår av den demografiska försörjningskvoten, antalet individer utanför arbetsför ålder i relation till befolkningen i så kallad arbetsför ålder, som ökar från drygt 0,7 till drygt 0,8 fram till år 2050 (se diagram 6). Ökningen i den totala försörjningskvoten förklaras av att kvoten för äldre växer till drygt 0,4 under samma period. Barnförsörjningskvoten är relativt stabil fram till 2050.<sup>4</sup> Efter 2050 ökar den totala försörjningskvoten och äldreförsörjningskvoten ytterligare.

Det är i synnerhet personer över 80 år som ökar i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder (se diagram 7). För närvarande går det 9 personer som är 80 år eller äldre på 100 personer i arbetsför ålder. Fram till 2050 växer förhållandet till 16 personer och till 2100 ökar det ytterligare till 22 personer per 100 personer i arbetsför ålder.

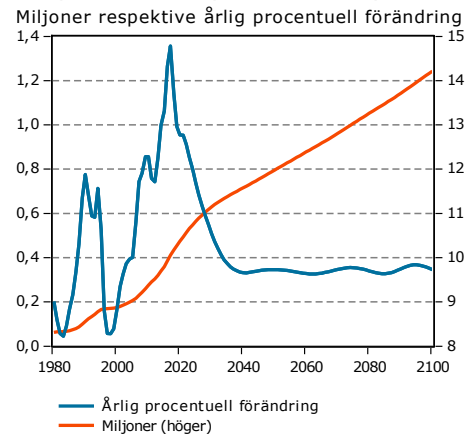
Åldersfördelningen av den totala befolkningen visar en liknande bild (se diagram 8). En relativt stor del av befolkningen är i arbetsför ålder 2020. År 2050 har andelen i de högre åldersgrupperna ökat till följd av att vi lever längre.

### BEFOLKNINGEN LEVER LÄNGRE, BLIR FRISKARE OCH ARBETAR HÖGRE UPP I ÅLDRARNA

SCB prognosticerar att medellivslängden kommer att fortsätta att stiga. I dag är den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring drygt 20 år. Till 2050 har den ökat till drygt 23 år och till år 2100 till 27 år. Ett centralt antagande i huvudscenariot i den här rapporten är att den ökande medellivslängden delvis antas ske i form av friska och aktiva år. De äldre i befolkningen blir friskare samtidigt som den förväntade medellivslängden stiger. Som en följd av detta kommer man även att kunna arbeta längre och lämna arbetsmarknaden vid allt högre ålder, det vill säga utträdesåldern från arbetslivet ökar. Antagandet om stigande utträdesålder kan ses som att individer 60 år och äldre successivt ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende. År 2050

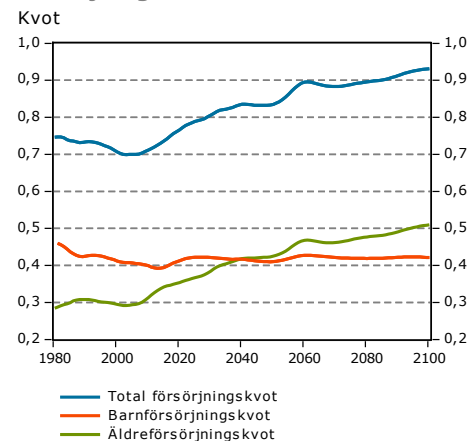
<sup>4</sup> I beräkningen av den demografiska försörjningskvoten används ett fast åldersintervall för vad som avses vara den arbetsföra befolkningen. I beräkningen av den ekonomiska försörjningskvoten tilläts dock åldersintervallet variera över tid (se avsnittet nedan).

Diagram 5 Sveriges befolkning



Källa: SCB.

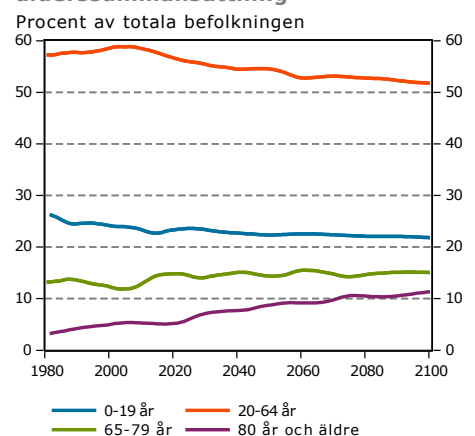
Diagram 6 Demografisk försörjningskvot



Anm. Diagrammet visar total försörjningskvot (antalet individer utanför arbetsför ålder i relation till befolkningen i arbetsför ålder), som utgör summan av en barnförsörjningskvot (antal individer 0–19 år i relation till befolkningen i arbetsför ålder) och en äldreförsörjningskvot (antal individer 65 år och äldre i relation till befolkningen i arbetsför ålder).

Källor: SCB.

Diagram 7 Befolkningens ålderssammansättning



Källa: SCB.

antas den genomsnittliga utträdesåldern ha ökat med ungefär 1,5 år och 2100 med 4 år.

En sådan utveckling är i linje med Pensionsöverenskommelsen från december 2017 som innebär att pensionsåldern successivt höjs. Den stigande utträdesåldern från arbetsmarknaden innebär en fortsättning av en trend som pågått sedan slutet av 1990-talet, se vidare i avsnittet om arbetsmarknaden i bilagan ”Beräkningsantaganden”.

Dessutom antas inträdesåldern till arbetsmarknaden vara oförändrad. Det gör att fördelningen mellan år i arbetslivet och år som pensionär hålls ungefär konstant. Denna beteendeförändring stärker, allt annat lika, de offentliga finanserna eftersom fler sysselsatta hjälper till att försörja befolkningens unga och äldre. Det påverkar den ekonomiska försörjningskvoten, som visar hur många arbetslösa och utanför arbetskraften det finns per sysselsatt (se diagram 9). Den ekonomiska försörjningskvoten ökar framöver trots att arbetslivet förlängs, vilket beror på att andelen äldre i befolkningen ökar. Men vid en konstant utträdesålder skulle kvoten stigit till den högsta sedan millennieskiftet.<sup>5</sup>

#### TILLVÄXTEN HÅLLS TILLBAKA AV BEFOLKNINGENS SAMMANSÄTTNING

Enligt Konjunkturinstitutets decemberprognos nådde högkonjunkturen sin topp under 2018 och konjunkturen mattas av de kommande åren. Från år 2022 och framöver antas resursutnyttjandet i ekonomin vara balanserat. BNP-tillväxten fram till 2050 antas vara något lägre än det historiska genomsnittet för perioden 1981–2017, då BNP i fasta priser växte med i genomsnitt 2,2 procent per år. Att tillväxten blir lägre förklaras till stor del av hur befolkningens demografiska sammansättning påverkar produktivitet och arbetade timmar. Dels innebär den åldrande befolkningen att efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster ökar, vilket innebär att en allt större andel av produktionen sker i offentlig sektor där produktivitetstillväxten är lägre. Dels växer antalet arbetade timmar långsammare än historiskt när befolkningen i arbetsför ålder växer relativt långsamt. Sammantaget innebär detta att BNP i fasta priser i genomsnitt växer med i drygt 1,9 procent per år fram till 2050.<sup>6</sup>

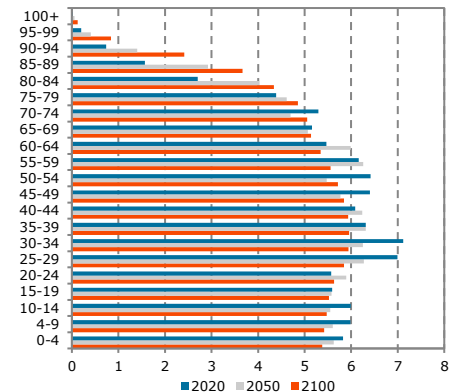
## Den primära utgiftskvoten ökar något

De primära utgifterna, det vill säga den offentliga sektors utgifter exklusive kapitalutgifter – utgifterna för att finansiera skulden,

<sup>5</sup> Ett alternativscenario med en mindre gynnsam demografisk utveckling redovisas i kapitlet ”Alternativscenarier”. Utträdesåldern antas vara oförändrad i detta scenario och hälsan förbättras inte.

<sup>6</sup> Se vidare i avsnittet ”Makroekonomin på lång sikt” i bilagan ”Beräkningsantaganden”.

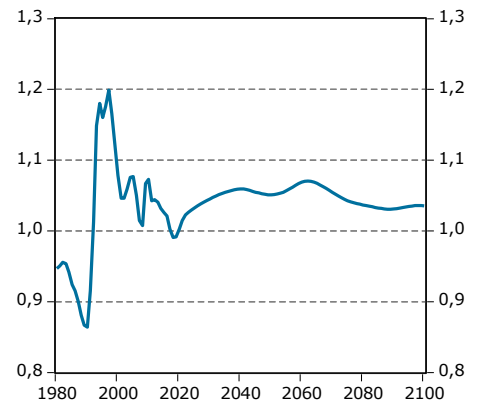
**Diagram 8 Befolkningen i 5-årsklasser**  
Procent av total befolkning



Anm. Andel av befolkningen i respektive åldersgrupp, uppdelat på 5-årsklasser, vid tre tidpunkter.

Källa: SCB.

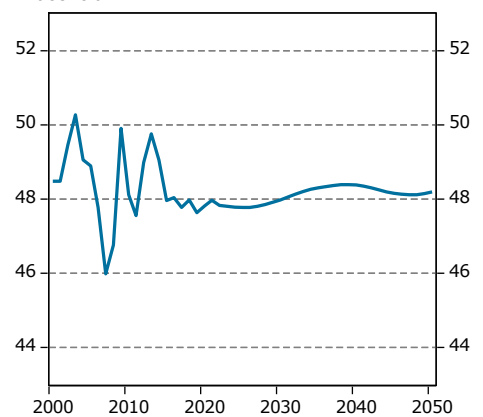
**Diagram 9 Ekonomisk försörjningskvot**  
Kvot



Anm. Kvoten mellan antalet ej sysselsatta i befolkningen och antalet sysselsatta.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 10 Primära utgifter**  
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

växer marginellt som andel av BNP fram till 2040 för att sedan falla tillbaka något (se diagram 10). Som mest uppgår den till 48,4 procent av BNP men sjunker något till år 2050. De primära utgifterna består av offentlig konsumtion, offentliga investeringar, och transfereringar till hushåll, företag och utlandet. Det som framför allt påverkar de primära utgifterna är den demografiska utvecklingen då välfärdstjänster framför allt efterfrågas av unga och äldre.

### FLER ÄLDRE DRIVER PÅ KONSUMTION AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER

Offentlig konsumtion växer i takt med det demografiska behovet och den största ökningen sker mellan 2020 och 2035 (se diagram 11). Under denna period ökar den offentliga konsumtionen med ca 1,5 procent av BNP, vilket främst förklaras av en högre efterfrågan på sjukvård och äldreomsorg när allt fler i befolkningen är äldre.<sup>7</sup> Samtidigt dämpas tillväxten av antagandet att vi blir friskare i takt med att medellivslängden ökar. Det innebär att personer över 65 år successivt använder allt färre välfärdstjänster per person jämfört med i dag för en given ålderskohort. Eftersom konsumtionen av välfärd ökar med åldern får detta antagande en positiv effekt på offentliga finanser (se diagram 12).<sup>8</sup> Efter 2035 utvecklas konsumtionen i takt med BNP.

Offentliga investeringar, som skrivs fram med den demografiska utvecklingen och tillväxten i ekonomin, dämpas något som andel av BNP de närmaste åren.<sup>9</sup> Detta förklaras av att investeringstakten de senaste åren varit förhöjd till följd av ett stort behov av både nybyggnationer och renoveringar av befintliga anläggningar i kommunsektorn. När behoven dämpas minskar investeringarna något som andel av BNP, för att från och med 2023 utvecklas i takt med BNP.

### TRANSFERERINGAR MINSKAR SOM ANDEL AV BNP

De offentliga transfereringarna till hushållen har minskat som andel av BNP sedan 1990-talet och trenden fortsätter fram till 2030. Pensionsutbetalningarna förklarar en stor del av minskningen, medan övriga sociala transfereringar utvecklas ungefär i linje med BNP (se diagram 13).<sup>10</sup>

Utbetalningarna av inkomstpensioner minskar som andel av BNP fram till 2030, trots att antalet pensionärer som andel av

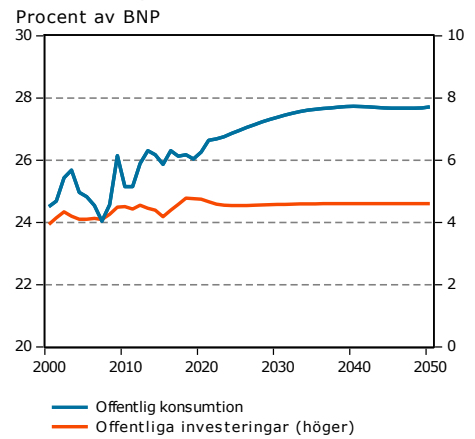
<sup>7</sup> Den något lägre BNP-tillväxten i närtid, som följer av att högkonjunkturen dämpas så att ekonomin når konjunkturell balans 2022, bidrar till att offentlig konsumtion växer snabbare än BNP.

<sup>8</sup> Antagandet om att behovet av välfärdstjänster förskjuts uppåt i åldrarna innebär att färre välfärdstjänster per person används jämfört med i dag för en given ålderskohort. Fram till 2050 antas den totala "beteendeförnyringen" vara två år för individer över 64 år. Eftersom medellivslängden samtidigt ökar kommer de ändå använda mer välfärdstjänster per person totalt sett över sin livstid.

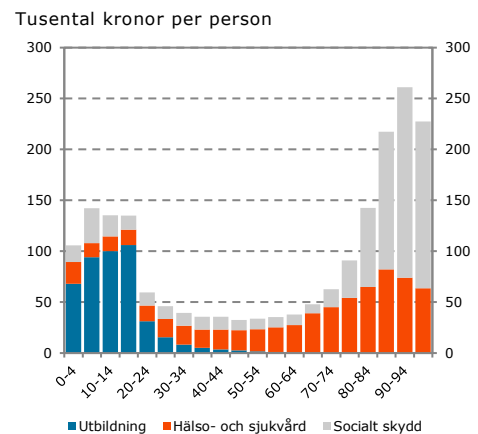
<sup>9</sup> Se vidare i bilagan "Beräkningsantaganden".

<sup>10</sup> Övriga sociala transfereringar utgörs till största del av utgifter för arbetsmarknadsåtgärder, ohälsa och familjerelaterade transfereringar. Från 2019 antas ersättningsgraden vara oförändrad.

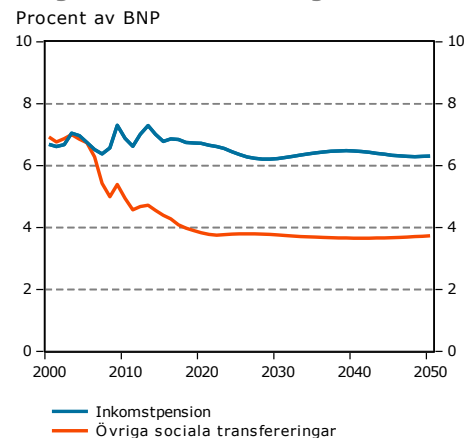
**Diagram 11 Offentlig konsumtion och investeringar**



**Diagram 12 Genomsnittlig kostnad för olika välfärdstjänster per åldersgrupp år 2016**



**Diagram 13 Transfereringar**



befolkningen växer. Det beror på att den ökande medellivslängden innebär att den intjänade pensionen måste finansiera fler levnadsår, vilket håller tillbaka den genomsnittliga årliga inkomstpensionen per pensionär. Runt 2030 har de finansiella tillgångarna i buffertfonden byggts upp så pass mycket att tillgångarna överstiger skulderna med 10 procent, det vill säga balanstalet överstiger 1,1. Överskottet justeras då i beräkningarna, genom att en så kallad ”gas” läggs in i utbetalningen av inkomstpension. Detta är i linje med det förslag som framkom i 2004 års utredning om utdelning av överskott i ålderspensionssystemet. Överskottet delas ut i form av löpande utbetalningar till befintliga pensionärer och ökade pensionsbehållningar till framtida pensionärer.<sup>11</sup> Det gör att pensionsutbetalningarna stabiliseras från och med 2030, som andel av BNP.<sup>12</sup>

## Inkomsterna följer skattebaserna

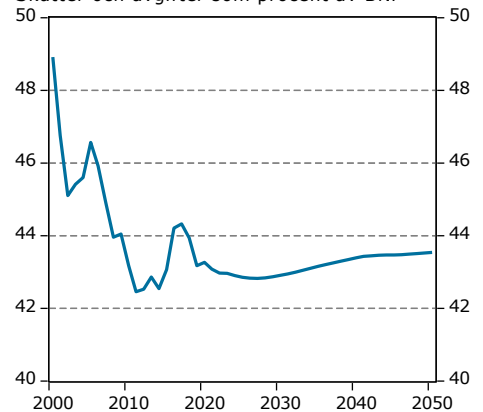
De primära inkomsterna, den offentliga sektorns inkomster exklusive kapitalinkomster, består framför allt av skatter och sociala avgifter.<sup>13</sup> Lönesumman och hushållens konsumtion utgör tillsammans de viktigaste skattebaserna. Givet oförändrade skatteregler följer de primära inkomsterna i hög grad ekonomins utveckling, eftersom exempelvis sociala avgifter, inkomstskatt och moms är uttryckta som procentuella andelar av skattebaserna. Viss variation uppkommer över tid till följd av de demografiska förändringarna, exempelvis till följd av att ändrad ålderssammansättning påverkar arbetsutbud och därmed lönesumman, eller av att fler äldre innebär ett minskat sparande och en högre konsumtionsandel.

I huvudscenariot faller skattekvoten fram till 2022 när konjunkturen mattas av (se diagram 14). Utvecklingen i närtid förklaras av att skatteintäkterna som andel av BNP just nu är höga på grund av inkomster från kapital- och bolagsskatter. Dessa antas falla som andel av BNP när konjunkturen normaliseras.

Skattekvoten stiger sedan gradvis från 2025 till 2050. Ökningen förklaras dels av att hushållens konsumtion ökar som andel av BNP och dels av att beskattningsbar inkomst växer som andel av BNP. Hushållens konsumtion växer som andel av BNP på grund av att den demografiska utvecklingen innebär en förskjutning av befolkningen från en större andel medelålders, som har en hög sparbenägenhet, till äldre som använder sina sparmedel. Hushållens minskade sparande innebär att deras konsumtion

**Diagram 14 Skattekvot**

Skatter och avgifter som procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>11</sup> Ett balanstal på 1,1 föreslogs i SOU 2004:105. Sedan 2017 tillämpas ett dämpat balanstal som i praktiken leder till att överskotten även tillfaller framtida pensionärer.

<sup>12</sup> Utan ”gasen” hade nettoförmögenheten inom ålderspensionssystemet varit 10 procent av BNP högre 2050 och vuxit till 80 procent av BNP 2100. Att ÅP-systemet skulle utvecklas på detta sätt och ackumulera en så omfattande finansiell förmögenhet framstår som orealistiskt, se vidare i kapitlet ”Alternativscenarier”.

<sup>13</sup> Dessutom ingår bland annat transfereringar från utlandet och från a-kassorna samt justeringar av bokföringsmässig karaktär såsom kapitalförslitning.



ökar, vilket ger högre skattekvot genom framför allt mervärdesskatten.

Hushållens förvärvsinkomster består till 70 procent av lön, 25 procent av pensioner och 5 procent av beskattningsbara transfereringar, så som föräldrapenning, sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Antalet arbetade timmar och nominell timlön utvecklas sammantaget i samma takt som BNP, varför lönesumman är konstant som andel av BNP. De totala pensionerna, det vill säga inkomstpensioner, premiepensioner och tjänstepensioner, växer dock snabbare än BNP i scenariot och bidrar till att beskattningsbar inkomst växer som andel av BNP. Detta gör att skatteintäkterna från hushållens beskattningsbara inkomst växer snabbare än BNP vid oförändrade regler. I avsnittet om transfereringar från offentlig sektor ovan beskrivs utvecklingen av övriga sociala transfereringar, vilka i stort sett motsvarar de beskattningsbara transfereringarna. Dessa utvecklas i takt med BNP i scenariot.

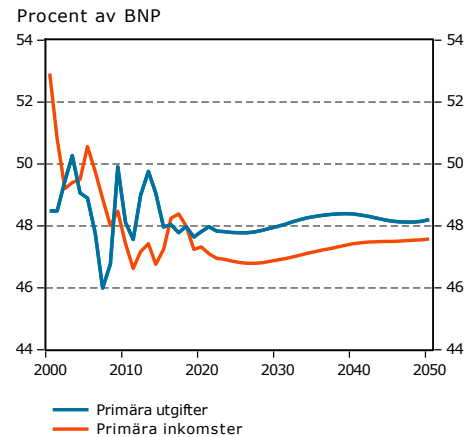
## Hållbarhet på medellång sikt

Givet utvecklingen av den offentliga sektorns primära utgifter och inkomster faller det primära finansiella sparandet i närtid från drygt 0,5 procent av BNP 2017 till ca -1 procent inom den kommande femårsperioden (se diagram 15 och 16).<sup>14</sup> Bibehållet offentligt åtagande innebär därefter långvariga underskott. Det finansiella sparandet ligger kvar omkring -1 procent fram till 2040 varefter det stärks något till följd av att de primära utgifterna som andel av BNP faller samtidigt som inkomstkvoten stiger.

