



Hållbarhetsrapport 2020
för de offentliga finanserna

SPECIALSTUDIE, FEBRUARI 2020
UTGIVEN AV KONJUNKTURINSTITUTET

KI-nr: 2020:5 Dnr: 2020-082

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 nionde rapport om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Arbetet har letts av Svante Midander, projektledare, och Göran Hjelm, enhetschef. Övriga deltagare i projektet har varit Jakob Almerud, Tora Bäckman, Tobias Laun, Gustaf Norrefeldt, Elin Ryner och Markus Sigonius.

Stockholm den 19 februari 2020.

Urban Hansson Brusewitz

Generaldirektör

Innehåll

Inledning och sammanfattning.....	7
1. Basscenario.....	13
Demografisk utveckling.....	15
Primära utgifter	17
Primära inkomster	19
Hållbarhet till och med 2050.....	20
Hållbarhet på än längre sikt.....	24
Avslutande kommentarer.....	25
2. Alternativscenarier	26
Standardhöjning i välfärdstjänster.....	26
Högre löner i välfärdssektorn	27
Högre kostnadstryck på grund av en åldrande befolkning	28
Ingen balansering av överskott i pensionssystemet.....	29
Balansmål för offentliga finanser	30
Avslutande kommentarer.....	31
3. Makroekonomiska effekter på lång sikt av ett genomsnittligt högre offentligt sparande.....	32
Skattehöjningar respektive lägre transfereringar i MIMER	36
Avslutande kommentar	44
FÖRDJUPNING	
Utvecklingen av kommunsektorns ekonomi och personalbehov	46
BILAGOR	
Bilaga 1: Jämförelse med tidigare beräkningar.....	51
Bilaga 2: Hållbarhet med oändlig tidshorisont.....	53
Bilaga 3: Definitioner av långsiktig hållbarhet	55
Bilaga 4: Makroekonomin och finanspolitiken	58
Bilaga 5: Statiska beräkningar i MIMER.....	67
Bilaga 6: Diagram.....	70
Bilaga 7: Tabeller	71

Inledning och sammanfattning

Sverige har starka offentliga finanser med en låg bruttoskuld och en positiv nettoställning. Samtidigt finns det utmaningar de kommande decennierna både vad gäller ekonomi och personalförsörjning i offentlig verksamhet. Beräkningarna visar att ett bibehållet välfärdsåtagande enligt Konjunkturinstitutets definition och oförändrade skatteregler leder till ett varaktigt negativt finansiellt sparande och därmed trendmässigt stigande bruttoskuld och fallande nettoställning, trots antaganden om en successivt förbättrad hälsa och högre pensionsålder. En hållbar utveckling där både bruttoskulden och nettoställningen stabiliseras på rimliga nivåer kan exempelvis uppnås om nuvarande överskottsmål uppfylls från 2021 och ersätts med ett balansmål vid nästa översyn 2027. Det skulle dock kräva åtgärder som förstärker det primära finansiella sparandet med i storleksordningen ca 30 miljarder kronor per år. Hållbara offentliga finanser kan också uppnås genom en lägre standardökning än vad som ligger i linje med den historiska utvecklingen. Känsligheten i beräkningarna vad gäller olika antaganden är dock stor, vilket belyses i alternativa scenarier.

På regeringens uppdrag skriver Konjunkturinstitutet en årlig rapport med en kvantitativ bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inklusive scenarier som belyser hur centrala faktorer och antaganden påverkar utvecklingen. Årets rapport består av tre kapitel. I rapportens första kapitel beskrivs ett basscenario som belyser hur de offentliga finanserna påverkas av den demografiska utvecklingen givet ett bibehållet offentligt välfärdsåtagande och oförändrade skatteregler. Därefter följer ett kapitel med alternativa scenarier där vissa av de antaganden som görs i basscenarioet varieras. I det tredje kapitlet används Konjunkturinstitutets dynamiska makroekonomiska modell MIMER för att beräkna hur ekonomin påverkas på lång sikt av de förändringar i skatter och transfereringar som kan krävas för att bibehålla det offentliga välfärdsåtagandet och samtidigt uppnå långsiktig offentligfinansiell hållbarhet. Slutligen analyseras hur den demografiska utvecklingen påverkar den kommunala sektorns ekonomi och relationen mellan ökade statsbidrag och ökad kommunalskatt vid olika antaganden om de offentliga utgifternas utveckling. Dessutom beräknas hur mycket den kommunala sysselsättningen behöver öka för att bibehålla personaltätheten när befolkningen åldras och efterfrågan på välfärdstjänster ökar.

TRENDMÄSSIG FÖRSÄMRING AV BRUTTOSKULD OCH NETTOSTÄLLNING I BASSCENARIOT

Som framgår av den demografiska försörjningskvoten kommer andelen äldre fortsätta att öka de kommande decennierna. Det beror dels på att relativt stora kohorter befinner sig nära pensionsåldern, dels på att medellivslängden väntas öka (se diagram

1). Det innebär, allt annat lika, att kostnaderna för vård och omsorg stiger och att andelen som arbetar minskar.

I Konjunkturinstitutets basscenario antas att det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls på 2020 års nivå, det vill säga vad som ges av regeringens budgetproposition för 2020. Bibehållet välfärdsåtagandet definieras som en oförändrad personaltäthet inom offentligt finansierade tjänster, en standardhöjning i linje med den historiska utvecklingen samt oförändrade ersättningsgrader i transfereringssystemen. Dessutom antas att den ökande medellivslängden delvis sker i form av fler friska år och att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs så att fördelningen mellan antalet år i arbetslivet och antalet år som pensionär ungefär hålls konstant.

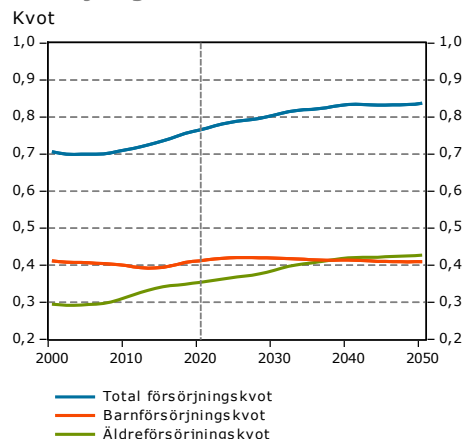
För att bedöma hållbarheten i de offentliga finanserna analyserar Konjunkturinstitutet både nivån på och utvecklingen av den offentliga nettoställningen (skillnaden mellan tillgångar och skulder) samt offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden. Särskild vikt läggs vid utvecklingen fram till 2050.

Den övergripande slutsatsen i årets rapport är att den offentligfinansiella utvecklingen med basscenarioets antaganden inte kan betraktas som hållbar. Utgångsläget med ett negativt primärt sparande i början av 2020-talet och den, för de offentliga finanserna, ogynnsamma demografiska utvecklingen innebär att det offentliga sparandet förblir negativt fram till 2050 (se diagram 2). Det medför att nettoställningen försämras och Maastrichtskulden stiger trendmässigt (se heldragna linjer i diagram 3).

