

Specialstudier

Hållbarhetsrapport 2018
för de offentliga finanserna

KI-nr: 2018:2





Hållbarhetsrapport 2018
för de offentliga finanserna

SPECIALSTUDIE UTGIVEN AV
KONJUNKTURINSTITUTET
ISSN 1650-996X

KI-nr: 2018:2 Dnr: 2018-004

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. Den senaste statistiken och prognoserna hittar du under 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 sjunde rapport om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Föregående rapport publicerades i februari 2017 som specialstudie 54 med titeln ”Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna”. Årets rapport, liksom de fyra föregående rapporterna, finns översatt till engelska och ingår i Konjunkturinstitutets serie Occasional Studies.

Karolina Holmberg och Kristian Nilsson har varit projektledare. Övriga deltagare i projektet har varit Mikaela Bolin, Svante Midander, Gustaf Norrefeldt, Ulla Robling, Elin Ryner och Markus Sigonius.

Stockholm den 22 februari 2018.

Urban Hansson Brusewitz

Generaldirektör

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning..... | 5 |
| 1 Inledning..... | 8 |
| 2 Vad är långsiktigt hållbara offentliga finanser?..... | 9 |
| 2.1 Ett ramverk för en hållbarhetsanalys..... | 9 |
| 2.2 Tidshorisont och hållbarhetskriterier..... | 15 |
| 3 Demografi och makroekonomi..... | 18 |
| 3.1 Demografisk utveckling..... | 18 |
| 3.2 Antaganden om offentlig konsumtion..... | 22 |
| 3.3 Antaganden om arbetsmarknaden..... | 24 |
| 3.4 Makroekonomin på lång sikt..... | 29 |
| 4 Offentliga finanser till 2040..... | 32 |
| 4.1 Offentlig konsumtion..... | 32 |
| 4.2 Offentliga investeringar..... | 35 |
| 4.3 Offentliga transfereringar till hushåll..... | 36 |
| 4.4 Offentliga inkomster vid oförändrade regler..... | 37 |
| 4.5 Primärt och finansiellt sparande..... | 39 |
| 4.6 Hållbarheten i de offentliga finanserna till 2040..... | 41 |
| 5 Alternativscenarier..... | 47 |
| 6 Offentliga finanser efter 2040..... | 51 |
| 6.1 Offentliga utgifter och inkomster efter 2040..... | 51 |
| 6.2 Hållbarheten i de offentliga finanserna på mycket lång sikt..... | 54 |
| Fördjupning: Hållbarheten i kommunsektorns finanser..... | 59 |
| Referenser..... | 63 |
| Appendix: Nyckelvariabler..... | 65 |

FAKTARUTOR

| | |
|---|----|
| Nettoskuldens utveckling enligt budgetrestriktionen..... | 10 |
| Den offentliga sektorns skuld och nettoförmögenhet..... | 12 |
| S2-indikatorn och dess tre komponenter..... | 16 |
| Bred överenskommelse om höjd pensionsålder..... | 26 |
| Stort behov av personaltillskott i kommunsektorn..... | 33 |
| Förbättrad hållbarhet jämfört med förra årets rapport..... | 45 |
| Ålderspensionssystemet överfinansierat på lång sikt vid oförändrade regler..... | 57 |

Sammanfattning

I denna rapport görs en bedömning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Utgångspunkten är det offentligfinansiella och makroekonomiska läget såsom det såg ut i december 2017 enligt Konjunkturinstitutets bedömning samt SCB:s befolkningsprognos från april 2017. 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.

I rapporten skrivs de offentliga utgifterna fram utifrån antagandet att det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls på nuvarande nivå. Med offentligt välfärdsåtagande avses här en snäv definition som fokuserar på den offentliga budgetens utgiftssida. Andra aspekter av offentligt åtagande såsom till exempel marknadseffektivitet och inkomstfördelning beaktas inte. Antagandet om oförändrat välfärdsåtagande innebär bland annat att personaltätheten i välfärdstjänsterna bibehålls på nuvarande nivå. De offentliga inkomsterna skrivs fram givet de skatteregler som gäller 2018.

Analyshorisonten sträcker sig i huvudsak till 2040, men i rapporten redovisas även framskrivningar av offentliga utgifter och inkomster till 2100. Ett centralt antagande i huvudscenariot är att arbetslivet förlängs i takt med att medellivslängden ökar samt att de äldre i befolkningen blir allt friskare vilket innebär att behovet av välfärdstjänster förskjuts uppåt i åldrarna. Detta bidrar till att hålla uppe BNP-tillväxten, och därmed skatteintäkterna, samtidigt som antagandet om att de äldre blir allt friskare har en dämpande effekt på de offentliga utgifterna.

ÖVERSKOTT I ÄLDERSPENSIONSSYSTEMET GER HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

I det beräknade huvudscenariot stiger de primära utgifterna något som andel av BNP fram till 2040. Trots antagandet om att de äldre blir allt friskare stiger utgifterna för välfärdstjänster som andel av BNP eftersom andelen äldre ökar markant i förhållande till den arbetsföra befolkningen. Utgifterna kopplade till flyktinginvandringen fortsätter dock att minska i år och nästa år, vilket dämpar utvecklingen av den offentliga konsumtionen något mätt som andel av BNP. Under den följande 20-årsperioden ökar den offentliga konsumtionen med ca 2 procent som andel av BNP. Den demografiska förskjutningen mot allt fler äldre innebär samtidigt att det finansiella sparandet mot omvärlden minskar och att hushållens konsumtion successivt ökar som andel av BNP. Detta bidrar till att skattekvoten stiger något till strax över 44 procent år 2040.

Sammantaget innebär detta att den offentliga sektorns primära finansiella sparande ligger kring noll eller blir något negativt fram till 2040. Kapitalnettot är dock positivt och det finansiella sparandet blir därför i genomsnitt något högre än det nya överskottsmålet om 1/3 procent som andel av BNP. Maastrichtskulden minskar till strax under 30 procent som andel av BNP år 2040 och blir alltså betydligt lägre än det nya skuldankaret om 35 procent av BNP. Nettotillgångarna mot omvärlden ökar först något för att sedan stabiliseras kring 30 procent av BNP under senare delen av scenariot.

Överskotten i de offentliga finanserna och stabiliseringen av nettoförmögenheten som andel av BNP kan tolkas som att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Det ska dock noteras att sparandeöverskotten från 2030 och framåt helt och hållet uppstår i ålderspensionssystemet. Ålderspensionssystemet är i strikt mening ett slutet system och tillgångarna är inte avsedda att täcka andra utgifter än framtida pensioner. Samtidigt uppvisar såväl staten som kommunerna inte obetydliga underskott under senare delen av scenariot.

Enligt den av EU-kommissionen framtagna S2-indikatorn är de offentliga finanserna även hållbara i ett oändligt tidsperspektiv. Detta beror till övervägande del på att det finns ett överskott i det primära finansiella sparandet år 2100, vilket i dessa beräkningar antas bestå för evigt.

UTRYMME ATT BIBEHÅLLA PERSONALTÄTHETEN I VÄLFÄRDSTJÄNSTERNA

Huvudscenariot i rapporten bygger på antagandet att det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls på nuvarande nivå. Detta innebär bland annat att personaltätheten i välfärdstjänsterna bibehålls på den nuvarande nivån. Dessutom antas personalen över tid få tillgång till bättre (eller mer) kapitalvaror och insatsvaror, varför standarden i tjänsterna stiger något över tid. I ett alternativscenario antas i stället att personaltätheten inom välfärdstjänsterna gradvis minskar så att denna standardökning uteblir. Jämfört med huvudscenariot medför detta en markant budgetförstärkning. Om budgetförstärkningen tas ut på inkomstsidan skulle skattekvoten succesivt kunna sänkas med sammanlagt drygt 2 procentenheter till och med 2040.

I två andra alternativscenarier varieras antagandet om hur arbetslösheten utvecklas. I huvudscenariot pendlar arbetslösheten kring 6,7 procent fram till 2040. Det finns dock tecken på att matchningen på arbetsmarknaden de senaste åren har fungerat sämre än tidigare. Det finns därmed en risk att arbetslösheten stiger framöver och biter sig fast på över 7 procent. Samtidigt kan det inte uteslutas att integrationen av utrikes födda går bättre än vad som antas i huvudscenariot. Därför analyseras även ett scenario där arbetslösheten faller ner mot 6 procent, så som regeringen antar kommer att ske på några års sikt.

I alternativscenariot där arbetslösheten pendlar kring drygt 7 procent blir det primära sparandet något mera negativt som andel av BNP än vad det är i huvudscenariot. Utgifterna för transfereringarna blir högre samtidigt som skatteintäkterna blir lägre. Det finansiella sparandet är trots det positivt fram till 2040 och den finansiella nettoförmögenheten stabiliseras kring 26 procent som andel av BNP. Samtidigt faller Maastrichtskulden tillbaka till ca 32 procent som andel av BNP. Även i detta scenario kan alltså de offentliga finanserna i stora drag ses som långsiktigt hållbara. I scenariot där arbetslösheten är något över 6 procent blir det primära sparandet positivt från och med 2024. Det innebär att nettoförmögenheten stiger successivt som andel av BNP. I detta scenario finns det ett betydande utrymme att sänka skatterna och/eller höja utgifterna utan att det äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna.

FÖRBÄTTRAD HÅLLBARHET JÄMFÖRT MED FÖRRA ÅRETS RAPPORT

Jämfört med den bedömning som gjordes i hållbarhetsrapporten 2017 har hållbarheten i de offentliga finanserna förbättrats, trots att budgeten för 2018 är underfinansi-

erad. Huvudscenariot i årets rapport kan tolkas som att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. I huvudscenariot i förra årets rapport minskade det finansiella sparandet successivt till $-0,5$ procent av BNP år 2040 och nettoförmögenheten föll tillbaka 2020–2040. De offentliga finanserna bedömdes därmed inte vara långsiktigt hållbara.

Förbättringen jämfört med i fjol beror framför allt på att de offentliga utgifterna nu bedöms bli lägre som andel av BNP under hela scenarioperioden. Utgifterna har utvecklats betydligt svagare än väntat under 2017 och utgiftsprognosen för de närmaste åren har reviderats ner betydligt. Detta får stort genomslag i de långsiktiga framskrivningarna eftersom dessa tar sin utgångspunkt i de utgiftskvoter och inkomstkvoter som råder år 2022.¹ Kortsiktiga förändringar i de offentliga finanserna kan alltså ha stor betydelse för de långsiktiga framskrivningarna och därmed bedömningen av om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Detta manar till försiktighet i tolkningarna av resultaten.

¹ År 2022 är det sista året som beskrivs i Konjunkturläget december 2017. Den svenska ekonomin befinner sig då i konjunkturrell balans. Inkomstkvoterna och utgiftskvoterna kan därmed också antas vara konjunkturrellt balanserade.

1 Inledning

Konjunkturinstitutet gör på uppdrag av regeringen varje år en bedömning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. I årets rapport görs en bedömning av hållbarheten med utgångspunkt från det offentligfinansiella och makroekonomiska läget såsom det såg ut enligt Konjunkturinstitutets bedömning i december 2017, och SCB befolkningsprognos från april 2017.

Analyshorisonten sträcker sig i huvudsak till 2040, men i rapporten redovisas även framskrivningar av offentliga utgifter och inkomster till 2100. Syftet med hållbarhetsbedömningar av detta slag är inte att göra långsiktiga prognoser utan att i ett tidigt skede identifiera potentiella risker för framtida obalanser i de offentliga finanserna. De eventuella obalanser som identifieras kan bilda utgångspunkt för en diskussion om hur politiken långsiktigt behöver justeras och därmed också för justeringar av det finanspolitiska ramverket.

Utvärderingar av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna är osäkra av flera skäl. De offentliga utgifterna skrivs i regel fram utifrån ett antagande om att omfattningen på den offentliga sektorns välfärdsåtagande ska vara oförändrat i framtiden. Definitionen av oförändrat välfärdsåtagande har dock stor betydelse för hur utgifterna utvecklas. I grunden mycket osäkra bedömningar om ekonomins långsiktiga utveckling har även stor inverkan på resultaten. Vidare är beräkningarna känsliga för hur högt det finansiella sparatet är vid startperioden för beräkningarna. Det innebär att stora revideringar i det finansiella sparatet i utgångsläget har stor betydelse för den långsiktiga hållbarheten.

Sammantaget gör detta att resultatet vad gäller hållbarheten i de offentliga finanserna måste tolkas med försiktighet. Alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen visar på hur känsliga beräkningarna är för vissa centrala antaganden.

RAPPORTENS DISPOSITION

I nästa kapitel förs en diskussion om hur långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna kan mätas och hur den definieras i den här rapporten. Kapitel 3 beskriver den demografiska utvecklingen samt vilka antaganden för arbetsmarknaden och makroekonomin som ligger till grund för framskrivningarna. Baserat på dessa scenarier beskrivs sedan i kapitel 4 utvecklingen av de offentliga finanserna till 2040 i huvudscenariot. Dessutom görs en jämförelse med föregående års rapport. I kapitel 5 presenteras tre alternativa scenarier och konsekvenserna av dessa för den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna analyseras. I det första alternativscenariot beräknas hållbarheten utan någon standardhöjning i välfärdstjänsterna. I det andra och tredje alternativscenariot analyseras hållbarheten vid en högre respektive lägre arbetslöshet. I kapitel 6 förlängs tidshorisonten för analysen till 2100. Här dras tentativa slutsatser om hållbarheten i de offentliga finanserna på oändlig tidshorisont med hjälp av den så kallade S2-indikatorn. Rapporten avslutas med en fördjupning om hållbarheten i kommunsektorns finanser.

Till rapporten hör ett appendix med tabeller som ger en översikt över nyckeltalen för de offentliga finanserna i de olika scenarierna.

2 Vad är långsiktigt hållbara offentliga finanser?

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.² 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.

2.1 Ett ramverk för en hållbarhetsanalys

HÅLLBARHET FRÅN ETT TEORETISKT PERSPEKTIV

En ofta använd teoretisk utgångspunkt är att de offentliga finanserna är hållbara när den så kallade intertemporal budgetrestriktionen är uppfylld. 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.³ Skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter fångas av det finansiella sparandet, och den intertemporal budgetrestriktionen medför att sparandet måste balanseras över tid.⁴

Det är viktigt att den offentliga nettoskulden inte växer sig allt för stor eftersom de inkomster som den offentliga sektorn genererar i framtiden även måste användas för att täcka framtida räntebetalningar. Den intertemporal budgetrestriktionen sätter i sig inga gränser för hur stor skulden kan bli, men ju större skuld, desto mindre pengar blir det kvar till att möta det välfärdsåtagande som finns.

En begränsning med att använda den intertemporal 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

² Det är naturligtvis även viktigt att de offentliga finanserna är hållbara på en kortare horisont. Till exempel kan eventuella underskott i sparandet och upplåningsbehovet inte bli allt för stora under enskilda år utan att trovärdigheten äventyras.

³ Den intertemporal 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 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 likhetstecken.

⁴ Ett alternativt synsätt vad gäller budgetrestriktionen är att summan av dagens och alla framtida generationers sammantagna nettobelastning på de offentliga finanserna och räntorna på den existerande offentliga skulden måste vara lika med noll. Den välfärd som en generation inte själv kan finansiera måste därför andra generationer betala för. För en bedömning av den långsiktiga hållbarheten utifrån generationsräkenskaper, se exempelvis kapitel 4 i Finanspolitiska rådet (2012) och Hagist m.fl. (2012).

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 skulder oavsett dess storlek.

Nettoskuldens utveckling enligt budgetrestriktionen

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

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

Förändringen kan därmed förklaras av tre faktorer:⁵

- 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, $p b_t$, 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.⁶ Det är därför enklare att åstadkomma en långsiktigt stabil nivå på nettoskulden ifall ränte-tillväxtdifferensen är negativ eller noll.

HÅLLBARHET UTIFRÅN OLIKA REGELVERK

En analys av den offentligfinansiella hållbarheten bör även beakta ingångna nationella och internationella avtal med tillhörande regelverk. 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

⁵ Här bortses för enkelhetens skull från att nettoställningen även påverkas av värdeförändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder, se vidare i faktarutan "Den offentliga sektorns skuld och nettoförmögenhet".

⁶ För en mer ingående beskrivning av skulddynamik se exempelvis kapitel 6 i Carlin och Soskice (2006).

av potentiell BNP.⁷ Den korrigerande delen anger att budgetunderskott större än 3 procent av BNP för ett enskilt år måste åtgärdas och att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den så kallade Maastrichtskulden, inte får överstiga 60 procent av BNP.

På nationell nivå bygger Sveriges finanspolitiska ramverk på striktare regler som bland annat innehåller ett överskottsmål och ett skuldankare. Överskottsmålet är i dag definierat som att det finansiella sparandet i offentlig sektor i genomsnitt ska vara 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Den av riksdagen utsedda Överskottsmålskommittén fick 2015 i uppgift av regeringen att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Mot bakgrund av utredningens förslag, regeringens proposition och riksdagens beslut, sänks nivån från och med 2019 till 1/3 procent av BNP.⁸ Därtill införs även 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.

NETTOSTÄLLNING ELLER BRUTTOSKULD?

Nettoställningen är utifrån ett teoretiskt perspektiv den mest lämpliga utgångspunkten för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, eftersom den beaktar hela balansräkningen. Den är direkt kopplad till finanspolitikens grundläggande mål eftersom den finansiella nettoställningen påverkas av över- och underskott i det finansiella sparandet, vilket är fokus för både det nationella och det internationella ramverket. 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 1995–2012 berodde i stor utsträckning på värdeförändringar snarare än ett positivt finansiellt sparande.⁹

De olika regelverk som finns sätter restriktioner för den konsoliderade bruttoskulden. Det är också i hög grad bruttoskulden som följs av internationella långivare. I praktiken kan en växande bruttoskuld ses som tecken på en ohållbar utveckling även om de finansiella tillgångarna samtidigt växer. Utvecklingen av bruttoskulden är av stor betydelse eftersom en del av de finansiella tillgångarna inte enkelt kan omsättas vid behov. I Sverige utgörs de finansiella tillgångarna i hög grad av tillgångar i ålderspensions-systemet. Dessa kan inte användas för att möta andra behov 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

⁷ Det strukturella sparandet är ett mått på det finansiella sparandet rensat för konjunkturrella effekter. Potentiell BNP motsvarar den produktion som skulle uppnås vid ett normalt resursutnyttjande i ekonomin som helhet.

⁸ Se SOU 2016:67.

⁹ Se Konjunkturinstitutet (2014a).

eftersom en stor del av innehavet motiveras utifrån ett samhällsbehov, snarare än med ett investeringsmotiv.¹⁰

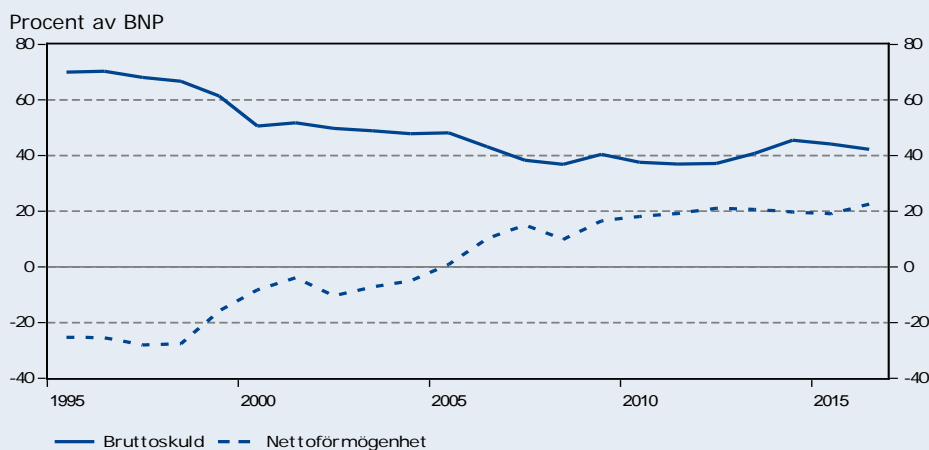
Bruttoskulden är på en jämförelsevis låg nivå i Sverige. Vidare har Sverige internationellt sett mycket stora finansiella tillgångar. Sammansättningen av skulder och tillgångar kan ha samhällsekonomiska effekter, men det är oklart hur den offentligfinansiella hållbarheten påverkas av sammansättningen av skulder och tillgångar och samverkan mellan nettoförmögenheten och bruttoskulden. I denna rapport analyseras främst nettoställningen, som har tydligast koppling utifrån teorin, men bruttoskuldens utveckling i förhållande till skuldankaret och EU:s regelverk belyses i tillägg.

Den offentliga sektorns bruttoskuld och nettoställning

Maastrichtskulden är den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, det vill säga den skuld som staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet har gentemot långivare utanför den offentliga sektorn. Bruttoskulden är konsoliderad i bemärkelsen att interna skulder inom den offentliga sektorn räknas bort.¹¹ Bruttoskulden består till största del av statens och kommunsektorns skuld, och har under de senaste 20 åren minskat från 70 till ungefär 40 procent av BNP, vilket framför allt förklaras av att statskulden minskat.

Nettoskulden är den offentliga sektorns bruttoskuld minus finansiella tillgångar. Ifall tillgångarna är större än bruttoskulden är nettoskulden negativ och den offentliga sektorn har en finansiell nettoförmögenhet. Sverige har sedan mitten av 2000-talet gått från att ha en nettoskuld till att ha en nettoförmögenhet. Detta förklaras av en minskad bruttoskuld, men också av att de finansiella tillgångarna inom staten och kommunsektorn har växt.

Diagram 1 Offentlig sektors bruttoskuld och finansiella nettoförmögenhet



Källa: SCB.

¹⁰ 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).

¹¹ Skulderna inom offentlig sektor utgörs huvudsakligen av ålderspensionssystemets innehav av statsobligationer, det vill säga staten har en skuld gentemot pensionssystemet. Det finns således en okonsoliderad bruttoskuld där interna skulder inte har räknats bort, men i denna rapport används termerna bruttoskuld och Maastrichtskuld synonymt.

Skulldynamiken i föregående faktaruta kan skrivas i termer av förändringen av nettoförmögenheten, Δn_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 faktarutan 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 upp- och nedskrivningar av tillgångar i onoterade statliga bolag och värdeutveckling på aktieinnehav inom staten och ålderspensionssystemet.¹²

BIBEHÅLLET VÄLFÄRDSÅTAGANDE

Hållbarheten i de offentliga finanserna måste ses i ljuset av välfärdsåtagandet och hur den demografiska utvecklingen påverkar utvecklingen över tiden. I takt med att befolkningen växer, genomsnittsåldern ökar och beteendemönster förändras, påverkas förutsättningarna för den framtida politiken. I rapporten används begreppet bibehållet offentligt välfärdsåtagande i bemärkelsen att den offentliga sektorn antas upprätthålla en välfärd inom de offentliga verksamheterna och ett inkomstskydd i socialförsäkringarna. Andra delar av det offentliga åtagandet, såsom samhällsekonomisk effektivitet, inkomstfördelning eller makrostabilitet beaktas inte.¹³

I den här rapporten är de antagna målnivåerna för välfärd och inkomstskydd definierade som att personaltätheten i välfärdstjänsterna per brukare är stabil över tiden och att ersättningsgraden i transfereringarna i förhållande till inkomsterna bibehålls. 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 betyder att det finns utrymme för en trendmässig ökning av standarden till följd av mer och/eller bättre utrustning per personalenhet över tiden. Välfärdstjänsterna kan därför trendmässigt följa med i den tekniska utvecklingen över tid. En sådan trendmässig

¹² Se vidare diskussion i Frycklund (2011), SNS (2012) och Finanspolitiska rådet (2012) om restpostens betydelse för nettoförmögenhetens utveckling.