Adderas kapitalnettot, som består av kapitalinkomster minus kapitalutgifter, till det primära finansiella sparandet fås det finansiella sparandet. Tack vare ett positivt kapitalnetto ligger det finansiella sparandet över det primära sparandet – det offentliga finansiella sparandet stärks alltså av den positiva finansiella nettoställningen. Dock faller det finansiella sparandet från runt 0 procent av BNP till ungefär -1 procent av BNP 2040, vilket beror på att kapitalnettot försvagas (se diagram 17). Kapitalutgifterna ökar mer än kapitalinkomsterna, till följd av en stigande bruttoskuld, men också på grund av att inkomst- och utgiftsräntor stiger i olika takt när ränteläget normaliseras. När kapitalnettot blir negativt från 2040 gör det i sin tur att det finansiella sparandet understiger det primära sparandet. Därefter hjälps inte det finansiella sparandet av den positiva nettoställningen

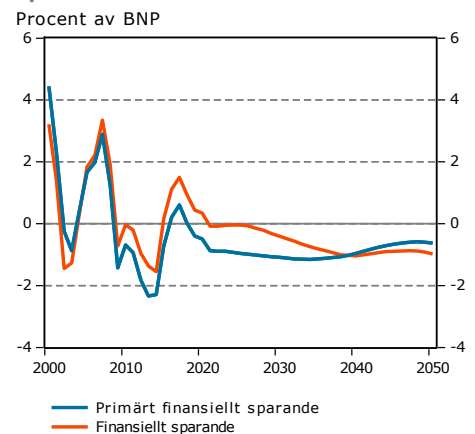
<sup>14</sup> Till skillnad från i *Konjunkturläget* december 2018 bibehålls här ersättningsgraderna i transfereringssystemen från och med 2019. I *Konjunkturläget* finns en beräkningsteknisk överföring till hushållen som delvis täcker den extra kostnaden, men överskjutande kostnad leder till ett lägre finansiellt sparande respektive primärt sparande 2023 jämfört med prognosen i *Konjunkturläget*.

**Diagram 15 Primära utgifter och inkomster**



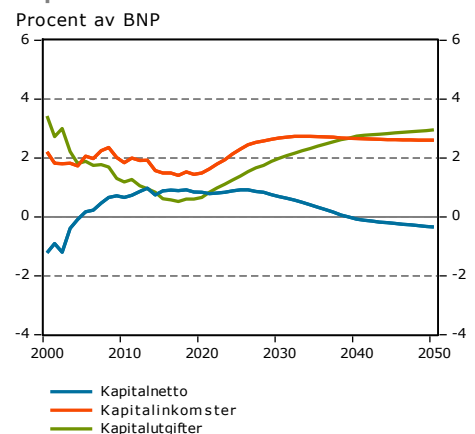
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 16 Finansiellt och primärt sparande**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 17 Offentlig sektors kapitalnetto**



Anm. Kapitalnettot utgörs av kapitalinkomster minus kapitalutgifter.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

eftersom ränteutgifterna för att finansiera skulden är större än kapitalavkastningen på tillgångarna.<sup>15</sup>

### BÄTTRE UTVECKLING TACK VARE BUFFERTAR I ÅLDERSPENSIONSSYSTEMET

Det finansiella sparandet kan delas upp efter den offentliga sektorns delsektorer. Utvecklingen i den samlade offentliga sektorn drivs av det finansiella sparandet i staten. Det kommer delvis som en följd av att det finansiella sparandet i kommunsektorn i scenariot antas vara -0,2 procent av BNP i scenariot (se diagram 18).<sup>16</sup> Staten antas skjuta till statsbidrag till kommunerna för att bibehålla åtagandet i välfärdstjänsterna inom kommunsektorn fullt ut. De kommunala utgifterna växer snabbare än kommunernas skatteinkomster vid en oförändrad kommunalskattesats och staten täcker det växande finansieringsbehovet med statsbidrag så att kommunerna uppnår god ekonomisk hushållning i sina finanser. Detta gör att det finansiella sparandet i staten försvagas och blir negativt från och med 2024.

Samtidigt stärks det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet trots att beräkningarna antar ökade utbetalningar från pensionssystemet från 2024.<sup>17</sup> Ålderspensionssystemet är i strikt mening ett slutet system och tillgångarna är inte avsedda att täcka andra utgifter än framtida pensioner. Utan det starka finansiella sparandet i ålderspensionssystemet skulle det finansiella sparandet i offentlig sektor i sin helhet utvecklas sämre.

### NETTOSTÄLLNING OCH MAASTRICHTSKULDENS UTVECKLING

Till följd av det negativa sparandet faller den offentliga sektorns nettoförmögenhet trendmässigt som andel av BNP fram till 2050 och Maastrichtskulden stiger och når drygt 50 procent av BNP (se diagram 19). För att förstå utvecklingen av nettoställningen kan utvecklingen delas upp i olika bidragsfaktorer. Historiskt sett har värdeförändringar och den så kallade ränte-tillväxtdifferensen förklarar den största delen av nettoställningens utveckling, men har mindre betydelse i scenariot framöver, se diagram 20 och marginalrutan ”Ränte-tillväxtdifferensen”.

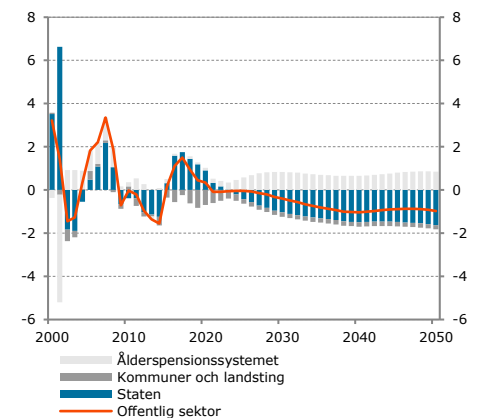
<sup>15</sup> Detta beror på att icke-räntebärande tillgångar antas ha en lägre direktavkastning än räntebärande tillgångar, vilket i sin tur leder till att den genomsnittliga avkastningen på tillgångarna är lägre än den genomsnittliga räntan på skulderna, se bilagan ”Beräkningsantaganden”.

<sup>16</sup> Ett centralt antagande för beräkningarna är att kommunsektor antas klara dels det så kallade balanskravet, dels uppnå god ekonomisk hushållning. Balanskravet är lagstadgat och innebär att kommunerna inte får budgetera och redovisa underskott. Principen om god ekonomisk hushållning är inte lika tydligt definierad men operationaliserar av Konjunkturinstitutet som att kommunsektorns nettoskuld som andel av BNP ska vara oförändrad över tid. Detta uppnås genom att det finansiella sparandet i sektorn hålls på en konstant nivå om -0,2 procent av BNP. Se vidare i fördjupningen ”Hållbarheten i kommunsektorns finanser” i Konjunkturinstitutet (2018).

<sup>17</sup> Utan ”gasen” i ålderspensionssystemet hade det finansiella sparandet i sektorn varit högre från 2024, och ökat till knappt 2 procent av BNP 2050. Eftersom inkomstpension beskattas blir beskattningsbar inkomst högre med ökade pensionsutbetalningar. Därför blir inte genomslaget på den offentliga sektorns finansiella sparande lika stort, se vidare i kapitlet ”Alternativscenarier”.

Diagram 18 Finansiellt sparande i delsektorer

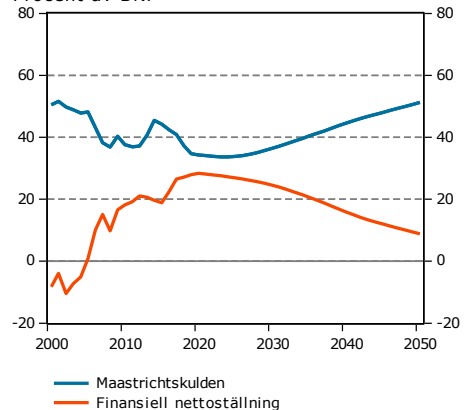
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 19 Finansiell nettoställning och Maastrichtskulden

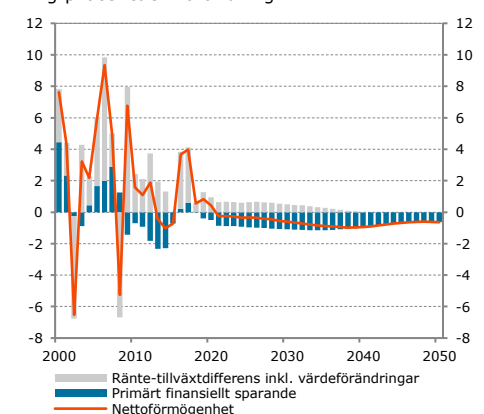
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 20 Uppdelning av nettoställningens utveckling

Årlig procentuell förändring



Anm. I diagrammet redovisas ränte-tillväxtdifferensen och det primära finansiella sparandets bidrag till nettoställningens utveckling. Värdeförändringar av tillgångar och skulder visas tillsammans med ränte-tillväxtdifferensen. I scenariot antas värdeförändringarna av icke-räntebärande tillgångar uppgå till 2 procent årligen.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.



Eftersom nettoställningen försämras trendmässigt som andel av BNP innebär det att de offentliga finanserna inte kan anses hållbara på den här tidshorizonten. Nettoställningen är dock fortfarande positiv 2050 och Maastrichtskulden är på ungefär samma nivå som kring millennieskiftet, men givet utvecklingstakten försämras de offentligfinansiella stockarna på ett problematiskt sätt i huvudscenariot.

### BIBEHÅLLET OFFENTLIGT ÅTAGANDE OCH OFÖRÄNDRADE SKATTEREGLER ÄR INTE FÖRENLIGA MED NUVARANDE NIVÅ PÅ ÖVERSKOTTSMÅLET

Huvudscenariot syftar till att visa på graden av förenlighet mellan ett bibehållet offentligt åtagande och oförändrade skatteregler, givet den väntade demografiska utvecklingen. Beräkningarna, som inte ska ses som en prognos för den framtida finanspolitiken, bortser därmed från att överskottsmålet i praktiken har stor betydelse för finanspolitikens utformning.

I huvudscenariot utvecklas det finansiella sparandet på ett sätt som inte är förenligt med nuvarande nivå på överskottsmålet, det vill säga en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Om överskottsmålet skulle nås varje år behöver inkomsterna höjas och/eller utgifterna sänkas. Storleken på den nödvändiga justeringen uppgår på sikt till i genomsnitt knappt 1 procent av BNP (se diagram 21). Detta kan exempelvis ske genom att justera transfereringar till hushållen (offentliga sektorns utgifter) eller hushållens skatter (offentliga sektorns inkomster).<sup>18</sup> Båda dessa förändringar kan påverka arbetsutbudet och därigenom skattebasernas och skatteintäkternas utveckling. Hur dessa dynamiska effekter påverkar makroekonomin och de offentliga finanserna beaktas inte här men diskuteras mer ingående i fördjupningen ”Dynamiska effekter av förändrade skattesatser”.<sup>19</sup>

Om nuvarande nivå på överskottsmålet skulle nås varje år stabiliserar sig den finansiella nettoställningen och Maastrichtskulden ungefär på dagens nivå (se diagram 22). De offentliga finanserna skulle då kunna anses vara långsiktigt hållbara på den här horisonten, till skillnad från i huvudscenariot.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Överskottsmålet skulle också kunna nås genom ett högre finansiellt sparande i ålderspensionssystemet genom att den antagna så kallade ”gasen” i inkomstpensionen inte tillåts att bli lika hög som i huvudscenariot.

<sup>19</sup> Utöver direkta ändringar av primära utgifter eller primära inkomster kan finansiellt sparande justeras genom strukturella reformer som påverkar BNP och arbetsutbud, så som lagar och regler rörande arbetsrätt och arbetstider. Strukturella reformer har större påverkan på inkomstsidan för de offentliga finanserna än på utgiftsidan eftersom de oftast påverkar produktionen och därmed skattebaserna.

<sup>20</sup> Anledningen till att nettoställning och Maastrichtskuld stabiliserar sig och inte utvecklas mer positivt med ett finansiellt sparande i linje med överskottsmålet, är att det primära finansiella sparandet fortfarande är svagt negativt i scenariot. Dock försämras inte den offentliga sektorns kapitalnetto i samma grad som i huvudscenariot, så nettoförmögenheten stabiliserar sig trots primära underskott.

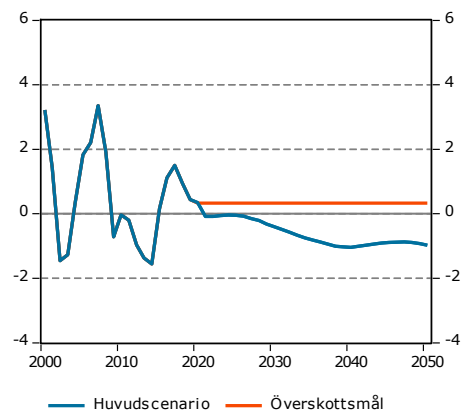
### Ränte-tillväxtdifferensen

Ränte-tillväxtdifferensen fångar förändringseffekter av nettoställningen utöver primärt finansiellt sparande. Här ingår dels effekten från kapitalnettot, uttryckt som den implicita avkastningen på nettoställningen, men även den så kallade tillväxteffekten. Eftersom nettoställningen är uttryckt som andel av BNP har tillväxten i ekonomin betydelse för nettoställningens utveckling. Differensen mellan räntan och tillväxten avgör hur mycket det primära sparandet behöver vara för att nettoställningen inte ska falla. Från 2022 faller nettoförmögenheten till följd av ett växande negativt primärt finansiellt sparande. Att nettoförmögenheten inte faller snabbare beror på att ränte-tillväxtdifferensen är positiv. I scenariot är den totala implicitavkastningen på nettoförmögenheten högre än BNP-tillväxten fram till 2040. Vid en positiv nettoställning, det vill säga en nettoförmögenhet, gör detta att nettoställningen som andel av BNP stärks eftersom kapitalnettot och värdeförändringarna växer snabbare än BNP.

Ränteläget är för närvarande lågt men antas öka framöver och nå sin långsiktiga nivå 2040. Under anpassningsperioden fram tills dess stiger utgiftsräntan snabbare än inkomsträntan för offentlig sektor. Detta gör att den implicita totalavkastningen faller. Ränte-tillväxtdifferensen faller därför fram till 2040 och är därefter lika med noll. Efter det påverkas nettoställningen som andel av BNP bara av det primära finansiella sparandet.

Diagram 21 Finansiellt sparande

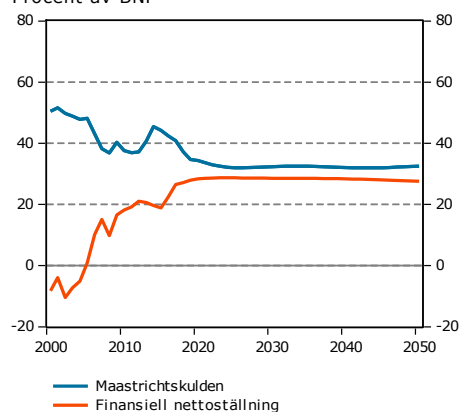
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 22 Finansiell nettoställning och Maastrichtskulden om överskottsmålet nås

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Hållbarhet efter 2050

Efter 2050 ökar både primära inkomster och utgifter som andel av BNP, för att kring 2060 nå en tillfällig topp (se diagram 23). Detta beror på att de som är födda under 1990-talet är en ovanligt stor kohort och de når pensionsåldern då. Det primära finansiella sparandet bottnar i samband med det (se diagram 24). Efter 2060 minskar de primära utgifterna som andel av BNP snabbare än de primära inkomsterna, vilket får det primära finansiella sparandet att stärkas och det ligger kring noll framåt slutet av seklet. Rän-te-tillväxtdifferensen är under den här delen av scenariot ungefär lika med noll och till följd av ett negativt primärt sparande försämras den finansiella nettoställningen. Detta leder till att den offentliga sektorns kapitalnetto försvagas och att det finansiella sparandet, trots att det primära sparandet stärks, fortsatt är negativt på drygt -1 procent av BNP.

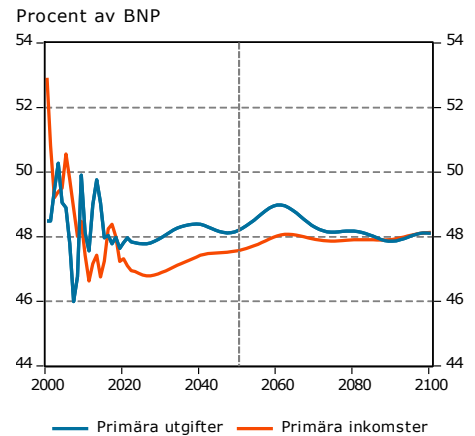
Från 2060 blir den finansiella nettoställningen negativ, det vill säga Sverige får då en nettoskuld (se diagram 25). Den finansiella nettoställningen faller kontinuerligt men stabiliseras framåt 2090. I strikt mening skulle detta medföra att de offentliga finanserna är att betrakta som långsiktigt hållbara, men detta sker på längsta möjliga horisont i scenariot och på ungefär samma nivå som efter 1990-talskrisen, drygt -10 procent av BNP. Maastrichtskulden fortsätter att stiga efter 2050 och passerar 2060 taket för Maastrichtskulden i stabilitets- och tillväxtpakten, det vill säga 60 procent av BNP. Under perioden är det finansiella sparandet även under EU:s medelfristiga budgetmål på -1 procent av BNP.<sup>21</sup>

### HÅLLBARHET MED OÄNDLIG HORISONT

Ett perspektiv på hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt ges av den så kallade S2-indikatorn. S2-indikatorn anger den justering av det primära sparandet som behövs för att den finansiella nettoställningen ska stabiliseras vid någon tidpunkt i framtiden. En S2-indikator på exempelvis 1,0 skulle indikera att det primära finansiella sparandet permanent behöver förstärkas med 1,0 procent av BNP. För att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara utifrån det här perspektivet ska S2-indikatorn vara 0 eller negativ – är den negativ finns det marginaler. I tabell 1 redovisas S2-indikatorn för huvudscenariot. S2-indikatorn är 0,02 vilket visar på att de offentliga finanserna i stort sett är långsiktigt hållbara enligt detta mått. En svaghet hos S2-indikatorn är att den bara beaktar att nettoställningen stabiliserar sig och inte på vilken nivå den stabiliserar sig, se vidare diskussion i bilagan ”Definitioner av långsiktig hållbarhet”.

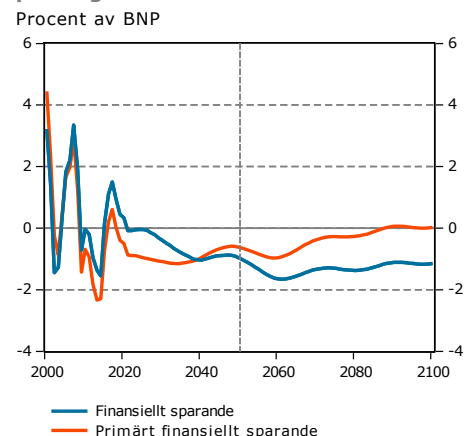
<sup>21</sup> Budgetmålet är formulerat som att det strukturella sparandet inom offentlig sektor inte ska understiga -1 procent av potentiell BNP. Det strukturella sparandet är ett mått på det finansiella sparandet rensat för konjunkturella effekter. Eftersom det inte finns några konjunkturella variationer i scenariot i den här rapporten sammanfaller det finansiella sparandet med det strukturella sparandet och BNP med potentiell BNP.

**Diagram 23 Primära inkomster och utgifter på lång sikt**



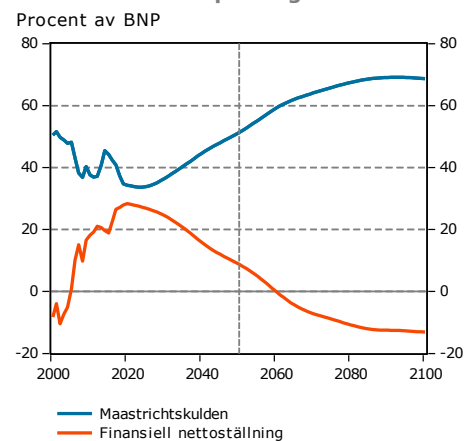
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 24 Offentlig sektors sparande på lång sikt**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 25 Nettoställning och Maastrichtskuld på lång sikt**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 1 S2-indikatorn

	Rapportens huvudscenario
(1) Ränta på initial nettoskuld	-0,07
(2) Effekt av primära underskott till och med 2100	0,11
(3) Effekt av primära underskott efter år 2100	-0,02
S2 = (1) + (2) + (3)	0,02

Källa: Konjunkturinstitutet.

S2-indikatorn kan delas upp i tre delar (se marginalrutan ”S2-indikatorns tre komponenter”). Den första termen rör nettoställningen i utgångsläget och hur räntan på den initiala nettoställningen påverkar de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Sverige har en initial nettoförmögenhet vilket gör att den första termen är negativ och bidrar till att sänka S2-indikatorn. Den andra termen visar på effekten av det primära sparandet fram till 2100. Eftersom det primära sparandet är negativt under nästan hela den analyserade perioden blir den andra termen positiv.

Eftersom den intertemporala budgetrestriktionen ska gälla på oändlig tidshorisont behövs ett antagande om vad som händer efter 2100. I beräkningen av S2-indikatorn antas att situationen som råder 2100 kommer att råda för all framtid. Det primära finansiella sparandet är 0,02 procent av BNP 2100. Detta innebär att den tredje termen är nära noll och därmed bara ger upphov till ett marginellt bidrag till den intertemporala budgetrestriktionens hållbarhet på en oändlig tidshorisont.

Det är alltså tack vara en initial nettoförmögenhet som effekten av det negativa primära finansiella sparandet från nu och fram till 2100 lindras. Givet den stora osäkerheten som finns gällande hur ekonomin kommer att utvecklas fram till 2100 är det dock olämpligt att göra skarpa tolkningar av S2-indikatorn.

## Referenser

Konjunkturinstitutet (2018), ”Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna”, KI-nr: 2018:2.

SOU 2004:105, *Utdelning av överskott i inkomstpensionsystemet*, betänkande av UTÖ-utredningen.