Den offentligfinansiella utvecklingen är något svagare än i förra årets rapport. Detta beror framför allt på att skattekvoten är lägre i inledningen av 2020-talet, vilket följer med framåt i beräkningarna. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning behövs skatteköjningar eller annan finansiering på ca 0,6 procent av BNP per år, vilket motsvarar ca 30 miljarder kronor i dagens penningvärde, för att både bibehålla det offentliga välfärdsåtagandet och uppnå hållbara offentliga finanser. Det kan exempelvis ske genom att sparandet anpassas till nuvarande överskottsmål från 2021 fram till översynen av det finanspolitiska ramverket 2027 och därefter följer ett balansmål. En sådan utveckling innebär att Maastrichtskulden och nettoställningen stabiliseras på rimliga nivåer (se streckade linjer i diagram 3). Alternativt kan hållbara offentliga finanser uppnås genom en lägre standardökning än enligt historiskt mönster (se nedan).

En annan slutsats är att om det offentliga välfärdsåtagandet ska bibehållas enligt Konjunkturinstitutets definition utan stora skatteköjningar i kommuner och regioner krävs betydande årliga ökning av statsbidragen. Därutöver står kommunsektorn inför en stor utmaning när det gäller personalförsörjning under kommande decennier.

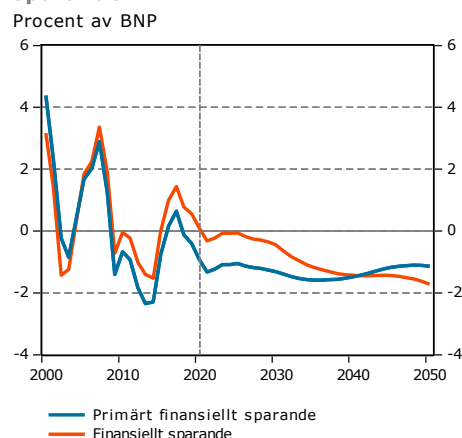
Diagram 1 Demografisk försörjningskvot



Anm. Antalet individer (barn, äldre resp. totalt) utanför arbetsför ålder i relation till befolkningen i arbetsför ålder.

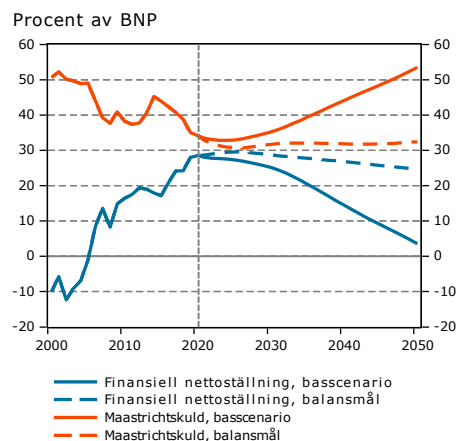
Källa: SCB.

Diagram 2 Finansiellt och primärt sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 3 Nettoställning och Maastrichtskuld



Anm. Balansmål antas införas 2027.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN ÖKAR SÅVÄL UTGIFTERNAS SOM INKOMSTERNAS ANDEL AV BNP

Basscenariot visar att den offentliga sektorns primära utgifter (vilka exkluderar ränteutgifter) understiger de primära inkomsterna (vilka exkluderar ränteinkomster) om skattereglerna hålls oförändrade enligt 2020 års regelverk, se diagram 4. Det beror framför allt på att det primära sparandet är negativt i utgångsläget; det uppgår till $-0,9$ procent av BNP 2021. Därefter ökar det primära underskottet ytterligare $0,3$ procentenheter till $-1,2$ procent 2050 på grund av ökade utgifter som följd av den demografiska utvecklingen.

De primära utgifterna minskar något som andel av BNP fram till slutet av 2020-talet, bland annat på grund av att utgifterna för kommunala investeringar bedöms minska som andel av BNP. De primära inkomsterna minskar än mer som andel av BNP fram till slutet av 2020-talet. Det beror främst på att skatteintäkterna från kapital- och bolagsskatter, som av konjunkturella skäl varit höga de senaste åren, blir lägre som andel av BNP. Dessutom sänker bland annat borttagandet av värnskatten och höjningen av grundavdraget för pensionärer 2020 skattekvoten med sammanlagt ca $0,3$ procentenheter. Under perioden 2030–2050 stiger både utgifts- och skattekvoten. Utgiftskvoten ökar framför allt på grund av högre kostnader för vård och omsorg. Skattekvoten ökar framför allt som en följd av att hushållens konsumtion, som är relativt högt beskattad, ökar som andel av BNP när andelen äldre, som har ett lågt sparande och låg sysselsättningsgrad, stiger. Den sammantagna effekten av den demografiska utvecklingen på det primära finansiella sparandet är därför begränsad (se diagram 4). Detta förutsätter dock att antagandena om ett senare utträde från arbetslivet och en allt friskare befolkning införlivas.

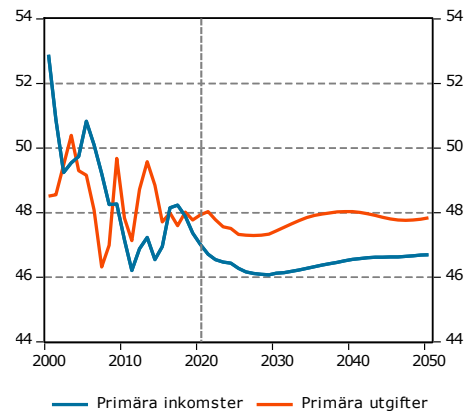
Det negativa primära finansiella sparandet i diagram 2 resulterar i en trendmässig försämring av nettoställningen och en trendmässig ökning av Maastrichtskulden (se heldragna linjer i diagram 3). Det bör enligt Konjunkturinstitutets bedömning inte betraktas som en offentligfinansiellt hållbar utveckling då bördan av de offentliga utgifterna skjuts över till kommande generationer. Dessutom innebär utvecklingen av Maastrichtskulden efter 2050 i basscenariot ett regelbrott mot Stabilitets- och tillväxtpaktens tak på 60 procent av BNP.

SÅVÄL NUVARANDE ÖVERSKOTTSMÅL SOM ETT BALANSMÅL GER HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

Beräkningar i rapporten visar att såväl nuvarande överskottsmål som en övergång till balansmål 2027 ger en offentligfinansiell utveckling som enligt Konjunkturinstitutets bedömning är att betrakta som hållbar. I diagram 3 (streckade linjer) framgår utvecklingen av nettoställning och Maastrichtskuld om nuvarande överskottsmål på en tredjedels procent av BNP skulle uppfyllas från 2021 och sedan bytas mot ett balansmål 2027. Jämfört med

Diagram 4 Primära inkomster och utgifter

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

basscenariot skulle uppfyllande av ett balansmål från 2027 kräva en förstärkning av den offentliga sektorns primära sparande på i genomsnitt ca 0,6 procent av BNP per år, vilket motsvarar ca 30 miljarder kronor i dagens penningvärde. Om nuvarande överskottsmål i stället skulle behållas stabiliseras nettoställningen på ca 30 procent av BNP och Maastrichtskulden på ca 27 procent av BNP.