¹³ Finanspolitiken kan sägas syfta till att leverera offentliga tjänster och transfereringar 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). Överskotts målet och en stabil nettoskuld 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).

ökning av standarden i välfärdstjänsterna har också skett under de senaste decennierna.

Det är rimligt att anta att ett bibehållet 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 bibehållet åtagande kan mycket väl skilja sig mot medborgarnas förväntningar på vad välfärdstjänsterna borde leverera.

Ovanstående antaganden innebär att de offentliga utgifterna ökar över tiden på ett sätt som förutsätter aktiva beslut om nya utgiftsåtgärder. De offentliga inkomsterna antas däremot utvecklas i enlighet med nuvarande skatteregler. Det är viktigt att poängtera att dessa antaganden inte är en lämplighetsbedömning för den framtida politiken, utan beräkningsmässiga antaganden för en hållbarhetsanalys. Hur politiken kommer att utvecklas och vilken förmåga framtida regeringar har 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.

NETTOSTÄLLNING OCH BRUTTOSKULD I OLIKA SCENARIER

Givet de olika möjligheterna för omfattningen av den framtida välfärden samt det faktum att det råder stor osäkerhet om hur makroekonomin kommer att utvecklas på lång sikt, är det naturligt att studera hållbarheten i alternativa scenarier där grundläggande antaganden ändras. Utvecklingen av de offentligfinansiella stockarna i de olika scenarierna kan belysa de osäkerheter som finns och illustrera möjliga utvecklingar av den nuvarande välfärdsstaten.

Oavsett vilka antaganden som görs är en förutsättning för långsiktig hållbarhet att den offentliga sektorns nettoställning på lång sikt stabiliserar sig 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, även om det är mindre troligt, dock ses som långsiktigt hållbar, även om det i praktiken innebär en omfördelning från dagens generationer till framtida generationer.¹⁴

Samtidigt är det viktigt att den konsoliderade bruttoskulden inte växer sig för stor. En anledning är att de offentliga finanserna i ett sådant läge blir mycket känsliga ifall räntan ökar och/eller tillväxten minskar.¹⁵ Samtidigt finns det skäl att undvika att brut-

¹⁴ En växande nettoförmögenhet är offentligfinansiellt långsiktigt hållbar eftersom den långsiktiga betalningsförmågan upprätthålls. Att den har fördelningspolitiska konsekvenser kan dock påverka den långsiktiga finanspolitiska hållbarheten. Se vidare diskussion i kapitel 4 i Finanspolitiska rådet (2011) och Finansdepartementet (2010).

¹⁵ En ytterligare aspekt, som dock inte tas i beaktande i beräkningarna i den här rapporten, är att skuldens storlek också påverkar räntan i och med att en större offentlig skuld i förlängningen leder till högre riskpremier på statsobligationer och därmed högre räntor.

toskulden blir alltför låg, eftersom tillgången på obligationer är viktig på de finansiella marknaderna. En bruttoskuld som på lång sikt stabiliseras på en rimlig nivå är därför, kombinerad med en stabil nettoställning, ett tecken på sunda och långsiktigt hållbara finanser.

2.2 Tidshorisont och hållbarhetskriterier

En central fråga för en hållbarhetsanalys är på vilken tidshorisont som bedömningen bör ske. Det finns en risk för godtycklighet eftersom valet av horisont kan påverka slutsatsen. Eftersom det inte finns någon vedertagen eller beslutad tidshorisont, är denna satt för att skapa jämförbarhet med andra bedömare. I denna rapport analyseras i första hand utvecklingen fram till 2040, vilket är en medelväg mellan hållbarhetsberäkningarna i Finansdepartementets vårproposition och tidshorisonten i den så kallade Långtidsutredningen.¹⁶ Fokus är på utvecklingen över tid, eftersom banorna för det finansiella sparandet, nettoställningen och den konsoliderade bruttoskulden är viktiga.

HÅLLBARHETSBERÄKNINGAR PÅ EN OÄNDLIG TIDSHORISONT

Inom EU används två olika indikatorer för att mäta hållbarheten i de offentliga finanserna. I denna rapport beräknas den så kallade S2-indikatorn.¹⁷ Denna utgår från att den intertemporal budgetrestriktionen uppfylls och anger hur mycket sparandet i utgångsläget varaktigt varje år måste justeras för att nettoställningen som andel av BNP ska stabiliseras i ett oändligt perspektiv. Av praktiska skäl är det dock nödvändigt att sätta ett slutår för det scenario som ligger till grund för beräkningarna. Efter slutåret antas det finansiella sparandet vara konstant som andel av BNP. I den här rapporten har denna tidsgräns satts till år 2100. Detta är en avlägsen framtid för all typ av ekonomisk analys, men ändå relevant eftersom de flesta som föds i dag förväntas leva till 2100. Valet av slutår kan inverka på S2-indikatorn och göra bedömningen godtycklig. För att bredda analysen kan delkomponenter av S2-indikatorn och deras bidrag till det totala måttet studeras. Därigenom kan slutårets påverkan tas i beaktande.

S2-indikatorn visar det årliga åtstramningsbehov som krävs för att uppnå långsiktigt hållbara offentliga finanser. En positiv indikator anger att den offentliga sektorn har ett sparbehov, medan en negativ indikator anger att det finns utrymme för skattesänkningar. Det antas vidare att ändrade skatteregler inte påverkar företagens och hushållens beteende. En begränsning i de scenarier som illustreras är därför att skatteförändringar antas kunna ske utan att skattebasernas storlek förändras. S2-indikatorn är alltså statisk i bemärkelsen att den inte tar hänsyn till eventuella dynamiska effekter på arbetsutbud och konsumtion, och därmed på viktiga skattebaser.

¹⁶ Se SOU 2015: 104.

¹⁷ Det andra måttet är den så kallade S1-indikatorn. Den är kopplad till Maastrichtskuldens övre gräns, 60 procent av BNP, och anger hur mycket det offentligfinansiella sparandet permanent behöver ändras för att denna nivå ska nås vid en viss tidpunkt. I Europeiska kommissionen (2016) är tidpunkten satt till 2030.

Den så kallade S2+-indikatorn är däremot dynamisk i så mening att den beaktar endogena effekter på hushållens förmögenhet av skatteförändringar.¹⁸ Dock är även S2+ statisk på så sätt att påverkan på arbetsutbudet inte beaktas i beräkningen. Om det enligt S2-indikatorn krävs skattehöjningar resulterar detta i att hushållen får en lägre förmögenhet. Hushållens lägre förmögenhet resulterar i lägre kapitalskatter till staten, vilket resulterar i ytterligare behov av skattehöjningar. I de fall som S2-indikatorn visar på ett behov av detta kommer alltså S2+ indikera ett ännu större behov av höjningar. Om i stället S2-indikatorn visar ett utrymme för skattesänkningar kommer S2+ visa ett ännu större utrymme för sänkningar.

S2-indikatorn och dess 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 intertemporal 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 offentlig sektorns primära finansiella sparande som andel av BNP år t , r är räntetillväxtdifferensen och $S2$ är indikatorn.¹⁹ 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 intertemporal 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.

KRITERIER FÖR LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET

Ett uppfyllande av den intertemporal budgetrestriktionen säger inget om vilken nivå nettoställningen som andel av BNP stabiliseras på, utan endast att nuvärdet av alla

¹⁸ Även andra endogena effekter skulle kunna beaktas om de antas uppkomma, till exempel förändringar i försörjningsbalansens sammansättning, se vidare diskussion om S2+-indikatorn i Konjunkturinstitutet (2014b).

¹⁹ För en härledning av S2-indikatorn, se bl.a. appendix 1 i Konjunkturinstitutet (2012).

framtida inkomster och utgifter är lika med den nuvarande nettoställningen. Då S2-indikatorn utgår från den intertemporala budgetrestriktionen är den heller inte ett särskilt strikt hållbarhetskriterium. Dock är ett kriterium för långsiktig hållbarhet att nettoställningen stabiliseras över en oändlig tidshorisont, vilket indikeras av en S2-indikator lika med noll. I dagsläget har Sverige en offentlig nettoförmögenhet på drygt 20 procent av BNP. Ett striktare kriterium för långsiktig hållbarhet skulle vara att nettoförmögenheten inte faller under denna nivå.

Ett mindre heltäckande hållbarhetskriterium är att utgå från det nyligen införda skuldankaret och riktmärket för bruttoskulden på 35 procent av BNP. Denna nivå är enligt Överskottsmålskommittén i överensstämmelse med ett stabilt finansiellt sparande över konjunkturen motsvarande det nya överskottsmålet. I dagsläget är bruttoskulden ungefär 40 procent av BNP och under loppet av två år bedöms den sjunka till 35 procent.²⁰ Om bruttoskulden på lång sikt stabiliseras kring skuldankaret, och inte avviker från intervallet på 5 procentenheter runt skuldankaret är det förenligt med att de offentliga finanserna är hållbara, även om det i strikt mening inte är ett tillräckligt villkor.²¹

²⁰ Se Konjunkturinstitutet (2017a).

²¹ De scenarier som presenteras i rapporten är i avsaknad av störningar till ekonomin. En central slutsats inom den teoretiska litteraturen är att statskulden måste få variera för att dämpa upp- och nedgångar i den ekonomiska aktiviteten. Detta för att förhindra att skattesatserna varierar 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.

3 Demografi och makroekonomi

I detta kapitel beskrivs den demografiska utvecklingen och vilka makroekonomiska antaganden som hållbarhetsberäkningarna baseras på. Antagandena har stor betydelse då de påverkar såväl inkomster som utgifter. På kort sikt, fram till 2022, baseras scenariot för makroekonomin och arbetsmarknaden på Konjunkturinstitutets prognos och medelfristiga scenario från december 2017. Därefter görs framskrivningar med hjälp av Konjunkturinstitutets långsiktssmodeller. Vidare redogörs också för vilka antaganden som ligger till grund för framskrivningen av den offentliga konsumtionen.

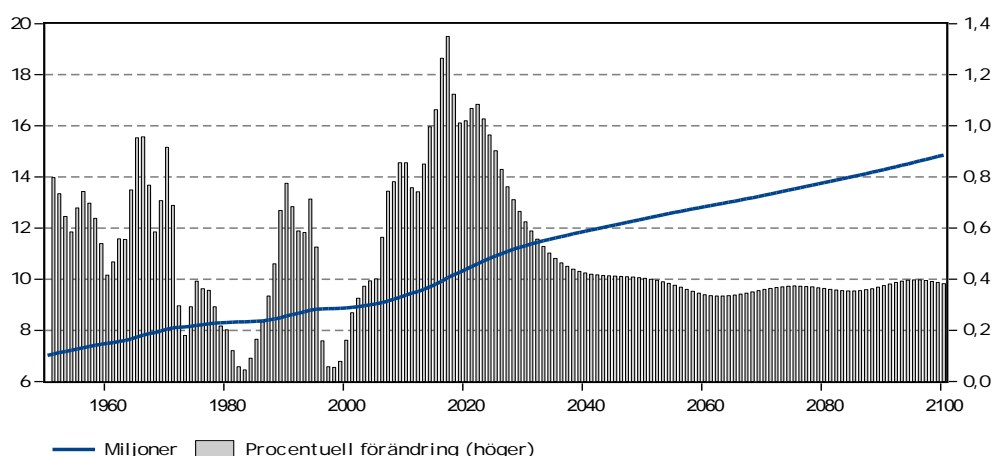
Ett centralt antagande är att arbetslivet i genomsnitt förlängs i takt med att medellivslängden stiger, så att fördelningen mellan arbetsliv och antalet år som pensionär hålls ungefär konstant. Om så inte skulle ske skulle de offentliga finanserna utvecklas betydligt sämre på längre sikt.²²

3.1 Demografisk utveckling

Enligt SCB:s befolkningsprognos från april 2017 kommer Sveriges befolkning att öka med 20 procent fram till 2040 och ytterligare 25 procent fram till 2100. Det innebär att befolkningen kommer att öka från 10,1 miljoner 2017 till 11,9 miljoner 2040 och vidare till 14,9 miljoner 2100. Befolkningsökningen har varit historiskt hög på omkring 1 procent per år de senaste åren (se diagram 2). Det beror främst på en tillfälligt hög flyktinginvandring. Tillväxttakten växlar ner till 0,4 procent per år 2040. Det är främst tillväxten av antalet utrikesfödda som då minskar.

Diagram 2 Sveriges befolkning

Miljoner respektive procentuell förändring



Källa: SCB.

²² Se alternativscenario i Konjunkturinstitutet (2017b) för en analys av de offentliga finansernas hållbarhet vid oförändrad utträdesålder från arbetsmarknaden.

ANDELEN UNGA ÖKAR TILL 2030, DÄREFTER ÖKAR ANDELEN ÄLDRE

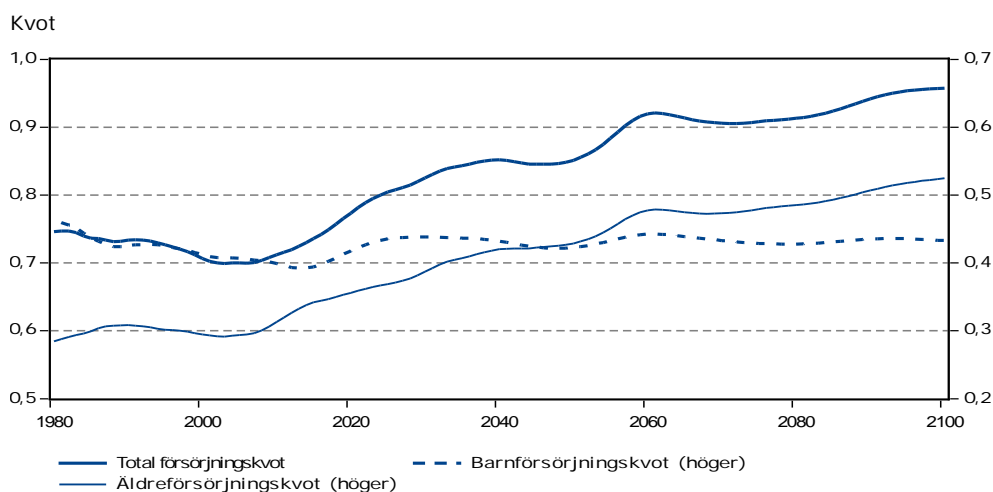
Befolkningsökningen i sig behöver inte ha stora konsekvenser för det finansiella sparandet i offentlig sektor. Det är snarare utvecklingen av befolkningens ålderssammansättning som är avgörande. Unga och äldre i befolkningen konsumerar den största delen av de välfärdstjänster som offentlig sektor ansvarar för (se avsnitt 3.2 om antaganden för offentlig konsumtion). Personer i arbetsför ålder står i stället för den största delen av de skatteinkomster som finansierar en stor del av de offentliga välfärdstjänsterna.

Förhållandet mellan olika åldersgrupper i befolkningen kan beskrivas i termer av en demografisk försörjningskvot. Den anger antalet unga och äldre i relation till antalet individer i arbetsför ålder och kan användas för att visa på förändringar i befolkningssammansättning. En låg kvot innebär en gynnsam befolkningssammansättning med avseende på ålder för det offentligfinansiella sparandet.

Beräkningarna av försörjningskvoten baseras på SCB:s befolkningsprognos. Medellivslängden ökar med tiden vilket påverkar utvecklingen av antalet äldre i befolkningen. I dag är den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring drygt 20 år. Till 2040 ökar den till knappt 23 år och till 2100 till nästan 27 år. I beräkningarna för den demografiska försörjningskvoten antas den arbetsföra åldern vara konstant och omfattar åldersintervallet 20–64 år över hela tidsperioden. Detta görs för att synliggöra utvecklingen av äldre och yngre i relation till en specifik åldersgrupp. I övriga beräkningar antas däremot utträdesåldern från arbetsmarknaden successivt öka (se avsnitt 3.3).

Den demografiska försörjningskvoten minskade från början av 1980-talet och fram till mitten av 2000-talet (se diagram 3). År 2005 var den demografiska försörjningskvoten som lägst med ett värde på 0,70 vilket innebär att det fanns 70 unga och äldre per 100 individer i arbetsför ålder. Sedan dess har den ökat och enligt SCB:s befolkningsprognos kommer den fortsätta att öka trendmässigt fram till 2100. År 2040 beräknas denna kvot uppgå till 0,85 och år 2100 till 0,96.

Diagram 3 Demografisk försörjningskvot



Anm. Med demografisk försörjningskvot avses här kvoten mellan antalet individer utanför arbetsför ålder och antalet individer i arbetsför ålder. Arbetsför ålder avser här 20–64 år. Diagrammet visar dels total försörjningskvot, dels en uppdelning i termer av barnförsörjningskvot (antal individer 0–19 år i relation till befolkningen i arbetsför ålder) och äldreförsörjningskvot (antal individer 65 år och äldre i relation till befolkningen i arbetsför ålder).

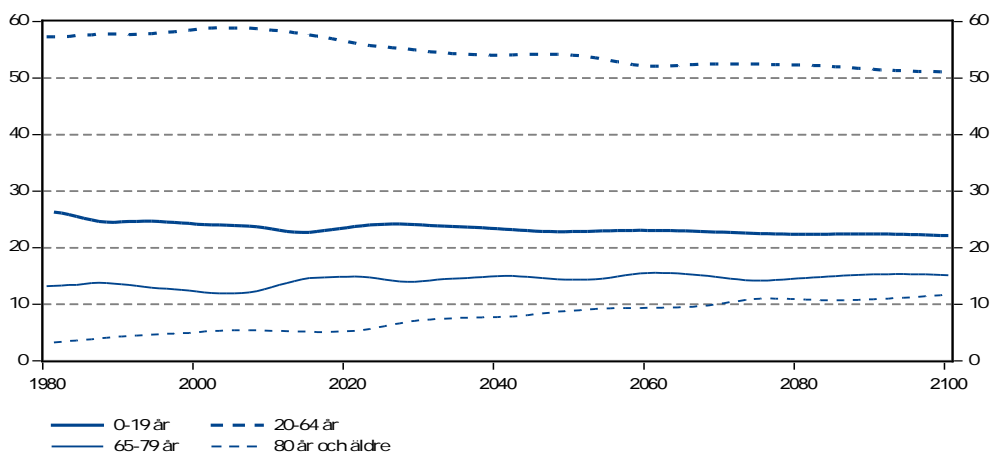
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Det är främst den växande andelen äldre som bidrar till ökningen i försörjningskvoten. Barnförsörjningskvoten, det vill säga antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, ökar dock påtagligt under det närmaste decenniet men ligger sedan relativt still på drygt 0,40, det vill säga drygt 40 barn i åldersgruppen 0–19 år per 100 personer i arbetsför ålder. Sett som andel av hela befolkningen ökar andelen unga under de kommande tio åren till drygt 24 procent av befolkningen (se diagram 4). Därefter minskar andelen kontinuerligt, till 23 procent 2040 och vidare ner till knappt 22 procent 2100.

Äldreförsörjningskvoten, det vill säga antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, ökar kontinuerligt ända fram till 2100, från nuvarande 0,35 till 0,42 år 2040 och vidare till 0,53 år 2100 (se diagram 3). Det är i synnerhet personer över 80 år som ökar i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder. För närvarande går det 9 personer som är 80 år eller äldre på 100 personer i arbetsför ålder. Fram till 2040 växer förhållandet till 14 personer och till 2100 ökar det ytterligare till 24 personer per 100 personer i arbetsför ålder. Andelen över 80 år av den totala befolkningen kommer att växa från ca 5 procent av befolkningen i dag till knappt 8 procent fram till 2040 och vidare till nästan 12 procent av befolkningen 2100 (se diagram 4).

Diagram 4 Befolkningens ålderssammansättning

Procent av totala befolkningen



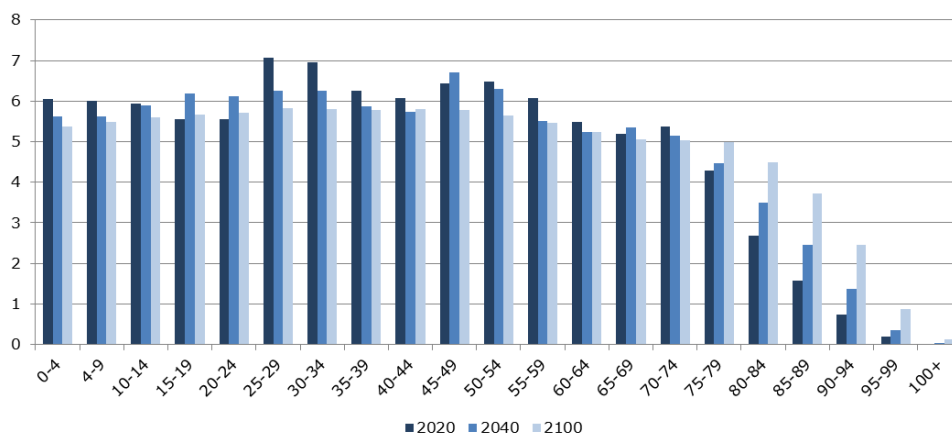
Källa: SCB.

I diagram 5 visas befolkningen uppdelat på 5-årsklasser vid tre olika tidpunkter i framtiden: 2020, 2040 och 2100. Av diagrammet framgår att en relativt stor del av befolkningen är i arbetsför ålder 2020 och att det är en lägre andel i de yngre åldersgrupperna än i arbetsför ålder. År 2040 är andelen högre än 2020 i de högsta åldersgrupperna. Det beror på att vi lever längre. Som förklaras i avsnitt 3.2 spelar denna förskjutning stor roll för utvecklingen av utgifter för offentlig sektor.

Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer det 2100 att vara i stort sett lika stor andel personer i respektive åldersgrupp upp till och med 79 år, med 5–6 procent av befolkningen i varje 5-årsklass. Eftersom fler lever längre ökar andelen av befolkningen i de högsta åldersgrupperna markant.

Diagram 5 Befolkningen uppdelat på 5-årsklasser

Procent av total befolkning



Anm: Diagrammen visar procent av befolkningen i respektive åldersgrupp, uppdelat på 5-årsklasser, vid tre olika tidpunkter; 2020, 2040 och 2100.

Källa: SCB.

3.2 Antaganden om offentlig konsumtion

Offentlig konsumtion är den största utgiftsposten i offentlig sektor och den utgiftskategori som påverkas mest av en förändrad demografi. Vilka antaganden som görs för denna utgiftspost spelar stor roll för beräkningarna av hållbarheten i de offentliga finanserna och beskrivs därför separat i detta avsnitt.

OFFENTLIG KONSUMTION BESTÅR TILL 70 PROCENT AV INDIVIDUELL KONSUMTION

Offentlig konsumtion består av utgifter för statlig och kommunal verksamhet såsom drift av myndigheter, försvaret, rättsväsendet, utbildning, sjukvård och äldreomsorg. Den offentliga konsumtionen kan delas in i två kategorier, individuell och kollektiv. Individuell offentlig konsumtion kan knytas till en enskild användare och inkluderar bland annat större delen av välfärdstjänsterna. Dessa kan grovt delas upp i hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd.²³ Var och en av dessa kategorier svarar för en knapp fjärdedel av den offentliga konsumtionen. Socialt skydd avser framför allt äldreomsorg men även barn- och ungdomsvård, fritids, familjedaghem och arbetsmarknadsåtgärder. Kollektiv konsumtion kan inte knytas till en enskild användare utan är till övervägande del en kollektiv nytthet. Exempel på kollektiv konsumtion är räddningstjänst, polis och försvar.