### S2-indikatorns tre komponenter

S2-indikatorn visar om den offentliga sektorn har ett åtstramningsbehov ( $S2 > 0$ ), eller om det finns utrymme för utgiftsökningar och/eller skattesänkningar ( $S2 < 0$ ). Indikatorn kan härledas från den intertemporala budgetrestriktionen, och kan skrivas som

$$d_0 = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{pb_t + S2}{(1+r)^t},$$

där  $d_0$  är den offentliga nettoskulden som andel av BNP i utgångsåret,  $pb_t$  är offentliga sektorns primära finansiella sparande som andel av BNP år  $t$ ,  $r$  är räntetillväxtdifferensen och  $S2$  är indikatorn. Ifall det diskonterade värdet av alla framtida primära finansiella sparanden är lika stora som den initiala nettoskulden är S2-indikatorn lika med noll. I alla andra lägen utgör S2-indikatorn skillnaden för att den ska bli det, det vill säga för att den intertemporala budgetrestriktionen ska uppfyllas.

Man kan lösa ut S2-indikatorn och skriva den som summan av tre delkomponenter

$$S2 = \underbrace{rd_0}_{(1)} + \underbrace{\left[-r \sum_{t=1}^{ts} \frac{pb_t}{(1+r)^t}\right]}_{(2)} + \underbrace{\left[\frac{\overline{pb}}{(1+r)^{ts}}\right]}_{(3)}.$$

Den första komponenten anger hur stort det årliga primära finansiella sparandet måste vara för att balansera ränteflödet från nettoskulden från utgångsåret. Ju större nettoskulden är och ju högre den tillväxtjusterade räntan är, desto större är bidraget till S2-indikatorn. Den andra komponenten anger bidraget från det primära finansiella sparandet från år  $t = 1$  till och med slutåret  $ts$  i framskrivningen. Ju större primärt finansiellt sparande desto lägre S2-indikator. Den tredje komponenten mäter bidraget till S2 från det primära finansiella sparandet bortom slutåret, där det primära finansiella sparandet antas vara konstant,  $\overline{pb}$ . Ju större det primära finansiella sparandet är, desto lägre S2-värde.

## Alternativscenarier

**Analysen av hållbarheten har i den här rapporten gjorts utifrån en befolkningsprognos och en deterministisk utveckling av den omgivande ekonomin. Framskrivningarna baseras på viktiga antaganden och i frånvaro av osäkerhet om hur ekonomin, demografin och politiken utvecklas. För att spegla dessa antaganden och utvecklingsbanors betydelse för analysen presenteras i detta kapitel fem olika alternativscenarier med andra antaganden om den långsiktiga utvecklingen än i huvudscenariot. Detta illustrerar möjliga utvecklingsbanor som en beslutsfattare kan behöva ha i åtanke. I de första tre scenarierna illustreras betydelsen av antagandet om standardhöjningen, beteende- och hälsoförnyringen samt den så kallade gasen i pensionssystemet. I det följande scenariot visas effekten av ökad offentlig upplåningskostnad på utvecklingen på lång sikt. I det sista scenariot beskrivs hur ett balanskrav i stället för överskottsmål kan påverka hållbarheten.**

### Standardhöjning i välfärdstjänster

I huvudscenariot antas en årlig standardhöjning på 0,6 procent i välfärdstjänsterna. Antagandet är förenligt med att löner, kapital och insatsvaror utgör konstanta kostnadsandelar i produktionen av välfärdstjänsterna. Priserna på kapitalvaror och insatsförbrukning ökar långsammare än lönerna. De fallande relativpriserna skapar ett utrymme för att öka kvaliteten och/eller mängden av kapitalvaror och insatsförbrukning per arbetad timme. Detta bidrar till att produktionen av välfärdstjänsterna kan följa med i den tekniska utvecklingen över tid, vilket också skett under de senaste decennierna.

I ett alternativscenario antas att offentlig konsumtion endast utvecklas med demografin.<sup>22</sup> Konsekvensen för de offentliga finanserna är en väsentligt förbättrad hållbarhet. Utgifterna för offentlig konsumtion som andel av BNP minskar till mindre än 24 procent fram till 2050, jämfört med huvudscenariot där de stiger till nästan 28 procent. Den långsammare utvecklingen för kommunal konsumtion tillåter även kommunala investeringar att växa något långsammare jämfört med i huvudscenariot. Den lägre produktionen i offentlig sektor möjliggör en högre produktion i privat sektor. Det innebär att både konsumtion och investeringar inom privat sektor är högre än i huvudscenariot, vilket ger något högre skatteintäkter. Sammantaget medför detta en markant budgetförstärkning jämfört med huvudscenariot.

<sup>22</sup> Detta scenario kan jämföras med regeringens hållbarhetsberäkningar där ingen standardökning antas. En skillnad är dock att regeringen antar en oförändrad personalitet men att kostnadsandelarna för kapital- och andra insatsvaror sjunker över tiden. I föreliggande alternativscenario antas kostnadsandelarna vara oförändrade och personaliteten avta.

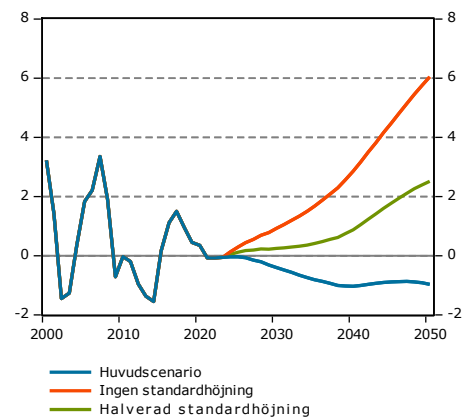
### Syftet med alternativscenarier

Vid beräkningar avseende de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet görs ett antal beräkningsantaganden. Resultaten av beräkningarna är känsliga för vilka antaganden som görs. För att belysa denna känslighet för enskilda antaganden redovisas i detta kapitel några scenarier där det i stället görs andra antaganden i något eller några hänseenden. I övrigt görs beräkningarna på samma sätt som i huvudscenariot.

Förutom att belysa känslighet för beräkningsantaganden används scenarierna för att illustrera hur hållbarheten kan påverkas vid en alternativ politik eller utveckling av ekonomin.

Diagram 26 Finansiellt sparande

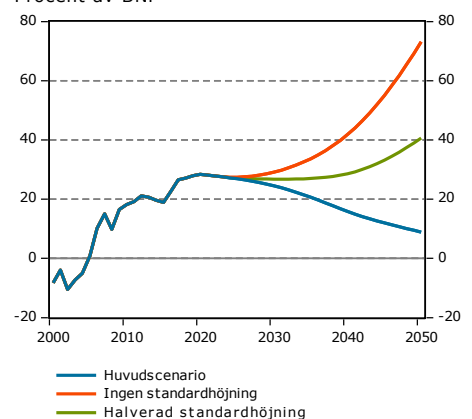
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 27 Finansiell nettoställning

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Det finansiella sparandet förstärks successivt över tid och nettoförmögenheten som andel av BNP stiger betydligt jämfört med huvudscenariot (se diagram 26 och 27). I detta alternativscenariot finns därmed utrymme att sänka skatterna och/eller höja utgifterna och ändå uppfylla kriterierna för hållbarhet 2050. I scenariot utblir standardhöjningen helt, men även en standardhöjning som är positiv men lägre än 0,6 procent skulle bidra till att stärka hållbarheten i de offentliga finanserna, som exempel, se den gröna linjen för utvecklingen med en standardhöjning på 0,3 procent.

## Högre kostnadstryck av en åldrande befolkning

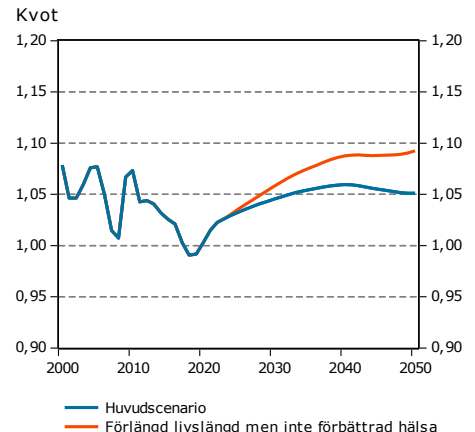
I huvudscenariot antas en åldrande befolkning arbeta längre upp i åldrarna, så att arbetslivet förlängs, vilket är i linje med den historiska trenden. Därtill antas vi ha bättre hälsa, så att konsumtionen av välfärdstjänster bland äldre förskjuts uppåt i åldrarna. I detta alternativscenariot antas i stället att utträdesåldern från arbetsmarknaden förblir på dagens nivå. Eftersom medellivslängden samtidigt ökar innebär det att åren som pensionär ökar medan vi arbetar en mindre andel av vår livstid. Dessutom antas att vi inte blir friskare i framtiden utan behovet av välfärdstjänster i varje åldersgrupp förblir detsamma som i dag.<sup>23</sup> Det innebär att befolkningen lever lika länge som i huvudscenariot, men med en oförändrad hälsa vid en given ålder, jämfört med idag.

Med dessa förutsättningar kan inte de offentliga finanserna sägas vara hållbara. Scenariot innebär ett lägre arbetskraftsdeltagande, och därmed färre arbetade timmar, än i huvudscenariot. Detta leder till att den ekonomiska försörjningskvoten, kvoten mellan antalet ej sysselsatta och sysselsatta i befolkningen ökar (se diagram 28). Dessutom innebär det högre offentliga utgifter för vård och hälsa. Sammantaget innebär de lägre skatteintäkterna och den högre konsumtionen att det finansiella sparandet försämras kontinuerligt och att Maastrichtskulden stiger och når 70 procent av BNP 2050. Jämfört med huvudscenariot försämras hållbarheten och den finansiella nettoställningen faller snabbare jämfört med huvudscenariot (se diagram 29).

## Utdelning av överskotten i pensionssystemet

I huvudscenariot antas transfereringarna utvecklas i takt med lönerna som i sin tur utvecklas i takt med BNP.

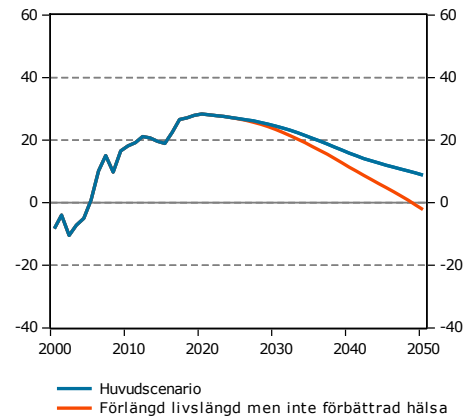
**Diagram 28 Ekonomisk försörjningskvot**



Anm. Kvoten mellan antalet ej sysselsatta och antalet sysselsatta i befolkningen.

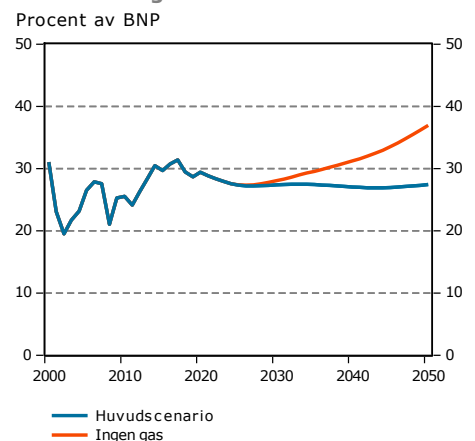
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 29 Finansiell nettoställning**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 30 Ålderspensionssystemets nettoförmögenhet**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>23</sup> Detta speglar den litteratur som visar att sjukvården varit bra på att förlänga människors livslängd, men inte nödvändigtvis på att förbättra deras hälsa. Detta till följd av att det framför allt varit svårt att förebygga kroniska sjukdomar bland äldre, se vidare diskussion i Lindgren (2016).

Pensionsutbetalningarna ingår i transfereringarna och antas således öka ungefär i takt med den genomsnittliga inkomsten. Med ett standardmässigt antagande om 4,5 procent i totalavkastning växer då nettoförmögenheten i pensionssystemet markant över tid (se diagram 30).

Pensionssystemet är ett självreglerande slutet system vilket innebär att tillgångarna balanseras. Ännu har systemet bara reglerat för stora underskott, då ”bromsen” aktiverades efter finanskrisen. Men enligt samma princip antas en ”gas” aktiveras i huvudscenariot då pensionstillgångarna växer sig för stora. Överskottet delas då ut i form av löpande utbetalningar till befintliga pensionärer.

I huvudscenariot antas att överskott i systemet delas ut då balanstalet når 1,1, det vill säga då tillgångarna i systemet överstiger skulderna med 10 procent. Detta sker i form av en högre indexering av pensionerna där en tredjedel av överskottet delas ut varje år till befintliga pensionärer. Som ett alternativscenario illustreras även hur de offentliga finanserna utvecklas utan ”gas” i pensionssystemet. I alternativscenario är inkomstpensionerna 0,3 procent av BNP lägre men den finansiella nettoställningen förbättras till följd av större tillgångar i pensionssystemet (se diagram 31). Det finansiella sparandet blir ungefär 0,5 procent starkare 2050 jämfört med huvudscenariot.

## Ökad riskpremie för offentlig upplåning

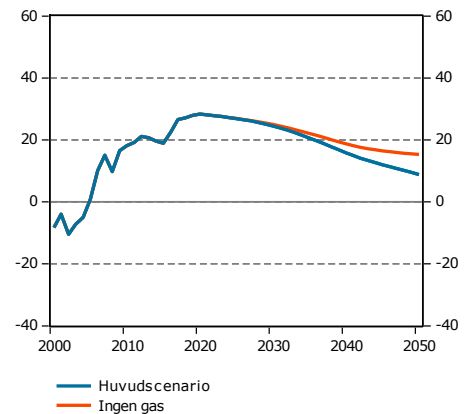
I scenarierna i den här rapporten antas att den offentliga sektorns upplånings- och utlåningsräntor inte påverkas av de offentliga finansernas ställning. I verkligheten leder dock, allt annat lika, en snabbare skulduppbbyggnad ofta till högre räntor. Svenska statsobligationer är i dag internationellt sett betraktade som bland de säkraste, men så var inte fallet för 30 år sedan när Sveriges skuld var väsentligt mycket högre i efterdyningarna av 1990-talskrisen.

I detta alternativscenario antas att en ökad kreditriskpremie, det vill säga en riskpremie för en kreditförlust på utestående skuldebrev, ökar den offentliga sektorns upplåningskostnader från 2023. Den högre riskpremien ökar impliciträntan för den offentliga sektorns räntebärande skulder med 1 procentenhet från och med 2027. Scenariot skulle kunna spegla en situation där trovärdigheten för den offentliga sektorns finanser allvarligt försämras till följd av förväntningar om att framtida politik inte är långsiktigt hållbar, exempelvis efter en statsfinansiell kris.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Vanligtvis anses statsobligationer och statsskuldväxlar ha en låg kreditrisk. Detta gäller dock inte alltid i verkligheten. Inom litteraturen diskuteras hur detta kan förklaras på teoretiska grunder. Exempelvis kan det finnas förväntningar om att en stat, med en hög skattekvot, kan få problem att öka inkomsterna och balansera sin budget vid utgiftsökningar genom att höja skatterna. Den så kallade ”Lafferkurvan” medför att det finns en finansiell gräns där en stat går bankrutt och att långivare kan kräva en riskpremie ifall de tror att en stat befinner sig i närheten av den i framtiden. Se vidare diskussion i Bi och Leeper (2010), Corsetti m.fl. (2012) och Trabandt och Uhlig (2013).

**Diagram 31 Offentlig sektors finansiella nettoställning**

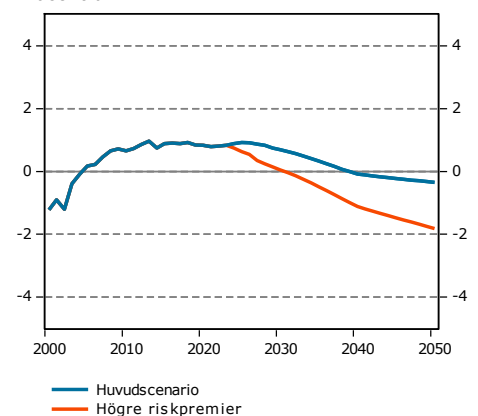
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 32 Offentlig sektors kapitalnetto**

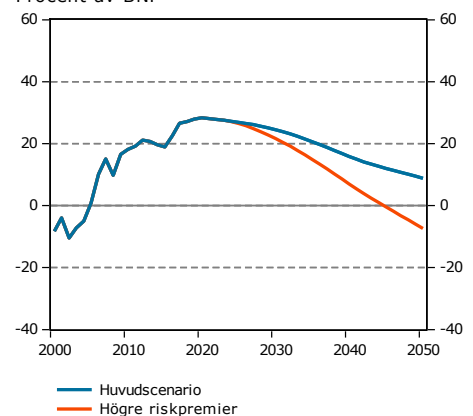
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 33 Finansiell nettoställning**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.



I detta scenario leder ökade upplåningskostnader till ett svagare kapitalnetto (se diagram 32). Det finansiella sparandet faller därmed vilket leder till en högre och snabbare växande skuld och försämrad nettoställning (se diagram 33).<sup>25</sup>

## Balanskrav för offentliga finanser

I föregående kapitel redogjordes hur de offentliga finanserna utvecklas givet att överskottsmålet nås varje år i förhållande till huvudscenariot. I huvudscenariot uppvisar den offentliga sektorn större underskott från och med år 2027 och både Maastrichtskulden och nettoställningen försämras som andel av BNP med ungefär 20 procentenheter fram till 2050. Med ett överskottsmål stabiliseras däremot den finansiella nettoställningen och Maastrichtskulden på dagens nivåer.

Överskottsmålets nivå ska ses över varannan mandatperiod, nästa gång blir 2027. Vilken nivå som vid nästa översyn kan anses lämplig beror på skuldutvecklingen i förhållande till skuldankaret. Om det gällande överskottsmålet uppfylls kommer skulden 2027 att vara nära den nedre gränsen av intervallet på 30 till 40 procent av BNP runt skuldankaret. Givet försämringen av det finansiella sparandet vid bibehållet åtagande i huvudscenariot finns det dock skäl att fråga sig om skulden bör stabilisera sig i den nedre delen av intervallet. Den demografiska utvecklingen, i kombination med en försämring av de finansiella förutsättningarna när ränteläget normaliseras, föranleder åtstramningar vid ett överskottsmål som inte behöver vara nödvändiga utifrån ett hållbarhetsperspektiv.

Ett alternativ till överskottsmålet är ett balansmål, det vill säga ett mål om att varken uppvisa under- eller överskott (se diagram 34).<sup>26</sup> Om det finansiella sparandet skulle vara i balans från och med nästa översyn av överskottsmålets nivå 2027, faller nettoförmögenheten i stället med ca 7 procentenheter fram till 2050 (se diagram 34 och 35).<sup>27</sup> Maastrichtskulden växer något till 38 procent 2050 (se diagram 36). På längre sikt stabiliseras Maastrichtskulden på den nivån. Ett balanskrav skulle därmed säkra långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna.

Inte heller balanskravet är förenligt med bibehållet åtagande i välfärden och oförändrade skatteregler utan innebär en begränsning av den demografiska utvecklingens genomslag på de offentliga finanserna jämfört med huvudscenariot.

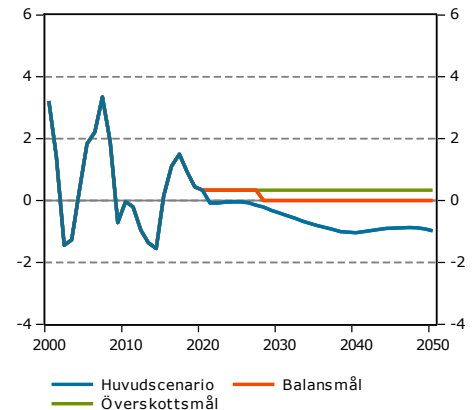
<sup>25</sup> Här, liksom i övriga beräkningar, bortses från att skulduppbyggnaden i sig kan leda till än högre räntor.

<sup>26</sup> Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2015).

<sup>27</sup> Liksom med ett överskottsmål kan i scenariot antingen transfereringar till hushållen eller hushållens skatter justeras så att balanskravet nås. Båda dessa förändringar kan påverka arbetsutbudet och därigenom skattebasernas och skatteintäkternas utveckling. Dessa dynamiska effekter beaktas inte.

**Diagram 34 Finansiellt sparande**

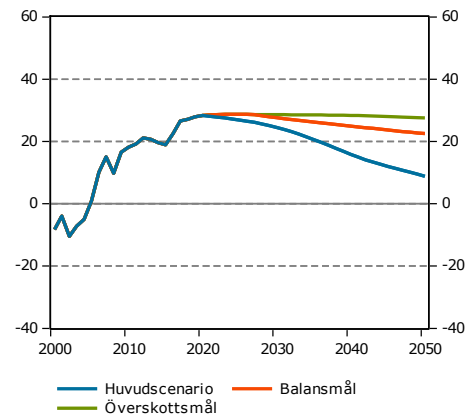
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 35 Finansiell nettoställning**

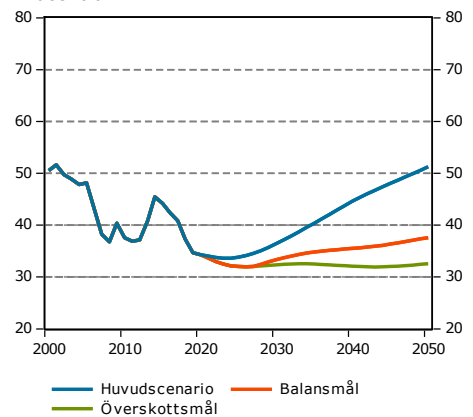
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 36 Maastrichtskulden**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Referenser

- Bi, H. och E. M. Leeper, (2010), "Sovereign debt risk premia and fiscal policy in Sweden", Underlagsrapport 2010/3, Finanspolitiska rådet.
- Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier och G. J. Mueller (2012), "Sovereign risk, fiscal policy, and macroeconomic stability", IMF Working Paper 12/33, IMF.
- Konjunkturinstitutet (2015), "Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor", Specialstudie 45.
- Lindgren, B. (2016), "The rise in life expectancy, health trends among the elderly, and the demand for health and social care", Working Paper No. 142, Konjunkturinstitutet.
- Trabandt, M. och H. Uhlig (2013), "How do Laffer curves differ across countries?" i Alesina, A. och F. Giavazzi (red.), *Fiscal policy after the financial crisis*, University of Chicago Press.