Konjunkturinstitutets allmänjämviktsmodell MIMER används i rapporten för att analysera de långsiktiga effekterna på svensk ekonomi av att permanent höja skatterna respektive minska transfereringarna för att öka det primära finansiella sparandet med 0,6 procent av BNP per år. MIMER är en modell som tar hänsyn till att skatteförändringar påverkar hushållens beteende, både vad gäller antalet arbetade timmar, konsumtion och sparande. Detta påverkar i sin tur skattebaserna och därigenom de offentliga finanserna. Till exempel måste skatten på arbete höjas mer i en dynamisk beräkning än i en statisk beräkning där det antas att hushållens beteende är oförändrat. Anledningen är att beteendeförändringar leder till lägre konsumtion, lägre privata förmögenheter och färre arbetade timmar och därmed till att skattebaserna för skatt på konsumtion, skatt på kapitalinkomster och skatt på arbete blir lägre. Lägre transfereringar leder till att hushållen väljer att minska sin konsumtion och samtidigt öka antalet arbetade timmar. Det medför att skattebasen för skatt på konsumtion minskar samtidigt som skattebasen för skatt på arbete ökar. Den sammantagna effekten är att skatteinkomsterna ökar och transfereringarna behöver därför minska mindre i en dynamisk beräkning än i en statisk beräkning. Sammantaget visar modellberäkningarna att de långsiktiga makroekonomiska effekterna av att permanent förstärka de offentliga finanserna beror på vilket finanspolitiskt instrument som används.

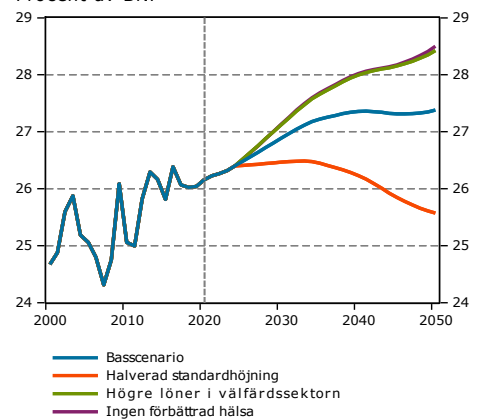
ALTERNATIVA SCENARIER

Utöver den offentligfinansiella ställningen i utgångsläget och den demografiska utvecklingen påverkas beräkningarna i basscenariot i betydande utsträckning av de antaganden som görs angående de offentliga utgifterna. I basscenariot antas en standardhöjning på 0,5 procent per år i offentligt finansierade välfärdstjänster vilket är i linje med den historiska utvecklingen. I rapporten beräknas ett alternativt scenario där *standardhöjningen halveras* till 0,25 procent per år. Det innebär att den offentliga konsumtionen som andel av BNP endast ökar marginellt till 2030 för att därefter falla tillbaka (se röd linje i diagram 5). Den offentligfinansiella utvecklingen blir då enligt Konjunkturinstitutets bedömning hållbar eftersom nettoställningen stiger och Maastrichtskulden faller vilket ska jämföras med den trendmässiga försämringen i basscenariot (se röd linje i diagram 6 och diagram 7).

Kommunsektorn tillhandahåller den övervägande delen av välfärdstjänsterna kopplade till åldrande. Som en följd av den

Diagram 5 Offentlig konsumtion

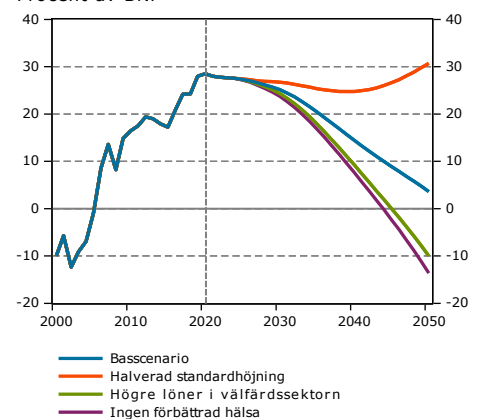
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 6 Finansiell nettoställning

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

demografiska utvecklingen behöver antalet anställda i sektorn öka i relation till övriga sektorer i ekonomin. I basscenariot antas löneutvecklingen i den offentliga sektorn följa löneutvecklingen i näringslivet. I ett alternativt scenario beräknas effekterna av att *timlönerna i kommunsektorn ökar 0,3 procentenheter snabbare per år fram till 2050*. Det innebär att offentlig konsumtion som andel av BNP stiger snabbare än i basscenariot (se grön linje i diagram 5) vilket förvärrar utvecklingen av nettoställningen och Maastrichtskulden jämfört med i basscenariot (se grön linje i diagram 6 och diagram 7).

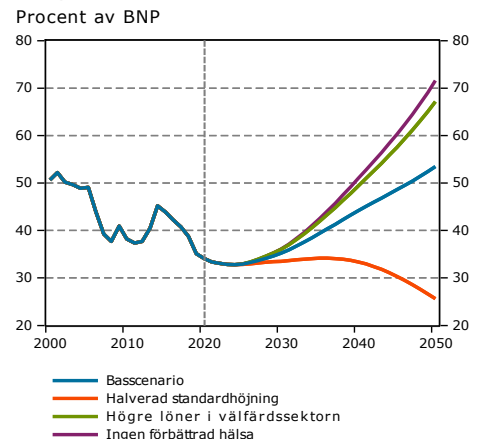
Den förbättrade hälsan bland äldre som antas i basscenariot innebär att konsumtionen av välfärdstjänster förskjuts uppåt i åldrarna och att arbetslivet förlängs i takt med den ökande medellivslängden. I ett alternativt scenario, *högre kostnadstryck av en åldrande befolkning*, visas beräkningar där hälsan inte förbättras framöver och pensionsåldern inte höjs. Liket scenariot med högre löner innebär detta att offentlig konsumtion som andel av BNP stiger mer än i basscenariot (se lila linje i diagram 5) och att utvecklingen av både nettoställningen och Maastrichtskulden försämras jämfört med basscenariot (se lila linje i diagram 6 och diagram 7).