Fördelningen mellan individuell och kollektiv konsumtion har varit stabil de senaste tio åren där den individuella konsumtionen står för ca 70 procent av den totala offentliga konsumtionen.

FRAMSKRIVNINGEN AV OFFENTLIG KONSUMTION FÖLJER DEMOGRAFIN

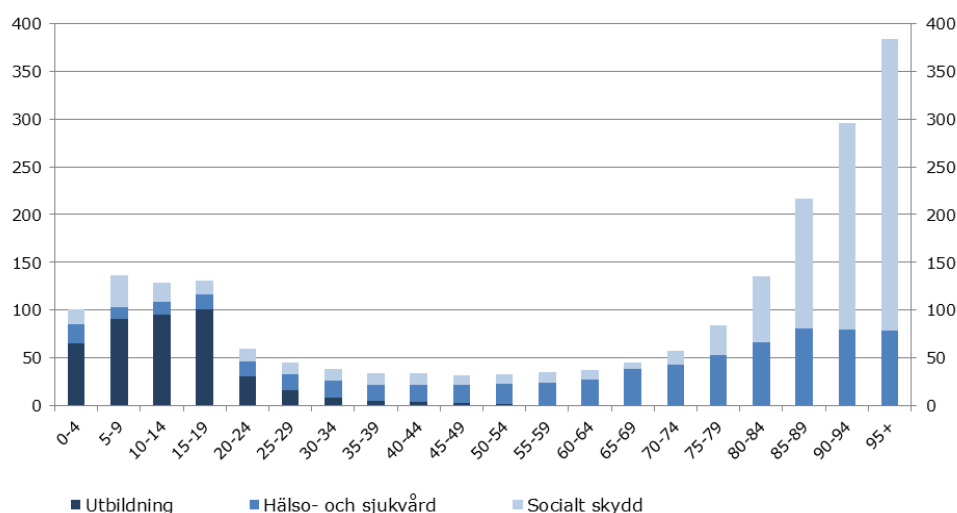
I framskrivningen av den offentliga konsumtionen antas den kollektiva konsumtionen öka i takt med den totala befolkningstillväxten. Den individuella konsumtionen skrivs fram utifrån hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas, eftersom utnyttjandet av individuella välfärdstjänster skiljer sig väsentligt åt mellan olika åldrar.

I diagram 6 redovisas den genomsnittliga kostnaden per person och åldersgrupp för de tre kategorierna som individuell offentlig konsumtion främst består av: hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd. Kostnaderna baseras på SCB:s beräkningar och avser 2015. För unga förklaras huvuddelen av kostnaderna av utbildning. Utgifterna för individer i arbetsför ålder är i genomsnitt relativt låga. Genomsnittskostnaden per individ tilltar återigen från 65 år och uppåt. Det beror främst på att kostnader för äldreomsorgen (socialt skydd) tillkommer, vilka sedan ökar med åldern. Även kostnaden för hälso- och sjukvård ökar från 65 år men är oförändrad efter 85 års ålder. Det är de äldre som står för den högsta genomsnittliga kostnaden. Jämfört med en skolorngdom är den genomsnittliga kostnaden dubbelt så hög för en person i åldersgruppen 90–94 år och tre gånger så hög för en person över 95 år.

²³ Enligt COFOG (classification of the functions of government).

Diagram 6 Genomsnittlig kostnad för individuell offentlig konsumtion per person och åldersgrupp, 2015

1 000-tal kronor per person



Källa: SCB.

Som redogjordes för tidigare kommer andelen unga att öka under det kommande decenniet. Även om den genomsnittliga kostnaden för välfärdstjänster för unga är mycket lägre än för de äldre får en mindre procentuell ökning av unga ändå stor effekt på utgifterna för offentlig konsumtion eftersom antalet unga är väsentligt många fler än antalet personer över 80 år. Effekten på offentlig konsumtion kommer dock bli allt mer påtaglig i takt med att antalet äldre växer fram till 2100.

DE ÄLDRE ANTAS LEVA LÄNGRE OCH BLI ALLT FRISKARE

Ett viktigt antagande i denna rapport är att behovet av välfärdstjänster per person antas vara konstant över tid bland individer upp till 64 års ålder. Det innebär att personer i respektive åldersgrupp upp till 64 år antas utnyttja välfärdstjänster i samma utsträckning i framtiden som i dag (enligt diagram 6). Däremot görs antagandet att äldre blir allt friskare i takt med att den förväntade medellivslängden stiger. SCB beräknar att den återstående medellivslängden för en 65-åring ökar med 2 år fram till 2040 och med 7 år fram till 2100. I rapporten antas en 65-åring bli successivt friskare motsvarande 5 år till 2100. Det innebär att en genomsnittlig 70-åring år 2100 kommer efterfråga samma mängd individuell offentlig konsumtion som dagens 65-åring, att en 75-åring år 2100 är i samma behov som dagens 70-åring, och så vidare. Fram till 2040 antas den totala ”beteendeförnyringen” vara 1,5 år. Antagandet innebär att personer över 65 år kommer att använda allt mindre välfärdstjänster per person jämfört med i dag för en given ålderskohort. Men eftersom medellivslängden samtidigt ökar kommer de ändå använda mer välfärdstjänster per person totalt sett över sin livstid.

BIBEHÅLLET VÄLFÄRDSÅTAGANDE INKLUDERAR VISS STANDARDÖKNING

Utöver de antaganden som beskrivits ovan utgår framskrivningarna av offentlig konsumtion även från antagandet om ett bibehållet åtagande inom välfärdstjänsterna. För offentlig konsumtion definierar Konjunkturinstitutet detta som bibehållen personaltäthet. Definitionen innebär att invånarna ska möta samma mängd personal i väl-

färdstjänsterna oberoende av hur befolkningsammansättningen förändras över tid. Ett exempel är att om en skolklass i dag har i genomsnitt 1 lärare per 25 elever och i genomsnitt tre år gammalt läromaterial ska samma princip gälla även år 2100. För att åstadkomma detta i beräkningarna skrivs den offentliga konsumtionen fram enligt det demografiska behovet, inklusive en viss standardökning som beskrivs nedan.

Det demografiska behovet definieras som kostnaden för kollektiva och individuella offentliga tjänster givet befolkningsammansättningen. Det visar, med andra ord, hur utgifterna för den offentliga konsumtionen utvecklas beroende på hur olika åldersgrupper i befolkningen förändras över tid. I detta mått ingår alltså ingen standardökning. Standarden i välfärdstjänsterna är inget väldefinierat begrepp. Utöver huvudsce-nariots antagande om bibehållen personaltäthet antas det i samtliga scenarier att kostnadsandelarna i produktionen av välfärdstjänster för personal, kapital och insatsförbrukning är konstanta över tiden. Historiskt sett har personalkostnaderna utgjort ungefär två tredjedelar av de totala kostnaderna i offentlig produktion och variationen har varit relativt liten. Dessutom antas priserna på kapitalvaror och insatsvaror som används i produktionen av välfärdstjänster öka långsammare än lönerna. Detta ligger väl i linje med det historiska mönstret.²⁴ Detta innebär att personalen trendmässigt får mer och/eller bättre kapital- och insatsvaror att arbeta med. Standarden i välfärdstjänsterna ökar därmed något över tiden. Konjunkturinstitutets beräkningar givet dessa antaganden ger en standardökning på 0,6 procent per år.²⁵ Detta ligger också ungefär i linje med det historiska genomsnittet av standardökningen sedan 1995.²⁶ Framskrivningen av offentlig konsumtion med bibehållen personaltäthet, enligt definitionen i denna rapport, inkluderar därmed en standardökning på 0,6 procent per år.

3.3 Antaganden om arbetsmarknaden

Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har stigit sedan 2010 och är nu på den högsta nivån sedan början av 1990-talet. Konjunkturinstitutets prognos för svensk ekonomi är att tillväxten kommer att vara fortsatt hög 2018, för att därefter dämpas något.²⁷ Detta bidrar till att både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden ökar ytterligare 2018 och 2019. I takt med att högkonjunkturen ebbar ut de närmaste åren kyls också arbetsmarknaden ner. År 2022 är arbetslösheten 6,7 procent, det vill säga ungefär på samma nivå som 2017.

Efter 2022 ligger Konjunkturinstitutets långsiktiga arbetsmarknadsmodell KAMEL till grund för framskrivningarna av arbetsmarknaden. Dessutom beaktas Konjunkturinstitutets bedömningar av hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder och den demo-

²⁴ För en analys av det historiska mönstret se Konjunkturinstitutet (2011).

²⁵ Se Appendix 2 i Konjunkturinstitutet (2015) för en diskussion om det teoretiska stödet för detta antagande.

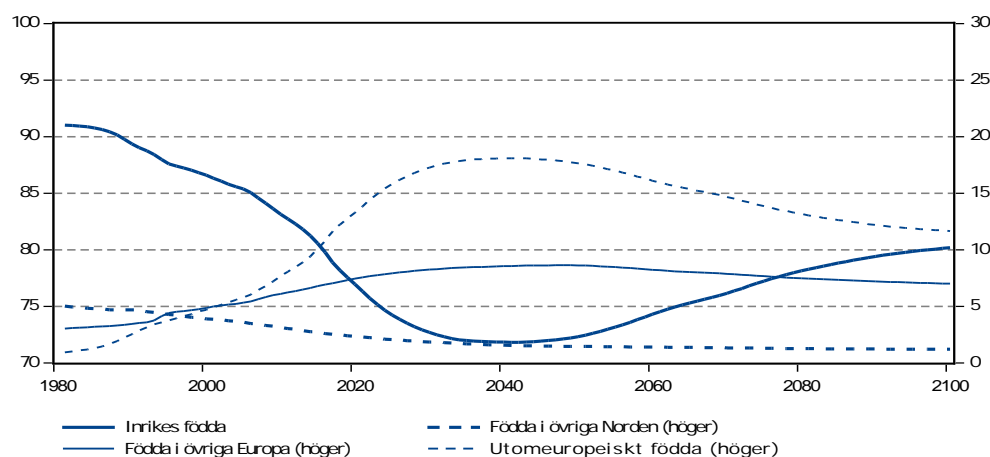
²⁶ Beräkningen av det historiska genomsnittet bygger på skillnaden mellan utvecklingen av offentlig konsumtion i volym och utvecklingen av det demografiska behovet mellan perioden 1995 till 2016. Under denna period har offentlig konsumtion ökat med 27,2 procent medan det demografiska behovet ökat med 12,4 procent. I genomsnitt har offentlig konsumtion ökat med 14,8 procent mer än vad som förklaras av det demografiska behovet. Det motsvarar i genomsnitt 0,70 procent per år. Beräkningarna bygger på att brukarnas behov har varit konstant under hela perioden och är därför känslig för val av referensår (i dessa beräkningar används uppgifter från 2015 enligt Diagram 6).

²⁷ Se Konjunkturinstitutet (2017a).

grafiska utvecklingen påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. I KAMEL påverkas arbetsmarknadsvariablerna av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och födelseregion. Olika grupper av befolkningen skiljer sig i genomsnitt 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 beteenden 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. Antagandet beskrivs närmare i avsnittet nedan.

Diagram 7 Arbetsför befolkning uppdelat efter ursprung

Procent av arbetsför befolkning, 15–74 år



Källa: SCB

I scenariot sjunker såväl sysselsättningsgraden som arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 15–74 år något mellan 2020 och 2040. Detta förklaras främst av att gruppen utomeuropeiskt födda ökar som andel av arbetsför befolkning (se diagram 7). Denna grupp har historiskt sett haft en lägre sysselsättningsgrad än övriga. 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 efter 15 år antas den vara på samma nivå som utomeuropeiskt födda i genomsnitt.²⁸

STIGANDE MEDELLIVSLÄNGD TALAR FÖR FÖRLÄNGT ARBETSLIV

Utträdesåldern, det vill säga den 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

²⁸ Se fördjupningen "Utvecklingen på arbetsmarknaden på lång sikt" i Konjunkturinstitutet (2016a).

ses som att individer 60 år och äldre successivt ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende. År 2040 antas den genomsnittliga utträdesåldern ha ökat med drygt 1 år och 2100 med fyra år. Detta innebär att 60-åringar 2100 i genomsnitt betar sig som dagens 56-åringar vad gäller arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, arbetade timmar och så vidare. Det innebär vidare att den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden antas stiga med ca fyra år till 2100, från nuvarande nivå på 64 år.²⁹ Antagandet om stigande utträdesålder följer i stort sett Pensionsåldersutredningens förslag från 2013³⁰ och bedöms vara förenligt med den överenskommelse om höjd pensionsålder som Pensionsgruppen³¹ nådde i december 2017 (se faktarutan ”Bred överenskommelse om höjd pensionsålder” nedan).

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 2040 har den ökat till knappt 23 år och till år 2100 till nästan 27 år enligt SCB:s demografiska prognos. 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 därmed ungefär hälften så lång som tiden i arbetslivet.

Stigande utträdesålder från arbetsmarknaden framöver innebär en fortsättning av en redan pågående trend. 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, då SCB åter började inkludera åldersgruppen i arbetskraftsundersökningarna. 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.

Bred överenskommelse om höjd pensionsålder

I december 2017 nådde Pensionsgruppen en överenskommelse om att reformera pensionssystemet för att upprätthålla pensionsnivåerna. 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 kommer att ske i etapper mellan 2020 och 2026. Efter 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 anställningsskydd (LAS). Riktåldern ska öka med medellivslängden men exakt hur den ska skrivas upp är ännu inte över-

²⁹ Pensionsmyndigheten (2017).

³⁰ Se SOU 2013:25.

³¹ Pensionsgruppen består av ledamöter från Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna, Miljöpartiet, Moderaterna och Socialdemokraterna.

enskommet. Pensionsåldersutredningen från 2013 föreslår att riktåldern ökar med 2/3 av den förväntade ökningen av medellivslängden vid 65 år.

Förändringar enligt Pensionsöverenskommelsen:

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.
- Ålder för garantipension höjs till 66 år.
- LAS-ålder höjs från 68 till 69 år.
- Kringliggande trygghetssystem kopplas till riktåldern.

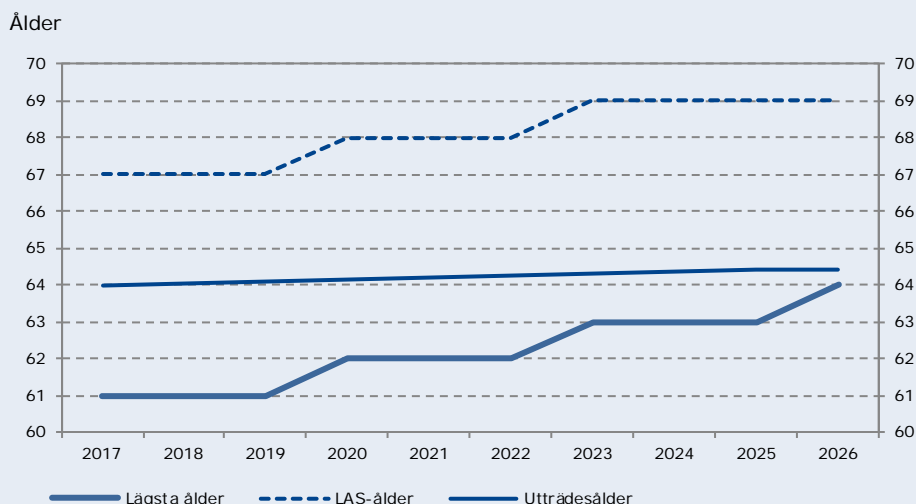
2026

- Lägsta ålder för att ta ut allmän pension höjs från 63 till 64 år.
- Ålder för garantipension knyts till riktåldern.

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

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 (se diagram 8), för att sedan stiga i långsammare takt.

Diagram 8 Pensions- och utträdesålder



Anm. Lägsta ålder och LAS-ålder enligt Pensionsgruppens överenskommelse. Utträdesålder visar Konjunkturinstitutets antagande för hur utträdesåldern från arbetsmarknaden utvecklas.

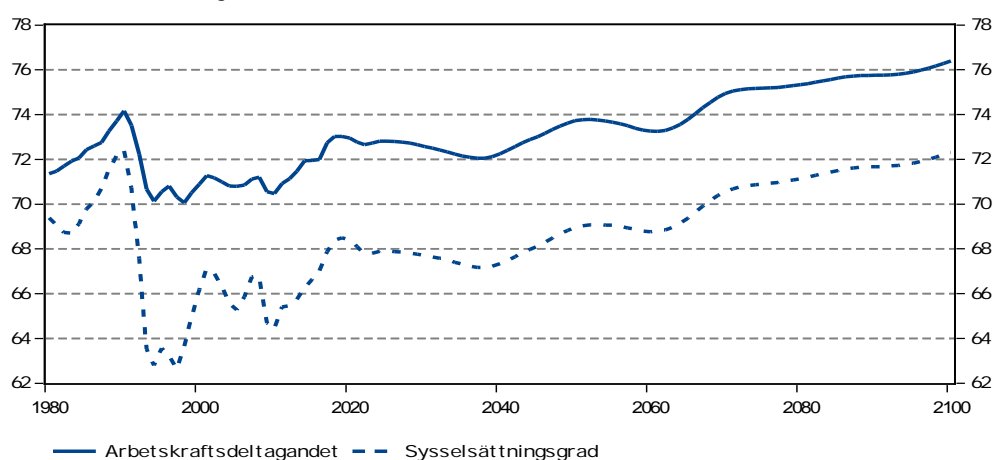
Källa: Konjunkturinstitutet.

STIGANDE ARBETSKRAFTSDELTAGANDE OCH SYSSELSÄTTNINGSGRAD EFTER 2040

Huvudscenariot innebär att arbetskraftsdeltagandet 2040 kommer vara 72 procent, det vill säga marginellt lägre än i dag. Ett ökat arbetskraftsdeltagande bland äldre motverkas fram till 2040 av att gruppen utomeuropeiskt födda med ett lägre arbetskraftsdeltagande växer. Därefter sker en ökning av arbetskraftsdeltagandet, vilket beror på ett fortsatt 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 9).

Diagram 9 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

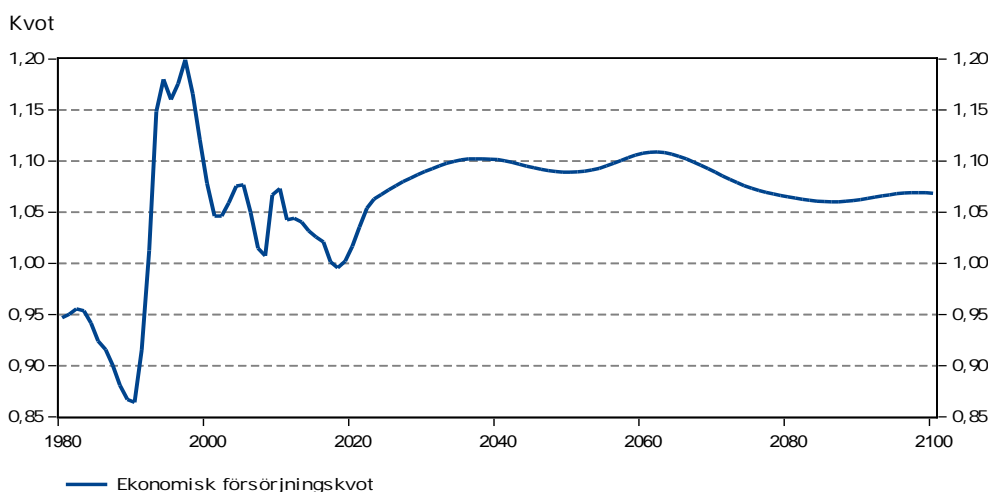
Procent av befolkningen, 15–74 år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Den ekonomiska försörjningskvoten, det vill säga kvoten mellan antalet ej sysselsatta och antalet sysselsatta i befolkningen, stiger fram till 2040. Denna kvot är drygt 1,0 för närvarande, vilket innebär att det finns ungefär lika många som inte är sysselsatta som är sysselsatta. De närmaste åren stiger kvoten relativt snabbt och stabiliseras sedan kring 1,1 under 2030-talet (se diagram 10). Den ekonomiska försörjningskvoten speglar försörjningsbetinget för den förvärvsarbetande befolkningen bättre än den demografiska försörjningskvoten.

Diagram 10 Ekonomisk försörjningskvot



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

LÄNGRE ARBETSLIV GER FLER I ARBETE OCH LÄGRE EKONOMISK FÖRSÖRJNINGSKVOT

Antagandet om beteendeförnyring bland äldre på arbetsmarknaden innebär att arbetskraftsdeltagandet bland åldersgruppen 65–74 år ökar från 16 procent 2016 till 23 procent 2040 och vidare till 40 procent 2100. För åldersgruppen 15–74 år som helhet innebär denna beteendeförändring ca 1 procentenhet högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad 2040 jämfört med utvecklingen vid oförändrad utträdesålder från arbetsmarknaden. År 2100 är effekten av antagandet ca 5 procentenheter högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad. Ett längre arbetsliv bidrar också till en lägre ekonomisk försörjningskvot. Vid konstant utträdesålder hade kvoten stigit till över 1,2 år 2100 i stället för att bli under 1,1 i scenariot.

3.4 Makroekonomin på lång sikt

Den rådande högkonjunkturen förstärks fram till 2019 för att sedan klinga av.³² Makros scenariot från 2023 och framåt bygger på antagandet att ekonomin är i konjunkturell balans. BNP-tillväxten bestäms då av den demografiskt betingade utvecklingen av arbetade timmar och den teknologiska utvecklingen. Tillsammans med kapitalbildningen ger detta den aggregerade produktivitetstillväxten.³³

NÅGOT LÄGRE PRODUKTIVITETSTILLVÄXT PÅ LÅNG SIKT

Produktivitetstillväxten fram till och med 2040 antas bli något lägre än det historiska genomsnittet, se tabell 1. Anledningen är bland annat att sammansättningen av det som efterfrågas och produceras skiftar i riktning mot branscher där produktivitetstill-

³² Se Konjunkturinstitutet (2017a).

³³ Konjunkturinstitutets makroekonomiska modell KAVEL används för att beräkna försörjningsbalansens utveckling. KAVEL beskrivs närmare i "Appendix 1: Fördjupad beskrivning av det makroekonomiska scenariot" i Konjunkturinstitutet (2016b).

växten är lägre, i takt med att nettoexporten minskar som andel av BNP. Bortom 2040 ökar produktiviteten i ekonomin som helhet något snabbare, men når inte upp till den historiskt genomsnittliga tillväxttakten.

Tabell 1 Arbetade timmar, produktivitet och BNP

Genomsnittlig procentuell förändring

| | 1981–2016 | 2017–2040 | 2041–2100 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Befolkning | 0,5 | 0,8 | 0,4 |
| Arbetskraft | 0,5 | 0,6 | 0,4 |
| Sysselsättning | 0,4 | 0,6 | 0,4 |
| Arbetade timmar | 0,5 | 0,6 | 0,4 |
| Produktivitet | 1,7 | 1,5 | 1,6 |
| BNP, fast pris | 2,3 | 2,1 | 2,0 |
| Hushållens konsumtion | 1,9 | 2,5 | 2,3 |
| Offentlig konsumtion | 1,3 | 1,3 | 0,9 |
| BNP per capita, fast pris | 1,8 | 1,3 | 1,6 |
| BNP, löpande pris | 5,8 | 4,3 | 4,3 |

Anm. Värdena för 2017–2040 och 2041–2100 är beräknade för rapportens huvudscenario.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Fram till 2040 ökar antalet arbetade timmar snabbare än historiskt men befolkningen ökar ännu snabbare. Orsaken är den stora flyktinginvandringen de senaste åren och att nyanlända i genomsnitt arbetar färre timmar. Efter 2040, då befolkningsökningen är lägre, är tillväxten i arbetade timmar lägre än det historiska snittet. Till följd av en relativt låg produktivitetstillväxt bedöms BNP-tillväxten bli lägre fram till 2040 än vad den varit historiskt. Efter 2040 sjunker tillväxttakten ytterligare men då främst på grund av en lägre tillväxt i arbetade timmar.