## Slutsatser

Syftet med långsiktsberäkningarna i denna rapport är att bedöma graden av förenlighet mellan å ena sidan dagens offentliga åtagande och skatter och å andra sidan en förväntad demografisk utveckling. I huvudscenariot anpassar sig offentliga utgifter till demografiska förändringar utan att begränsas av överskottsmålet, trots att målet utgör en hörnsten i det finanspolitiska ramverket. Beräkningarna ska därför inte tolkas som en prognos för utvecklingen av de offentliga finanserna. Sverige har ett jämförelsevis starkt finanspolitiskt ramverk och den relativt goda efterlevnaden talar för att det i praktiken är begränsad risk för att offentliga finanser utvecklas på ett ohållbart sätt, åtminstone i närtid.

En första central slutsats av rapporten är att den väntade demografiska utvecklingen innebär en betydande utmaning. Försörjningskvoten, det vill säga, antalet individer utanför arbetsför ålder i relation till befolkningen i arbetsför ålder, ökar från 0,7 till drygt 0,8 mellan 2010 och 2050.

En ytterligare slutsats är att starka offentliga finanser i utgångsläget ger förutsättningar att möta denna utmaning. Sverige har starkare offentliga finanser än många jämförbara länder, med jämförelsevis låg bruttoskuld och en positiv finansiell nettoställning. Sverige har därtill ett pensionssystem som är väl utformat för att möta demografiska förändringar.

Man kan samtidigt konstatera att marginalerna är små. I huvudscenariot, där demografiska förändringar tillåts få fullt genomslag på de offentliga finanserna, övergår nuvarande överskott redan inom några år i underskott som består under lång tid. Underskotten gör att den finansiella nettoställningen försämraras under lång tid och övergår från en nettoförmögenhet till en nettoskuld, samtidigt som bruttoskulden stabiliseras först i slutet på seklet och då på en betydligt högre nivå än idag. Och då vilar ändå huvudscenariot på antaganden om längre arbetsliv och gradvis bättre hälsa bland äldre. I huvudscenariot förekommer heller inga kriser, samtidigt som den historiska erfarenheten är att kriser inträffar och kan lämna djupa spår i de offentliga finanserna.

En tydlig slutsats av beräkningarna i denna rapport är att åtagandet och skattekvoten, givet demografien, på sikt inte torde vara förenliga med att bibehålla nuvarande mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. I dag är detta sparandemål fastställt som ett överskott på en tredjedels procent i genomsnitt över konjunkturcykeln. I huvudscenariot övergår dagens överskott redan inom ett par år i underskott som består under flera decennier. Sett till den väntade demografiska utvecklingen kan man fråga sig om överskottsmålet på lite sikt riskerar att bli alltför restriktivt.

### Överskottsmålet

Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande tillkom år 2000 i syfte att stärka de offentliga finanserna efter 1990-talskrisen. Till en början sattes målnivån till 2 procent vilket ändrades till 1 procent i samband med en omläggning av nationalräkenskaperna år 2007 där premiepensionssystemet kom att ligga utanför den offentliga sektorn. Från och med 2019 gäller ett nytt överskottsmål. Målnivån är för närvarande en tredjedels procent i genomsnitt över en konjunkturcykel men ska ses över var 8:e år, bland annat sett till utvecklingen av skulden i förhållande till ett skuldankare på 35 procent. Överskottsmålet syftar idag närmast att motverka att de offentliga finansernas urholkas och därmed att borgen för en hållbar utveckling.

### SPARANDEMÅL GER STÖRRE MARGINALER

Den långsiktiga omfattningen på det offentliga åtagandet, inklusive nivån på skatterna, är i grunden en fråga för politiker och väljarna att ta ställning till.<sup>28</sup> Överskottsmålet kan då anpassas till befolkningens preferenser så som dessa kommer till uttryck i den demokratiska processen.

Om det offentliga åtagandet och skattekvoten ska vara oförändrade kommer nivån på överskottsmålet redan i samband med den första planerade översynen 2027 att behöva dras ner betydligt och sannolikt i stället fastställas i termer av hur stora underskott ska vara tillåtna över konjunkturcykeln.

Samtidigt är överskottsmålet inte minst ett sätt att säkra marginaler för att kunna hantera att ekonomin utvecklas sämre än väntat. Sådana marginaler behövs av flera skäl. Den demografiska prognosen på lång sikt är känslig för antaganden och verkligheten kan bli annorlunda. Huvudscenariot vilar på antaganden om ett förlängt arbetsliv och en bättre hälsa som dämpar kostnadstrycket av den åldrande befolkningen, men som kanske inte kommer att realiseras. Ekonomiska kriser kan sätta djupa spår i de offentliga finanserna. Kostnaderna för framtida klimatförändringar är inte kända och det kan inte uteslutas att såväl privata som offentliga kostnader blir stora.

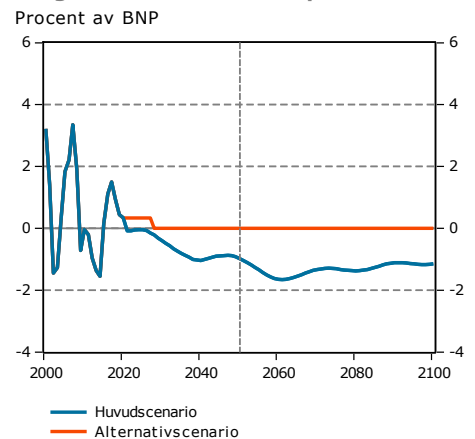
Även om det är rimligt att en ogynnsam demografisk utveckling medför en viss försvagning av de offentliga finanserna talar således försiktighetsskäl för att värna tillräckliga säkerhetsmarginaler för att kunna hantera en sämre ekonomisk utveckling. Sammantaget talar detta för att även fortsättningsvis ha ett överskottsmål, eller åtminstone ett balansmål. En möjlig avvägning mellan att å ena sidan låta den demografiska utvecklingen få ett visst genomslag på de offentliga finanserna, och å andra sidan säkra något större säkerhetsmarginaler, kan illustreras av alternativscenariot där nuvarande överskottsmål ersätts med ett balanskrav i samband med den planerade översynen av överskottsmålet 2027 (se diagram 37, 38 och 39).

Långsiktsberäkningarna i denna rapport ger stöd för att ett balanskrav skulle kunna bestå under lång tid utan att kraftigt begränsa finanspolitikens möjligheter att anpassa sig till väntade demografiska förändringar. Osäkerheten om den framtida utvecklingen av makroekonomin och de offentliga finanserna är dock betydande. Det finns därför goda skäl att iaktta försiktighet när det gäller förändringar av överskottsmålet, givet dess betydelse i det korta perspektivet som en styråra för finanspolitiken.

### SPARANDEMÅL FÖRUTSÄTTER PRIORITERINGAR

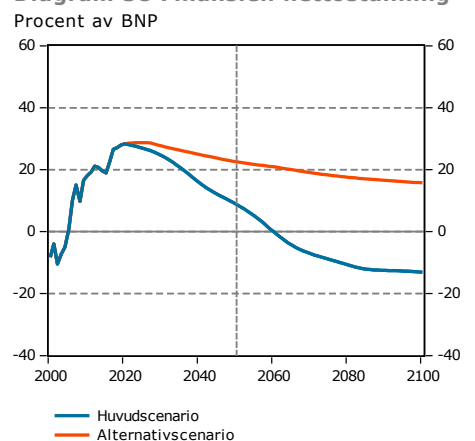
Ett sparandemål i form av ett balanskrav eller överskottsmål innebär ett starkare finansiellt sparande än i huvudscenariot. En förstärkning av det finansiella sparandet kan åstadkommas

**Diagram 37 Finansiellt sparande**



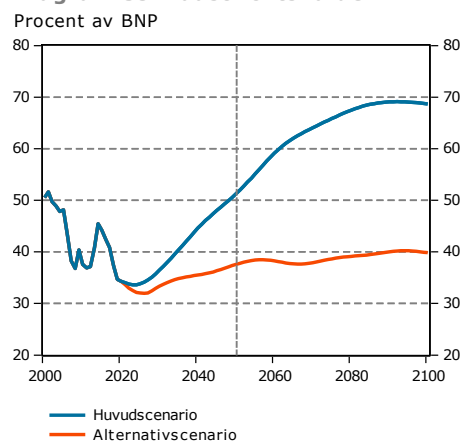
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 38 Finansiell nettoställning**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 39 Maastrichtskulden**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>28</sup> På kort sikt kan båda variera till följd av konjunkturen, se Konjunkturinstitutet (2018) för en beskrivning av dessa så kallade automatiska stabilisatorer.

genom lägre utgifter eller högre skatter. Man bör dock ha i åtanke att skatter normalt sett har snedvridande effekter på aktiviteten i ekonomin. För att åstadkomma en varaktig ökning av skatteuttaget med ett visst belopp måste man därför normalt höja skatterna med ett större belopp, vilket illustreras i fördjupningen ”Dynamiska effekter av förändrade skatter”. Beroende på vilka skatter som används kan diskrepansen vara betydande, i synnerhet som Sverige redan har en högre skattekvot än de flesta jämförbara länder och skatternas snedvridande effekt på marginalen kan väntas vara större vid höga skattenivåer. Skatter på arbete eller investeringar har sannolikt jämförelsevis höga samhällsekonomiska kostnader, jämfört med exempelvis skatter på fastigheter, konsumtion med låg priskänslighet eller konsumtion som är skadlig för samhället. Även om högre skatt på verksamhet som är skadlig för till exempel miljön och klimatet, kan vara samhällsekonomiskt effektivt kommer sådana skattehöjningar dock på sikt att minska de berörda skattebaserna, vilket också är syftet med skattehöjningarna.

Att förstärka det finansiella sparandet genom högre skatter på arbete kan innebära en målkonflikt. I huvudscenariot dämpas det kostnadstryck som följer av en åldrande befolkningen av antaganden om att arbetslivet förlängs i takt med att befolkningen lever längre och att äldre gradvis får bättre hälsa. En viktig uppgift för politiken blir att ge goda förutsättningar för att dessa antaganden verkligen realiserar, exempelvis genom att underlätta för omställning under arbetslivet och genom en ändamålsenlig utformning av skatter och pensionssystem. Om man dessutom lyckas komma längre i dessa hänseenden än vad som antas i beräkningarna skulle det bidra till att förstärka det finansiella sparandet och säkra långsiktig hållbarhet. Relaterat till detta har sysselsättningsgraden bland utrikes födda stigit trendmässigt under det senaste decenniet. Om trenden fortsätter, så att gapet mellan sysselsättningsgrad för inrikes respektive utrikes födda fortsätter att minska, stärks det finansiella sparandet jämfört med huvudscenariot.<sup>29</sup> Även detta är därmed en viktig uppgift för politiken ur ett hållbarhetsperspektiv.

De samhällsekonomiska kostnader som följer av högre skatter talar för att även vara uppmärksam på möjligheterna att stärka det finansiella sparandet genom att begränsa de demografiska förändringarnas genomslag på offentliga utgifter. Är det möjligt att klara samma offentliga åtagande, ur ett brukarperspektiv, till en lägre kostnad? Digitalisering kan erbjuda möjligheter till effektivisering av en del välfärdstjänster, men det är för tidigt att avgöra i vilken omfattning det medför besparingar.<sup>30</sup>

I huvudscenariots beräkningar antas en standardhöjning i offentligt finansierade verksamheter som har stor betydelse för utgifternas utveckling på sikt. Antagandet innebär att offentlig

<sup>29</sup> Se fördjupningen ”Integrationen av invandrare på arbetsmarknaden viktig för offentliga finanserna”, sid 52, i Konjunkturinstitutet (2016).

<sup>30</sup> Se exempelvis Blix och Levay (2018), Ekholm m.fl. (2018) och SKL (2018).

konsumtion och investeringar utvecklas i en takt som återspeglar det demografiskt betingade behovet men även, därutöver, en standardhöjning om 0,6 procent per år. Det är i linje med den historiskt observerade trenden och motsvarar dessutom ungefär konstanta kostnadsandelar för produktionsfaktorerna arbete, kapital och insatsvaror i produktionen av offentliga tjänster. Samtidigt är det rimligt att fråga sig i vilken takt det är motiverat att, utöver bibehållen personaltäthet, också höja standarden i välfärdstjänsterna givet att Sverige står inför en betydande demografisk utmaning där färre i arbete ska försörja fler äldre. Om standarden höjs i något långsammare takt kan det ha stor påverkan på utgifternas utveckling. Att helt frångå standardhöjningen kan framstå som drastiskt. Men redan en standardhöjning som är ett par tiondelar lägre än i huvudscenariot innebär en tydlig förstärkning av de offentliga finanserna. En slutsats av beräkningarna är således att det är möjligt att både höja standarden i välfärdstjänsterna och stärka de offentliga finanserna, jämfört med huvudscenariot. Men det förutsätter att standarden höjs i något långsammare takt.

## Referenser

- Blix, M. och C. Levay (2018), "Operation digitalisering – en ESO-rapport om hälso- och sjukvården", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:6.
- Ekholt, A., K. Jebari och D. Markovic (2018), "Förbjuden framtid? Den digitala kommunen", Institutet för framtidsstudier.
- Konjunkturinstitutet (2016), "Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna", Specialstudie 47.
- Konjunkturinstitutet (2018) "Automatiska stabilisatorer i Sverige 1998–2018", Specialstudie 2018:25.
- SKL (2018), "Ekonomirapporten, maj 2018: Om kommunernas och landstingens ekonomi", Sveriges kommuner och landsting.

## FÖRDJUPNING

### Internationell jämförelse

**På lång sikt beror utvecklingen av ekonomin och de offentliga finanserna till stor del på den demografiska utvecklingen. Utvecklingen av demografien i Sverige är inte unik internationellt sett.**

**Alla EU:s medlemsländer kommer att möta en utveckling med en allt större andel äldre i befolkningen. Detta sätter press på pensionssystem och kostnader för sjukvård och äldreomsorg samt skatteinkomster från arbete. Den utmaning som den väntade demografiska utvecklingen innebär för de offentliga finanserna skiljer sig dock något åt mellan länder. En del länder har utmaningarna längre fram medan andra har dem närmare i tiden. Hur de offentliga finanserna i olika länder påverkas av demografiska förändringar beror på utformningen av bland annat pensionssystem, sjuk- och omvårdnadssystem och skattesystem.**

#### OFFENTLIGA FINANSER 10 ÅR EFTER EUROKRISEN

I kölvattnet av finans- och eurokrisen har många europeiska länder fått arbeta hårt med att återställa de offentliga finanserna.

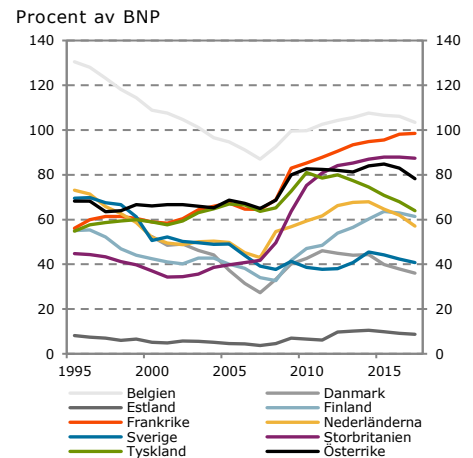
I tabell 2 visas en översikt för tio EU-länder år 2018.<sup>31</sup>

Maastricht-skulden har fallit i de flesta länderna och de offentliga finanserna stärks genom reformer för att hålla uppe det finansiella sparandet. Sverige har både en låg Maastrichtskuld och en positiv nettoställning och står ut jämfört med övriga länder (se diagram 40 och 41). Inom EU är det endast Danmark och Estland som har en lägre skuld, men Danmark har lägre nettotillgångar än Sverige, och en nettoställning på runt noll.

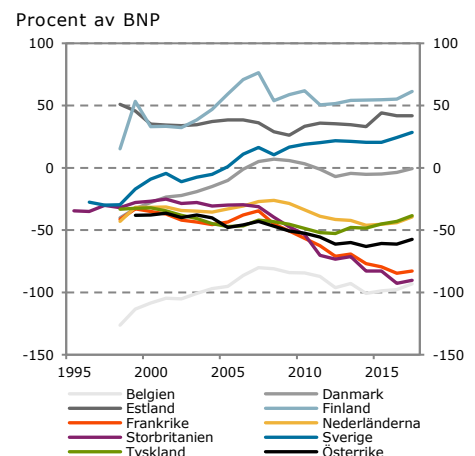
Belgien, Frankrike, Storbritannien och Österrike har alla en Maastrichtskuld långt över den högsta nivån på 60 procent av BNP som föreskrivs i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Frankrike har, liksom Sverige, en relativt stor offentlig sektor men har inte kunnat kombinera detta med sunda offentliga finanser och möter därför stora utmaningar både nu och framöver. Alla dessa länder har också en negativ nettoställning. Finland, Nederländerna och Tyskland har en Maastrichtskuld omkring 60 procent av BNP. Finland har dock betydligt mer nettotillgångar som andel av BNP och en starkare nettoställning än Sverige.

Jämfört med många andra länder har Sverige ett gynnsamt utgångsläge med en positiv finansiell nettoställning och en låg

**Diagram 40 Maastrichtskulden i tio EU-länder**



**Diagram 41 Finansiell nettoställning i tio EU-länder**



<sup>31</sup> I Kommissionens rapporter ingår alla 28 medlemsländer. Här jämförs nio av dem med Sverige: grannländerna Danmark och Finland, de små öppna ekonomierna Belgien, Estland, Nederländerna och Österrike, samt de tre stora ekonomierna i Europa – Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Alla jämförelser är baserade på Kommissionens beräkningar publicerade i januari 2018. Dessa skiljer sig från de som görs i denna rapport, på grund av andra antaganden och till följd av olika tidpunkt för beräkningarna.

**Tabell 2 Offentliga finanser i tio EU-länder 2018**

Procent av BNP

	Finansiellt sparande <sup>1</sup>	Maastricht-skuld <sup>1</sup>	Strukturellt sparande <sup>2</sup>	Strukturellt primärt sparande <sup>2</sup>
Belgien	-1,0	101,4	-1,4	0,9
Danmark	0,2	33,3	0,3	1,4
Estland	0,5	8,0	-1,3	-1,2
Finland	-0,8	59,8	-0,8	0,1
Frankrike	-2,6	98,7	-2,1	-0,4
Nederländerna	1,1	53,2	-0,1	0,7
Storbritannien	-1,3	86,0	-2,2	0,3
<b>Sverige</b>	<b>1,1</b>	<b>37,8</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>
Tyskland	1,6	60,1	1,2	2,2
Österrike	-0,3	74,5	-0,8	0,8

Anm. Strukturellt sparande är finansiellt sparande justerat för konjunkturen. Primärt strukturellt sparande är strukturellt sparande exklusive kapitalnetto.

Källor: <sup>1</sup> Kommissionens prognos hösten 2018 (Government finance and other macroeconomic data of EU Countries, Statistical annex to European Economy, Autumn 2018), <sup>2</sup> Kommissionens prognos våren 2018 (Fiscal surveillance).

skuld. Andra länder, exempelvis Tyskland och Estland, har också ett bra utgångsläge men kommer på sikt möta större utmaningar än Sverige vad gäller kostnader som följer av en åldrade befolkning.

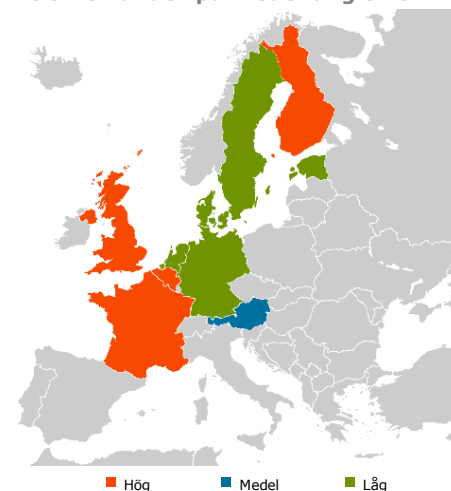
### SVERIGES OFFENTLIGA FINANSER HÅLLBARA ENLIGT KOMMISSIONEN

Europeiska kommissionen redovisar regelbundet bedömningar av hållbarheten i medlemsländernas offentliga finanser på kort, medellång och lång sikt.<sup>32</sup> För var och en av dessa tidshorisonter tas en indikator fram; S0, S1 och S2, se marginalrutan ”S0, S1 och S2-indikatorerna”. Nedanstående jämförelse baserar sig på kommissionens beräkningar publicerade i januari 2018.<sup>33</sup> Kommissionen använder delvis andra antaganden vilket gör att resultaten inte är helt jämförbara med de som presenterats i denna eller tidigare Hållbarhetsrapporter.<sup>34</sup> Beräkningarna ger ändå en god indikation om Sveriges position relativt andra länder.

<sup>32</sup> Europeiska kommissionen publicerar Fiscal Sustainability Report (FSR) vart tredje år, senast 2016. Mellan dessa kommer årliga uppdateringar av beräkningarna – Debt Sustainability Monitor (DSM).

<sup>33</sup> Se Europeiska kommissionen (2018).

<sup>34</sup> Kommissionen antar att utgifter och inkomster följer oförändrade regler. Dessutom antas ingen beteendeförändring rörande förlängt arbetsliv eller förbättrad hälsa när livslängden. Utvecklingen av offentlig konsumtion följer demografin men utan den standardhöjning som Konjunkturinstitutet använder i huvudscenariot.