STORA UTMANINGAR I KOMMUNSEKTORN VAD GÄLLER EKONOMI OCH PERSONALFÖRSÖRJNING

Avslutningsvis analyseras kommunsektorns ekonomi och personalbehov som båda påverkas i stor utsträckning av den ökade efterfrågan på vård och omsorg som den åldrande befolkningen medför. I basscenariot antas att kommunsektorn bibehåller det offentliga välfärdsåtagandet samtidigt som kommunalskattesatsen är oförändrad och kraven på så kallad god ekonomisk hushållning upprätthålls. I basscenarioets beräkningar uppfylls samtliga dessa antaganden genom att statsbidragen till kommunerna ökar med ca 14 miljarder kronor per år i dagens penningvärde, vilket är den punkt där blå linje ligger på x-axeln i diagram 8. Det kan jämföras med en ökning på ca 10 miljarder per år som krävs för att statsbidragens andel av finansieringen till den kommunala konsumtionen ska vara konstant. Om tillskottet endast skulle bli 10 miljarder kronor per år behöver kommunalskatten höjas med i genomsnitt 8 öre per år, eller sammanlagt 2 kronor och 40 öre fram till 2050 i basscenariot (se blåstreckad linje i diagram 8). I diagram 8 framgår även beräkningar från tre alternativa scenarier där storleken på höjningar av statsbidrag respektive kommunalskattesatser beror på vilka kostnadsökningar olika antaganden innebär. Slutsatsen i samtliga scenarier är dock att staten har en avgörande inverkan på kommunalskattens utveckling genom att staten bestämmer utvecklingen av statsbidragen till kommunsektorn.

Den ökade efterfrågan på välfärdstjänster som kommunsektorn tillgodoser kommer också att innebära ett stort rekryteringsbehov. Vid ett bibehållet offentligt åtagande behöver antalet

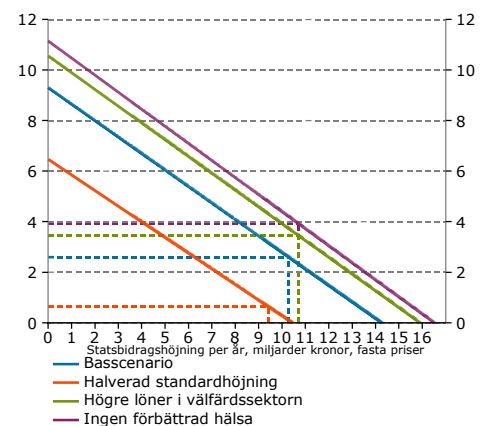
Diagram 7 Maastrichtskuld



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

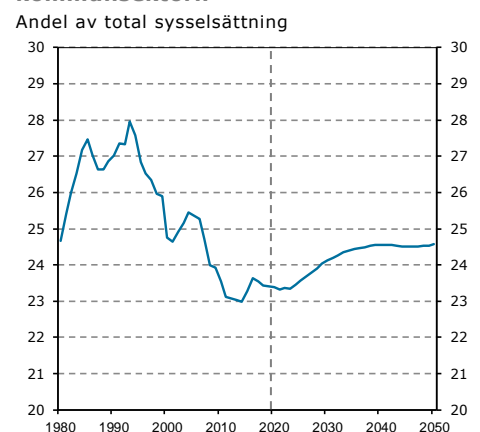
Diagram 8 Skatte- och statsbidragshöjningar i kommunsektorn 2021–2050

Höjning av kommunalskattesats för hela perioden, kronor per hundralapp



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 9 Sysselsättning i kommunsektorn



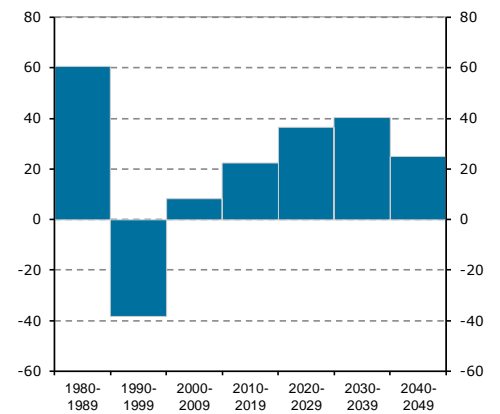
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

sysselsatta i kommunal sektor öka med ca 220 000 personer fram till 2050 vilket är 34 procent av den totala ökningen av antalet sysselsatta i ekonomin som helhet. Det skulle innebära en ökning av andelen sysselsatta i kommunsektorn från ca 23,5 procent i nuläget till ca 24,5 procent 2050 (se diagram 9).

I diagram 10 framgår hur stor del av totala sysselsättningsförändringar under ett visst decennium som kommunsektorn står för. Andelen på ca 40 procent under 2020- och 2030-talen är höga relativt genomsnittet under perioden 1980–2050 och överträffas endast av utvecklingen på 1980-talet.

Diagram 10 Sysselsättning i kommunsektorn

Andel av total sysselsättningsökning



Anm. Under 1990-talet minskade såväl total som kommunsektorns sysselsättning.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

1. Basscenario

I Konjunkturinstitutets basscenario antas att det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls inklusive en standardhöjning i linje med historiskt mönster samt att både skatteregler och ersättningsgrader i transfereringssystemen förblir oförändrade. Konjunkturinstitutets beräkningar visar att bruttoskulden stiger trendmässigt och nettoställningen faller trendmässigt vid dessa antaganden. Det beror framför allt på att beräkningarna inleds i ett läge då det primära sparandet är negativt. Därutöver försämras sparandet ytterligare av den demografiska utvecklingen. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning behövs en förstärkning på 0,6 procent av BNP per år, eller ca 30 miljarder kronor i dagens penningvärde, för att stabilisera bruttoskulden och nettoställningen på rimliga nivåer och därmed säkerställa offentligfinansiell hållbarhet på lång sikt.

I detta kapitel presenteras Konjunkturinstitutets basscenario vars antaganden i huvudsak sammanfaller med de antaganden som gjordes i förra årets rapport. Liksom i tidigare rapporter ska basscenariot inte ses som den mest troliga utvecklingen utan ska betraktas som ett räkneexempel baserat på ett antal makroekonomiska och offentligfinansiella antaganden.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av vad som avses med hållbara offentliga finanser samt vilka huvudsakliga antaganden som basscenariot baseras på. Därefter presenteras bassceniots beräkningar.

BEDÖMNING AV HÅLLBARHET

Offentligfinansiell hållbarhet kan definieras på olika sätt.¹ Liksom i tidigare rapporter beaktar Konjunkturinstitutet både den offentligfinansiella nettoställningen och Maastrichtskulden i en samlad bedömning av hållbarheten i de offentliga finanserna, se marginalrutan ”Finansiell nettoställning och Maastrichtskuld” för en beskrivning av dessa mått.