FÖRSÖRJNINGSBALANSEN STYRS AV DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen bestäms av den demografiska utvecklingen plus den standardökning som beskrivs i avsnitt 3.2. 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 i scenariot.

Den demografiska utvecklingen innebär en förskjutning av befolkningen från en hög andel medelålders, som har hög sparbenägenhet, till äldre som använder sina sparmedel. Detta motiverar ett minskat finansiellt nettosparande gentemot omvärlden. 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 varierar därmed kring en knapp fjärdedel av BNP.

AVKASTNING OCH RÄNTA PÅ FINANSIELLA TILLGÅNGAR OCH SKULDER

I nuläget är ränteläget för både offentlig och privat sektor betydligt lägre än det varit historiskt. Den räntebana som används i beräkningarna bygger på att den nominella räntan gradvis normaliseras till 4,5 procent 2040 och därefter är konstant. 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.

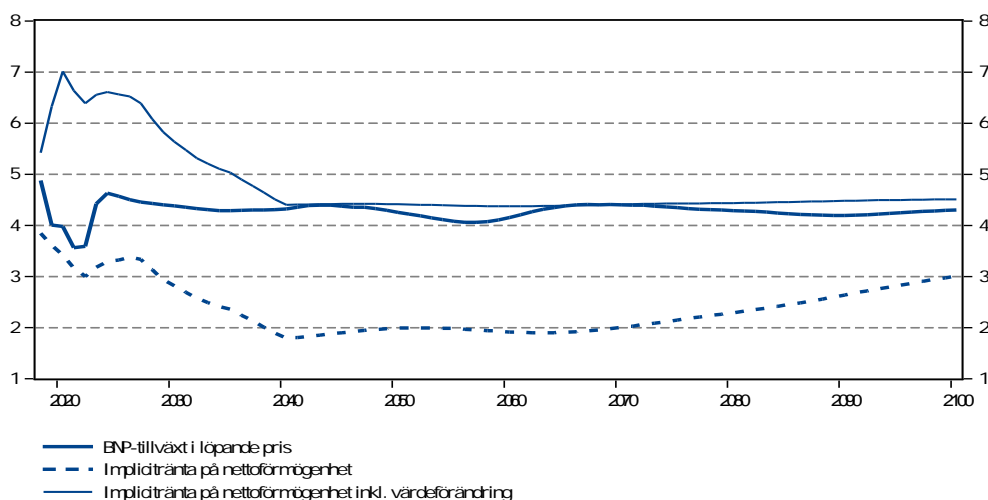
Den årliga avkastningen på räntebärande papper antas vara 4,5 procent, liksom totalavkastningen på aktier. Den del av avkastningen på aktier som utgörs av värdeförändring tillhör den restpost som diskuteras i kapitel 2. Därtill beräknas inflationen vara 2,0 procent på sikt. Det innebär att den reala avkastningen är 2,5 procent på både räntebärande tillgångar och på aktier.

RÄNTE-TILLVÄXTDIFFERENSEN ÄR SVAGT GYNNSAM

I scenariot är BNP-tillväxten högre än implicitavkastningen på offentlig sektors nettoförmögenhet (se diagram 11). Om hänsyn tas till den värdeförändring som antas ske, så att implicitavkastningen inkluderar både kapitalnetto och värdeökning, blir den totala implicitavkastningen på nettoförmögenheten högre än BNP-tillväxten fram till 2040, för att därefter vara endast marginellt högre. Det innebär att räntetillväxtdifferensen är gynnsam för nettoförmögenhetens utveckling.³⁴

Diagram 11 Ränte-tillväxtdifferensen

Procentenheter



Källa: Konjunkturinstitutet.

³⁴ Se vidare faktaboxen "Nettoskuldens utveckling enligt budgetrestriktionen" i kapitel 2 för en förklaring av räntetillväxtdifferensen.

4 Offentliga finanser till 2040

I detta kapitel redovisas resultaten av beräkningarna fram till 2040. Först redovisas utvecklingen för de primära utgifterna såsom offentlig konsumtion, offentliga investeringar och transfereringar till hushållen. De primära utgifterna uppgår till 47,6 procent av BNP 2017. Givet antagandena, som beskrivs i kapitel 3, växer de primära utgifterna till 48,0 procent av BNP 2040. Det är främst konsumtionen som bidrar till att utgifterna växer som andel av BNP. Därefter följer en analys hur de primära inkomsterna utvecklas fram till 2040. I beräkningarna antas oförändrade regler för skatterna. Skattekvoten, det vill säga skatter och avgifter som andel av BNP, är knappt 44 procent 2017 och växer marginellt fram till 2040.

Kapitlet avslutas med en analys av finansiellt sparande och nettoförmögenhetens utveckling fram till 2040. Nettoförmögenheten som andel av BNP stabiliserar sig efter 2030 på en något högre nivå än den är idag. Enligt kriterierna för hållbarhet kan därmed de offentliga finanserna sägas vara hållbara. En stor del av tillgångarna ligger dock i ålderspensionssystemet. Dessa tillgångar kan anses vara knutna till ett framtida pensionsåtagande och är inte avsedda att användas till annat, åtminstone inte vid gällande regelverk.

4.1 Offentlig konsumtion

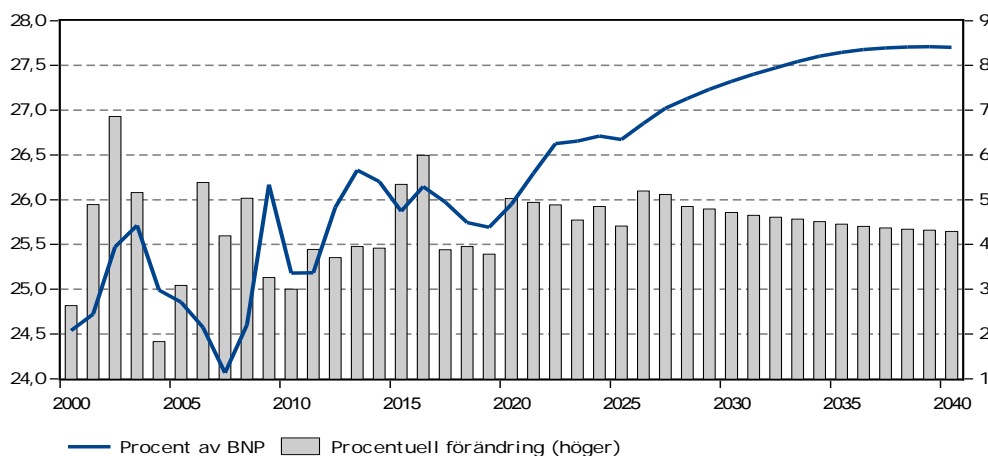
OFFENTLIG KONSUMTION VÄXER SOM ANDEL AV BNP FRAM TILL 2035

Utvecklingen av offentlig konsumtion styrs i hög utsträckning av demografiska och politiska faktorer och är relativt okänslig för konjunktursvängningar. Sedan 2011 har offentlig konsumtion i löpande priser vuxit relativt stabilt med knappt 4 procent per år. Under samma period har dock ekonomin som helhet vuxit relativt långsamt på grund av en lång period av lågkonjunktur, vilket har inneburit att offentlig konsumtion som andel av BNP har ökat.

Under 2015 och 2016 steg tillväxten av utgifterna för offentlig konsumtion särskilt mycket som en följd av det stora antalet asylsökande under framför allt hösten 2015. Samtidigt växte även ekonomin som helhet starkt varför den kraftiga tillväxten i offentlig konsumtion endast syns som en mindre topp under 2016 mätt som andel av BNP (se diagram 12). Därefter har antalet asylsökande varit betydligt färre. Fram till 2020 minskar utgifterna för flyktingmottagandet till historiskt mer normala nivåer när den tillfälliga uppbyggnaden av mottagningsystemet successivt avvecklas. Detta har en dämpande effekt på utvecklingen av de offentliga utgifterna dessa år.

Diagram 12 Offentlig konsumtion

Procent av BNP respektive procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Från 2020 ökar offentlig konsumtion som andel av BNP igen. Utgifterna förändras i takt med hur det demografiska behovet utvecklas, givet de antaganden som redovisades i kapitel 3. När de minskande migrationskostnaderna inte längre dämpar tillväxten efter 2020 ökar tillväxttakten till knappt 5 procent per år fram till 2030 (se diagram 12). Ökningen i offentlig konsumtion drivs av kommunal konsumtion. Det förklaras av en tilltagande efterfrågan på offentligfinansierade välfärdstjänster såsom vård, skola och omsorg när grupperna unga och äldre växer relativt snabbt. Därefter minskar konsumtionstillväxten successivt till ca 4,5 procent per år. Utvecklingen som andel av BNP påverkas dock även av BNP-utvecklingen. BNP-tillväxten, som varit relativt hög sedan 2016, börjar avta 2019 och dämpas ytterligare fram till 2022 när ekonomin går mot konjunkturrell balans. Under dessa år ökar därmed offentlig konsumtion relativt kraftigt som andel av BNP. Därefter ökar BNP-tillväxten något igen och ekonomin växer då i en sådan takt att den konjunkturrella balansen upprätthålls. Totalt sett innebär det att utgifterna för offentlig konsumtion ökar från 26 procent av BNP 2017 till nästan 28 procent 2040.

Stort behov av personaltillskott i kommunsektorn

Den demografiska utvecklingen innebär inte bara finansiella utmaningar för den offentliga sektorn utan även utmaningar vad gäller personalförsörjningen. Rapportens antagande om bibehållen personaltäthet (se avsnitt 3.2) innebär att personalbehovet ökar i takt med det demografiska behovet. En alternativ utveckling är att teknikutvecklingen framöver ökar effektiviteten och att personaltätheten därmed kan minska. En sådan utveckling behöver inte betyda att kostnaderna för offentlig konsumtion blir lägre eftersom kapitalandelen ökar. Denna rapport utgår dock från att personaltätheten bibehålls i produktionen av välfärdstjänsterna, det vill säga, att personalförsörjningen klaras framöver. Det är värt att notera att behovet av personaltillskott är mycket stort fram till 2040.

Den offentliga konsumtionen ökar mellan 2017 och 2040 i volymtermer med 34 procent. Vid en bibehållen personaltäthet innebär det en ökning av antalet offentligt finansierade arbetade timmar med 22 procent. Resterande del av volymökningen möjliggörs via mer och/eller bättre kapital- och insatsvaror i pro-

duktionen. Personalbehovet framöver kan jämföras med ökningen sedan 1993 på 14 procent (se tabell 2). Det innebär även att behovet av arbetade timmar inom offentlig sektor ökar mer än totalt arbetade timmar i ekonomin, som ökar med 13 procent mellan 2017 och 2040. Andelen timmar i ekonomin som är offentligt finansierade ökar med knappt 2 procentenheter fram till och med 2040.

Behovet av personaltillskott framöver är störst inom kommunsektorn. Där behövs ett personaltillskott på 24 procent fram till 2040. Det innebär att i genomsnitt behöver antalet arbetade timmar i kommunsektorn öka med ca 1 procent per år. Behovet är lika stort inom både primärkommunerna och landstingen. Sett till ändamål är behovet av personaltillskott störst inom socialt skydd, vilket främst utgörs av äldreomsorg. Där behövs det ett personaltillskott på 30 procent fram till 2040 för att behålla personaltätheten. Den största ökningen jämfört med historiskt genomsnitt står dock utbildningssektorn för (se tabell 2). Behovet av personaltillskott under 1993–2016 var relativt lågt eftersom antalet unga i befolkningen i stort sett var oförändrat under stor del av denna period. Efter 2012 har dock antalet unga ökat betydligt (se avsnitt 3.1). Det innebär ett markant större behov av personaltillskott framöver om personaltätheten ska bibehållas.

Tabell 2 Personalbehovet för offentligt finansierade tjänster

Procentuell utveckling

| | 1993–2016 | 2017–2040 |
|--|-------------|-------------|
| Offentlig konsumtion, volym | 26,0 | 33,8 |
| Personalbehov | 14,1 | 21,7 |
| <i>Ändamål</i> | | |
| Hälso- och sjukvård | 18,0 | 23,6 |
| Utbildning | 6,6 | 19,1 |
| Socialt skydd | 20,6 | 29,9 |
| Kollektiv konsumtion | 13,8 | 18,1 |
| <i>Delsektor</i> | | |
| Primärkommuner | 12,9 | 23,9 |
| Landsting | 17,9 | 23,6 |
| Kommunsektorn, totalt | 14,6 | 23,8 |
| Staten | 13,1 | 16,6 |
| Arbetade timmar i hela ekonomin | 21,0 | 12,6 |

Anm. Personalbehovet definieras i denna rapport som utvecklingen av offentligt finansierade arbetade timmar enligt det demografiska behovet oberoende av om produktionen sker inom offentlig sektor eller privat näringsliv. Även utvecklingen för 1993–2016 avser personalbehovet enligt det demografiskt betingade behovet. Jämfört med förra årets rapport är personalbehovet för socialt skydd betydligt lägre. Detta beror på att SCB har reviderat den genomsnittliga kostnaden per person för olika åldersgrupper.

4.2 Offentliga investeringar

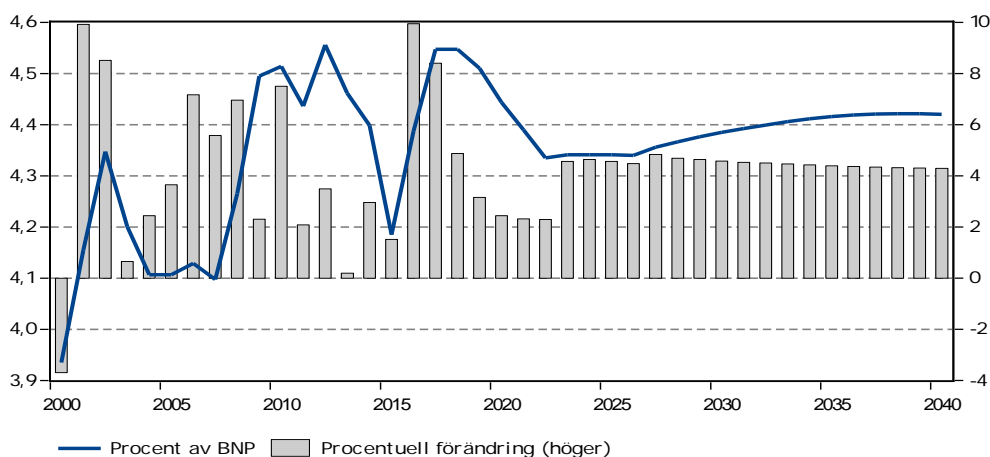
TILLFÄLLIGT HÖGA OFFENTLIGA INVESTERINGAR DÄMPAS FRAMÖVER

De offentliga investeringarna har, i likhet med offentlig konsumtion, ökat kraftigt under 2015 och 2016 och ligger för närvarande på en hög nivå. Den höga tillväxttakten drivs dels av ett stort behov av både nybyggnationer och renoveringar av befintliga anläggningar inom kommunsektorn, dels av ett antal stora infrastrukturprojekt i både staten och kommunerna. De senaste årens tillväxt har även påverkats av den tillfälligt höga flyktinginvandringen under hösten 2015. Efter 2019 dämpas investeringsnivån som andel av BNP fram till mitten av 2020-talet. Dämpningen beror på att flertalet stora infrastrukturprojekt blir klara och att behovet av nybyggnation avtar i takt med att effekterna av det tidigare höga flyktingmottagandet avtar.

Efter mitten av 2020-talet antas kommunsektorns investeringsutgifter följa personalbehovet, det vill säga den demografiskt betingade kommunala konsumtionen.³⁵ Eftersom kommunal konsumtion utgör en växande andel av BNP i framskrivningarna ökar även de kommunala investeringarna något som andel av BNP efter 2020-talet. Statliga investeringar antas öka i takt med BNP eftersom statens åtagande mer har karaktären av kollektiva nyttigheter som ska gagna såväl medborgare som näringsliv. Sammantaget innebär det att de offentliga investeringarna minskar från 4,5 procent av BNP 2017 till 4,3 procent 2025 för att sedan öka till 4,4 procent av BNP 2040 (se diagram 13).

Diagram 13 Offentliga investeringar

Procent av BNP respektive procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

³⁵ I produktionen av välfärdstjänster och kollektiva nyttigheter är byggnader, anläggningar och annan fysisk utrustning ett i många fall nödvändigt komplement till personal. Om behovet av lärare ökar med 10 procent under en viss period, är det rimligt att utgå från att behovet av klassrummysa ökar med 10 procent under samma period. Detta samband är förvisso inte lika tydligt i alla välfärdsverksamheter men ligger ändå till grund för framskrivningarna.

4.3 Offentliga transfereringar till hushåll

De offentliga transfereringarna till hushåll har minskat som andel av BNP sedan 1990-talet och fortsätter att minska från drygt 14 procent 2016 till 12 procent av BNP 2040. Såväl pensionsutbetalningar som övriga sociala transfereringar bidrar till minskningen.

INKOMSTPENSIONERNA VÄXER LÅNGSAMMARE ÄN LÖNERNA

De sociala transfereringarna antas i beräkningarna utvecklas i takt med lönerna så att ersättningsgraden hålls konstant. Detta gäller dock inte nödvändigtvis pensionsutbetalningarna från ålderspensionssystemet. Orsaken är att pensionssystemet konstruerats för att vara långsiktigt finansiellt hållbart. Det innebär att framtida pensionsutbetalningar ska finansieras med framtida avgiftsinbetalningar och den finansiella förmögenheten i pensionssystemet. Om skulderna överstiger tillgångarna i systemet hålls utbetalningarna tillbaka en tid och pensionssystemet stärks. På detta sätt är pensionssystemet hållbart.³⁶

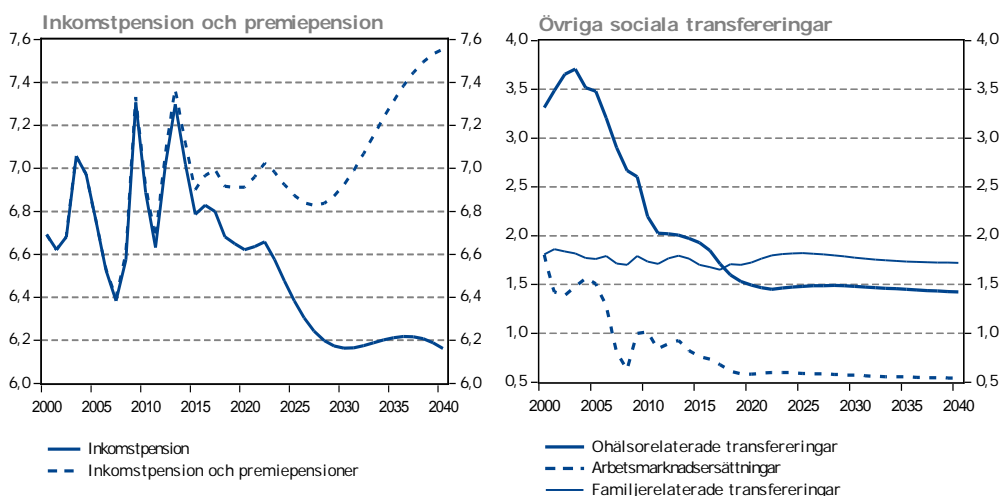
Ersättningsnivån i ålderspensionssystemet, som här definieras som genomsnittliga pensionsutbetalningar per pensionär i förhållande till genomsnittlig lön, sjunker något fram till 2040, vilket bland annat förklaras av den ökande medellivslängden som innebär att pensionssystemet måste finansiera fler levnadsår. Detta trots antagandet om ett föryngrat beteende och ett succesivt längre arbetsliv (se avsnitt 3.3). En ytterligare förklaring till att pensionsutbetalningarna växer långsammare än den genomsnittliga lönen är att en allt mindre del av pensionsutbetalningarna framöver kommer från ålderspensionssystemet. För att få en bild av den genomsnittliga pensionen måste även tjänste- och premiepensionen inkluderas. Då blir ersättningsnivån i stort sett oförändrad framöver.

Utbetalningarna av inkomstpensioner faller som andel av BNP fram till 2040 trots att antalet pensionärer som andel av total befolkning växer (se diagram 14). Detta gäller även inklusive garantipension och bostadstillägg. Om premiepensionerna också inkluderas växer pensionsutbetalningarna däremot snabbare än BNP. Premiepensionerna ingår dock inte i offentlig sektor enligt nationalräkenskaperna.

³⁶ För en mer utförlig beskrivning av pensionssystemet, se "Fallande ersättningsgrad i ålderspensionssystemet" i Konjunkturinstitutet (2017b).

Diagram 14 Pensioner och övriga sociala transfereringar

Procent av BNP



Anm. Inkomstpension är inklusive garantipension och bostadstillägg till pensionärer.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

FÄRRE SJUKA GER LÄGRE SOCIALA TRANSFERERINGAR

Utgifter för övriga sociala transfereringar, det vill säga sociala transfereringar utöver inkomstpensioner, växer något långsammare än BNP de kommande åren för att därefter utgöra en i det närmaste oförändrad andel av BNP. Minskningen i närtid förklaras främst av lägre utgifter för ohälsorelaterade transfereringar (se diagram 14).

De ohälsorelaterade sociala transfereringarna har minskat från nära 4 procent av BNP 2004 till knappt 2 procent av BNP 2016. Det förklaras bland annat av minskade ohälsotal, det vill säga både färre sjukpenningdagar och färre antal personer med sjukersättning. Minskningen de kommande åren förklaras framför allt av att antal personer med sjukersättning fortsätter minska, bland annat till följd av att många fyller 65 år och därmed övergår till ålderspensionssystemet och att inflödet blir lågt.

Arbetsmarknadsersättningarna sjunker också i närtid vilket förklaras av fallande arbetslöshet och lägre utgifter för etableringsersättningar. Antalet personer i etableringsinsatser har ökat de senaste åren men faller tillbaka framöver, då effekterna av den tidigare stora flyktinginvandringen avtar, varför utgifterna också minskar.