**Diagram 42 Risk för ohållbara finanser i tio EU-länder på medellång sikt**

Källa: Europeiska kommissionen.

### S0, S1 och S2-indikatorerna

S0-indikatorn fångar kortsiktiga risker utifrån de finansiella och makroekonomiska förhållandena. I samband med finanskrisen och åren därefter var det många av medlemsländerna som hade hög risk för ohållbara offentliga finanser på kort sikt. I den senaste årsrapporten från 2018 hade dock alla medlemsländer låg risk på kort sikt.

För analys med ett något längre perspektiv utgår kommissionen från S1-indikatorn och en analys av hur Maastrichtskulden utvecklas. S1-indikatorn visar den justering under fem år som krävs för att Maastrichtskulden som andel av BNP ska nå 60 procent inom 15 år (2023).

S2-indikatorn visar den justering av det primära sparandet som behövs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska uppfyllas. När S2-indikatorn är noll är summan av det diskonterade värdet av alla framtida primära finansiella sparanden lika stor som den initiala nettoskulden. Om S2 är större än noll behöver det primära sparandet stärkas för att de offentliga finanserna ska anses vara hållbara. Detta kan ske genom högre primära inkomster (skatter) eller lägre primära utgifter (transfereringar, konsumtion eller investeringar).

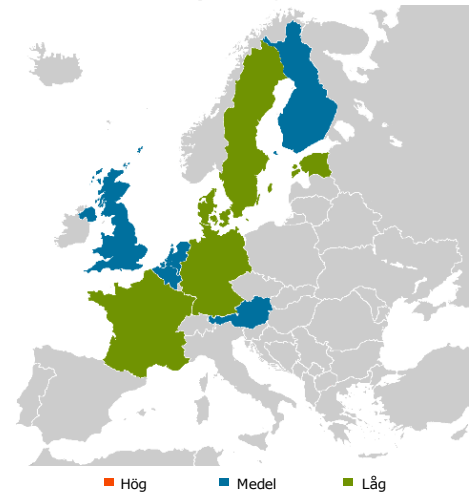
Alla de studerade länderna har låg risk för ohållbara offentliga finanser på kort sikt. På lite längre sikt har Sverige, Danmark, Estland, Nederländerna och Tyskland enligt Kommissionen fortfarande en låg risk (se diagram 42). För Sveriges del beror det på att Maastrichtskulden sjunker framöver.<sup>35</sup> Danmark och Estland har, liksom som Sverige, en låg Maastrichtskuld, medan Nederländerna och Tyskland har en hög skuld men som givet utvecklingen kommer att falla och klarar kriterierna för S1-indikatorn. Finlands skuld är nu på samma nivå som Tysklands men utvecklas enligt Kommissionens beräkningar på ett sätt som medför en högre risk för ohållbara finanser. Även Frankrike, Belgien och Storbritannien har enligt kommissionens beräkningar en hög risk för ohållbara finanser på medellång sikt. Med oförändrade regler kommer dessa länder inte att kunna få ner Maastrichtskulden till under 60 procent av BNP.

### SVERIGE HAR JÄMFÖRELSEVIS STORA TILLGÅNGAR

I tabell 3 redovisas Kommissionens beräkning av S2-indikatorn. Kommissionen delar upp S2-indikatorn i två komponenter: Den initiala budgetära positionen, som beror på skuldnivån och det initiala strukturella primära sparandet, och kostnaden av en åldrande befolkning, som beräknas som den diskonterade förändringen av åldersrelaterade utgifter på lång sikt. Kommissionen beaktar demografins påverkan på offentlig konsumtion och transfereringar och fokus ligger på den åldrande befolkningen och kostnaderna som följer av detta i form av pensioner, sjukvård och äldreomsorg.

Av de jämförda länderna har Sverige den lägsta S2-indikatorn. Detta följer av ett gynnsamt utgångsläge med en låg skuldnivå men också ett positivt strukturellt primärt sparande. Inget av de jämförda länderna har en negativ indikator vilket innebär att alla länder bör stärka det finansiella sparandet för att uppnå hållbara finanser på lång sikt. Många medlemsländer har stora underskott, givet deras skuld och långsiktiga potentiella tillväxt, vilket implicerar en växande skuld även utan att beakta kostnaderna till följd av en åldrande befolkning. Trots det är helhetsbilden att de flesta länder har en låg risk för ohållbara offentliga finanser med ett långt perspektiv (se diagram 43).

**Diagram 43 Risk för ohållbara finanser i tio EU-länder på lång sikt**



Källa: Europeiska kommissionen.

<sup>35</sup> Alternativscenariot utan standardhöjning men med förlängt arbetsliv är i ett tio-årsperspektiv jämförbart med Kommissionens beräkningar. Maastrichtskulden faller i scenariot från 41 procent till 33 procent av BNP mellan 2017 och 2027.

Tabell 3 S2-indikatorn år 2018 i några medlemsländer

	Initial budgetär S2 position		Utgifter åldrade befolk.	Varav:			
	S2	position		Pensioner	Sjukvård	Äldre oms.	Övrigt
Belgien	2,7	0,5	2,2	1,0	0,2	1,1	-0,1
Danmark	0,9	0,4	0,5	-1,1	0,5	1,6	-0,5
Estland	1,6	1,6	0,0	-1,2	0,3	0,4	0,4
Finland	2,8	1,4	1,3	-0,8	0,5	1,5	0,1
Frankrike	1,1	2,2	-1,0	-1,7	0,6	0,6	-0,5
Nederländerna	3,0	0,5	2,5	0,2	0,6	2,6	-0,9
Storbritannien	2,1	-0,1	2,2	0,9	0,9	0,3	0,1
<b>Sverige</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>
Tyskland	1,2	-1,2	2,4	1,6	0,3	0,0	0,6
Österrike	2,7	0,1	2,6	0,5	0,9	1,0	0,2
EU-28	1,5	0,4	1,1	0,1	0,6	0,6	-0,2

Källa: Europeiska kommissionen.

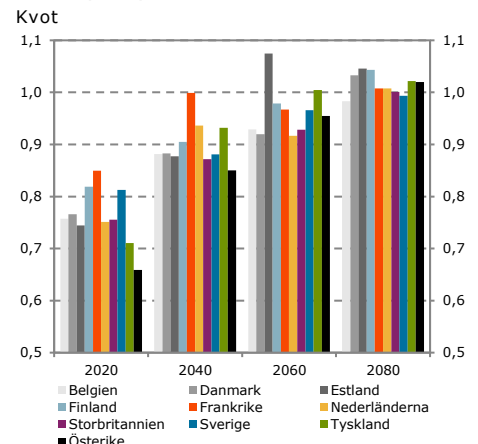
Sverige och Tyskland är de länder som enligt kommissionens beräkningar stärks till följd av den initiala budgetära positionen. Tyskland har en högre Maastrichtskuld än Sverige men kompenserar detta genom ett högt initialt strukturellt primärt sparande. Estland däremot har den lägsta Maastrichtskulden men har ett negativt strukturellt primärt sparande.

### STRUKTURELLA UTMANINGAR I MÅNGA LÄNDER

Vad gäller kostnaderna till följd av en åldrande befolkning är det stora skillnader mellan medlemsländerna (se diagram 44). Vissa länder kommer att möta betydligt kraftigare ökningarna av utgifterna än andra länder. Detta beror framför allt på demografin och utformningen av pensionssystem, men även på utgifter för sjukvård och äldreomsorg.

Påverkan på S2-indikatorn av den åldrande befolkningen är för Sverige i stort sätt på samma nivå som för EU-28-snittet. Det är bara Danmark, Estland och Frankrike som har en mindre påverkan på S2-indikatorn av den åldrande befolkningen. För Sveriges del har utformningen av pensionssystemet och utvecklingen av pensionsutbetalningarna från offentlig sektor en dämpande effekt på kostnadstrycket (se marginalruta "Institutionella faktorer"). Även Danmark, Estland och Frankrike får dämpande effekt på utgiftsutvecklingen till följd av pensionssystemets utformning.

Diagram 44 Demografisk försörjningskvot i tio EU-länder



Anm. Diagrammet visar demografisk försörjningskvot (antalet individer utanför arbetsför ålder i relation till befolkningen i arbetsför ålder, 20–64 år).

Källa: Eurostat.

### Institutionella faktorer

Kommissionens uppdelning av S2-indikatorn visar vari utmaningarna består. Olika länder har olika utmaningar till följd av olika lösningar för pensionssystem och offentligfinansierad sjukvård och äldreomsorg. Automatiska stabiliseringsmekanismer i pensionssystemen är viktiga för de offentliga finanserna hållbarhet med tanke på den ökande livslängden. Därtill har till exempel vilken typ av indexering som finns i pensionssystemet betydelse. I länder vars pensionsrätter indexeras med lön, så som Sverige, påverkas S2-indikatorn knappt av förändringar i produktivitetstillväxten. I länder med prisindexerade pensionsrätter påverkas S2-indikatorn i större utsträckning av en annan produktivitetstillväxt.

Sverige har enligt Kommissionen en effekt om -0,6 av pensionssystemet, det vill säga att pensionssystemet påverkar det primära sparandet positivt på sikt. Utformningen ger upphov till en uppbyggnad av tillgångar i ålderspensionssystemet. Dock uppkommer frågan om Sverige och andra länder med en negativ effekt av pensionsutbetalningar på S2-indikatorn kommer kunna hålla kvar vid nuvarande systemutformning. Som redogjorts tidigare i denna rapport faller ersättningsgraden i inkomstpensionssystemet och tillgångarna byggs upp. I rapportens huvudscenariol leder denna uppbyggnad till att ersättningsgraden för inkomstpensionerna höjs när tillgångarna i ålderspensionssystemet överstiger skulderna med mer än 10 procent. Motsvarande höjning av ersättningsgraden i pensionerna finns däremot inte i Kommissionens beräkningar.



I Sverige är det framför allt utvecklingen av kostnader rörande äldreomsorgen som driver kostnadsutvecklingen och höjer S2-indikatorn. Bilden är snarlik för Belgien, Danmark, Finland och Nederländerna och störst utmaning är det i Nederländerna. Storbritannien har i stället större utmaningar när det gäller sjukvården. Österrike har utmaningar på alla områden, pensioner, sjukvård och äldreomsorg.

## Referenser

Europeiska kommissionen (2018), ”Debt sustainability monitor 2017”, Institutional Papers 71, Europeiska kommissionen.

## FÖRDJUPNING

### Dynamiska effekter av förändrade skatter

**Med hjälp av den makroekonomiska allmän-jämviktsmodellen MIMER går det att fånga de dynamiska effekter som en förändring av den förda ekonomiska politiken för med sig. Exempel på sådana kan vara en minskning av antalet arbetade timmar, konsumtion och sparande till följd av en skatthöjning, vilket påverkar makroekonomin och påverkar den offentligfinansiella effekten av skatthöjningen. En simulering med modellen, där skatten på arbetsinkomster höjs, visar på betydande dynamiska effekter som leder till att skattesatsen måste höjas betydligt mer än om sådana effekter inte skulle finnas.**

Som nämnts tidigare tar beräkningarna i den här rapporten inte hänsyn till att förändringar i den förda ekonomiska politiken har effekter på individernas och företagens ekonomiska beslut, det vill säga hur mycket de ska konsumera och arbeta respektive producera. Dessa effekter kan fångas i den makroekonomiska modellen MIMER, som är kalibrerad för att matcha svenska data. För att illustrera dessa effekter görs en simulering där skatten på arbetsinkomster höjs för att täcka ett årligt underskott i de offentliga finanserna på en procent av BNP. En höjning av skatten på arbetsinkomster kan till exempel vara en minskning av jobbskatteavdraget, vilket påverkar enbart de som arbetar. Skatten är en viktig inkomstkälla för den offentliga sektorn, och skattebasen är bred, vilket betyder att en relativt liten förändring av skattesatsen ger relativt stora förändringar av skatteinkomster.

#### MAKROMODELLEN MIMER

MIMER är en dynamisk makroekonomisk allmän-jämviktsmodell med överlappande generationer som modelleras som en liten öppen ekonomi.<sup>36</sup> Dess primära syfte är att analysera de offentliga finansernas och den svenska ekonomins utveckling på längre sikt.

Ekonomin i MIMER består av företag, hushåll, en offentlig sektor samt ett premie- och avtalspensionssystem. En central egenskap i MIMER är att hushållens och företagens beteende baseras på rationella och medvetna val. Beteendet är därmed inte baserat på exogena antaganden, utan är i stället härlett från en given målfunktion samt ett antal restriktioner som företag och hushåll står inför. Dessutom är beteendet framåtblickande

#### Vad är dynamiska effekter?

Med dynamiska effekter menas de makroekonomiska och offentligfinansiella effekter som kommer av att hushåll och företag ändrar sitt beteende vid förändringar i deras ekonomiska förutsättningar, exempelvis vid en förändring av den förda ekonomiska politiken.

Ett exempel på sådana dynamiska effekter är en minskning av antalet arbetade timmar, konsumtion och sparande som blir en konsekvens av en skatthöjning, och även den ytterligare effekt på samma variabler som kommer av att den offentliga sektorn måste höja skatten ytterligare för att kompensera för den urholkning av skattebaserna som blir en konsekvens av det ändrade beteendet, den så kallade allmän-jämviktseffekten.

Med hjälp av den dynamiska allmän-jämviktsmodellen MIMER illustreras dessa dynamiska effekter, men osäkerheten kring storleken på effekterna är mycket stor.

<sup>36</sup> MIMER har utvecklats på Finansdepartementet och användes bland annat vid den senaste Långtidsutredningen, se bilaga 1 till SOU 2015:104.

eftersom både restriktioner och målfunktioner innehåller framtida ekonomiska variabler. Företagens och hushållens förväntningar om framtida variabler spelar därmed en central roll för deras beslut. Det antas att företagens och hushållens förväntningar om framtiden är rationella. Vidare antas det i syfte att förenkla modellen att det inte finns någon osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen. Detta innebär att företag och hushåll kan förutse exakt hur framtida variabler kommer att utvecklas. Modellens resultat beror därmed inte på slumpmässiga avvikelser eller misstag i företagens eller hushållens förväntningar om framtiden. Att ekonomin modelleras som en liten öppen ekonomi innebär att räntan är exogent given av världsmarknadsräntan, se vidare marginalrutan ”Modellbeskrivning”.<sup>37</sup>

Parametervärdena i MIMER har kalibrerats så att de speglar den svenska ekonomin. Med detta menas att svenska data har använts för att skapa livscykelprofiler för bland annat offentliga konsumtionsutgifter, löneinkomster och pensionsbehållningar. Vidare har parametrar kalibrerats för att försörjningsbalansens komponenter ska vara i linje med svenska data.

#### EFFEKTER AV SKATTER ENLIGT EKONOMISK TEORI

För att förstå effekten av en skatthöjning kan man utgå ifrån en enkel statisk modell, det vill säga en modell där hushållen endast ser till innevarande år när de tar sina ekonomiska beslut. Vidare antas att hushållen maximerar sin nytta genom att välja konsumtion och fritid givet en budgetrestriktion. Priset av fritid är timlönen efter skatt, eftersom timlönen motsvarar den konsumtion man ger upp på marginalen för att konsumera fritid.

Effekten av en skatthöjning går att dela upp i en substitutionseffekt och inkomsteffekt. Substitutionseffekten säger att högre skatt på konsumtion eller arbetsinkomster gör konsumtion dyrare relativt fritid, vilket leder till lägre konsumtion och mer fritid.<sup>38</sup> Inkomsteffekten säger att högre skatt (på konsumtion eller på arbetsinkomster) leder till lägre real disponibel inkomst och därmed lägre konsumtion och mindre fritid.

Sammanfattningsvis leder både en högre skatt på konsumtion och på arbetsinkomster till lägre konsumtion medan effekten på arbetsutbudet är oklar. Inkomsteffekten leder till ett ökat arbetsutbud medan substitutionseffekten leder till ett minskat arbetsutbud. I MIMER har det antagits att hushållens preferenser är sådana att inkomst- och substitutionseffekterna tar ut varandra. Det

#### Modellbeskrivning

I MIMER produceras två typer av varor i ekonomin: Privata konsumtionsvaror och offentliga konsumtionsvaror. De privata konsumtionsvarorna produceras på en marknad med fri konkurrens och bestäms av utbud och efterfrågan medan mängden offentliga konsumtionsvaror som produceras är ett politiskt beslut. Produktivitetsutvecklingen av de två olika typerna skiljer sig åt. Produktivitetstillväxten är lägre i den delsektor som producerar offentliga produktionsvaror än i den delsektor som producerar privata produktionsvaror. De två olika typerna av konsumtionsvaror använder i sin tur insatsvaror i sin produktion, som produceras med hjälp av kapital och arbete.

Hushållssektorn består av män och kvinnor som föds, lever i maximalt 105 år, och under sin livstid konsumerar, sparar och arbetar. De får nytta av (värderar) konsumtion, fritid, och av att lämna arv. Hushållens beslut om att konsumera, spara och arbeta är framåtblickande och beaktar deras framtida nytta, deras intertemporala budgetrestriktion, deras tidspreferenser och deras förväntade medellivslängd. Deras inkomster består av löner, transfereringar från den offentliga sektorn, kapitalavkastning samt arv. Löneinkomsterna, transfereringarna och kapitalavkastningen beskattas. Pensionsåldern är exogent fastställd, och hushållen arbetar fram till dess att de uppnår pensionsåldern. Därefter får de, utöver andra transfereringar från den offentliga sektorn, inkomst- och premie/avtalspension.

Den offentliga sektorn består av två delsektorer: Stat- och kommunsektorn samt ålderspensionssystemet. Dessa delsektorer bildar tillsammans den konsoliderade offentliga sektorn. Stat- och kommunsektorn levererar välfärdstjänster och sköter andra offentliga verksamheter som till exempel polis och rättsväsende. Transfereringar betalas ut till hushåll, till utlandet och investeringar görs. Utöver detta betalas även räntor på sektorns skulder.

Ålderspensionssystemet är modellerat enligt inkomstpensionssystemets gällande regelverk. Under arbetslivet betalas pensionsavgifter in av hushåll och företag. Dessa blir till pensionsbehållningar som omvandlas till pensioner när pensionsåldern är uppnådd. Pensionsbehållningarna divideras då med ett delningstal som är beräknat utifrån den återstående medellivslängden för att få den pension som ges ut under året.

Premiepensionssystemet (PPM) antas innehålla både premiepensioner och avtalspensioner. Därmed antas avtalspensionerna ha samma uppbyggnad som premiepensionssystemet. Systemet är fullt fonderat och modelleras enligt gällande PPM-regelverk. Företagen betalar in pensionsavgifter, vilka omvandlas till pensionsbehållningar för hushållen, som i sin tur omvandlas till pensioner när pensionsåldern är uppnådd.

<sup>37</sup> För en mer detaljerad beskrivning av MIMER, se Konjunkturinstitutet (2018).

<sup>38</sup> Högre skatt på arbete leder till att fritid blir billigare relativt konsumtion eftersom lönen efter skatt minskar. Högre skatt på konsumtion leder till att priset på fritid minskar relativt konsumtion eftersom det blir dyrare att konsumera.

är ett vanligt antagande i modeller där produktiviteten växer över tid. En anledning till detta är att en sådan nyttofunktion ger så kallad balanserad tillväxtbana.<sup>39</sup> I en enkel statisk modell där hushållen har samma preferenser som används i MIMER ändras därför arbetsutbudet varken när man höjer skatten på konsumtion eller på arbetsinkomster. Detta behöver dock inte nödvändigtvis vara fallet i MIMER, eftersom det är en dynamisk modell där individerna har ett livscykelperspektiv när de tar sina ekonomiska beslut, och där hushållens ekonomiska förutsättningar skiljer sig åt mellan olika åldrar.

En höjning av skatten på arbetsinkomster påverkar enbart de åldrar då hushållet faktiskt arbetar, medan den inte har någon direkt effekt på de som är pensionärer. Det enskilda hushållet vill dock jämna ut kostnaden av den höjda skatten över hela livscykeln eftersom det har en avtagande marginalnytta. Det betyder bland annat att hushållet vill ha en så jämn konsumtionsprofil som möjligt över livscykeln. Viljan att utjämna kostnaden leder i sin tur till att hushållet väljer att dra ner på sin konsumtion som pensionär och att öka fritiden under arbetslivet, det vill säga minska antalet arbetade timmar.

#### **EFFEKTEN AV EN SKATTEFÖRÄNDRING I MIMER**

I detta avsnitt görs experimentet att höja skatten på arbetsinkomster år 2023, när ekonomin antas vara i konjunkturell balans, tillika startåret för MIMER-simuleringen, för att täcka upp ett tänkt underskott på en procent av BNP. Skattesatsen som höjs anges som en effektiv skattesats, det vill säga skatteinkomster som andel av skattebasen. Det betyder att höjningen kan utformas antingen som en höjning av den nominella skattesatsen eller genom minskade skattereduktioner.

För att få en uppfattning om storleken på de dynamiska effekterna jämförs den höjning av skattesatsen som krävs i MIMER-simuleringarna med den höjning som krävs i en rent statisk beräkning, det vill säga hur mycket skattesatsen skulle behöva höjas för att täcka en procents underskott givet att skattebaserna inte förändras och ingenting i ekonomin förändras i övrigt. Beräkningen av denna statiska höjning ges av

$$\text{Skatteförändring} = 0,01 \frac{\sum_{t=1}^{\infty} (1+r)^{1-t} Y_t}{\sum_{t=1}^{\infty} (1+r)^{1-t} B_t}$$

<sup>39</sup> Med en balanserad tillväxtbana menas att ekonomin och dess beståndsdelar växer i en jämn takt över tid, om man bortser från konjunktursvängningar. Det finns även empiriskt stöd för att preferenserna är rimliga, exempelvis Chetty (2006).

där  $t = 1$  är det år då förändringen görs,  $r$  är räntan i ekonomin,  $B_t$  är lönesumman och  $Y_t$  är BNP. Uttrycket säger att nuvärdet av ett underskott som motsvarar en procent av BNP i inkomstökning i dag och för all framtid behöver täckas av skatteförändringen gånger nuvärdet av summan av skattebasen från i dag och för all framtid. Den skatteförändring som beräknas är alltså en höjning som införs år 1 och gäller för all framtid.