Konjunkturinstitutets bedömning baseras på både utvecklingen av och nivån på nettoställningen och Maastrichtskulden. De senaste 25 årens utveckling framgår i diagram 11. En indikation på långsiktig hållbarhet är om den offentliga sektorns finansiella nettoställning som andel av BNP inte försämras trendmässigt över en längre tidshorisont. Varaktiga obalanser mellan offentliga inkomster och utgifter kan medföra att den offentliga sektorns skuld växer i sådan utsträckning att det finns risk att den offentliga sektorn inte kan fullgöra sina skuldåtaganden. Så behöver dock inte vara fallet. En längre period av gradvis försämrade nettoställning kan även, beroende på utvecklingen av inkomsterna och utgifterna, mynna ut i att nettoställningen med tiden stabiliseras på en ny, lägre nivå som ändå kan bedömas vara

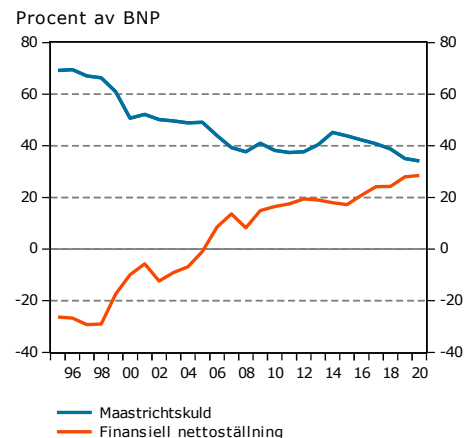
Finansiell nettoställning och Maastrichtskuld

Den finansiella nettoställningen är nettot av de finansiella tillgångarna och den offentliga sektorns bruttoskuld. Ifall de finansiella tillgångarna är större än bruttoskulden har den offentliga sektorn en finansiell nettoförmögenhet. Är tillgångarna mindre än bruttoskulden har den offentliga sektorn en finansiell nettoskuld.

Den offentliga sektorns finansiella nettoställning har förbättrats sedan 1990-talskrisen och är sedan mer än 10 år tillbaka positiv (se diagram 11).

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

Diagram 11 Offentlig sektors finansiella nettoställning och Maastrichtskuld



Källa: SCB.

¹ Se diskussion i bilaga 3.

hållbar. Vilken nivå som kan anses tillräcklig är i slutändan en bedömningsfråga.

Det finns flera faktorer som är viktiga att notera när det gäller nettoställningen och dess koppling till offentligfinansiell hållbarhet. För det första påverkas nettoställningen av att tillgångarnas värde delvis styrs av faktorer som finanspolitiken inte kan påverka och därmed riskerar nettoställningen att ge en missvisande bild av finanspolitikens effekter på de offentliga finanserna.² För det andra är en stor del av tillgångarna förknippade med viktiga välfärdsfunktioner och kan inte snabbt omsättas utan att den offentliga sektorns förpliktelser kring dessa åsidosätts, till exempel tillgångarna i ålderspensionssystemet. Bland annat av dessa skäl analyserar Konjunkturinstitutet även Maastrichtskuldens utveckling för att bedöma de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Liksom för nettoställningen ska inte Maastrichtskulden försämrats trendmässigt utan på sikt stabiliseras på en nivå som Konjunkturinstitutet anser vara hållbar. I rapporten presenteras en samlad bedömning av hållbarheten utifrån nettoställningen och Maastrichtskuldens utveckling och nivå.

Det bör slutligen noteras att Sverige har ett finanspolitiskt ramverk med ett brett politiskt stöd och att Sverige som EU-medlem ska följa unionens finanspolitiska ramverk. I praktiken har dessa ramverk avgörande betydelse för att undvika en ohållbar offentligfinansiell utveckling, se marginalrutan ”Ramverkens betydelse”. I beräkningarna bortses dock från den operativa betydelsen av såväl de nationella som internationella ramverken för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling. Scenarierna belyser således potentiella utmaningar som offentlig sektor behöver hantera om ramverken ska hålla.

ANTAGANDEN I BASSCENARIOT

Basscenariot liksom de alternativa scenarierna baseras på SCB:s demografiska prognos från april 2019. Därutöver baseras basscenariot på ett antal finanspolitiska och makroekonomiska antaganden (se marginalrutan ”Finanspolitiska antaganden i basscenariot” samt bilaga 4 för en utförligare beskrivning).

I basscenariot antas att det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls. Liksom tidigare rapporter definierar Konjunkturinstitutet ett bibehållet offentligt välfärdsåtagande enligt följande:

- oförändrad personaltäthet i offentligt finansierade verksamheter,
- en årlig standardhöjning på 0,5 procent vilket är i linje med historiskt mönster.³

² Utvecklingen av den finansiella nettoställningen kan till stor del tillskrivas värdeförändringar av finansiella tillgångar som inte direkt har koppling till den finanspolitik som förs från ett år till ett annat, se bilaga 3.

³ Konjunkturinstitutets bedömning är att den årliga standardhöjningen har varit 0,5 procent per år i genomsnitt under perioden 1998–2018. Under perioden 1994–2018 har standardhöjningen varit 0,4 procent per år i genomsnitt.

Ramverkens betydelse

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

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

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

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

Finanspolitiska antaganden i basscenariot

Offentliga primära inkomster utvecklas med skattebaserna enligt 2020 års regler.

Offentlig konsumtion utvecklas med demografin i enlighet med bibehållet välfärdsåtagande och en årlig standardhöjning motsvarande 0,5 procent. Den individuella konsumtionen skrivs fram utifrån hur olika åldersgrupper utvecklas. Den kollektiva konsumtionen skrivs fram med den totala befolkningsutvecklingen.

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

Ersättningsnivån i de sociala transfereringarna från stat och kommun utvecklas med lönerna så att ersättningsgraden bibehålls.

Inkomst- och premiepensionerna utvecklas enligt följsamhetsindexeringen. När tillgångarna i ålderspensionssystemet överstiger skulderna med 10 procent ökar pensionsutbetalningarna i en något snabbare takt än lönerna.

Kommunsektorn når god ekonomisk hushållning genom att statsbidragen skrivs upp.

- bibehållna ersättningsgrader i transfereringssystemen, samt
- oförändrade skatteregler.

I SCB:s befolkningsprognos ökar medellivslängden successivt. Som beskrivs närmare i nästa avsnitt antas att befolkningen blir friskare i takt med att medellivslängden stiger och att antalet år på arbetsmarknaden därför ökar. Basscenariots makroekonomiska antaganden beskrivs i bilaga 4.

Demografisk utveckling

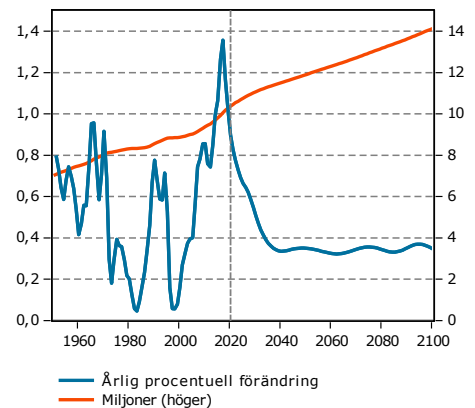
Den demografiska utvecklingen är central i offentliga hållbarhetsberäkningar då den har stor betydelse för hur antalet arbetade timmar och de offentliga utgifterna utvecklas. Enligt SCB:s befolkningsframskrivningar från april 2019 antas Sveriges befolkning öka från 10 miljoner i dag till 14 miljoner år 2100 (se diagram 12). Fram till 2050 antas befolkningen öka med knappt 2 miljoner. Vid långsiktiga hållbarhetsberäkningar är det dock inte befolkningstillväxten i sig utan förändringar i ålderssammansättningen som är av störst betydelse. Unga och äldre efterfrågar den största delen av de offentliga välfärdstjänsterna medan de i arbetsför ålder finansierar en stor del av de offentliga utgifterna genom att arbeta och betala skatt.