4.4 Offentliga inkomster vid oförändrade regler

SKATTEKVOTEN ÄR 44 PROCENT 2040 VID OFÖRÄNDRADE REGLER

Skattekvoten, det vill säga skatter och avgifter som andel av BNP, uppgick till 44 procent 2017. Skattekvoten var som lägst 2011. Att skattekvoten har stigit sedan dess beror delvis på skattehöjningar (bland annat slopande av nedsättningen för arbetsgivaravgifter för unga samt reducering av jobbskatteavdraget). En annan anledning är att även vissa skattebaser utvecklats på ett skattemässigt gynnsamt sätt. Både

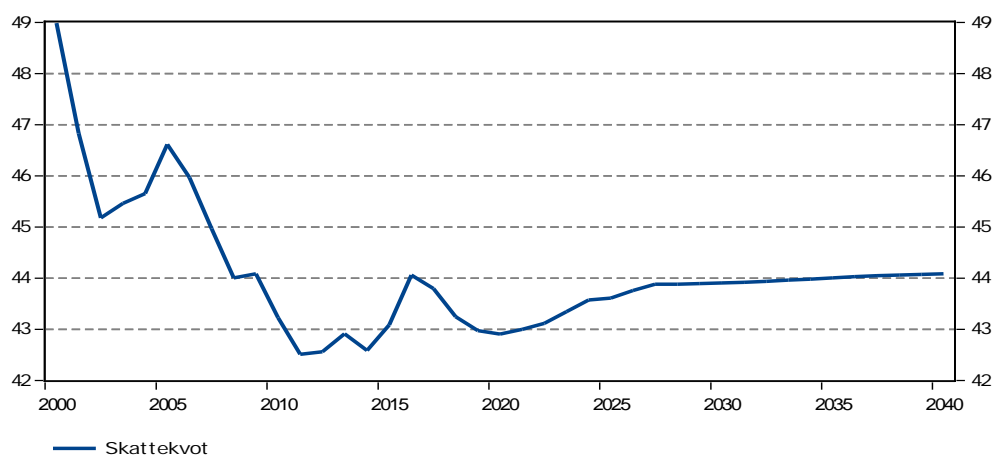
hushållens kapitalinkomster och bolagens beskattningsbara inkomster har varit höga som andel av BNP.

Under 2018 sänks skatterna till följd av regeländringar och skattekvoten faller ner mot 43 procent. Vid oförändrade regler stiger därefter skattekvoten till drygt 44 procent 2040 (se diagram 15).³⁷ Trots att både hushållens kapitalinkomster och bolagens vinster som andel av BNP går tillbaka till historiska nivåer stiger alltså skattekvoten. Detta beror på att hushållens konsumtion och beskattningsbara pensioner växer snabbare än BNP. Att hushållens konsumtion stiger som andel av BNP beror på antaganden i makrosceariot som beskrivs i avsnitt 3.4.

En viktig skattebas är hushållens beskattningsbara inkomst. Den består av löner och beskattningsbara transfereringar så som sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning samt pensioner. Beskattningsbar inkomst som andel av BNP stiger från 47 procent 2017 till närmare 49 procent 2040. Den största delen av den beskattningsbara inkomsten är lönesumman. Eftersom den utvecklas i takt med BNP i det makroekonomiska scenariot, är löneskatternas bidrag till skattekvoten oförändrade över tiden i scenarioräkningarna.³⁸ De beskattningsbara transfereringarna exklusive pensioner utvecklas nästan i takt med BNP (se avsnitt 4.3). Tillväxten i beskattningsbar inkomst påverkas även av hur pensionsutbetalningarna utvecklas. Mätt som andel av BNP stiger de något till och med 2040 (se avsnitt 4.3).

Diagram 15 Skattekvot vid oförändrade skatteregler

Skatter och avgifter som procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

³⁷ I hållbarhetsrapporten utgår beräkningarna från skattereglerna 2018. Därefter antas oförändrade regler. Den av Konjunkturinstitutet inlagda finanspolitik på skatter som finns i Konjunkturläget, se Konjunkturinstitutet (2017a), finns inte med i hållbarhetsberäkningarna.

³⁸ Timlönen stiger i takt med BNP i scenarioräkningarna.

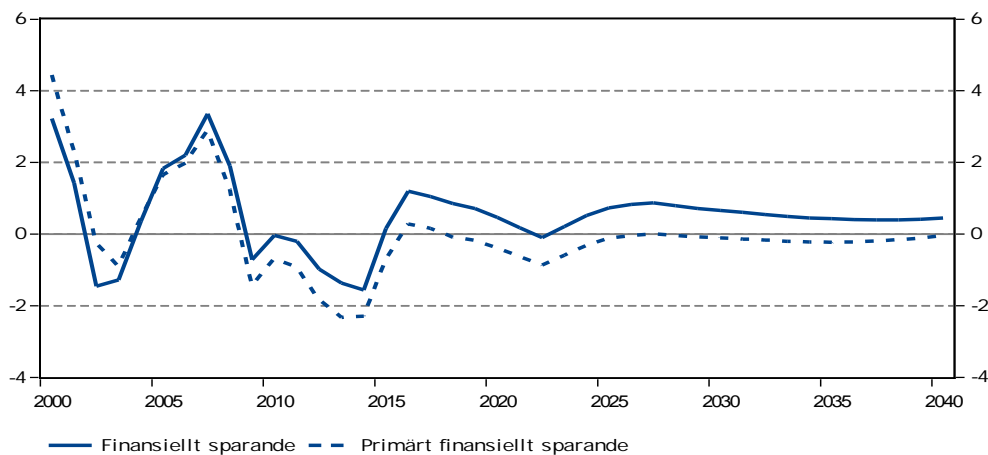
4.5 Primärt och finansiellt sparande

Det primära finansiella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och kapitalutgifter, är positivt 2016 och 2017 (se diagram 16). Det primära finansiella sparandet minskar därefter och blir negativt. Detta följer av att de primära utgifterna, som till största delen består av konsumtion, växer snabbare än de primära inkomsterna. Framskrivningen av de primära utgifterna bygger på bibehållet välfärdsåtagande, medan framskrivningen av de primära inkomsterna, som framför allt är skatter, bygger på oförändrade regler. Vid oförändrade skatteregler kan alltså offentlig sektor inte fullt ut täcka för de stigande kostnaderna för de relativt snabbt stigande primära utgifterna som följer av antagandet om bibehållet åtagande i välfärdstjänsterna.

Det finansiella sparandet är dock positivt även efter att det primära finansiella sparandet blivit negativt eftersom kapitalnettot är positivt. I scenariot normaliseras ränteläget fram till 2040, det vill säga räntorna stiger fram till 2040. Tack vare ett positivt finansiellt sparande faller bruttoskulden som andel av BNP. Den fallande bruttoskulden gör att tillväxten för ränteutgifterna blir lägre jämfört med om bruttoskulden inte skulle falla. Kapitalnettot fortsätter därför att vara positivt.

Diagram 16 Primärt och finansiellt sparande i offentlig sektor vid oförändrade skatter

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Att det primära finansiella sparandet faller som andel av BNP fram till 2023 beror på att de primära inkomsterna som andel av BNP i stort sett ligger still vid oförändrade skatteregler medan de primära utgifterna som andel av BNP stiger kraftigt. Att de primära utgifterna stiger kraftigt beror framför allt på utvecklingen i offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Fram till nu har dessa ökat kraftigt men uppgången dämpas de närmaste åren (se avsnitt 4.1 och 4.2). Primära utgifter var 47,6 procent av BNP 2017 och faller till 47,0 år 2019. Därefter växer återigen de primära utgifterna snabbare än BNP och når 47,8 procent av BNP 2023.

POSITIVT SPARANDE I ÅLDERSPENSIONSSYSTEMET OCH UNDERSKOTT I STATEN

I ålderspensionssystemet byggs tillgångarna upp genom att avgiftsinkomsterna växer snabbare än utgifterna.³⁹ Detta gör att kapitalnettot stiger från ca 0,6 till nästan 1 procent av BNP år 2040. Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet går därmed upp mot 1 procent av BNP bortåt 2040. Det är det höga finansiella sparandet i ålderspensionssystemet som gör att finansiellt sparande i offentlig sektor är positivt. Tillgångarna i ålderspensionssystemet är dock enbart avsedda för framtida pensionsutbetalningar.

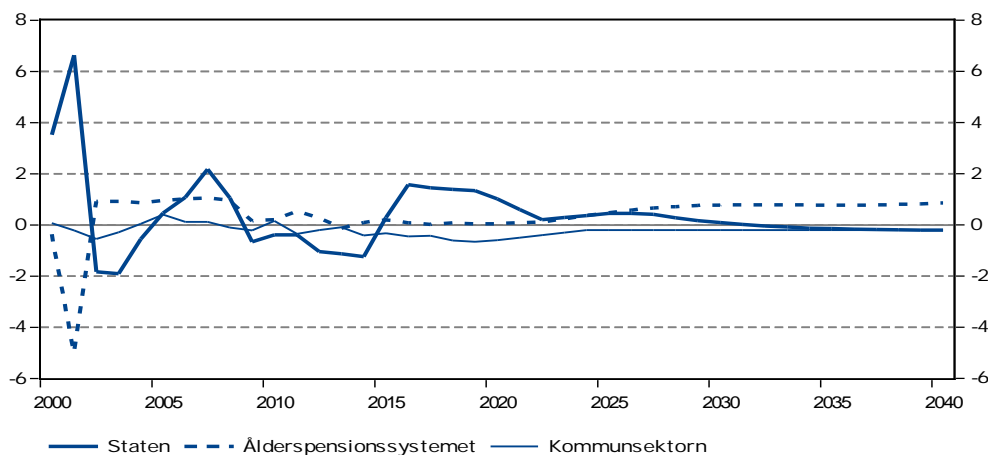
Enligt de antaganden som görs i beräkningarna antas kommunernas finansiella sparande vara $-0,2$ procent av BNP. Det finanspolitiska ramverket inkluderar, utöver överskottsmålet och skuldankaret, även kommunsektorn genom det så kallade balanskravet. Det innebär att kommunernas resultat normalt sett inte bör vara negativt. Samtidigt finns ett kompletterande mål om god ekonomisk hushållning i kommunerna. Innebörden av god ekonomisk hushållning är inte helt klar men Konjunkturinstitutet har operationaliserat målet som att kommunsektorns skulder inte ska växa som andel av BNP. Detta kan översättas till ett finansiellt sparande i kommunsektorn på motsvarande $-0,2$ procent av BNP givet förutsedda investeringsnivåer. I scenariot fram till 2040 antas att detta uppnås genom att staten skjuter till statsbidrag så att det finansiella sparandet i kommunsektorn når $-0,2$ procent av BNP. Kommunalskattesatsen lämnas oförändrad på 2018 års nivå.

Eftersom framskrivningarna baseras på antagandet om oförändrade skatteregler krävs det i beräkningarna att staten skjuter till statsbidrag till kommunerna så att personaltäteten kan behållas i den kommunala konsumtionen samtidigt som kommunerna kan uppnå god ekonomisk hushållning. Detta gör att statens finansiella sparande faller som andel av BNP och blir negativ efter 2030.

³⁹ Efter 2040 justeras för uppbyggnaden av tillgångar som sker i ålderspensionssystemet genom att en så kallad gas läggs in i utbetalningen av pension. Se vidare faktarutan "Ålderspensionssystemet överfinansierat på lång sikt vid oförändrade regler" i kapitel 6.

Diagram 17 Finansiellt sparande i delsektorer vid oförändrade skatter

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

4.6 Hållbarheten i de offentliga finanserna till 2040

Ett nödvändigt villkor för långsiktig hållbarhet är att den offentliga sektorns nettoställning som andel av BNP på lång sikt stabiliserar sig (se kapitel 2).

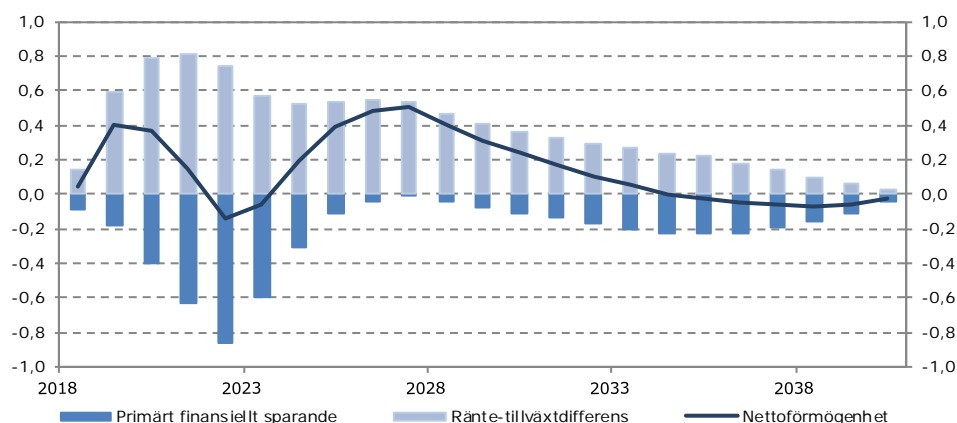
NETTOFÖRMÖGENHETEN STIGER FRAM TILL 2030

Sverige har sedan 2005 en finansiell nettoförmögenhet som 2016 uppgick till 23 procent av BNP. Nettoförmögenheten som andel av BNP fortsätter att växa fram till mitten på 2030-talet för att därefter minska marginellt.

Det primära finansiella sparandet är noll eller negativt under hela perioden. Därmed bidrar inte det primära finansiella sparandet till en växande nettoförmögenhet. Nettoförmögenheten som andel av BNP påverkas även av kapitalnettot, värdeförändringar av stockarna samt BNP-tillväxten. Att nettoförmögenheten som andel av BNP stiger till och med 2030 beror på den samlade effekten av kapitalnettot, BNP-tillväxten och värdeförändringen (se diagram 18), där värdeförändringen spelar den största rollen. Värdeförändringen ingår i ränte-tillväxtdifferensen i diagram 18.

Diagram 18 Dekomponering av utvecklingen av nettoförmögenheten

Bidrag respektive årlig förändring i procentenheter



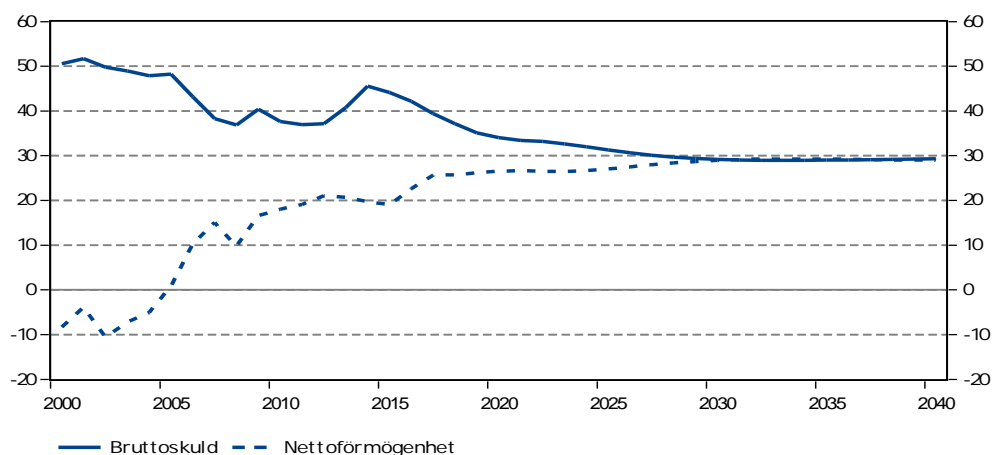
Anm. Ränte-tillväxtdifferensen inkluderar kapitalnetto, värdeförändring av stockar och BNP-tillväxten. Se vidare faktabrutan "Nettoskuldens utveckling enligt budgetrestriktionen" i kapitel 2 för en förklaring av ränte-tillväxtdifferensen.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Som framgår av diagram 19 faller bruttoskulden som andel av BNP till strax under 30 procent, den nedre gränsen för skuldankaret. Orsaken till det är att det finansiella sparandet ligger över överskottsmålet på 1/3 procent av BNP under stora delar av scenariot. Det finansiella sparandet var ca 1 procent av BNP 2017 och uppgår 2040 till 0,5 procent av BNP. Vid ett finansiellt sparande på överskottsmålet, det vill säga 1/3 procent av BNP, skulle bruttoskulden falla till 31 procent 2025 för att 2040 ha stigit till 32 procent av BNP.

Diagram 19 Offentlig sektors bruttoskuld och finansiell nettoförmögenhet

Procent av BNP



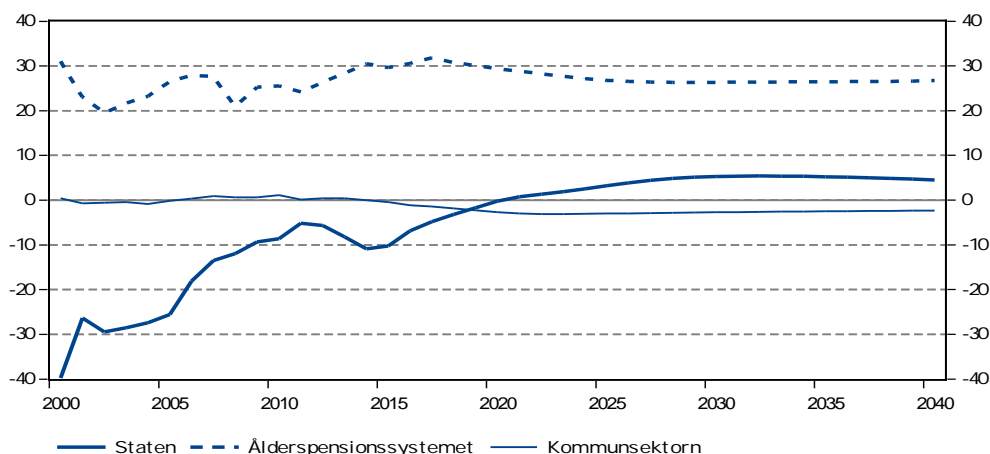
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Som nämnts är det framför allt ålderspensionssystemet som har ett positivt finansiellt sparande och därmed växande tillgångar. Dessa tillgångar är dock knutna till ett pensionsåtagande och är inte avsedda att användas till något annat. Nettoförmögenheten i

staten och kommunerna faller sammantaget något som andel av BNP efter 2030 (se vidare i fördjupningen ”Hållbarheten i kommunsektorns finanser”).

Diagram 20 Nettoförmögenheten i delsektorer vid oförändrade skatter

Procent av BNP



Anm. Kommunerna antas i beräkningarna uppfylla god ekonomisk hushållning så som det definieras av Konjunkturinstitutet (bruttoskulden är konstant som andel av BNP). God ekonomisk hushållning uppnås genom att staten skuter till statsbidrag så att det finansiella sparandet blir -0,2 procent av BNP. Detta förklarar varför kommunernas nettoförmögenhet nästan är konstant som andel av BNP.

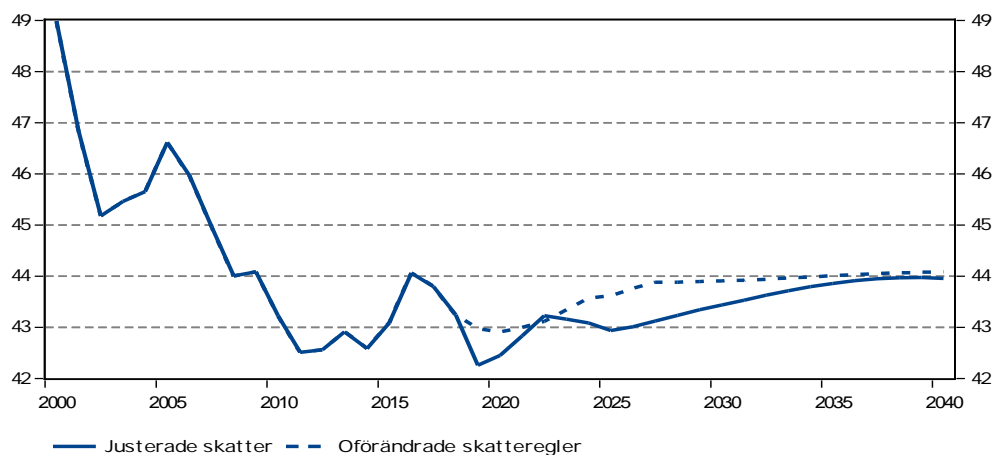
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

BALANS I FINANSIELLT SPARANDE RÄCKER INTE RIKTIGT FÖR ATT HÅLLA NETTOFÖRMÖGENHETEN KONSTANT

Nedan analyseras vad som skulle hända om de offentliga finanserna varje år från och med 2019 var i balans, det vill säga om det finansiella sparandet var noll. Eftersom utgiftssidan är given av de antaganden som har gjorts om bibehållet offentligt åtagande är det endast skatterna som kan justeras i denna simulering. I diagram 21 redovisas skattekvoten, det vill säga skatter och avgifter som andel av BNP, vid oförändrade skatteregler och vid justerade skatter för att nå balans i de offentliga finanserna. Eftersom det finansiella sparandet i offentlig sektor är positivt vid oförändrade skatteregler kan skatten sänkas om det finansiella sparandet ska vara noll procent av BNP. År 2040 är dock skattekvoten uppe på ca 44 procent av BNP, det vill säga nästan samma nivå som vid oförändrade skatteregler. I simuleringen sänks alltså skatterna i början för att höjas mot slutet av den analyserade perioden.

Diagram 21 Skattekvot givet kontinuerlig balans i finansiellt sparande

Skatter och avgifter som procent av BNP



Anm. Diagrammet bygger på framskrivningar i vilka skatterna justeras så att det finansiella sparandet är i balans varje år från och med 2019.

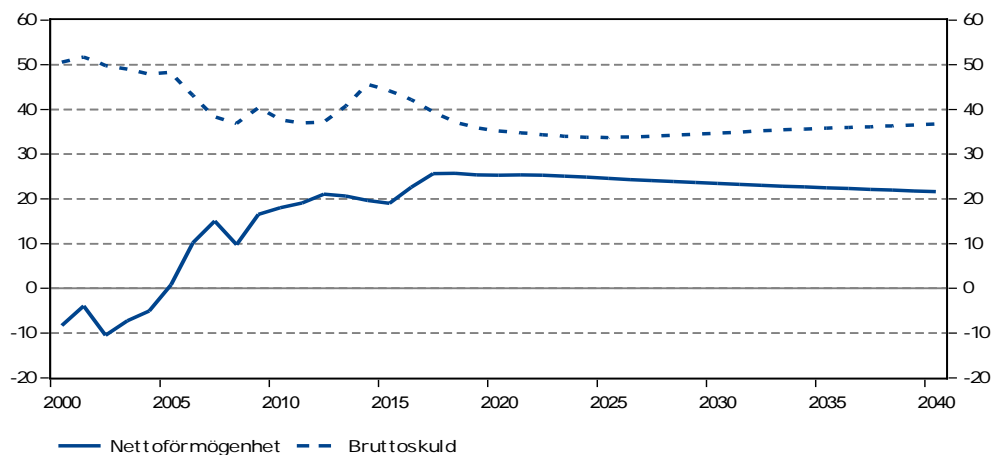
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

I diagram 22 redovisas hur nettoförmögenheten och bruttoskulden för offentlig sektor utvecklas givet kontinuerlig balans i de offentliga finanserna. Nettoförmögenheten som andel av BNP faller från och med 2017, vilket indikerar att balans i finansiellt sparande inte är ett tillräckligt mål för att de offentliga finanserna ska anses uppfylla det långsiktiga hållbarhetskriteriet. Att nettoförmögenheten faller beror på ett mer negativt primärt finansiellt sparande än i scenariot med oförändrade skatter. Vid ett så pass lågt primärt finansiellt sparande växer skuldsättningen och kapitalnettot räcker inte till för att hålla nettoförmögenheten still som andel av BNP.

Bruttoskulden faller ner till 35 procent av BNP 2025 men stiger därefter och närmar sig 40 procent av BNP. Vid balans i de offentliga finanserna närmar sig alltså bruttoskulden den övre gränsen i skuldankaret, medan den når den nedre gränsen för skuldankaret vid oförändrade regler för skatterna.