**Tabell 4 Förändring i effektiv skattesats, arbetsinkomster**

	Statisk beräkning	MIMER
Skatteförändring	2,3 p.e.	3,1 p.e.

Källa: Konjunkturinstitutet.

En höjning av skattesatsen på arbetsinkomster i en statisk beräkning skulle leda till en ökning av den effektiva skattesatsen med 2,3 procentenheter (se tabell 4). Med hjälp av MIMER kan effekterna av en sådan skattehöjning på arbetade timmar, konsumtion och sparande beräknas.

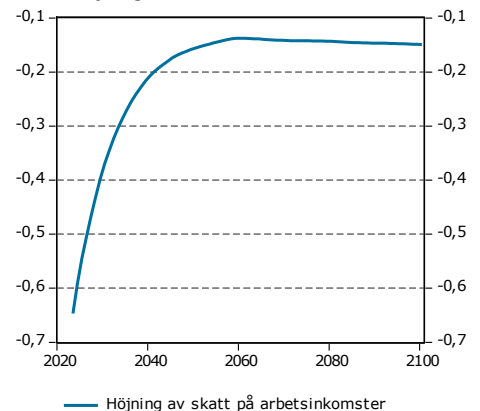
Höjningen leder som förväntat till en minskning av antalet arbetade timmar (se diagram 45), vilket minskar skatteintäkterna från skatt på arbetsinkomster. Vidare minskar både hushållens konsumtion och sparande till följd av att hushållens disponibla inkomster minskar (se diagram 46 och 47), vilket gör att hushållen inte har råd att konsumera och spara lika mycket som tidigare. Detta får konsekvensen att skatten på arbetsinkomster måste höjas för att kompensera för det skattebortfall som den minskade konsumtionen och det minskade sparandet leder till.

Anledningen till att de arbetade timmarna faller mer de första åren är att hushåll som redan levit och verkat i ekonomin under tron att skattesatsen skulle vara lägre än den nu är har högre tillgångar än vad de skulle haft om skatten varit högre under hela deras arbetsliv. Därmed har de möjlighet att använda sig av sitt tidigare sparande för att kunna bibehålla sin konsumtion i högre grad och arbeta lite mindre relativt kommande generationer. Därmed är även konsumtionen högre och sparandet lägre de första åren. Den initiala förändringen av skattehöjningen på arbetade timmar är mer än tre gånger så stor som den långsiktiga förändringen. I takt med att nya människor kommer in på arbetsmarknaden som arbetat hela sitt liv under en högre skattesats, samtidigt som människor som arbetat en del av sitt liv under en lägre skattesats lämnar arbetsmarknaden avtar dock denna effekt.

Sammantaget leder detta till att skatten måste höjas med 3,1 procentenheter i stället för med 2,3 som den statiska

**Diagram 45 Arbetade timmar**

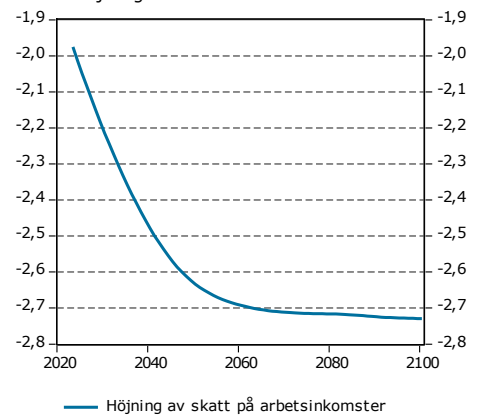
Procentuell avvikelse från scenario utan skattehöjning



Källa: Konjunkturinstitutet.

**Diagram 46 Hushållens konsumtion**

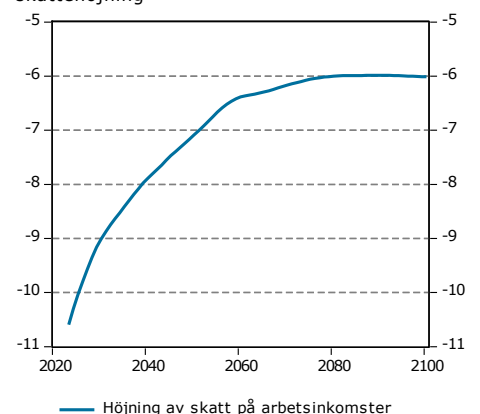
Procentuell avvikelse från scenario utan skattehöjning



Källa: Konjunkturinstitutet.

**Diagram 47 Hushållens sparande**

Procentuell avvikelse från scenario utan skattehöjning



Källa: Konjunkturinstitutet.

beräkningen implicerade. De dynamiska effekterna leder alltså till att skatten måste höjas med nästan 35 procent mer än i den statiska beräkningen, vilket tyder på att det är viktigt att ta hänsyn till de dynamiska effekterna vid denna typ av beräkningar. Modellsimuleringar med modeller som MIMER utgör därför ett viktigt komplement till statiska beräkningar. Vidare visar beräkningen att det även är viktigt att ta hänsyn till de dynamiska effekterna vid analyser av förändringar i den förda ekonomiska politiken.

## Referenser

- Chetty, R. (2006), ”A new method of estimating risk aversion”, *The American Economic Review*, Vol. 96, No. 5, sid. 1821–1834.
- Konjunkturinstitutet (2018), ”Teknisk dokumentation av den makroekonomiska modellen MIMER”, promemoria.
- SOU 2015:104, *Sveriges ekonomi – scenarier fram till 2060*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015, av Almerud, J., T. Eisensee, T. Forsfält och E. Glans, Fritzes, Stockholm.

## Jämförelse med tidigare beräkningar

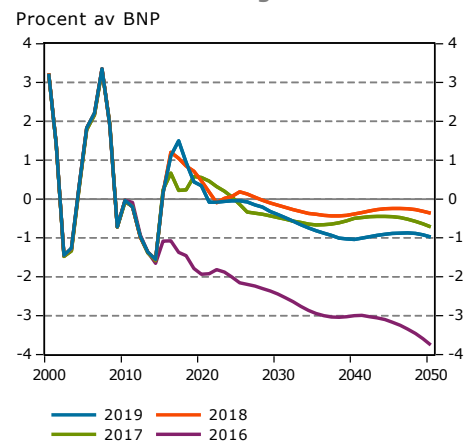
I jämförelse med hållbarhetsberäkningarna från föregående två år (2017 och 2018) har hållbarheten försämrats marginellt. Men jämför man med beräkningarna från 2016 är hållbarheten väsentligt mycket starkare. Förklaringen till varför utvecklingen 2016 skiljer sig så mycket åt finns i det offentligfinansiella utgångsläget och en annan prognos för asylmottagningen. År 2016 var det finansiella sparandet negativt initialt vilket får stora långsiktiga konsekvenser då ett ackumulerat underskott måste finansieras i framtiden. Utgifter för offentlig konsumtion utvecklades dessutom mer ogynnsamt till följd av att Migrationsverket då prognostiserade en högre asylinvandring.

I beräkningarna av hållbarheten 2018 försvagades det finansiella sparandet som andel av BNP från 1 procent 2017 till -0,4 procent 2050 (se diagram 48). Detta gav en nettoförmögenhet som försvagades från 26 till 16 procent av BNP under samma tidshorisont (se diagram 50). Trots att nettoförmögenheten nu har ett något starkare utgångsläge jämfört med 2018 sjunker den snabbare, som andel av BNP, och är 9 procent 2050. Nettoförmögenhetens utveckling förklaras av det primära sparandet som är svagare under hela scenarioframskrivningen, vilket härrör från både svagare inkomster och högre utgifter som andel av BNP.

Den främsta förklaringen bakom de något lägre inkomsterna är en lägre lönesumma i hela ekonomin som kommer av att arbetade timmar utvecklas långsammare. Vad gäller de primära utgifterna är den demografiska utvecklingen fram till 2050 något mer gynnsam jämfört med 2018. Det förklaras i huvudsak av att antalet unga, som utgör en kostnad för offentlig sektor, växer långsammare i SCB:s senaste befolkningsframskrivning jämfört med den som användes 2018. Dock är de primära utgifterna högre, vilket i stället förklaras av att antagandet om utbetalningar från pensionssystemet har reviderats. I årets rapport antas att överskott i systemet delas ut då balanstalet når 1,1 – det vill säga då tillgångarna i systemet överstiger skulderna med 10 procent. Detta innebär att utbetalningarna blir högre och att nettoförmögenheten i ålderspensionssystemet blir lägre jämfört med beräkningarna från 2018. I den beräkningen fanns inget antagande om utbetalningar av överskott i pensionssystemet utifrån balanstalet. Istället antogs det att nettoförmögenheten i pensionssystemet skulle stiga i samma takt som BNP i löpande pris efter år 2040.

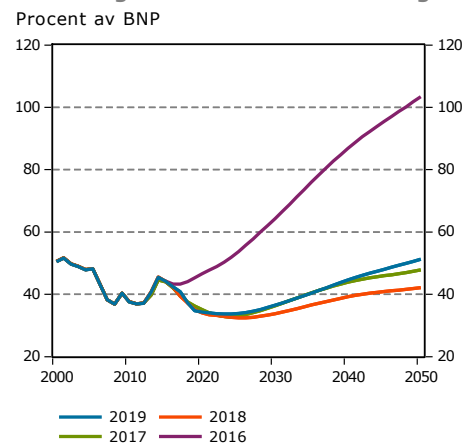
Om samma antagande skulle göras i årets beräkningar hade de primära utgifterna blivit lägre, men jämfört med 2018 års rapport hade ändå nettoförmögenheten i offentlig sektor utvecklats något svagare till följd av nedreviderade inkomster.

**Diagram 48 Finansiellt sparande, jämförelse med tidigare hållbarhetsberäkningar**



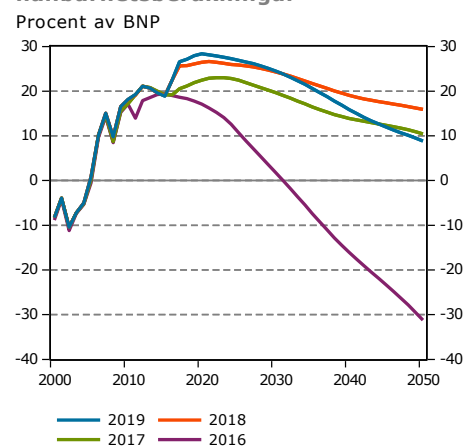
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 49 Bruttoskuld, jämförelse med tidigare hållbarhetsberäkningar**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 50 Offentlig sektors nettoställning, jämförelse med tidigare hållbarhetsberäkningar**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Definitioner av långsiktig hållbarhet

Det finns många aspekter av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. I grund och botten handlar det om ifall den offentliga sektorn är solvent eller inte, det vill säga om den offentliga sektorns betalningsförmåga är förenlig med de förpliktelser man explicit eller implicit har åtagit sig. Den välfärd som erhålls av dagens befolkning och av framtida generationer måste kunna finansieras på ett långsiktigt hållbart sätt. Detta påverkas av en rad olika faktorer såsom storleken på den offentliga sektorns befintliga skuld, räntan och tillväxten i ekonomin, befolkningsutvecklingen och den politiska förmågan att genomföra budgetanpassningar. Denna bilaga beskriver det ramverk och de kriterier som rapporten bygger på.

### HÅLLBARHET FRÅN ETT TEORETISKT PERSPEKTIV

Den här rapporten har den teoretiska utgångspunkten att de offentliga finanserna är hållbara när den så kallade intertemporala budgetrestriktionen är uppfylld.<sup>40</sup> Med det menas att nuvärdet av den offentliga sektorns framtida inkomster, tillsammans med den finansiella nettoställningen i utgångsläget, åtminstone är lika med nuvärdet av alla framtida utgifter. Skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter fångas av det finansiella sparandet, och den intertemporala budgetrestriktionen medför att sparandet måste balanseras över tid, se marginalrutan ”Budgetrestriktionen för offentlig sektor”.

Det är viktigt att den offentliga sektorns nettoställning inte försämras alltför mycket eftersom framtida inkomster även måste användas för att täcka framtida räntebetalningar. Den intertemporala budgetrestriktionen sätter i sig inga gränser för hur stor skuld den offentliga sektorn kan ha, men ju större skuld, desto mindre pengar blir det kvar till att möta det välfärdsåtgående som finns.

En begränsning med att använda den intertemporala budgetrestriktionen som utgångspunkt för en hållbarhetsanalys är att den i praktiken inte tar hänsyn till de offentliga finansernas utveckling över tiden. Budgetrestriktionen tillåter stora och upprepade budgetunderskott under långa perioder så länge det beräknas uppkomma tillräckligt stora överskott någon gång i framtiden. Det går att ifrågasätta ifall ett sådant agerande är förenligt med långsiktig hållbarhet. Det skulle i praktiken vara svårt för en regering att med trovärdighet utlova att den eller efterföljande regeringar ska kunna återbetala en växande skuld.

### Budgetrestriktionen för offentlig sektor

Den intertemporala budgetrestriktionen kan skrivas som

$$d_0 \leq \sum_{t=1}^{\infty} \frac{pb_t}{(1+r_t)^t}$$

där  $d_0$  är den finansiella nettoställningen, här uttryckt som skuld, som andel av BNP i utgångsläget.  $pb_t$  är det primära finansiella sparandet som andel av BNP år  $t$  och  $r_t$  är den tillväxtjusterade räntan. I strikt mening kan de framtida inkomsterna vara större än utgifterna enligt budgetrestriktionen, men i teoretiska tillämpningar görs standardmässigt antagandet att budgetrestriktionen binder med likhets-tecken.

Innebörden av den intertemporala budgetrestriktionen är att den offentliga sektorns utgifter måste kunna finansieras på något vis. Om utgifterna under en period inte finansieras fullt ut, leder detta till ett underskott i det finansiella sparandet. Detta innebär att den offentliga sektorns nettoställning försämrats. Som andel av BNP kan förändringen av nettoskulden,  $\Delta d_t$ , skrivas som

$$\Delta d_t = r_t d_{t-1} - pb_t.$$

Om man bortser från värdeförändringar av skulder och tillgångar kan förändringen av nettoskulden förklaras av tre faktorer:

- Den initiala nettoskulden som andel av BNP,  $d_{t-1}$ .
- Skillnaden mellan den nominella räntan  $i_t$  och den nominella BNP-tillväxten  $g_t$ , den så kallade ränte-tillväxtdifferensen eller tillväxtjusterade räntan. Denna kan skrivas som  $r_t = i_t - g_t$ .
- Det primära finansiella sparandet som andel av BNP,  $pb_t$ , det vill säga den offentliga sektorns finansiella sparande exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter som andel av BNP.

Om det finns en nettoskuld och ränte-tillväxtdifferensen samtidigt är positiv, krävs det i framtiden primära överskott om nettoskulden ska stabiliseras som andel av BNP. Om ränte-tillväxtdifferensen är negativ är i stället ett visst underskott i det primära finansiella sparandet förenligt med att skulden stabiliseras som andel av BNP. Om ränte-tillväxtdifferensen är noll kommer ett primärt finansiellt sparande i balans, det vill säga lika med noll, på lång sikt innebära en stabil nettoskuld som andel av BNP.

Ifall ränte-tillväxtdifferensen är negativ går nettoskulden mot en stabil jämviktsnivå. Ifall ränte-tillväxtdifferensen är positiv finns det en jämviktsnivå på nettoskulden, men denna är inte stabil i bemärkelsen att ekonomin återgår till den efter en avvikelse, exempelvis till följd av stabiliseringsåtgärder. Det är därför enklare att åstadkomma en långsiktigt stabil nivå på nettoskulden ifall ränte-tillväxtdifferensen är negativ eller noll.

<sup>40</sup> Se exempelvis Burnside (2005) för en teoretisk översikt.



## KRITERIER FÖR LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET

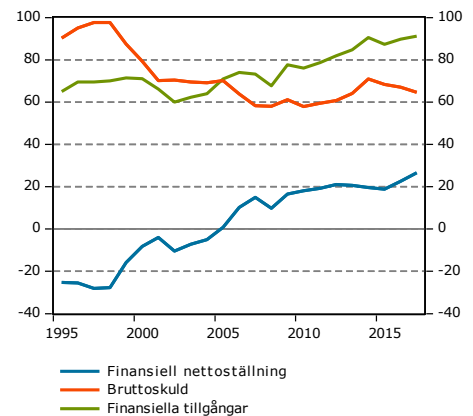
Den viktigaste förutsättningen för långsiktig hållbarhet är att den offentliga sektorns nettoställning inte trendmässigt försämras som andel av BNP. En ständigt växande nettoskuld är på lång sikt inte förenlig med en finanspolitik som syftar till att behålla dagens nivåer inom välfärdstjänsterna. En ständigt växande nettoförmögenhet kan ses som långsiktigt hållbar eftersom den långsiktiga betalningsförmågan upprätthålls, trots att det i praktiken innebär en omfördelning från dagens generationer till framtida generationer.<sup>41</sup>

Nettoställningen beaktar hela balansräkningen, till skillnad från bruttoskulden, och är därför den mest lämpliga utgångspunkten för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Den är också direkt kopplad till finanspolitikens grundläggande mål såsom överskottsmålet och stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom den finansiella nettoställningen påverkas av över- och underskott i det finansiella sparandet. Samtidigt påverkas nettoställningen av värdeförändringar som inte har koppling till det finansiella sparandet. Värdet av de finansiella tillgångarna varierar med aktiekurser och skulderna med marknadsvärdering av statsskulden i svenska kronor och i utländsk valuta. Förstärkningen av Sveriges nettoställning 1999–2017 beror i stor utsträckning på värdeförändringar snarare än ett positivt finansiellt sparande, se diagram 51 och 52 och marginalrutan ”Den offentliga sektorns nettoförmögenhet”. Nettoställningen behöver därmed inte nödvändigtvis försämrats om skulderna ökar om tillgångarna samtidigt stiger i värde.

I praktiken kan dock en växande skuld ses som ett tecken på en ohållbar utveckling även om de finansiella tillgångarna växer. Detta eftersom många finansiella tillgångar inte enkelt kan omsättas vid behov. I Sverige utgörs de finansiella tillgångarna i hög grad av tillgångar i ålderspensionssystemet. Dessa kan inte användas för att möta andra behov än pensioner med mindre än att de framtida pensionsutbetalningarna riskerar att skäras ner. Andra finansiella tillgångar såsom innehaven i statligt hel- eller delägda bolag är också i varierande grad illikvida eftersom en stor del av innehavet motiveras utifrån ett samhällsbehov, snarare än med ett investeringsmotiv.<sup>42</sup> Därmed är det viktigt att skulden inte växer sig för stor. Det är även viktigt att skulden inte är för stor eftersom offentliga finanser med en stor bruttoskuld blir mycket känsliga ifall räntan ökar och/eller tillväxten minskar. En ytterligare aspekt är att skuldens storlek påverkar räntan i och med att en större offentlig skuld i förlängningen leder till högre riskpremier på statsobligationer och därmed högre

**Diagram 51 Offentlig sektors skulder, tillgångar och nettoställning**

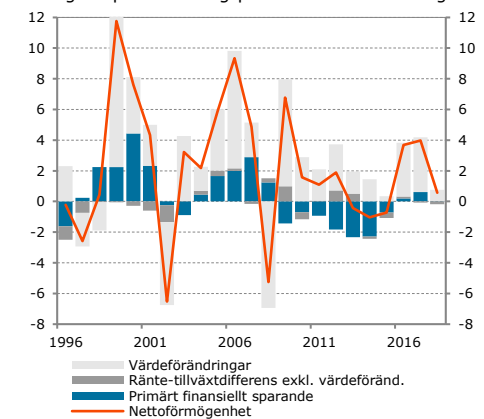
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 52 Uppdelning av den finansiella nettoställningens historiska utveckling**

Bidrag respektive årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>41</sup> Att den här fördelningspolitiska konsekvenser kan dock påverka den långsiktiga finanspolitiska hållbarheten. Se vidare diskussion i kapitel 4 i Finanspolitiska rådet (2011) och Finansdepartementet (2010).

<sup>42</sup> Även om tillgångarna enkelt kan omsättas är en förutsättning att olika finansiella instrument är perfekta substitut för att inte tillgångsportföljens risksammansättning ska förändras. Se vidare angående den offentliga sektorns tillgångar i Riksrevisionen (2017).

räntor, vilket illustreras i alternativscenariot ”Ökad riskpremie för offentlig upplåning”.

Samtidigt finns det skäl att undvika att bruttoskulden blir allt-för låg, eftersom tillgången på obligationer är viktig på de finansiella marknaderna.<sup>43</sup> En nettoställning som inte trendmässigt försämras som andel av BNP, kombinerad med en bruttoskulden som inte trendmässigt växer som andel av BNP, är därför ett tecken på sunda och långsiktigt hållbara finanser.

## TIDSHORISONT OCH HÅLLBARHET

En central fråga är på vilken tidshorisont som bedömningen bör ske. Det finns ingen vedertagen eller centralt beslutad tidshorisont och det finns en risk för godtycklighet eftersom valet av horisont kan påverka slutsatsen. I denna rapport analyseras först utvecklingen fram till 2050, vilket är en medelväg mellan tidshorisonterna i Finansdepartementets hållbarhetsberäkningar i 2018 års ekonomiska vårproposition och i Långtidsutredningen 2015.<sup>44</sup> Fokus är på utvecklingen över tid, eftersom banorna för det finansiella sparandet, nettoställningen och den konsoliderade bruttoskulden är viktiga. Eftersom SCB:s befolkningsframskrivningar sträcker sig så långt som till 2110, görs även beräkningar fram till 2100. Dessa ligger även till grund för att beräkna EU-kommissionens S2-indikator som har en oändlig tidshorisont. Dock är utvecklingen på så lång sikt förknippad med så stor osäkerhet att analyser av utvecklingen bortom 2050 riskerar att bli godtyckliga.