Fram till 2050 ökar andelen unga och gamla i befolkningen, vilket är ogynnsamt för de offentliga finanserna. Den demografiska försörjningskvoten, vilket är andelen äldre och yngre i befolkningen i relation till de i 20–64 års ålder, ökar med knappt 0,1 från dagens 0,77 till 0,84 fram till 2050 (se diagram 13). Ökningen i den totala försörjningskvoten förklaras av att kvoten för äldre växer till drygt 0,4 under samma period. Efter 2050 ökar den totala försörjningskvoten ytterligare då äldreförsörjningskvoten fortsätter att stiga. Barnförsörjningskvoten är relativt stabil ända fram till 2100.

Det är i synnerhet personer över 80 år som ökar som andel av befolkningen (se diagram 14). För närvarande är 5 av 100 personer 80 år eller äldre. Fram till 2050 växer förhållandet till 9 personer och till 2100 ökar det ytterligare till 12 personer. Åldersfördelningen av den totala befolkningen framgår i diagram 15. En relativt stor kohort, födda i början på 1990-talet, är i dag i 30-årsåldern. År 2050 har de blivit runt 60 år och väntas gå i pension inom de kommande tio åren. Än större betydelse fram till 2050 har dock de kohorter, födda på 1960- och 1970-talen, som i dag är mellan 40 och 60 år. Dessa är 2050 70 år och äldre och kommer att skifta åldersfördelningen uppåt.⁴

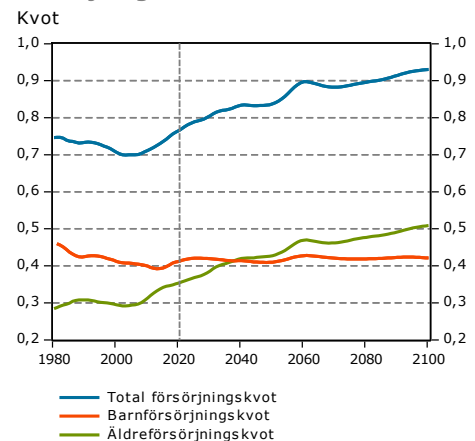
Diagram 12 Sveriges befolkning

Miljoner respektive årlig procentuell förändring



Källa: SCB.

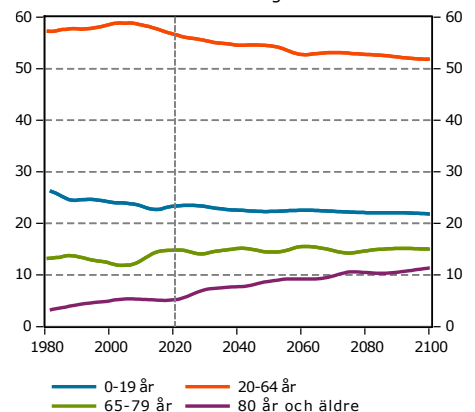
Diagram 13 Demografisk försörjningskvot



Anm. Diagrammet visar total försörjningskvot, som utgör summan av en barnförsörjningskvot (antal individer 0–19 år i relation till 20–64 år) och en äldreförsörjningskvot (antal individer 65 år och äldre i relation till befolkningen 20–64 år).
Källa: SCB.

Diagram 14 Befolkningens ålderssammansättning

Procent av totala befolkningen



Källa: SCB.

⁴ Utvecklingen drivs delvis av att mäns medellivslängd ökar och att den manliga befolkningens åldersfördelning börjar likna den kvinnliga, se bilaga 6.

BEFOLKNINGEN LEVER LÄNGRE, ANTAS BLI FRISKARE OCH ARBETAR LÄNGRE UPP I ÅLDRARNA

SCB:s befolkningsframskrivningar bygger på antagandet att medellivslängden kommer att fortsätta att stiga. I dag är den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring drygt 20 år. Till 2050 har den ökat till drygt 23 år och till år 2100 till knappt 27 år. Två centrala antaganden i basscenariot är att den ökande medellivslängden antas ske i form av fler friska år och att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs. Det första antagandet speglar de senaste decenniernas utveckling och är i linje med forskning på området.⁵ Antagandet om stigande utträdesålder på arbetsmarknaden kan ses som att individer som är 60 år och äldre successivt ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende. År 2050 antas den genomsnittliga utträdesåldern ha ökat med ungefär 1,5 år och 2100 med 4 år. Drygt hälften av den ökade medellivslängden antas således användas till att öka utträdesåldern från arbetsmarknaden. En sådan utveckling är förenlig med det riksdagsbeslut från hösten 2019 som innebär att pensionsåldern successivt höjs. Den stigande utträdesåldern från arbetsmarknaden innebär en fortsättning av en trend som pågått sedan slutet av 1990-talet.⁶

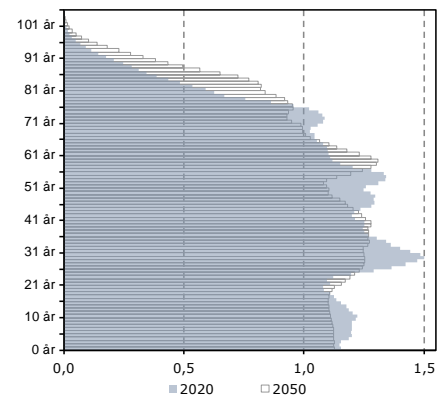
Inträdesåldern till arbetsmarknaden antas vara oförändrad. Sammantaget innebär detta att fördelningen mellan antalet år i arbetslivet och antalet år som pensionär hålls ungefär konstant. Denna beteendeförändring stärker, allt annat lika, de offentliga finanserna eftersom fler sysselsatta hjälper till att försörja befolkningens unga och äldre.⁷ Fler år på arbetsmarknaden minskar den ekonomiska försörjningskvoten, som visar hur många arbetslösa och utanför arbetskraften det finns per sysselsatt (se diagram 16).⁸ Den ekonomiska försörjningskvoten är i dag runt 1,0 vilket innebär att det finns ungefär lika många ej sysselsatta som sysselsatta. Den ekonomiska försörjningskvoten ökar framöver, trots att arbetslivet förlängs, till följd av att andelen äldre i befolkningen växer.

TILLVÄXTEN HÅLLS TILLBAKA AV FÖRÄNDRINGAR I BEFOLKNINGENS SAMMANSÄTTNING

Enligt Konjunkturinstitutets decemberprognos 2019 är ekonomin i en avmattningsfas och resursutnyttjandet kommer vara något lägre än normalt de kommande åren för att från och med 2023 vara balanserat. Därefter antas BNP-tillväxten fram till 2050 bli påtagligt lägre än det historiska genomsnittet för

Diagram 15 Befolkningens åldersfördelning

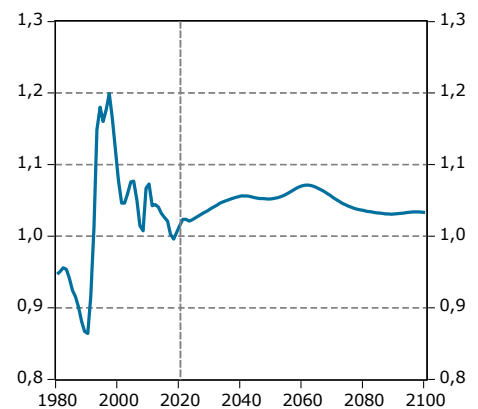
Procent av totala befolkningen



Källa: SCB.