Diagram 22 Offentliga sektorns nettoförmögenhet och bruttoskuld vid justerade skatter

Procent av BNP



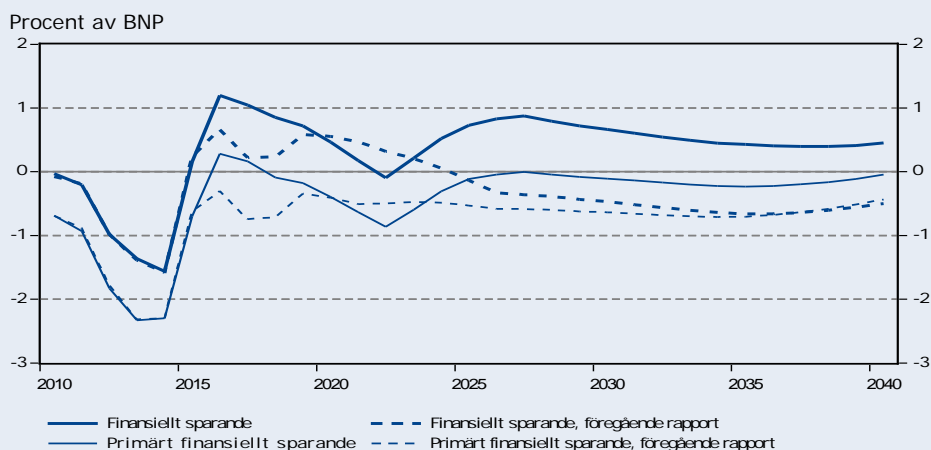
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Förbättrad hållbarhet jämfört med förra årets rapport

I förra årets hållbarhetsrapport minskade det finansiella sparandet från ca 0,7 procent av BNP 2016 till -0,5 procent 2040. Detta gav en nettoförmögenhet som successivt försvagades från ca 20 till 10 procent av BNP under samma tidsperiod. De offentliga finanserna ansågs därmed inte vara långsiktigt hållbara. I årets beräkningar är det finansiella sparandet positivt och nettoförmögenheten växer något snabbare än BNP. Skillnaden förklaras framför allt av lägre utgifter. Som andel av BNP är utgifterna drygt 1 procent lägre 2040 jämfört med förra årets beräkningar. Trots en underfinansierad budgetproposition för 2018 bedöms de offentliga finansernas hållbarhet vara förbättrad.

Utgifterna skiljer sig åt framför allt på grund av olika utgångspunkter för framskrivningarna. De första fem åren av beräkningarna baseras på den prognos som Konjunkturinstitutet publicerar i december varje år. Utvecklingen de första åren är viktiga eftersom ett underskott under dessa år ska finansieras i framtiden. Det för närvarande låga ränteläget innebär dock att betydelsen minskar något då underskott blir mindre kostsamma att finansiera.

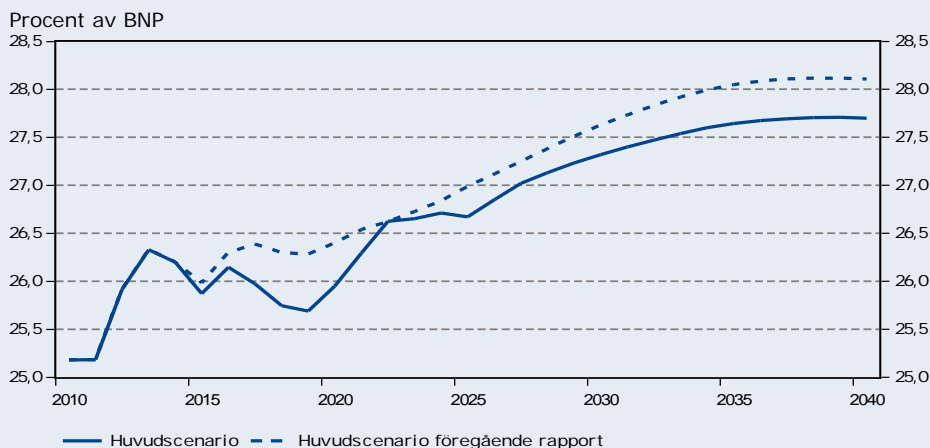
Diagram 23 Finansiellt och primärt finansiellt sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Såväl utfall som prognosen på några års sikt för finansiellt sparande har reviderats upp relativt mycket sedan förra hållbarhetsrapporten. Det beror på ett starkare primärt finansiellt sparande (se diagram 23) och det förklaras i sin tur av lägre utgifter för offentlig konsumtion och transfereringar. Lägre kostnader för flyktingmottagandet förklarar den lägre konsumtionen medan transfereringarna är lägre till följd av färre sjukpenningdagar och färre antal personer med sjukersättning. De lägre utgifterna motverkas dock något av att inkomsterna blir lägre mellan 2018 och 2026. På lite längre sikt förklaras det högre primära finansiella sparandet i årets rapport av lägre offentlig konsumtion som följer av nedrevideringen i närtid samt en reviderad befolkningsprognos (se diagram 24).

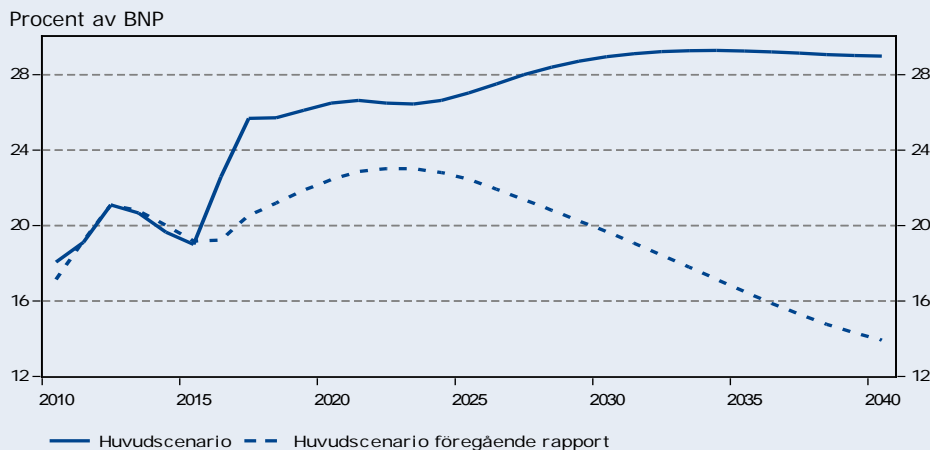
Diagram 24 Offentlig konsumtion



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

I årets rapport antas räntan stiga långsammare än i förra årets rapport. Då Sverige har en nettoförmögenhet är det initialt negativt för kapitalnettot. Nettoförmögenheten är dock högre, framför allt som en följd av reviderat utfall för 2016 (se diagram 25). Det ger sammantaget ett högre kapitalnetto jämfört med förra årets rapport, vilket bidrar till att det finansiella sparande är positivt efter 2022. I förra årets beräkningar var kapitalnettot inte tillräckligt stort för att det finansiella sparandet skulle vara positivt efter 2024. I stället försvagades nettoförmögenheten successivt och därmed också kapitalnettot. Därför blir skillnaden i det finansiella sparandet och nettoförmögenhet relativt stor, trots att primärt finansiellt sparande är på ungefär samma nivå efter 2030.

Diagram 25 Nettoförmögenhet i offentlig sektor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

5 Alternativscenarier

Långsiktiga beräkningar likt de som görs i den här rapporten är behäftade med stor osäkerhet och de antaganden som görs i beräkningarna har stor betydelse vid analysen av den långsiktiga hållbarheten. Därför beräknas även tre ytterligare scenarier med något förändrade antaganden.

I det första alternativscenariot tillåts inte någon standardhöjning i välfärdstjänsterna. I övrigt bygger det på samma antaganden som i huvudscenariot. I de andra två alternativscenarierna beräknas effekterna av en lägre respektive högre jämviktsarbetslöshet. Det första alternativscenariot, utan någon standardhöjning, påverkar de offentliga finanserna främst genom lägre primära utgifter. De andra två alternativscenarierna, med annan jämviktsarbetslöshet, ger en annan sysselsättning som påverkar de offentliga finanserna både genom kostnader för arbetslöshet och genom inkomster från skatter.

INGEN STANDARDHÖJNING

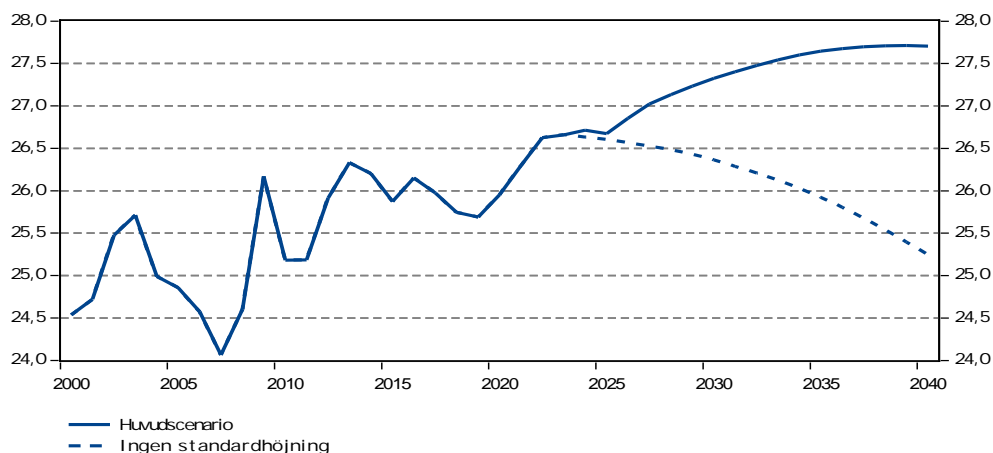
I detta scenario antas offentlig konsumtion endast öka i takt med det demografiskt betingade behovet. Det innebär att brukarna av välfärdstjänster inte längre får ta del av den årliga standardökning på 0,6 procent som uppkommer i huvudscenariot (se avsnitt 3.2). I beräkningarna antas att personaltätheten i offentligt finansierade välfärdstjänster minskar i takt med att produktiviteten ökar. Detta innebär att kostnadsandelarna i offentlig sektor hålls konstanta. Jämfört med huvudscenariot är detta scenario mer jämförbart med regeringens hållbarhetsberäkningar där ingen standardökning antas.⁴⁰

Utan standardhöjning är offentlig konsumtion som andel av BNP lite lägre 2040 jämfört med i dag, och 2,5 procentenheter lägre än i huvudscenariot (se diagram 26). Detta förklaras enbart av volymminskningar i välfärdstjänsterna då BNP är oförändrad jämfört med huvudscenariot. Den lägre konsumtionen dämpar behovet av investeringar i kommunerna som därmed också är något lägre än i huvudscenariot. Att konsumtionen och investeringarna är lägre i offentlig sektor kompenseras av att de är högre i privat sektor. Därmed är antalet timmar i totala ekonomin oförändrade och skatteintäkterna något högre jämfört med huvudscenariot.

⁴⁰ Regeringens antaganden skiljer sig dock något från de antaganden som Konjunkturinstitutet gör i scenariot "Ingen standardhöjning". Regeringen antar en oförändrad personaltäthet men kostnadsandelarna för kapital- och andra insatsvaror sjunker över tiden. I Konjunkturinstitutets beräkningar antas oförändrade kostnadsandelar.

Diagram 26 Offentlig konsumtion

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

FÖRÄNDRAD JÄMVIKTSARBETSLÖSHET

Jämviktsarbetslösheten går inte att observera i data och bedömningarna av den är behäftade med stor osäkerhet.⁴¹ Konjunkturinstitutet bedömer att den demografiska utvecklingen håller upp jämviktsarbetslösheten fram till 2030. En allt större andel utomeuropeiskt födda med i genomsnitt lägre jobbchans påverkar matchningen på arbetsmarknaden negativt. Den relativt stora invandringen de senaste tio åren innebär också att den genomsnittliga vistelsetiden bland utrikes födda har minskat. Utrikes födda har till en början lägre sysselsättningsgrad och en hög andel nyanlända bidrar till att pressa upp jämviktsarbetslösheten fram till 2030. Samtidigt dämpas jämviktsarbetslösheten av att effekterna från finanskrisen, så kallade persistenseffekter⁴², klingar av framöver.

En utmaning på den svenska arbetsmarknaden är att förbättra matchningseffektiviteten, det vill säga hur effektivt företag som söker arbetskraft och arbetssökande lyckas hitta varandra. För att analysera effekterna av såväl en sämre som en bättre matchning på arbetsmarknaden beräknas ett alternativscenario med högre jämviktsarbetslöshet och ett med lägre jämviktsarbetslöshet. Den faktiska arbetslösheten antas bortom 2022 vara densamma som jämviktsarbetslösheten. Scenarierna utgår från samma produktivitet som i huvudscenariot.

I scenariot med **högre jämviktsarbetslöshet** antas en sämre matchningseffektivitet. I närtid är vistelsetidseffekterna större än i huvudscenariot, det vill säga att det tar längre tid för nyanlända att integreras på arbetsmarknaden och nå samma sysselsättningsgrad som övriga utomeuropeiskt födda. Det innebär att jämviktsarbetslösheten stiger kraftigare de närmaste åren jämfört med huvudscenariot (se diagram 27). I detta scenario

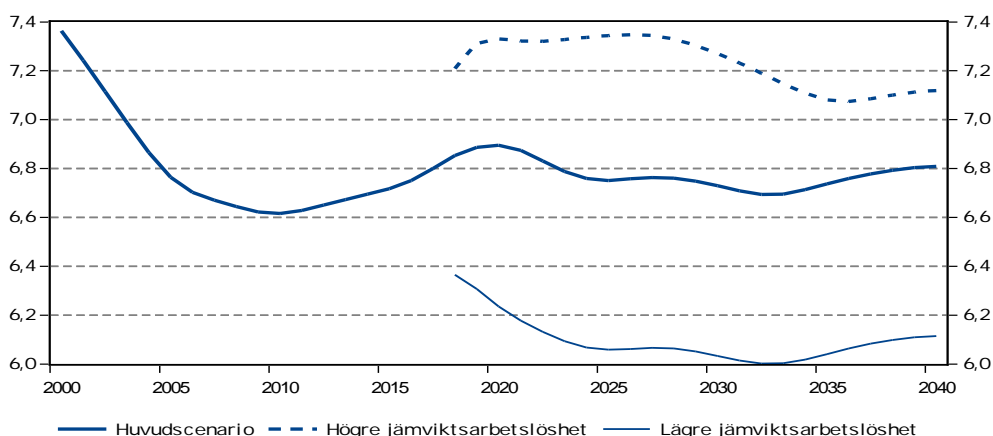
⁴¹ Se Konjunkturinstitutet (2017c) för Konjunkturinstitutets bedömning av jämviktsarbetslösheten.

⁴² Persistenseffekter uppstår när individer blir långtidsarbetslösa eftersom längre tid i arbetslöshet kan innebära förlorat humankapital eller minskad sökaktivitet, vilket minskar jobbchanserna och därmed ökar jämviktsarbetslösheten. Persistenseffekterna är övergående och minskar när långtidsarbetslösa lämnar arbetskraften eller i en högkonjunktur med stark efterfrågan på arbetskraft.

antas också att det inte finns några persistenseffekter kvar från finanskrisen att fasa ut, vilka dämpar jämviktsarbetslösheten i huvudscenariot. Sammantaget ger detta en jämviktsarbetslöshet som 2040 är ca 0,3 procentenheter högre än i huvudscenariot. Detta antagande ger en lägre sysselsättningsgrad och färre arbetade timmar, vilket i sin tur bidrar till en något lägre tillväxt jämfört med huvudscenariot. Den lägre sysselsättningen ger något högre utgifter för transfereringar i form av arbetsmarknadsersättningar och något lägre inkomster från beskattningsbar inkomst. Inkomsterna som andel av BNP är i stort sett de samma som i huvudscenariot.

Diagram 27 Jämviktsarbetslöshet

Procent av arbetskraften



Källa: Konjunkturinstitutet.

I scenariot med **lägre jämviktsarbetslöshet** antas en bättre matchning på arbetsmarknaden jämfört med huvudscenariot. Jämviktsarbetslösheten i detta scenario är i linje med Finansdepartementets bedömning på några års sikt. Skillnaden mot den jämviktsarbetslöshet som Konjunkturinstitutet bedömer i huvudscenariot är ca 0,7 procentenheter 2020 och den antas bestå fram till 2040 (se diagram 27). De realekonomiska effekterna blir de motsatta jämfört med scenariot med en högre jämviktsarbetslöshet.

HÅLLBARHETEN I ALTERNATIVSCENARIERNA

I scenariot utan standardhöjning i offentlig konsumtion sjunker utgifterna för konsumtion som andel av BNP med 0,7 procentenheter mellan 2017 till 2040. I huvudscenariot ökar konsumtionen i stället med nästan 2 procentenheter samma period. De lägre utgifterna, jämfört med huvudscenariot, innebär att det primära sparandet stärks successivt och är positivt redan från och med 2025. Det ger ett finansiellt sparande som 2040 är drygt 4 procent av BNP och en nettoförmögenhet som ökar till drygt 50 procent av BNP (se tabell 3). Det finns därmed utrymme för att sänka skatter och samtidigt uppfylla kriterierna för hållbarhet fram till 2040.

I scenariot med högre jämviktsarbetslöshet är det primära sparandet ännu lite mer negativt som andel av BNP än vad det är i huvudscenariot. Det beror på att utgifterna för transfereringarna nu är högre, samtidigt som skatteintäkterna är lägre. Trots det är det finansiella sparandet positivt fram till 2040. Det är också tillräckligt för att den

finansiella nettoförmögenheten ska vara stabil som andel av BNP fram till 2040 och för att bruttoskulden ska vara förenlig med skuldankarets nivå på 35 procent av BNP. I scenariot med lägre jämviktsarbetslöshet är det primära sparandet positivt från och med 2024 vilket ger en nettoförmögenhet som växer snabbare än BNP. Det finns därmed utrymme för att sänka skatterna.

Tabell 3 Offentliga finanser 2040

Procent av BNP

| | Huvudscenario | Ingen standard-höjning | Högre jämviktsarbetslöshet | Lägre jämviktsarbetslöshet | 2018 |
|-----------------------------|---------------|------------------------|----------------------------|----------------------------|------|
| Primära inkomster | 48,0 | 48,0 | 48,0 | 47,8 | 47,1 |
| Primära utgifter | 48,0 | 45,4 | 48,2 | 47,6 | 47,2 |
| Finansiellt sparande | 0,5 | 4,1 | 0,1 | 0,9 | 0,9 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 29,0 | 53,4 | 25,5 | 34,1 | 25,7 |
| Offentlig bruttoskuld | 29,3 | 4,0 | 32,5 | 24,5 | 37,2 |

Källa: Konjunkturinstitutet.

6 Offentliga finanser efter 2040

I detta kapitel analyseras hållbarheten i de offentliga finanserna på riktigt lång sikt. Rapportens huvudscenario och de tre alternativscenarierna studeras fram till slutåret 2100. Läget i de offentliga finanserna antas därefter vara oförändrat, med ett primärt sparande som en konstant andel av BNP bortom slutåret. Kapitlet inleds med en analys av offentliga utgifter och inkomster efter 2040, det primära sparandet och utvecklingen av de offentligfinansiella stockarna. Utifrån nettoförmögenheten och bruttoskuldens utveckling går det att dra slutsatsen att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara på den här horisonten.

Kapitlet avslutas med en redogörelse för hållbarheten utifrån S2-indikatorn. Denna pekar också på att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara, även om indikatorn bör tolkas med försiktighet. En dekomponering av S2-indikatorn visar att den största delen av åtgärdsutrymmet härrör från ett positivt primärt sparande bortom 2100.

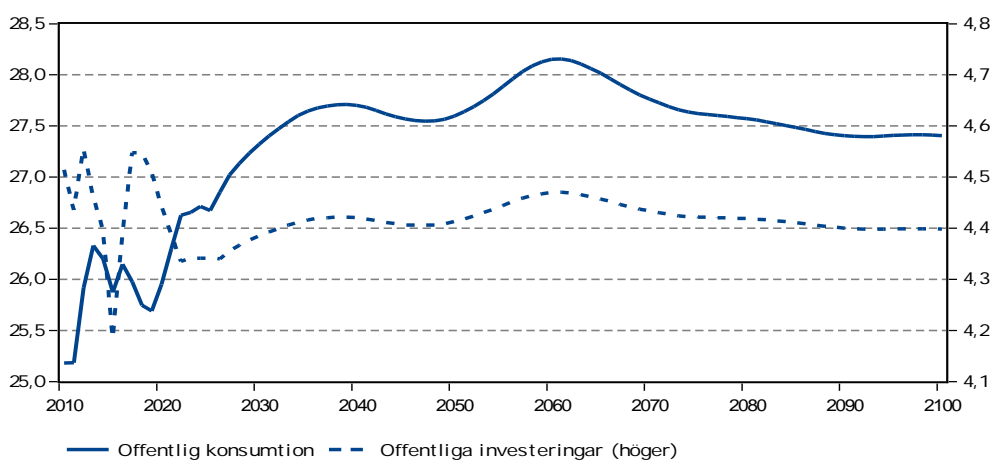
6.1 Offentliga utgifter och inkomster efter 2040

OFFENTLIGA PRIMÄRA UTGIFTER SOM ANDEL AV BNP TOPPAR UNDER 2060-TALET

Efter 2040 följer i huvudscenariot ett decennium där tillväxttakten i offentlig konsumtion är lägre än tillväxttakten i BNP, vilket leder till att offentlig konsumtion minskar som andel av BNP (se diagram 28). Därefter växer offentlig konsumtion som andel av BNP igen och toppar på drygt 28 procent i början av 2060-talet. Toppen sammanfaller med att äldreförsörjningskvoten, det vill säga antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, når en topp. Efter toppen faller offentlig konsumtion som andel av BNP fram till 2100 för att i slutåret vara drygt 27 procent. Även offentliga investeringar som andel av BNP har en liten topp under 2060-talet men ligger relativt still kring 4,4 procent av BNP.

Diagram 28 Offentlig konsumtion och investeringar

Procent av BNP

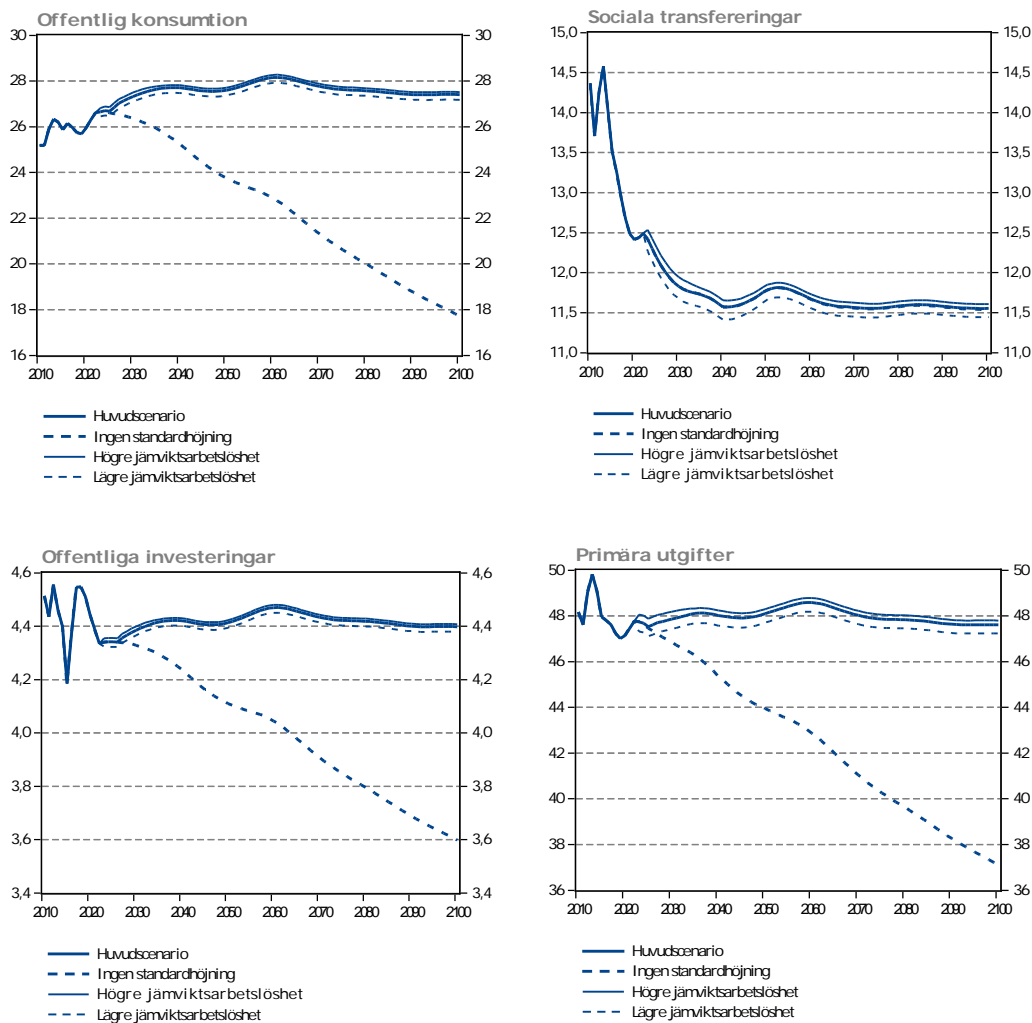


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

I alternativscenariot där offentlig konsumtion endast ökar med det demografiska behovet (ingen standardhöjning) fortsätter offentlig konsumtion att trendmässigt minska som andel av BNP även efter 2040. År 2100 har andelen minskat till endast 18 procent av BNP (se diagram 29).