## Referenser

- Burnside, C. (2005), *Fiscal sustainability in theory and practice*, The World Bank, Washington, D.C.
- Finansdepartementet (2010), Utvärdering av överskottsmålet, departementspromemoria, Ds 2010:4.
- Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk Finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2011.
- Riksrevisionen (2017), ”Statens bolagsinnehav - Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet”, Granskningsrapport RiR 2017:1.
- SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015*, betänkande av Långtidsutredningen.

### Den offentliga sektorns nettoförmögenhet

Skulldynamiken i föregående marginalruta kan skrivas i termer av förändringen av nettoförmögenheten,  $\Delta n_t$ ,

$$\Delta n_t = pb_t + r_t n_{t-1}$$

där alla variabler är uttryckta som andel av BNP. Till skillnad från den föregående marginalrutan läggs här även till en restpost,  $v_t$ . Om den tillväxtjusterade räntan skrivs som  $r_t = i_t - g_t$  fås

$$\Delta n_t = pb_t + i_t n_{t-1} - g_t n_{t-1} + v_t$$

där  $i_t n_{t-1}$  är den offentliga sektorns nettokapitalinkomster och  $g_t n_{t-1}$  är effekten av tillväxten på nettoförmögenheten. Restposten,  $v_t$ , innehåller värdeförändringar av den offentliga sektorns finansiella tillgångar. Den har stor betydelse i och med att Sverige, till skillnad från många andra länder, har stora icke-räntebärande tillgångar. Dessa tillgångar ger, förutom avkastningarna som ingår i kapitalnettot, upphov till andra värdeförändringar, såsom uppgång och nedskrivningar av tillgångar i onoterade statliga bolag och värdeutveckling på aktieinnehav inom staten och ålderspensionssystemet.

<sup>43</sup> De scenarier som presenteras i rapporten är i avsaknad av störningar till ekonomin. En central slutsats inom den teoretiska litteraturen är att statsskulden måste få variera för att dämpa upp- och nedgångar i den ekonomiska aktiviteten. Detta för att förhindra att skattesatserna varierar alltför mycket över tid. Eftersom dessa upp- och nedgångar inte existerar i scenarierna kommer heller inte skulden behöva variera av den anledningen. Variationer i den demografiska utvecklingen innebär dock att skulden som andel av BNP ändå varierar över tid i scenarierna.

<sup>44</sup> Se SOU 2015:104.

## Beräkningsantaganden

I denna bilaga beskrivs de antaganden som hållbarhetsberäkningarna baseras på. På kort sikt, fram till 2023, baseras scenariot för makroekonomin och arbetsmarknaden på Konjunkturinstitutets prognos och medelfristiga scenario från december 2018.<sup>45</sup> Sverige befinner sig 2018 i en högkonjunktur som klingar av när ekonomin går mot ett balanserat resursutnyttjande fram till 2022. Därefter görs framskrivningar med hjälp av Konjunkturinstitutets långsiktmodeller.<sup>46</sup>

Med utgångspunkt i SCB:s befolkningsframskrivning påverkas arbetsmarknadsvariablerna av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och födelseland. Olika grupper av befolkningen skiljer sig åt i olika avseenden, till exempel hur stor andel som deltar i arbetskraften, hur stor andel som är sysselsatt och hur hög medelarbetstiden är för de sysselsatta. I modellframskrivningen antas dessa skillnader bestå och scenariot baseras på lång sikt på i stora drag renodlade demografiska framskrivningar. Ett undantag är dock den förlängning av arbetslivet som antas ske i takt med att medellivslängden stiger. Därefter används en enkel makroekonomisk modell utan beteendeeffekter för att utarbeta inbördes konsistenta framskrivningar av ett långsiktigt makroekonomiskt scenario. Utbud och efterfrågan bestäms av den demografiskt betingade utvecklingen av arbetade timmar samt exogena antaganden för produktivitet-utvecklingen.

## Makroekonomin på lång sikt

Fram tills att resursutnyttjandet är fullt balanserat 2022 avtar tillväxttakten i ekonomin då investeringarna som tidigare hållit uppe efterfrågetillväxten avtar. Den inhemska konsumtionen ger gradvis ett större bidrag medan nettoexporten är relativt stabil. Från 2023 och framåt bygger scenariot på antagandet om att ekonomin fortsatt är i konjunkturrell balans. Det innebär att BNP- och arbetsmarknadsgap är slutna och att alla potentiella variabler sammanfaller med de faktiska.

Tillväxten i ekonomin bestäms från 2023 av den demografiskt betingade utvecklingen av arbetade timmar och den teknologiska utvecklingen som tillsammans med kapitalbildningen ger den aggregerade produktivitetstillväxten.

Produktivitetstillväxten har varit låg de senaste åren men antas från och med 2023 utvecklas ungefär i linje med den historiska

---

<sup>45</sup> Se Konjunkturinstitutet (2018).

<sup>46</sup> I beräkningarna används flera modeller, KAMEL för framskrivning av arbetsmarknadsvariabler, DEMOG för framskrivning av demografiskt betingad efterfrågan, KAVEL för makroekonomins utveckling samt FIMO för utvecklingen av det finansiella sparandet i ekonomins sektorer.

**Tabell 5 Arbetade timmar, produktivitet och BNP**

Genomsnittlig procentuell förändring

	1981–2017	2018–2050	2051–2100
Befolkning	0,5	0,5	0,3
Arbetskraft	0,6	0,5	0,3
Sysselsättning	0,5	0,5	0,4
Arbetade timmar	0,6	0,4	0,3
Produktivitet	1,6	1,5	1,6
BNP, fast pris	2,2	1,9	1,9
Hushållens konsumtion	1,9	2,3	2,3
Offentlig konsumtion	1,2	1,1	0,9
BNP per capita, fast pris	1,7	1,4	1,6
BNP, löpande pris	5,8	4,2	4,2

Anm. Värdena för 2018–2050 och 2051–2100 är beräknade för rapportens huvudscenario.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

utvecklingen, se tabell 5. Till följd av en relativt låg genomsnittlig produktivitetstillväxt bedöms BNP utvecklas långsammare fram till 2050 än vad den gjort historiskt. Därefter är det främst den relativt långsamma tillväxten i arbetade timmar som håller tillbaka BNP-tillväxten.

Fram till 2050 ökar antalet arbetade timmar långsammare än genomsnittet för 1981–2017. Det förklaras dels av att befolkningen i arbetsför ålder växer långsammare än tidigare, dels av att gruppen utrikes födda, som antas ha lägre arbetskraftsdeltagande än total befolkning, växer som andel av arbetsför befolkning. Efter 2050 är tillväxten i arbetade timmar än lägre än det historiska snittet vilket förklaras av en lägre befolkningstillväxt. Till följd av det bedöms BNP-tillväxten bli lägre fram till 2100 än vad den har varit historiskt.

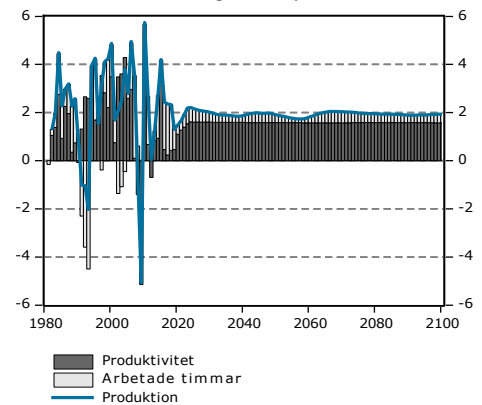
### FÖRSÖRJNINGSBALANSEN STYRS AV DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen bestäms av den demografiska utvecklingen plus den standardökning som beskrivs tidigare i rapporten. En stigande försörjningskvot gör att en allt större andel av de arbetade timmarna i ekonomin används för produktion av välfärdstjänster. Detta innebär att offentlig konsumtion ökar som andel av BNP fram till slutet av 2030-talet (se diagram 54).

Den demografiska utvecklingen innebär en förskjutning av befolkningen från en hög andel medelålders, som har hög sparbenägenhet, till äldre som använder sina sparmedel. Hushållens sparkvot, sparandet som andel av disponibel inkomst, faller tillbaka till historiska nivåer (se diagram 55). Detta motiverar ett minskat finansiellt nettosparande gentemot omvärlden (se

**Diagram 53 Produktion, arbetade timmar och produktivitet**

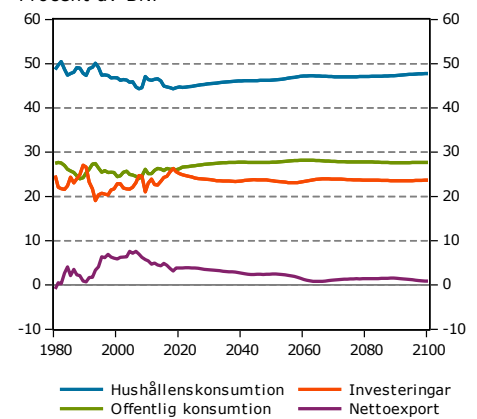
Procentuell förändring, fasta priser



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 54 Försörjningsbalans**

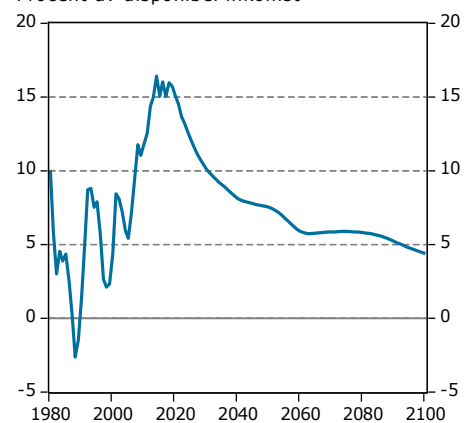
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 55 Hushållens sparande**

Procent av disponibel inkomst



Anm. I hushållens sparkvot ingår kollektivt sparande i avtalspensioner samt PPM-medel.  
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

diagram 56). Det innebär att nettoexporten som andel av BNP trendmässigt minskar till mitten av 2060-talet för att därefter pendla kring 1 procent av BNP. Hushållens minskade sparande innebär att deras konsumtion ökar istället. Hushållens konsumtion växer således som andel av BNP i scenariot.

Investeringarna i ekonomin skrivs fram i en sådan takt att kapitalstocken, i löpande priser, är konstant i relation till förädlingsvärdet i löpande priser. Kapitalstocken antas vara drygt 300 procent av BNP i löpande priser, vilket är i linje med vad som observerats historiskt. Investeringarna kommer därför variera kring en knapp fjärdedel av BNP.

### AVKASTNING OCH RÄNTA PÅ FINANSIELLA TILLGÅNGAR OCH SKULDER

I nuläget är ränteläget betydligt lägre än det varit historiskt.<sup>47</sup> Den räntebana som används i beräkningarna bygger på att den nominella räntan gradvis normaliseras till 4,5 procent 2040 och därefter är konstant.<sup>48</sup> Den årliga avkastningen på räntebärande papper antas öka fram till 2040 för att därefter vara 4,5 procent, liksom totalavkastningen på aktier, varav utdelningar 2,5 procent och värdeförändring 2,0 procent. Därtill antas inflationen vara i linje med inflationsmålet, det vill säga 2,0 procent, från 2024 och framåt. Det innebär att den reala avkastningen är 2,5 procent på både räntebärande tillgångar och på aktier.

## Utvecklingen på arbetsmarknaden

Både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden befinner sig i dag på den högsta nivån sedan början av 1990-talet. När tillväxten för svensk ekonomi mattas av framöver bidrar det till att de senaste årens tillväxt i både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden bromsar in. År 2023 är arbetslösheten 6,8 procent, att jämföra med 2018 års nivå på 6,3 (se diagram 57). Ekonomin är då i konjunkturell balans.

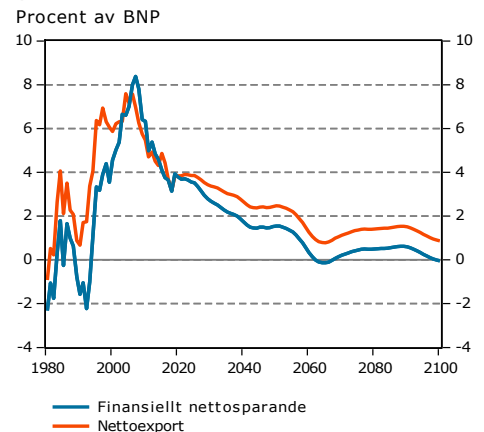
Efter 2023 ligger Konjunkturinstitutets långsiktiga arbetsmarknadsmodell till grund för framskrivningarna av arbetsmarknaden.<sup>49</sup> I scenariot sjunker såväl sysselsättningsgraden som arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 15–74 år något mellan 2020 och 2040. Detta förklarar främst av att gruppen utomeuropeiskt födda ökar som andel av arbetsför befolkning (se diagram 58). Denna grupp har historiskt sett haft en lägre

<sup>47</sup> Se Konjunkturinstitutet (2014 och 2017).

<sup>48</sup> Normalt kan ett lands finansiella ställning antas påverka den räntesats till vilken den offentliga sektorn kan låna. Goda offentliga finanser med årliga överskott och låg bruttoskuld belönas med en låg räntesats på kapitalmarknaden. I beräkningarna i denna rapport bortses från detta samband. Således utvecklas räntesatserna oberoende av den offentliga sektorns finansiella ställning.

<sup>49</sup> Dessutom beaktas Konjunkturinstitutets bedömningar av hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder och den demografiska utvecklingen påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.

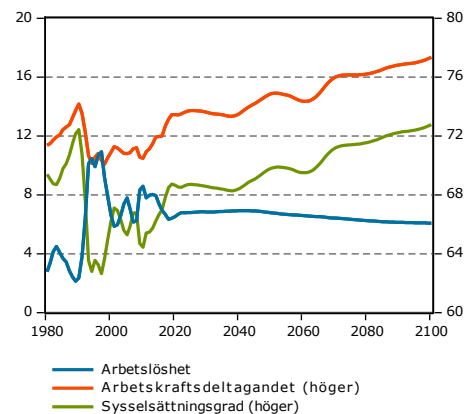
**Diagram 56 Finansiellt sparande gentemot omvärlden**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

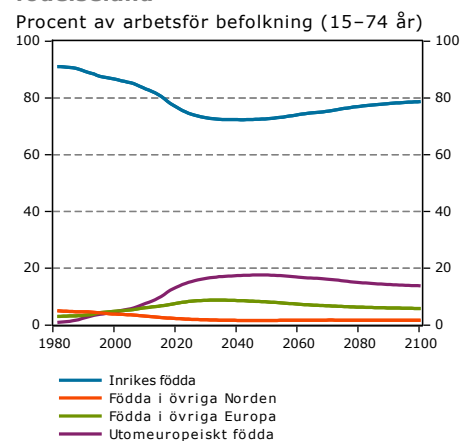
**Diagram 57 Arbetslöshet, arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad**

Procent av arbetskraften respektive befolkningen, 15–74 år



Anm. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad i åldersgruppen 15–74 år.  
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 58 Arbetsför befolkning efter födelseland**



Källa: SCB.

sysselsättningsgrad än övriga grupper, men arbetskraftsstatus bland utrikes födda varierar bland annat med hur länge en person vistats i landet. Många nyanlända utomeuropeiskt födda har initialt bristande språkkunskaper och saknar i många fall nätverk och utbildning som är relevant för den svenska arbetsmarknaden. Till följd av den stora flyktinginvandringen det senaste decenniet har den genomsnittliga vistelsetiden, det vill säga tiden efter erhållet uppehållstillstånd, bland utomeuropeiskt födda sjunkit. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad antas successivt öka bland nyanlända och är efter 15 år på samma nivå som utomeuropeiskt födda i genomsnitt.<sup>50</sup>

### STIGANDE MEDELLIVSLÄNGD TALAR FÖR FÖRLÄNGT ARBETSLIV

Utträdesåldern, det vill säga ålder då man lämnar arbetsmarknaden, antas öka ungefär i takt med att medellivslängden ökar, så att fördelningen mellan år i arbetsliv och år som pensionär hålls ungefär konstant. Samtidigt antas att inträdesåldern på arbetsmarknaden inte förändras över tiden. Antagandet om stigande utträdesålder kan ses som att individer 60 år och äldre successivt ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende. År 2050 antas den genomsnittliga utträdesåldern ha ökat med ungefär 1,5 år och 2100 med fyra år.<sup>51</sup> Detta innebär att 60-åringar 2100 i genomsnitt beter sig som dagens 56-åringar vad gäller arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, arbetade timmar och så vidare. Antagandet om stigande utträdesålder följer i stort sett Pensionsåldersutredningens förslag från 2013 och bedöms vara förenligt med Pensionsöverenskommelsen om höjd pensionsålder (se marginalrutan ”Bred överenskommelse om höjd pensionsålder”).<sup>52,53</sup>

Antagandet om föryngrat beteende på arbetsmarknaden vilar i huvudsak på SCB:s prognos över hur medellivslängden kommer att utvecklas framöver. I dag är den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring drygt 20 år. Till 2050 har den ökat till drygt 23 år och till år 2100 till 27 år enligt SCB:s befolkningsframskrivningar. I huvudscenariot antas att den stigande medellivslängden delvis sker i form av friska, aktiva år. Den väntas därför gå hand i hand med ett förlängt arbetsliv. Med en förväntad återstående medellivslängd för en 65-åring på 20 år är den förväntade tiden som pensionär ungefär hälften så lång som tiden i arbetslivet.

<sup>50</sup> Se Konjunkturinstitutet (2016a).

<sup>51</sup> Se Pensionsmyndigheten (2017).

<sup>52</sup> Se SOU 2013:25 och Socialdepartementet (2017).

<sup>53</sup> Konjunkturinstitutet gör inget explicit antagande om höjd lägsta pensionsålder men antar ett förändrat beteende där folk arbetar allt högre upp i åldrarna. En höjd lägsta pensionsålder innebär inte per automatik en höjd genomsnittlig utträdesålder. Konjunkturinstitutets antagande bedöms vara förenligt med pensionsgruppens överenskommelse. Politiska överenskommelser, liknande överenskommelsen i Pensionsgruppen, är i praktiken en förutsättning för att Konjunkturinstitutets antagande om ökad utträdesålder ska komma att realiseras på längre sikt. Pensionsöverenskommelsen väntas innebära att utträdesåldern i närtid ökar något snabbare än vad som antas i den här rapporten för att sedan stiga i långsammare takt.

### Bred överenskommelse om höjd pensionsålder

Det nuvarande pensionssystemet trädde i kraft 1999. Sedan dess har den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring stigit med mer än två år. De föreslagna regelförändringarna i Pensionsöverenskommelsen kommer att ske i etapper mellan 2020 och 2026. Från och med 2026 kommer pensionsåldern styras av en så kallad riktålder. Riktåldern är tänkt att vara ett riktmärke för såväl lägsta pensionsålder att ta ut allmän inkomstpension som rätten att få arbeta kvar enligt Lagen om anställnings-skydd (LAS). Riktåldern föreslås öka med 2/3 av den förväntade ökningen av medellivslängden vid 65 år.

Förändringar enligt Pensionsöverenskommelsens förslag:

2020

- Lägsta ålder för att ta ut allmän pension höjs från 61 till 62 år.
- LAS-ålder höjs från 67 till 68 år.

2023

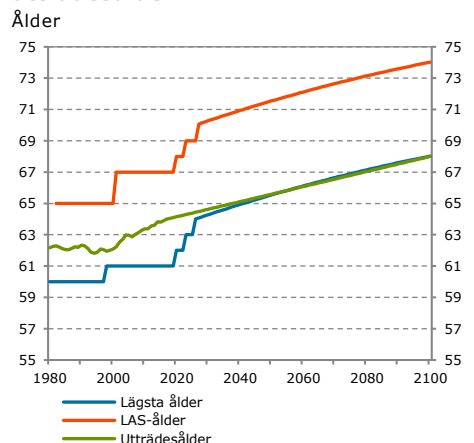
- Lägsta ålder för att ta ut allmän pension höjs från 62 till 63 år.
- Lägsta ålder för garantipension höjs till 66 år.
- LAS-ålder höjs från 68 till 69 år.
- 65-årsgränser i trygghetssystemen höjs till 66 år.

2026

- Lägsta ålder för att ta ut allmän pension höjs från 63 till 64 år.
- Ålder för garantipension knyts till riktåldern.
- Övriga pensionsrelaterade åldrar och kringliggande system, inklusive LAS-åldern, knyts till riktåldern.

Personer med ett långt arbetsliv, minst 44 år, ska ges rätt till garantipension från 65 års ålder.

Diagram 59 Pensions- och utträdesålder



Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

Stigande utträdesålder från arbetsmarknaden framöver innebär en fortsättning av en redan pågående trend.<sup>54</sup> Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 55–64 år har ökat trendmässigt sedan 1970-talet. Fram till 1990-talets början förklaras detta av kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande. Sedan dess har deltagandet i arbetskraften ökat bland både män och kvinnor i denna åldersgrupp. I åldersgruppen 65–74 år har arbetskraftsdeltagandet ökat bland både män och kvinnor åtminstone sedan 2001.<sup>55</sup> År 2016 deltog var sjätte person i denna åldersgrupp i arbetskraften jämfört med var tionde 2001. Det ökade arbetskraftsdeltagandet bland äldre har bidragit till att den genomsnittliga utträdesåldern har ökat med nästan två år sedan slutet av 1990-talet.