Diagram 16 Ekonomisk försörjningskvot

Kvot



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

Källa: SCB.

⁵ Se Lindgren (2016) för en översikt.

⁶ Se exempelvis Laun och Palme (2017).

⁷ Som framgår i kapitel 2 skulle de offentliga finanserna utvecklas betydligt sämre utan den antagna förbättrade hälsan och det förlängda arbetslivet.

⁸ I beräkningen av den demografiska försörjningskvoten används ett fast åldersintervall för vad som avses vara den arbetsföra befolkningen. I beräkningen av den ekonomiska försörjningskvoten tilläts dock åldersintervallet variera över tid.

perioden 1981–2018, då BNP i fasta priser växte med i genomsnitt 2,3 procent per år.

Att tillväxten antas bli lägre förklaras dels av att produktivitetstillväxten i näringslivet förväntas bli något lägre framöver jämfört med genomsnittet sedan 1981, delvis till följd av den demografiska utvecklingen. Den åldrande befolkningen gör att efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster ökar, vilket innebär att en allt större andel av produktionen sker i offentligt finansierade verksamheter där produktivitetstillväxten är lägre jämfört med näringslivet.⁹ Dessutom växer antalet arbetade timmar långsammare än historiskt till följd av att befolkningen i arbetsför ålder växer relativt långsamt. Sammantaget innebär detta att BNP i fasta priser i genomsnitt växer med 1,7 procent per år fram till 2050.¹⁰

Primära utgifter

De primära utgifterna, det vill säga offentliga utgifter exklusive kapitalutgifter, är i dag ungefär 48 procent av BNP. Den primära utgiftskvoten sjunker initialt för att sedan växa till dagens nivå 2035 (se diagram 17). De primära utgifterna består till drygt 50 procent av offentlig konsumtion. Den resterande delen består främst av transfereringar till hushåll, som utgör ungefär en tredjedel, medan offentliga investeringar utgör ca 10 procent. Minskningen av den primära utgiftskvoten de kommande åren drivs främst av att kommunala investeringar, men även transfereringar, faller som andel av BNP. Från och med 2030 växer de primära utgifterna något snabbare än BNP, vilket förklaras av att den kommunala konsumtionen ökar till följd av den demografiska utvecklingen, samt av att fler pensionärer ökar utgifterna för inkomstpension.

HÖGRE KOSTNADER FÖR BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET NÄR ALLT FLER BLIR ÄLDRE

Den offentliga konsumtionen utvecklas enligt antagandet om bibehållet välfärdsåtagande. Det innebär bibehållen personaltäthet inom offentlig verksamhet samt en årlig standardhöjning i linje med historiskt mönster.¹¹ Eftersom unga och äldre i genomsnitt efterfrågar mer välfärdstjänster (se diagram 18), ökar de offentliga konsumtionsutgifterna när befolkningen blir äldre. Samtidigt dämpas ökningen av utgifterna av antagandet att befolkningen blir friskare i takt med att medellivslängden ökar. Det antas att personer över 65 år successivt använder allt färre välfärdstjänster

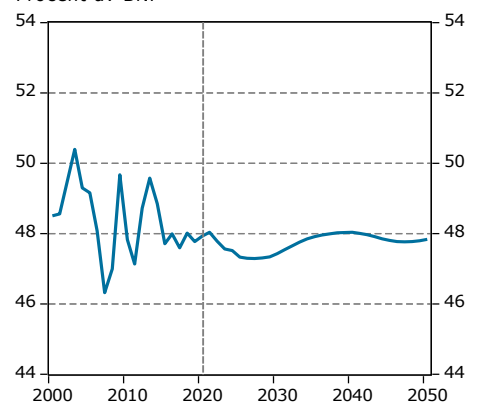
⁹ Produktivitetstillväxten inom den offentliga sektorn antas vara noll, se vidare diskussion i Konjunkturinstitutet (2018a).

¹⁰ Se vidare i bilaga 4.

¹¹ Standardhöjningen i hållbarhetsberäkningarna är 0,5 procent per år. Det är 0,1 högre än i Konjunkturläget och jämfört med förra årets hållbarhetsberäkningar är det 0,1 lägre. Se avsnittet "Bibehållen personaltäthet" i bilaga 4.

Diagram 17 Primära utgifter

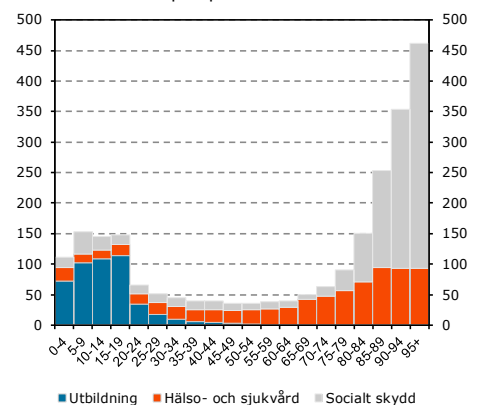
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 18 Genomsnittlig kostnad för olika välfärdstjänster per åldersgrupp år 2017

Tusental kronor per person



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

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

per person jämfört med i dag för en given ålderskohort. I beräkningarna är denna förnyring totalt två år för personer över 64 år fram till 2050. Sammantaget innebär detta, trots förnyringsantagandet, att offentlig konsumtion växer i en historisk relativt snabb takt fram till 2040 (se diagram 19). Därefter stabiliseras konsumtionen, på knappt 1,5 procentenheter högre nivå jämfört med 2020.

TILLVÄXTEN I OFFENTLIGA INVESTERINGAR DÄMPAS

Offentliga investeringar sjunker något som andel av BNP de kommande tio åren (se diagram 20). Det förklaras av de kommunala investeringarna som minskar som andel av BNP efter att ha ökat kraftigt sedan 2015 och nu befinner sig på historiskt höga nivåer. Statliga investeringar är oförändrade som andel av BNP. Större statliga investeringar i exempelvis infrastruktur och försvar antas rymmas inom denna andel. Investeringsnivån fortsätter att vara relativt hög framöver men minskar något som andel av BNP fram till 2028 på grund av en tillfälligt svagare utveckling av kommunala investeringar. På sikt antas kommunala investeringar utvecklas i takt med kommunal konsumtion vilket innebär att de offentliga investeringarna växer ytterst marginellt som andel av BNP efter 2028.