Diagram 29 Offentliga utgifter i olika scenarier

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

För de två alternativscenarierna med andra nivåer för jämviktsarbetslösheten är offentlig konsumtion och investeringar desamma i *keronor* räknat som i huvudscenariot. Som andel av BNP ser det däremot annorlunda ut eftersom antalet arbetade timmar och BNP är annorlunda. Högre arbetslöshet innebär lägre BNP (och vice versa) vilket resulterar i att offentlig konsumtion och offentliga investeringar som andel av BNP är högre än i huvudscenariot. I scenariot med lägre jämviktsarbetslöshet blir effekten den omvända – offentlig konsumtion och offentliga investeringar som andel av BNP är lägre än i huvudscenariot.

Utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga investeringar sjunker under decenniet efter 2040 för att sedan stiga fram till början av 2060-talet. Efter detta sker en långsam minskning fram till 2100.

Transfereringarna utvecklas i linje med BNP 2040–2100. I alternativscenariot utan standardhöjning i offentlig konsumtion är transfereringarna desamma som i huvudscenariot. I alternativscenarierna med andra nivåer för jämviktsarbetslösheten skiljer sig transfereringarna i kronor åt gentemot huvudscenariot, vilket beror på att nivån på arbetslösheten påverkar transfereringarna för arbetslöshet. Skillnaden i kronor räknat är dock liten och som andel av BNP handlar det om någon tiondels procentenhet. År 2100 är transfereringar som andel av BNP ungefär 11,5 procent i alla fyra scenarier.

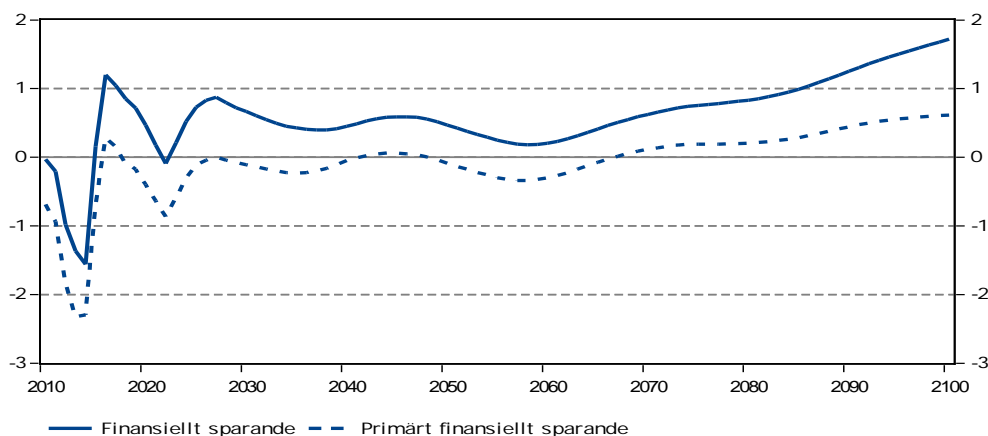
Primära utgifter som andel av BNP toppar i huvudscenariot och i scenarierna med ändrad jämviktsarbetslöshet under början av 2060-talet innan de faller tillbaka. De primära utgifterna som andel av BNP är 2100 knappt 48 procent i scenariot med hög jämviktsarbetslöshet och drygt 47 procent i scenariot med låg jämviktsarbetslöshet, med huvudscenariot däremellan. År 2100 är primära utgifter knappt 0,5 procentenhet lägre än 2040 för respektive scenario. För alternativscenariot utan standardhöjning i offentlig konsumtion faller den primära utgiftskvoten under hela scenariot och är ca 37 procent 2100.

PRIMÄRT FINANSIELLT SPARANDE POSITIVT 2100

Primära inkomster som andel av BNP har i huvudscenariot en svagt stigande trend ända fram till 2100 (se diagram 30). Det primära finansiella sparandet försämras under de två decennier som följer efter 2040, eftersom utgiftskvoten då ökar, och når en botten runt 2060 då det är negativt. Efter det sker en gradvis förbättring av det primära sparandet och 2100 är det positivt med drygt 0,5 procent av BNP.

Diagram 30 Primärt och finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

I alternativscenariot utan standardhöjning i offentlig konsumtion utvecklas de primära inkomsterna enligt samma mönster som i huvudscenariot. Det primära sparandet stiger då succesivt. Det startar med ett överskott på 3 procent av BNP 2040 och fortsätter sedan att stiga under hela scenariot och når 10 procent av BNP 2100.

De två alternativscenarierna med annan jämviktsarbetslöshet följer samma mönster som huvudscenariot. Primära inkomster som andel av BNP har en svagt stigande trend och det primära sparandet är som lägst runt 2060. I scenariot med hög jämviktsarbetslöshet bottnar det primära sparandet på $-0,5$ procent av BNP medan det i scenariot med låg jämviktsarbetslöshet endast är svagt negativt som andel av BNP. Det primära sparandet förbättras sedan fram till 2100 då det är knappt $0,5$ procent av BNP respektive knappt $1,0$ procent. Eftersom offentlig sektor har en nettoförmögenhet hjälper kapitalnettot till att hålla upp det finansiella sparandet så att det är positivt under hela tidshorizonten för huvudscenariot och för scenariot med låg jämviktsarbetslöshet. För scenariot med hög jämviktsarbetslöshet är det finansiella sparandet negativt under 2050- och 2060-talet.

6.2 Hållbarheten i de offentliga finanserna på mycket lång sikt

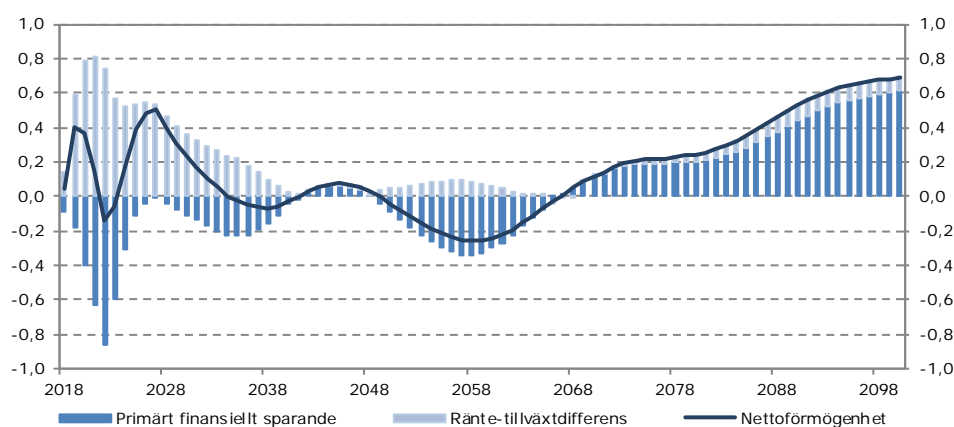
Detta avsnitt belyser först hur bruttoskulden och nettoförmögenheten utvecklas på lång sikt. Sedan analyseras de två indikatorer på långsiktig hållbarhet som diskuterades i avsnitt 2.1, det vill säga S2-indikatorn och S2+-indikatorn.

DE OFFENTLIGFINANSIELLA STOCKARNA HAR EN GYNNSAM UTVECKLING

Nettoförmögenheten som andel av BNP styrs av det primära sparandet, kapitalnettot, värdeförändringar av stockarna samt BNP-tillväxten. Efter 2040 tar effekten av det positiva kapitalnettot och värdeförändringar ut effekten av BNP-tillväxten. Det innebär att det är det primära finansiella sparandet som styr utvecklingen av nettoförmögenheten (se diagram 31). Efter att det primära sparandet blir positivt i slutet av 2060-talet växer nettoförmögenheten och når 40 procent av BNP 2100 (se Diagram 32).

Diagram 31 Dekomponering av utvecklingen av nettoförmögenheten

Bidrag respektive årlig förändring i procentenheter

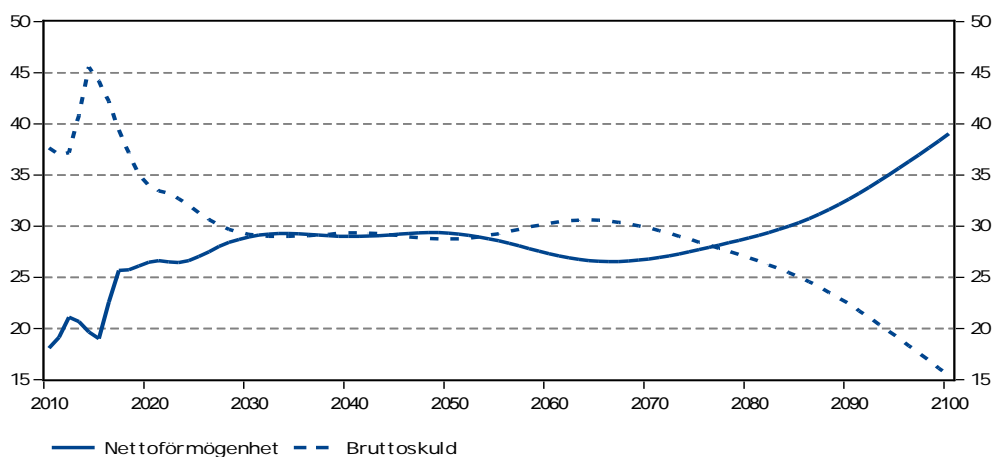


Anm. Ränte-tillväxtdifferensen inkluderar kapitalnetto, värdeförändring av stockar och BNP-tillväxten. Se vidare faktarutan "Nettoskuldens utveckling enligt budgetrestriktionen" i kapitel 2 för en förklaring av ränte-tillväxtdifferensen.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 32 Nettoförmögenhet och bruttoskuld i huvudscenariot

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Efter 2040 ökar bruttoskulden som andel av BNP i huvudscenariot med någon procentenhet fram till början av 2060-talet. Sedan sjunker bruttoskulden och uppgår till 15 procent av BNP 2100. Nettoförmögenheten som andel av BNP är relativt stabil från 2040 till 2080, då den successivt börjar stiga. Det sker alltså ingen stabilisering av stockarna på riktigt lång sikt utan det finansiella läget fortsätter att förbättras under de sista decennierna av scenarioperioden.

I alternativscenariot med hög jämviktsarbetslöshet är utvecklingen av nettoförmögenheten mer modest. Den faller från 26 procent av BNP 2040 med knappt 10 procentenheter fram till 2070-talet. Därefter sker en förbättring fram till 2100 då netto-

förmögenheten är drygt 20 procent av BNP. Bruttoskulden är på samma nivå som andel av BNP 2100 som 2040.

I alternativscenariot med låg jämviktsarbetslöshet ser utvecklingen av de finansiella stockarna mycket gynnsam ut. Bruttoskulden faller under hela perioden efter 2040 och är i slutåret negativ vilket innebär att offentlig sektor inte har några lån. Nettoförmögenheten utvecklas mycket starkt och uppgår 2100 till drygt 60 procent av BNP.

Utvecklingen av de finansiella stockarna ser ännu mer gynnsam ut i alternativscenariot utan standardhöjning. I det scenariot uppgår offentlig sektors nettoförmögenhet till flera hundra procent av BNP 2100.

OFFENTLIGA FINANSER HÅLLBARA ENLIGT S2-INDIKATORN I ALLA FYRA SCENARIER

I tabell 4 redovisas S2-indikatorn för huvudscenariot samt de tre alternativa scenarierna. I alla fyra scenarierna är S2-indikatorn negativ vilket visar att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara enligt detta mått. Givet den stora osäkerhet som finns gällande hur ekonomin kommer att utvecklas fram till 2100 är det olämpligt att göra skarpa tolkningar av S2-indikatorn gällande budgetutrymmet. Indikatorn är likvärdigt användbart verktyg för att få en bild av hållbarheten i de offentliga finanserna i de olika scenarierna.

Tabell 4 S2-indikatorn i olika scenarier

| | Huvud-scenario | Ingen standard-höjning | Högre jämvikts-arbetslöshet | Lägre jämvikts-arbetslöshet |
|--|----------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| (1) Ränta på initial nettoskuld | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| (2) Effekt av primära underskott -2100 | 0,0 | -0,7 | 0,0 | 0,0 |
| (3) Effekt av primära underskott 2101- | -0,5 | -8,8 | -0,4 | -0,7 |
| S2 = (1) + (2) + (3) | -0,6 | -9,53 | -0,4 | -0,8 |
| S2+ | -1,0 | -13,0 | -0,8 | -1,4 |

Anm. S2+ är en justerad S2-indikator som tar hänsyn till vissa skattebaseffekter och anger den procentuella förstärkningen av det primära sparandet som krävs för att generera en S2-indikator som uppgår till noll med år 2100 som slutår för framskrivningen. Notera att avrundningar gör att tabellen inte summerar. Avrundningar gör även att delterm 2 verkar vara densamma i huvudscenariot och alternativscenarierna med olika jämviktsarbetslöshet, trots att det finns små skillnader mellan dem.

Källa: Konjunkturinstitutet.

I huvudscenariot är S2-indikatorn $-0,6$ vilket visar att det finns utrymme för omedelbara och permanenta expansiva åtgärder, till exempel skattesänkningar, på 0,6 procent av BNP utan att den intertemporala budgetrestriktionen bryts. Lejonparten av detta utrymme kommer från att offentlig sektor har ett primärt överskott på 0,6 procent av BNP 2100 som antas bestå i all oändlighet. Överskottet bortom 2100 ger i sig utrymme för att skatterna kan sänkas med 0,5 procent av BNP redan nu (delterm 3). I nuläget har offentlig sektor en finansiell nettoförmögenhet, det vill säga en negativ nettoskuld. Avkastningen på denna står för resterande del av det utrymme som S2-indikatorn påvisar (delterm 1).

Det faktum att så gott som allt utrymme för de expansiva åtgärderna bygger på hur ekonomin antas utvecklas efter 2100 manar till särskilt stor försiktighet. Om S2-indikatorn hade visat ett utrymme för expansiva åtgärder tack vare en initialt stor nettoförmögenhet (delterm 1) hade osäkerheten varit lägre.

I alternativscenariot med högre jämviktsarbetslöshet visar S2-indikatorn att det finns utrymme för expansiva åtgärder men de är mindre än i huvudscenariot. Skillnaden härrör huvudsakligen ifrån att den offentliga sektorns primära överskott bortom år 2100 blir något mindre. Det finns även en liten skillnad mellan huvudscenariot och scenariot med högre jämviktsarbetslöshet som härstammar ifrån effekten av primära underskott fram till 2100 (delterm 2), men effekten är mycket liten.

För alternativscenariot med lägre jämviktsarbetslöshet visar S2-indikatorn att det finns utrymme för expansiva åtgärder på 0,8 procent av BNP. Även i detta fall beror det huvudsakligen på att det finns stora primära överskott i offentlig sektor bortom 2100, vilket bidrar med 0,7 enheter till S2-indikatorn.

I alternativscenariot utan standardhöjning visar S2-indikatorn att det finns ett mycket stort utrymme för expansiva åtgärder. Även i detta fall beror det på stora primära överskott som antas bestå i all oändlighet.

EN DYNAMISK BERÄKNING AV S2-INDIKATORN: "S2+"

Den dynamiska S2-indikatorn, S2+, ger ett ännu större utrymme för expansiva åtgärder än den traditionella S2-indikatorn. I huvudscenariot indikerar S2+ att det finns utrymme för expansiva åtgärder på 1,0 procent av BNP, det vill säga 0,4 procentenheter mer än vad S2-indikatorn ger. S2+-indikatorn är även 0,4–0,6 procentenheter större än respektive S2-indikator i de två alternativscenarierna med ändrad jämviktsarbetslöshet. I scenariot utan standardhöjning är S2+-indikatorn knappt 3,5 procentenheter högre än S2-indikatorn.

Ålderspensionssystemet överfinansierat på lång sikt vid oförändrade regler

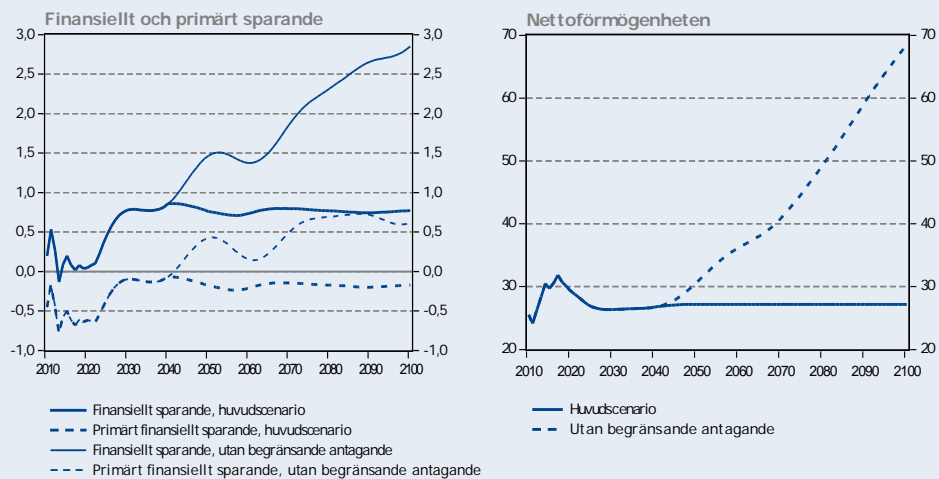
Med oförändrat regelverk gällande ålderspensionen skulle ålderspensionssystemet få ett positivt och tilltagande avgiftsnetto framöver, enligt beräkningar baserade på Pensionsmyndighetens pensionsmodell. Det primära finansiella sparandet i ålderspensionssystemet, som ungefär motsvarar avgiftsnettot, skulle nå knappt 0,5 procent av BNP 2050 (se diagram 33). Det positiva primära sparandet skulle bidra till att den finansiella förmögenheten i ålderspensionssystemet skulle öka. Ett oförändrat regelverk i kombination med antagandet om en totalavkastning på 4,5 procent skulle innebära att nettoförmögenheten i systemet växte till nästan 70 procent av BNP år 2100, vilket kan jämföras med dagens nivå på ca 30 procent (se diagram 33). Samtidigt skulle det finansiella sparandet i systemet stiga till knappt 3 procent av BNP 2100.

Att ålderspensionssystemet skulle utvecklas på detta sätt och ackumulera en så omfattande finansiell förmögenhet framstår som orealistiskt. I framskrivningarna efter 2040 antas därför, i likhet med tidigare hållbarhetsrapporter, att utbetalningarna från ålderspensionssystemet anpassas så att nettoförmögenheten i systemet hålls konstant som andel av BNP. Implicit antas med andra ord att en ”gas” införs i systemet efter 2040, så att överskott används till att höja pensionerna. Detta kan liknas vid det förslag som framkom i 2004 års utredning om utdelning av överskott i ålderspensionssystemet.⁴³ Förslaget innebar att då balans-talet når 1,1 (det vill säga då tillgångarna i systemet överstiger skulderna med 10 procent) delas överskott ut i form av löpande utbetalningar till befintliga pensionärer och ökade pensionsbehållningar till framtida pensionärer.

Antagandet om konstant nettoförmögenhet som andel av BNP i ålderspensionssystemet efter 2040 innebär att det primära finansiella sparandet i genomsnitt är ca 0,6 procent av BNP lägre jämfört med en framskrivning utan detta antagande. För det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är motsvarande skillnad i genomsnitt 1,1 procentenheter. Den finansiella nettoställningen i ålderspensionssystemet permanentas på knappt 30 procent av BNP i stället för att nå nästan 70 procent utan det begränsande antagandet.

I huvudscenariot där en ”gas” införs i ålderspensionssystemet från och med 2040 blir S2-indikatorn $-0,6$ medan den skulle bli $-1,0$ om ingen ”gas” införs. Utan ”gas” skulle alltså skatterna kunna sänkas permanent med ytterligare 0,4 procent av BNP jämfört med i huvudscenariot.

Diagram 33 Finansiellt sparande och nettoförmögenhet i ålderspensionssystemet
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁴³ Se SOU 2004: 105.

Fördjupning: Hållbarheten i kommunsektorns finanser

BERÄKNINGARNA BYGGER PÅ ETT GIVET RESULTAT I KOMMUNSEKTORN

Beräkningarna för huvudscenariot fokuserar på hållbarheten i den offentliga sektorn som helhet. De visar inte på hållbarheten i enskilda delsektorer såsom staten eller kommunsektorn. För att förenkla beräkningarna görs en del antaganden för enskilda delsektorer. Ett centralt antagande är att kommunsektorn antas klara både balanskravet och uppnå god ekonomisk hushållning.

Balanskravet är lagstadgat och innebär att inkomsterna måste överstiga utgifterna. Principen om god ekonomisk hushållning är däremot vagare formulerad. Konjunkturinstitutet definierar god ekonomisk hushållning som att kommunsektorns nettoskuld som andel av BNP ska vara oförändrad över tid. Syftet är att använda en definition som stödjer en långsiktigt hållbar utveckling av de kommunala finanserna. För att nå en oförändrad nettoskuld som andel av BNP beräknas det finansiella sparandet i kommunsektorn behöva uppgå till $-0,2$ procent av BNP. Samtidigt bygger hållbarhetsberäkningarna på antagandet om oförändrade skatteregler vilket innebär att kommunalskattesatsen hålls konstant i dessa beräkningar. Om utgifterna ökar finansieras detta därför genom ökade statsbidrag. Det innebär att om det finansiella sparandet inom kommunsektorn riskerar att bli för lågt vid oförändrade skatteregler ges kostnadstäckning genom ökade statsbidrag. Därför påverkar det statens finanser i stället för kommunsektorns.