### STIGANDE SYSSELSÄTTNINGSGRAD MEN ANDEL I ARBETE MINSKAR

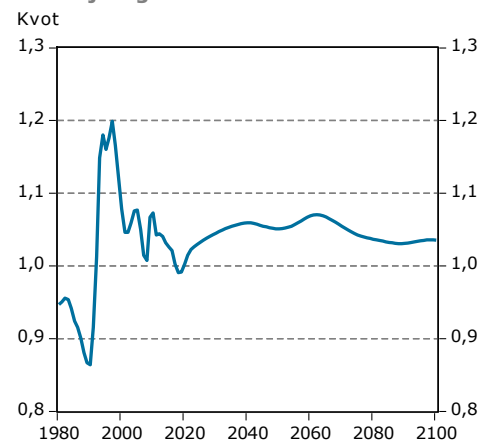
Huvudscenariot innebär att arbetskraftsdeltagandet kommer att stiga något efter 2040 och nå 75 procent 2050. Det beror på ett växande arbetskraftsdeltagande bland äldre och på att gruppen inrikes födda, som historiskt har högre arbetskraftsdeltagande än andra grupper, då växer relativt snabbt. Sysselsättningsgraden, det vill säga andelen sysselsatta i befolkningen i arbetsför ålder, visar en liknande utveckling (se diagram 57).

Antagandet om beteendeförnyring bland äldre på arbetsmarknaden innebär att arbetskraftsdeltagandet bland åldersgruppen 65–74 år ökar från 16 procent 2018 till 26 procent 2050 och vidare till 40 procent 2100. För åldersgruppen 15–74 år som helhet innebär denna beteendeförändring knappt 2 procentenheter högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad 2050 jämfört med utvecklingen vid oförändrad utträdesålder från arbetsmarknaden. År 2100 är effekten av antagandet ca 5 procentenheter högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad.

Trots det ökar antalet ej sysselsatta, det vill säga personer utanför arbetskraften och arbetslösa, i förhållande till antalet sysselsatta efter 2020. Den ekonomiska försörjningskvoten speglar försörjningsbetinget för den förvärvsarbetande befolkningen bättre än den demografiska försörjningskvoten. Kvoten är i dag drygt 1,0, vilket innebär att det går ungefär lika många som inte är sysselsatta på de som är sysselsatta (se diagram 60). De närmaste åren stiger försörjningskvoten relativt snabbt till 1,06 år 2035 vilket förklaras av att andelen äldre, framför allt över 75 år, ökar framöver och fram till 2050 påverkas inte den gruppen av antagandet om ett längre arbetsliv.

I takt med att arbetslivet förlängs sjunker också den ekonomiska försörjningskvoten något till 1,04 i slutet av seklet. Vid konstant utträdesålder på dagens nivå hade kvoten i stället stigit till 1,17 år 2100.

Diagram 60 Ekonomisk försörjningskvot



Anm. Kvoten mellan antalet ej sysselsatta i befolkningen och antalet sysselsatta.  
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>54</sup> Se exempelvis Laun och Palme (2017) för en översikt.

<sup>55</sup> År 2001 började SCB åter inkludera åldersgruppen 65–74 år i arbetskraftsundersökningarna.



## Finanspolitik

I takt med att befolkningen växer, att genomsnittsåldern ökar och att beteendemönster förändras, påverkas förutsättningarna för den framtida politiken. I rapporten används begreppet bibehållet offentligt åtagande. Med det antas att den offentliga sektorn upprätthåller välfärden inom de offentliga verksamheterna och att inkomstskyddet i socialförsäkringarna bibehålls. Andra delar av det offentliga åtagandet, såsom samhällsekonomisk effektivitet, inkomstfördelning eller makrostabilitet beaktas inte.<sup>56</sup> De antaganden som görs i rapporten innebär att de offentliga utgifterna ökar över tiden på ett sätt som förutsätter aktiva beslut om nya utgiftsåtgärder. De offentliga primära inkomsterna antas däremot utvecklas i enlighet med nuvarande skatteregler.

De antaganden som görs är beräkningsmässiga och ska inte ses som en lämplighetsbedömning för den framtida politiken. Hur politiken kommer att utvecklas och vilken förmåga framtida regeringar har för att genomföra budgetanpassningar analyseras inte här. Därför ska framtida utvecklingsbanor av de offentliga finanserna i den här rapporten ses som ett scenario och inte en prognos över den offentliga sektorns framtida omfattning.

### BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET

För att välfärdsåtagandet ska bibehållas på dagens nivå, enligt Konjunkturinstitutets definition, ska personaltätheten i välfärdstjänsterna per brukare vara stabil över tiden. Därför skrivs offentlig konsumtion fram med den demografiska utvecklingen. Den konsumtion som berör kollektiv konsumtion utvecklas med den totala befolkningsutvecklingen, medan den konsumtion som är individuell skrivs fram utifrån hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas (se marginalrutan ”Individuella och kollektiva tjänster”). Efterfrågan av individuella välfärdstjänster skiljer sig väsentligt åt mellan olika åldrar och störst är efterfrågan bland yngre och äldre invånare (se diagram 61). Unga konsumerar i huvudsak utbildning medan äldre efterfrågar mer hälso- och sjukvård.

Utöver konstant personaltäthet antas även att kostnaderna för löner, kapital och insatsvaror utgör konstanta kostnadsandelar i produktionen av välfärdstjänsterna samt att priserna på kapital och insatsförbrukning ökar långsammare än lönerna. Det skapar ett utrymme för en trendmässig ökning av standarden till följd av mer och/eller bättre utrustning per arbetad timme över tiden. Välfärdstjänsterna kan därför trendmässigt följa med i den

<sup>56</sup> Finanspolitiken kan sägas syfta till att leverera offentliga tjänster och transfereeringar på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt med en önskvärd fördelningspolitisk profil. Den samhällsekonomiska effektiviteten är starkt kopplad till skattesystemets utformning. En vedertagen uppfattning är att ett enhetligt skattesystem som inte förändras över tiden minimerar de snedvridningar som beskattning kan ge upphov till (s.k. tax-smoothing). Överskottsmålet och en stabil nettoställning bidrar till att minska riskerna för att skattesystemet behöver ändras av offentligfinansiella skäl. Därför kan uppfyllelse av dessa mål även bidra till samhällsekonomisk effektivitet och en jämn fördelning av den offentliga välfärden mellan generationer. Goda offentliga finanser ger även utrymme för stabiliseringspolitik i syfte att utjämna konjunktursvängningar. Se vidare diskussion i Konjunkturinstitutet (2008).

### Antaganden i korthet

Offentliga primära inkomster utvecklas med skattebaserna enligt 2019 års regler.

Offentlig konsumtion utvecklas med demografin och en årlig standardhöjning motsvarande 0,6 procent. Den individuella konsumtionen skrivs fram utifrån hur olika åldersgrupper utvecklas. Den kollektiva konsumtionen skrivs fram med den totala befolkningsutvecklingen.

Kommunalsektorns investeringar skrivs fram i takt med kommunal konsumtion. Statliga investeringar ökar i takt med potentiell BNP.

Den nominella räntan antas vara 4,5 procent från och med 2040 och med inflationen 2 procent under hela scenariot.

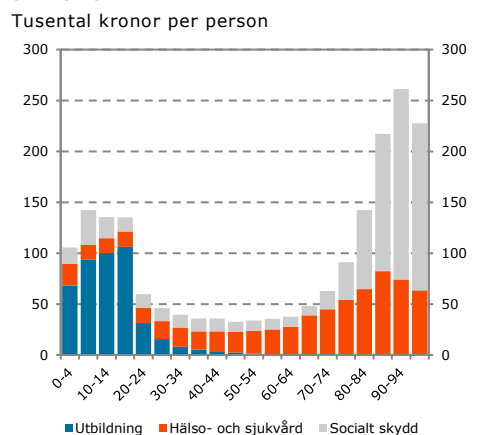
Transfereringar utvecklas med lönerna. När tillgångarna i ålderspensionssystemet överstiger skulderna med 10 procent aktiveras den så kallade gasen och pensionsutbetalningarna ökar i en något snabbare takt än lönerna.

### Individuella och kollektiva tjänster

All offentlig konsumtion kan delas in i individuell och kollektiv konsumtion. Individuella tjänster konsumeras direkt av en enskild individ. Exempel på individuell konsumtion är utbildning, sjukvård och äldreomsorg. Ungefär 75 procent av all offentlig konsumtion är individuell, varav 90 procent återfinns i kommunsektorn.

Kollektiva tjänster kan inte kopplas till en enskild individ utan konsumeras snarare av ett kollektiv. Exempel på kollektiv konsumtion är försvar, räddningstjänst och rättsväsende. Ungefär 25 procent av all offentlig konsumtion är kollektiv, och 70 procent av denna återfinns i staten.

Diagram 61 Genomsnittlig kostnad för olika välfärdstjänster per åldersgrupp år 2016



Anm. Diagrammet visar genomsnittlig kostnad för individuell offentlig konsumtion per person och åldersgrupp i 5-årskohorter.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.



tekniska utvecklingen över tid. Standardökningen antas vara 0,6 procent per år. En sådan trendmässig ökning av standarden i välfärdstjänsterna har också skett under de senaste decennierna.<sup>57</sup>

Kommunala investeringar utvecklas med kommunal konsumtion och följer därmed den demografiska utvecklingen. Det bygger på antagandet att till exempel behovet av klassrum ökar med 10 procent om elevantalet i skolan ökar så pass att 10 procent fler lärare behövs.

Statliga investeringar, som framför allt består av investeringar i infrastruktur och försvaret, har en svagare koppling till den demografiska utvecklingen och antas därför utvecklas i takt med potentiell BNP.

### **BIBEHÅLLEN ERSÄTTNINGSGRAD I TRANSFERERINGARNA**

I rapporten bibehålls även inkomstskyddet vilket innebär att de genomsnittliga ersättningsnivåerna i transfereringarna i förhållande till de genomsnittliga inkomsterna bibehålls. Ersättningsgraden i de olika transfereringssystemen skrivs därmed fram med de genomsnittliga lönerna. Eftersom lönerna utvecklas i takt med BNP, innebär det i praktiken att transfereringarnas andel av BNP bara varierar marginellt under scenarioperioden.

Även pensionsutbetalningarna ökar ungefär i takt med den genomsnittliga inkomsten. Men med ett oförändrat regelverk och med antagandet om 4,5 procent i totalavkastning från och med 2040 skulle nettoförmögenheten i pensionssystemet växa markant. Pensionssystemet är ett självreglerande slutet system vilket innebär att tillgångarna balanseras. Ännu har systemet bara reglerat för stora underskott, då ”bromsen” aktiverades efter finanskrisen. Men enligt samma princip antas en ”gas” aktiveras i scenariot då pensionstillgångarna växer sig för stora. Överskottet delas då ut i form av löpande utbetalningar till befintliga pensionärer.

### **OFÖRÄNDRADE SKATTEREGLER**

Inkomsterna utvecklas med skattebaserna enligt 2019 års regler, vilket i praktiken innebär att skatteinkomsterna följer BNP i löpande pris. Men eftersom olika skattebaser beskattas olika mycket beror utvecklingen av skatter och avgifter som andel av BNP på sammansättningen av BNP. Till exempel påverkar den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning hur hushållens konsumtion utvecklas. Hushållens konsumtion är en viktig skattebas genom mervärdesskatten (moms). Jämfört med

<sup>57</sup> Det är rimligt att anta att ett bibehållande åtagande inkluderar att till exempel datorer och utrustning inom sjukvården förnyas och inte behåller samma standard som vid ursprungsåret, vilket snarare skulle vara resultatet om ingen trendmässig ökning av standarden inkluderats i framskrivningarna. Beroende på hur snabb teknikutvecklingen är och hur priserna utvecklas framöver är det dock inte säkert att medborgarna kommer att likställa den trendmässiga ökningen av standarden med bibehållen kvalitet i välfärdstjänsterna. Den standardökning som ryms inom ramen för denna definition av bibehållande åtagande kan mycket väl skilja sig mot medborgarnas förväntningar på vad välfärdstjänsterna borde leverera. Se vidare i Konjunkturinstitutet (2015).

personer i medelåldern som har en relativt hög sparbenägenhet, konsumerar äldre som regel sina sparade medel, vilket höjer skatteintäkterna när andelen äldre ökar i befolkningen.

## Referenser

- Konjunkturinstitutet (2008), ”Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankesamling”, Specialstudie 16.
- Konjunkturinstitutet (2014), ”Historiskt låga realräntor det kommande decenniet”, fördjupning i *Konjunkturläget*, december.
- Konjunkturinstitutet (2015), ”Hållbarhetsrapport 2015 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 43.
- Konjunkturinstitutet (2016a), ”Utvecklingen på arbetsmarknaden på lång sikt”, fördjupningen i *Konjunkturläget* december.
- Konjunkturinstitutet (2016b), ”Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 47.
- Konjunkturinstitutet (2017), ”Ny lägre bedömning av realräntor på längre sikt”, fördjupning i *Konjunkturläget*, mars.
- Konjunkturinstitutet (2018), *Konjunkturläget* december.
- Laun, L. och M. Palme (2017), ”Vad förklarar de senaste 20 årens ökade arbetskraftsdeltagande bland äldre i Sverige?”, Rapport 2017:18, IFAU.
- Pensionsmyndigheten (2017), ”Medelpensioneringsålder och utträdesålder, m.m.”, Rapport.
- Socialdepartementet (2017), ”Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner”, Pensionsgruppen.
- SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen.

# Tabeller

**Tabell 6 Huvudscenario**

Procent av BNP

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära utgifter	47,6	48,0	48,4	48,2	49,0	48,3	48,2	47,9	48,1
Offentlig konsumtion	26,0	27,4	27,7	27,7	28,2	27,9	27,8	27,6	27,7
Investeringar	4,8	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,1	5,8	5,9	5,8	6,0
Sociala transferingar	6,4	6,1	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7
Primära inkomster	47,2	46,9	47,4	47,6	48,0	47,9	47,9	47,9	48,1
varav skatter och avgifter	43,2	42,9	43,4	43,5	43,9	43,9	43,8	43,9	44,1
Primärt finansiellt sparande	-0,4	-1,1	-1,0	-0,6	-1,0	-0,4	-0,3	0,1	0,0
Kapitalinkomster, netto	0,8	0,7	-0,1	-0,3	-0,7	-1,0	-1,1	-1,2	-1,2
Finansiellt sparande	0,4	-0,4	-1,0	-1,0	-1,6	-1,3	-1,4	-1,1	-1,1
Finansiell nettoställning	27,9	24,5	15,9	8,8	0,0	-7,2	-10,8	-12,5	-13,1
Maastrichtskuld	34,7	36,4	44,6	51,3	59,2	64,1	67,5	69,1	68,7

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 7 Alternativscenario: Överskottsmål**

Procent av BNP

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära utgifter	47,6	48,0	48,4	48,2	49,0	48,3	48,2	47,9	48,1
Offentlig konsumtion	26,0	27,4	27,7	27,7	28,2	27,9	27,8	27,6	27,7
Investeringar	4,8	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,1	5,8	5,9	5,8	6,0
Sociala transferingar	6,4	6,1	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7
Primära inkomster	47,2	47,5	48,3	48,1	48,8	48,1	48,0	47,7	48,0
varav skatter och avgifter	43,2	43,5	44,2	44,0	44,7	44,1	44,0	43,7	43,9
Primärt finansiellt sparande	-0,4	-0,5	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Kapitalinkomster, netto	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Finansiellt sparande	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Finansiell nettoställning	27,9	28,6	28,4	27,6	27,1	25,9	24,8	24,1	23,6
Maastrichtskuld	34,7	32,4	32,1	32,5	32,1	31,1	31,9	32,4	32,0

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 8 Alternativscenario: Ingen standardhöjning**

Procent av BNP

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära utgifter	47,6	46,9	45,6	43,9	43,2	41,2	39,8	38,4	37,4
Offentlig konsumtion	26,0	26,3	25,2	23,8	22,8	21,4	20,1	18,9	17,9
Investeringar	4,8	4,5	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0	3,9	3,8
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,1	5,8	5,9	5,8	6,0
Sociala transferingar	6,4	6,1	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7
Primära inkomster	47,2	46,9	47,5	47,5	47,9	47,7	47,5	47,3	47,2
varav skatter och avgifter	43,2	43,0	43,5	43,7	44,1	43,9	43,8	43,6	43,7
Primärt finansiellt sparande	-0,4	0,1	1,8	3,6	4,7	6,5	7,7	8,9	9,8
Kapitalinkomster, netto	0,8	0,8	1,0	2,4	4,6	7,3	10,9	15,1	20,1
Finansiellt sparande	0,4	0,9	2,8	6,0	9,3	13,8	18,5	24,0	29,9
Finansiell nettoställning	27,9	29,1	41,8	73,1	120,5	182,7	262,7	359,5	471,4
Maastrichtskuld	34,7	31,4	17,6	-14,6	-63,6	-128,6	-209,4	-307,0	-420,4

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 9 Alternativscenario: Ökat kostnadstryck från en åldrande befolkning**

Procent av BNP

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära utgifter	47,6	48,3	48,7	48,9	50,1	49,9	50,4	50,7	51,4
Offentlig konsumtion	26,0	27,6	28,3	28,7	29,7	29,7	30,1	30,3	30,9
Investeringar	4,8	4,6	4,7	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	5,0
Inkomstpensioner	6,3	5,8	5,5	5,3	5,5	5,3	5,3	5,4	5,4
Sociala transferingar	6,4	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Primära inkomster	47,2	46,9	47,3	47,4	48,0	47,9	48,0	48,2	48,4
varav skatter och avgifter	43,2	42,9	43,2	43,3	43,8	43,6	43,8	43,9	44,1
Primärt finansiellt sparande	-0,4	-1,4	-1,4	-1,4	-2,2	-2,0	-2,4	-2,5	-3,0
Kapitalinkomster, netto	0,8	0,7	-0,3	-0,9	-1,9	-2,9	-4,1	-5,5	-7,1
Finansiellt sparande	0,4	-0,7	-1,7	-2,4	-4,0	-5,0	-6,6	-8,1	-10,1
Finansiell nettoställning	27,9	23,4	11,4	-2,2	-23,0	-45,6	-71,8	-101,6	-136,0
Maastrichtskuld	34,7	37,7	52,6	71,5	98,5	126,5	159,0	195,5	236,3

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 10 Alternativscenario: Ingen gas i pensionssystemet**

Procent av BNP

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära utgifter	47,6	47,8	48,0	47,6	48,3	47,6	47,3	47,0	47,1
Offentlig konsumtion	26,0	27,4	27,7	27,7	28,2	27,9	27,8	27,6	27,7
Investeringar	4,8	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Inkomstpensioner	6,3	5,6	5,6	5,2	5,4	5,1	5,0	4,9	5,0
Sociala transferingar	6,4	6,1	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7
Primära inkomster	47,2	46,8	47,3	47,4	47,8	47,7	47,6	47,6	47,7
varav skatter och avgifter	43,2	42,8	43,3	43,3	43,7	43,6	43,5	43,5	43,7
Primärt finansiellt sparande	-0,4	-1,0	-0,7	-0,2	-0,5	0,1	0,2	0,6	0,6
Kapitalinkomster, netto	0,8	0,7	0,0	-0,2	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4
Finansiellt sparande	0,4	-0,3	-0,7	-0,4	-0,9	-0,5	-0,3	0,1	0,2
Finansiell nettoställning	27,9	25,0	18,7	15,3	11,4	8,8	10,4	14,5	20,3
Maastrichtskuld	34,7	36,6	45,9	54,4	64,9	72,5	79,2	84,7	88,9

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 11 Alternativscenario: Ökad riskpremie för offentlig upplåning**

Procent av BNP

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära utgifter	47,6	48,0	48,4	48,2	49,0	48,3	48,2	47,9	48,1
Offentlig konsumtion	26,0	27,4	27,7	27,7	28,2	27,9	27,8	27,6	27,7
Investeringar	4,8	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,1	5,8	5,8	5,8	6,0
Sociala transferingar	6,4	6,1	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7
Primära inkomster	47,2	46,9	47,4	47,6	48,1	48,0	48,1	48,1	48,4
varav skatter och avgifter	43,2	42,9	43,4	43,6	44,0	44,0	44,0	44,1	44,3
Primärt finansiellt sparande	-0,4	-1,1	-0,9	-0,6	-0,9	-0,2	-0,1	0,3	0,3
Kapitalinkomster, netto	0,8	0,1	-1,1	-1,8	-2,7	-3,6	-4,4	-5,1	-5,9
Finansiellt sparande	0,4	-1,0	-2,0	-2,4	-3,6	-3,8	-4,5	-4,9	-5,6
Finansiell nettoställning	27,9	21,6	7,0	-7,4	-25,3	-42,6	-57,7	-72,7	-87,9
Maastrichtskuld	34,7	39,3	53,5	67,6	84,5	99,5	114,4	129,2	143,6

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 12 Alternativscenario: Balanskrav för offentliga finanser**

Procent av BNP

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära utgifter	47,6	48,0	48,4	48,2	49,0	48,3	48,2	47,9	48,1
Offentlig konsumtion	26,0	27,4	27,7	27,7	28,2	27,9	27,8	27,6	27,7
Investeringar	4,8	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,1	5,8	5,9	5,8	6,0
Sociala transferingar	6,4	6,1	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7
Primära inkomster	47,2	47,3	48,1	48,0	48,8	48,1	48,0	47,8	48,0
varav skatter och avgifter	43,2	43,3	44,1	44,0	44,7	44,1	44,0	43,7	43,9
Primärt finansiellt sparande	-0,4	-0,7	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Kapitalinkomster, netto	0,8	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finansiell nettoställning	27,9	25,6	23,6	21,6	20,3	18,6	17,3	16,4	15,6
Maastrichtskuld	34,7	35,4	36,9	38,5	38,8	38,3	39,4	40,2	40,0

Källa: Konjunkturinstitutet.