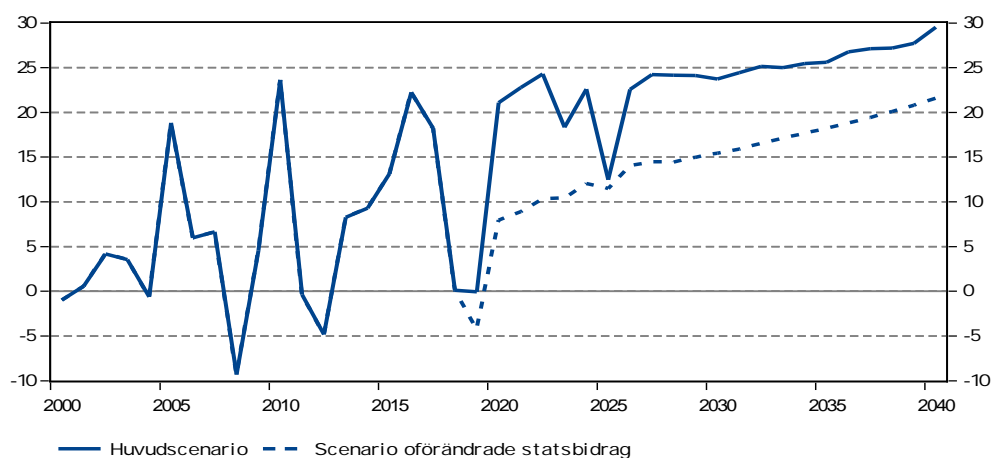
VAD HÄNDER OM ANTAGANDET OM DET GIVNA RESULTATET SLÄPPS?

För att uppnå ett finansiellt sparande i kommunsektorn på $-0,2$ procent av BNP 2040 vid en oförändrad kommunalskattesats behöver statsbidragen ackumulerat öka med 504 miljarder kronor jämfört med 2019 års nivå. Som andel av BNP innebär det en ökning av statsbidragen från drygt 4 procent 2019 till 6 procent 2040. Det motsvarar en ökning med i genomsnitt 24 miljarder kronor per år. En sådan snabb ökning har statsbidragen tidigare endast varit i närheten av några få gånger (se diagram 34). Statsbidragens andel av primära kommunala utgifter ökar i detta scenario från drygt 17 procent 2019 till knappt 24 procent 2040 (se diagram 35).

I den här fördjupningen antas i stället att restriktionen om ett givet resultat på ett finansiellt sparande på $-0,2$ procent av BNP inte gäller och att statsbidragen i stället ökar i en sådan omfattning att de finansierar samma andel av de kommunala utgifterna framöver som för närvarande. Detta antagande påverkar inte beräkningarna för offentlig sektor som helhet utan belyser endast en alternativ finansiering mellan stat och kommun. Det innebär att statsbidragens andel av de primära kommunala utgifterna fortsätter att vara drygt 17 procent framöver (se diagram 35). Statsbidragen skulle då öka med 321 miljarder kronor fram till 2040, det vill säga, i genomsnitt 15 miljarder kronor per år (se diagram 34). Även detta är en hög ökningstakt historiskt sett.

Diagram 34 Statsbidrag, årlig förändring i löpande priser

Miljarder kronor

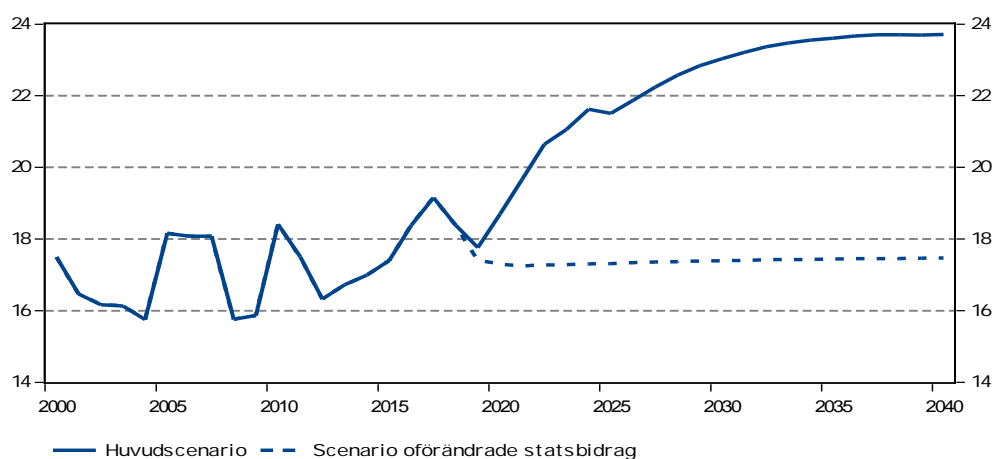


Anm. Statsbidragen i scenariot "oförändrade statsbidrag" antas vara oförändrade som andel av de primära kommunala utgifterna.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 35 Statsbidrag

Procent av primära kommunala utgifter



Anm. Se anmärkning i diagram 34.

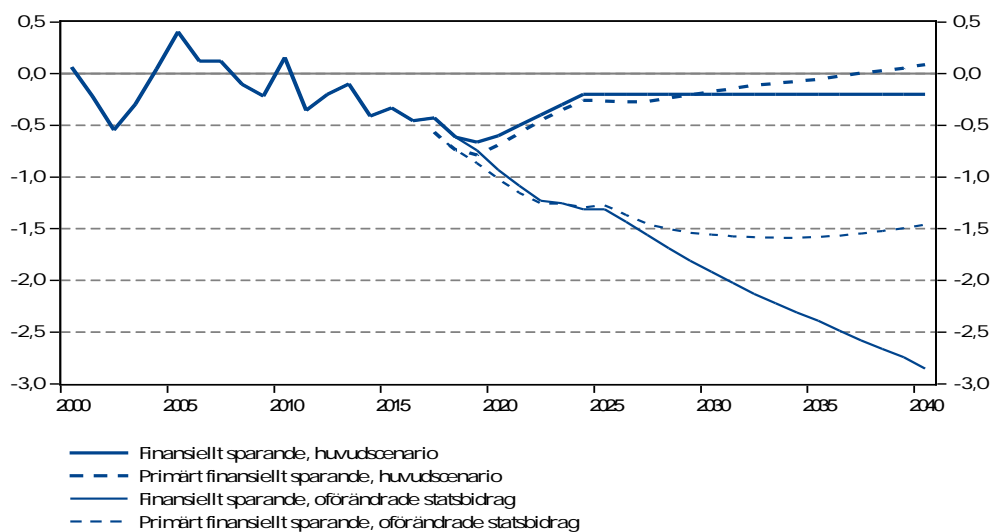
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

DET FINANSIELLA SPARANDET FALLER TILL -2,9 PROCENT AV BNP

Om statsbidragen hålls konstant på drygt 17 procent av de kommunala utgifterna skulle det finansiella sparandet i kommunsektorn försämrats till -2,9 procent av BNP 2040, givet att utgifterna är desamma som i huvudscenariot och i frånvaro av förändringar av det kommunala skatteuttaget. Underskottet i det primära finansiella sparandet blir inte lika stort, -1,5 procent av BNP 2040 (se diagram 36). Skillnaden mellan det primära och det finansiella sparandet är kapitalnettot. Detta försämrats som en följd av den kontinuerliga skulduppbyggnaden som följer av de årliga underskotten i det primära finansiella sparandet.

Diagram 36 Primärt och finansiellt sparande i kommunsektorn

Procent av BNP



Anm. Se anmärkning i diagram 34.

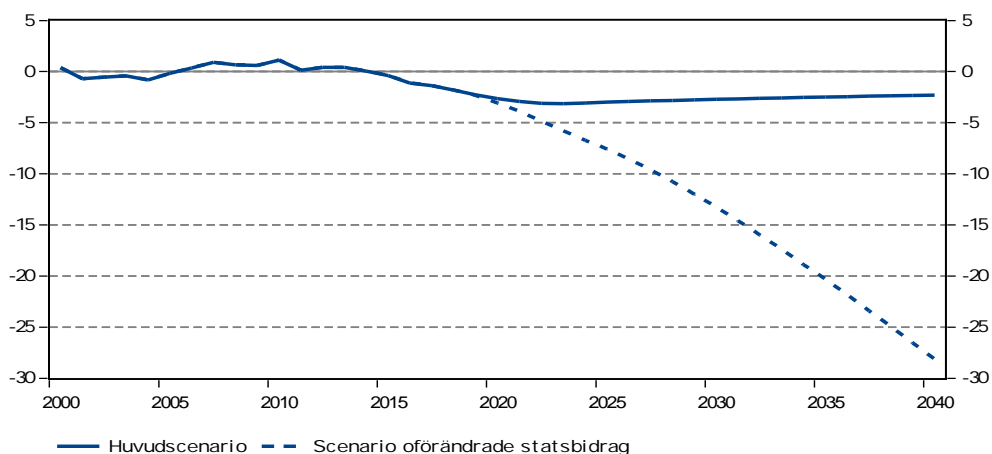
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

NETTOFÖRMÖGENHETEN STABILISERAS INTE UTAN FALLER HELA PERIODEN

Det svagare finansiella sparandet i scenariot med konstant statsbidragsandel resulterar även i att kommunsektorns nettoställning försvagas (se diagram 37). Nettoförmögenheten minskar nu till -28 procent av BNP fram till 2040.

Diagram 37 Nettoförmögenheten i kommunsektorn

Procent av BNP



Anm. Se anmärkning i diagram 34.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Sammantaget visar detta att om utgifterna ökar i en takt som motsvarar bibehållet åtagande för vård, skola och omsorg samtidigt som statsbidragen endast finansierar den nuvarande andelen av de kommunala utgifterna och kommunalskatten hålls oför-

ändrad kommer god ekonomisk hushållning, såsom Konjunkturinstitutet definierar det, inte att uppfyllas. Kommunsektorn kommer dessutom ha både växande årliga underskott i det finansiella sparandet och en accelererande nettoskuld att hantera.

STORA KOMMUNALA SKATTEHÖJNINGAR VID OFÖRÄNDRADE STATSBI DRAG

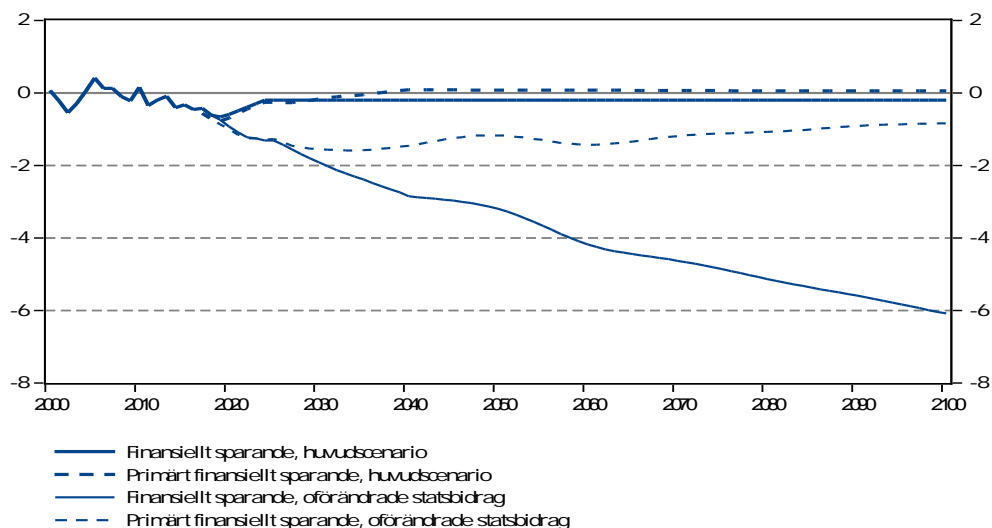
En höjning av kommunalskattesatsen bidrar till ett högre finansiellt sparande genom högre inkomster, allt annat lika. Om statsbidragen utgör en konstant andel av de primära kommunala utgifterna och kommunsektorn samtidigt vill uppnå ett finansiellt sparande på $-0,2$ procent av BNP, så att nettoskulden stabiliseras på sikt, måste kommunalskattesatsen höjas med 3 kronor och 18 öre fram till 2040. Det motsvarar en ökning med 15 öre per år. Det är en i ett historiskt perspektiv mycket snabb uppgång.

DET DEMOGRAFISKA TRYCKET PÅ UTGIFTERNA MINSKAR EFTER 2040

Det demografiska trycket är för närvarande mycket högt men avtar från mitten av 2020-talet fram till 2040. Antagandena om att statsbidragen utgör en konstant andel av de primära kommunala utgifterna samt att kommunalskattesatsen är oförändrad över tid innebär att det primära finansiella sparandet i kommunsektorn minskar fram till mitten av 2020-talet i scenariot. Efter 2040 utvecklas de primära inkomsterna något bättre än utgifterna i scenariot. Det innebär att från 2040 förbättras det primära finansiella sparandet från ett underskott på $-1,5$ procent av BNP 2040 till ett underskott på $-0,8$ procent av BNP år 2100. Detta är dock inte tillräckligt för att stabilisera nettoskulden som andel av BNP, vilket innebär att räntekostnaderna fortsätter att öka och det finansiella sparandet försämras därför successivt fram till 2100.

Diagram 38 Finansiellt sparande i kommunsektorn

Procent av BNP



Anm. Se diagram diagram 34.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Referenser

- Carlin, W. och D. Soskice (2006), *Macroeconomics – Imperfections, institutions and policies*, Oxford University Press, Oxford.
- Europeiska kommissionen (2016), ”Debt sustainability monitor 2016”, Institutional Papers 47, Europeiska kommissionen.
- Finansdepartementet (2010), Utvärdering av överskottsmålet, departementspromemoria, Ds 2010:4.
- Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk Finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2011.
- Finanspolitiska rådet (2012), *Svensk Finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2012.
- Frycklund, J. (2011), ”Stabilisering av nettoförmögenhet”, *Ekonomisk Debatt*, årgång 39, nr 6, sid. 55–59.
- Hagist, C., S. Moog och B. Raffelüschen (2012), ”A generational accounting analysis of Sweden”, *Studier i finanspolitik* 2012/1, Finanspolitiska rådet.
- Konjunkturinstitutet (2008), ”Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankeram”, Specialstudie 16.
- Konjunkturinstitutet (2011), ”Strukturell utveckling av arbetskostnad och priser i den svenska ekonomin”, Working paper 106.
- Konjunkturinstitutet (2012), ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”, Specialstudie 29.
- Konjunkturinstitutet (2014a), ”Den offentliga sektorns skulder och finansiella tillgångar”, *Studier i finanspolitik* 2014/4, Finanspolitiska rådet.
- Konjunkturinstitutet (2014b), ”Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande? – Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna”, Specialstudie 39.
- Konjunkturinstitutet (2015), ”Hållbarhetsrapport 2015 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 43.
- Konjunkturinstitutet (2016a), *Konjunkturläget* december 2016, Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2016b), ”Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 47.
- Konjunkturinstitutet (2017a), *Konjunkturläget* december 2017, Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2017b), ”Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 54.
- Konjunkturinstitutet (2017c), *Lönebildningsrapporten* 2017, Konjunkturinstitutet.
- Pensionsmyndigheten (2017), ”Medelpensioneringsålder och utträdesålder, m.m.”, Pensionsmyndigheten.

Riksrevisionen (2017), ”Statens bolagsinnehav - Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet”, Granskningsrapport RiR 2017:1.

SNS (2012), Konjunkturrådets rapport 2012, Enkla regler, svåra tider - behöver stabiliseringspolitiken förändras?, SNS Förlag.

SOU 2004:105, *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet*.

SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen.

SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015*, betänkande av Långtidsutredningen.

SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmålet*, betänkande av Överskottsmålskommittén.

Appendix: Nyckelvariabler

Tabell 5 Huvudscenario

Procent av BNP

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2070 | 2100 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Primära utgifter | 47,6 | 47,1 | 47,9 | 48,0 | 48,0 | 47,6 |
| Offentlig konsumtion | 26,0 | 26,0 | 27,3 | 27,7 | 27,8 | 27,4 |
| Investeringar | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Inkomstpensioner | 6,4 | 6,2 | 5,7 | 5,7 | 5,8 | 5,9 |
| Sociala transferingar (exkl pensioner) | 6,6 | 6,2 | 6,1 | 5,9 | 5,7 | 5,6 |
| Vid oförändrade skatter | | | | | | |
| Primära inkomster | 47,8 | 46,7 | 47,7 | 48,0 | 48,1 | 48,2 |
| varav skatter och avgifter | 43,8 | 42,9 | 43,9 | 44,1 | 44,2 | 44,3 |
| Primärt finansiellt sparande | 0,2 | -0,4 | -0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,6 |
| Kapitalinkomster, netto | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,5 | 0,5 | 1,1 |
| Finansiellt sparande | 1,0 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 1,7 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 25,7 | 26,5 | 28,9 | 29,0 | 26,8 | 39,0 |
| Offentlig bruttoskuld | 39,4 | 34,0 | 29,2 | 29,3 | 29,8 | 15,4 |
| Vid justerade skatter | | | | | | |
| Primära inkomster | 47,8 | 46,3 | 47,3 | 47,8 | 47,9 | 47,5 |
| varav skatter och avgifter | 43,8 | 42,4 | 43,4 | 44,0 | 44,0 | 43,6 |
| Primärt finansiellt sparande | 0,2 | -0,9 | -0,6 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Kapitalinkomster, netto | 0,9 | 0,9 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Finansiellt sparande | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 25,7 | 25,3 | 23,4 | 21,6 | 17,6 | 15,0 |
| Offentlig bruttoskuld | 39,4 | 35,2 | 34,7 | 36,7 | 39,0 | 39,3 |

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 6 Ingen standardhöjning

Procent av BNP

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2070 | 2100 |
|--|------|------|------|------|--------|--------|
| Primära utgifter | 47,6 | 47,1 | 46,8 | 45,4 | 41,0 | 37,1 |
| Offentlig konsumtion | 26,0 | 26,0 | 26,4 | 25,2 | 21,3 | 17,7 |
| Investeringar | 4,5 | 4,4 | 4,3 | 4,2 | 3,9 | 3,6 |
| Inkomstpensioner | 6,4 | 6,2 | 5,7 | 5,7 | 5,8 | 5,9 |
| Sociala transferingar (exkl pensioner) | 6,6 | 6,2 | 6,1 | 5,9 | 5,7 | 5,6 |
| Vid oförändrade skatter | | | | | | |
| Primära inkomster | 47,8 | 46,7 | 47,8 | 48,0 | 47,9 | 47,4 |
| varav skatter och avgifter | 43,8 | 42,9 | 44,0 | 44,2 | 44,3 | 43,9 |
| Primärt finansiellt sparande | 0,2 | -0,4 | 1,0 | 2,6 | 6,9 | 10,3 |
| Kapitalinkomster, netto | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,5 | 8,5 | 21,7 |
| Finansiellt sparande | 1,0 | 0,5 | 1,9 | 4,1 | 15,3 | 32,0 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 25,7 | 26,5 | 32,9 | 53,4 | 210,0 | 509,3 |
| Offentlig bruttoskuld | 39,4 | 34,0 | 24,9 | 4,0 | -156,0 | -458,9 |
| Vid justerade skatter | | | | | | |
| Primära inkomster | 47,8 | 46,3 | 46,3 | 45,2 | 40,9 | 37,0 |
| varav skatter och avgifter | 43,8 | 42,4 | 42,4 | 41,4 | 37,3 | 33,5 |
| Primärt finansiellt sparande | 0,2 | -0,9 | -0,6 | -0,2 | -0,2 | -0,1 |
| Kapitalinkomster, netto | 0,9 | 0,9 | 0,6 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Finansiellt sparande | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 25,7 | 25,3 | 23,4 | 21,5 | 17,0 | 14,0 |
| Offentlig bruttoskuld | 39,4 | 35,2 | 34,3 | 35,8 | 36,9 | 36,4 |

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 7 Hög jämviktsarbetslöshet

Procent av BNP

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2070 | 2100 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Primära utgifter | 47,6 | 47,1 | 48,2 | 48,2 | 48,2 | 47,8 |
| Offentlig konsumtion | 26,0 | 26,0 | 27,5 | 27,8 | 27,9 | 27,5 |
| Investeringar | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Inkomstpensioner | 6,4 | 6,2 | 5,8 | 5,7 | 5,9 | 5,9 |
| Sociala transferingar (exkl pensioner) | 6,6 | 6,2 | 6,2 | 5,9 | 5,8 | 5,7 |
| Vid oförändrade skatter | | | | | | |
| Primära inkomster | 47,8 | 46,7 | 47,9 | 48,0 | 48,1 | 48,2 |
| varav skatter och avgifter | 43,8 | 42,9 | 44,0 | 44,1 | 44,2 | 44,3 |
| Primärt finansiellt sparande | 0,2 | -0,4 | -0,3 | -0,3 | -0,1 | 0,4 |
| Kapitalinkomster, netto | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 0,1 | 0,3 |
| Finansiellt sparande | 1,0 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,8 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 25,7 | 26,5 | 27,3 | 25,5 | 16,4 | 21,4 |
| Offentlig bruttoskuld | 39,4 | 34,0 | 30,8 | 32,5 | 39,7 | 32,6 |
| Vid justerade skatter | | | | | | |
| Primära inkomster | 47,8 | 46,3 | 47,6 | 48,1 | 48,1 | 47,7 |
| varav skatter och avgifter | 43,8 | 42,4 | 43,7 | 44,2 | 44,2 | 43,8 |
| Primärt finansiellt sparande | 0,2 | -0,9 | -0,6 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Kapitalinkomster, netto | 0,9 | 0,9 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Finansiellt sparande | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 25,7 | 25,3 | 23,6 | 21,6 | 17,5 | 14,9 |
| Offentlig bruttoskuld | 39,4 | 35,2 | 34,6 | 36,4 | 38,7 | 39,0 |

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 8 Låg jämviktsarbetslöshet

Procent av BNP

| | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2070 | 2100 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Primära utgifter | 47,6 | 47,1 | 47,4 | 47,6 | 47,6 | 47,2 |
| Offentlig konsumtion | 26,0 | 26,0 | 27,1 | 27,5 | 27,5 | 27,2 |
| Investeringar | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Inkomstpensioner | 6,4 | 6,2 | 5,7 | 5,7 | 5,8 | 5,9 |
| Sociala transferingar (exkl pensioner) | 6,6 | 6,2 | 6,0 | 5,7 | 5,6 | 5,5 |
| Vid oförändrade skatter | | | | | | |
| Primära inkomster | 47,8 | 46,7 | 47,6 | 47,8 | 48,0 | 48,1 |
| varav skatter och avgifter | 43,8 | 42,9 | 43,8 | 43,9 | 44,1 | 44,2 |
| Primärt finansiellt sparande | 0,2 | -0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,9 |
| Kapitalinkomster, netto | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 1,1 | 2,1 |
| Finansiellt sparande | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 0,9 | 1,4 | 2,9 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 25,7 | 26,5 | 31,0 | 34,1 | 40,2 | 61,6 |
| Offentlig bruttoskuld | 39,4 | 34,0 | 27,1 | 24,5 | 16,9 | -6,7 |
| Vid justerade skatter | | | | | | |
| Primära inkomster | 47,8 | 46,3 | 46,9 | 47,4 | 47,5 | 47,2 |
| varav skatter och avgifter | 43,8 | 42,4 | 43,0 | 43,5 | 43,6 | 43,3 |
| Primärt finansiellt sparande | 0,2 | -0,9 | -0,6 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Kapitalinkomster, netto | 0,9 | 0,9 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Finansiellt sparande | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Finansiell nettoförmögenhet | 25,7 | 25,3 | 23,2 | 21,5 | 17,6 | 15,2 |
| Offentlig bruttoskuld | 39,4 | 35,2 | 34,8 | 37,2 | 39,5 | 39,8 |

Källa: Konjunkturinstitutet.