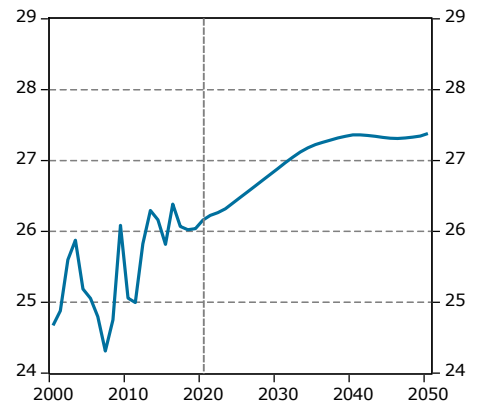
TRANSFERERINGAR MINSKAR SOM ANDEL AV BNP

Utgifterna för offentliga transfereringar till hushåll minskar som andel av BNP fram till 2030 (se diagram 21). Minskningen förklaras huvudsakligen av att inkomstpensionerna faller som andel av BNP när utträdesåldern från arbetsmarknaden och pensionsåldern ökar. Men även sociala transfereringar utvecklas långsammare än BNP.

Utgifterna för inkomstpension ökar sedan under 2030-talet till följd av fler pensionärer när personer födda på 1960-talet, som utgör en stor kohort, går i pension. Trots att äldreförsörjningskvoten ökar successivt minskar den offentliga sektorns utgifter för inkomstpensionen som andel av BNP efter 2040. En förklaring är att en stigande medellivslängd innebär att den intjänade pensionen måste finansiera fler levnadsår, vilket drar ner ersättningsgraden i inkomstpensionen. En annan förklaring är att en allt större del av pensionsutbetalningarna framöver kommer från premiepensionssystemet, vilken redovisas som hushållssparande i nationalräkenskaperna och inte som en transferering från offentlig sektor. Samtidigt motverkas dessa trender av att utbetalningarna från pensionssystemet i basscenariot är större än vad som annars ges av utvecklingen av lönerna. Detta för att undvika att pensionssystemet ska bli överfinansierat. Vid gällande regelverk stiger det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet som andel av BNP. För att inte tillgångarna ska växa sig allt för stora i förhållande till pensionsskulden (det vill säga framtida pensionsutbetalningar) sker större pensionsutbetalningar än vad som annars ges av utvecklingen av inkomstindex.

Diagram 19 Offentlig konsumtion

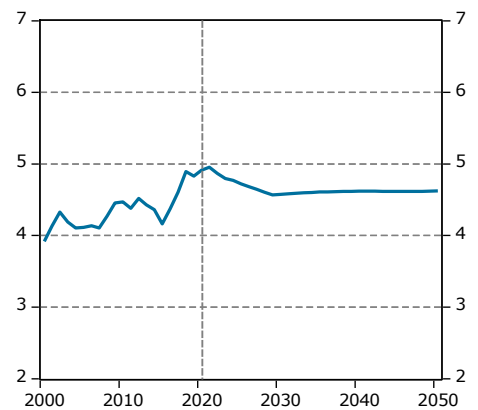
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 20 Offentliga investeringar

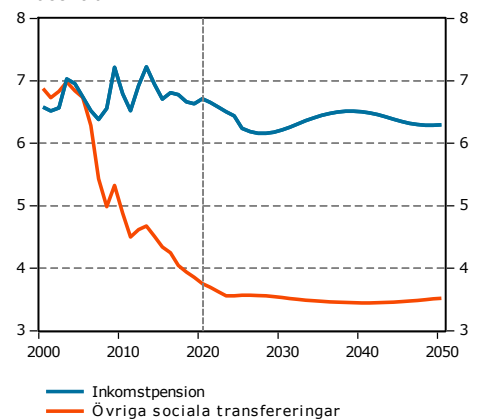
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 21 Transfereringar

Procent av BNP



Källor: Pensionsmyndigheten, SCB och Konjunkturinstitutet.

Metoden är analog till den balansering som sker när pensionskulden överstiger tillgångarna.¹² Detta bidrar till att ersättningsgraden hålls uppe. Hur de offentliga finanserna utvecklas utan denna balansering av överskott i pensionssystemet illustreras vidare i kapitel 2.

Övriga transfereringar till hushållen (framför allt utgifter för arbetsmarknadsåtgärder, ohälsa och familjerelaterade transfereringar) minskar initialt något som andel av BNP men utvecklas därefter i samma takt som ekonomin då ersättningsgraden inom de sociala transfereringarna antas vara oförändrad.

Primära inkomster

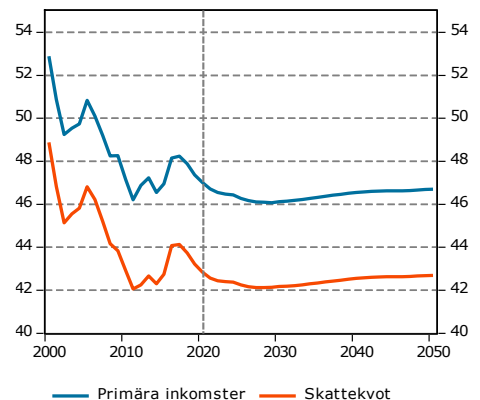
De primära inkomsterna, den offentliga sektorns inkomster exklusive kapitalinkomster, består framför allt av skatter och sociala avgifter. Den primära inkomstknoten faller initialt de kommande tio åren för att sedan växa i en stadig takt fram till 2050. Utvecklingen av de primära inkomsterna förklaras av utvecklingen av skattekvoten. Givet oförändrade skatteregler följer skattekvoten i hög grad ekonomins utveckling, eftersom exempelvis sociala avgifter, inkomstskatt och moms är uttryckta som procentuella andelar av skattebaserna. Löneinkomster och hushållens konsumtion utgör tillsammans de viktigaste skattebaserna. Viss variation av skattebaserna uppkommer över tid till följd av de demografiska förändringarna, vilket gör att skattekvoten ändras trots att skattereglerna är desamma som idag.

I basscenariot faller skattekvoten fram till 2028 (se diagram 22). Skatteintäkterna har varit höga de senaste åren relativt BNP på grund av höga inkomster från kapital- och bolagsskatter. Utvecklingen i närtid förklaras av att dessa skatteintäkter antas falla som andel av BNP när konjunkturen normaliseras. Dessutom innebär bland annat avskaffandet av värnskatten och sänkt grundavdrag för pensionärer att skattekvoten minskar med 0,3 procentenheter i budgetpropositionen för 2020.¹³ Skattekvoten faller sedan ytterligare då hushållens beskattningsbara inkomster minskar som andel av BNP till följd av att beskattningsbara transfereringar och pensioner faller som andel av BNP (se diagram 23).

Framöver innebär den demografiska utvecklingen dock en förskjutning av befolkningen från en större andel medelålders, som har en hög sparbenägenhet, till äldre, som använder sina sparmedel. Det antas därför att hushållens sammanlagda sparande minskar och att deras konsumtion som andel av BNP därför ökar. Det ger högre skattekvot genom framför allt

Diagram 22 Primära inkomster och skattekvot

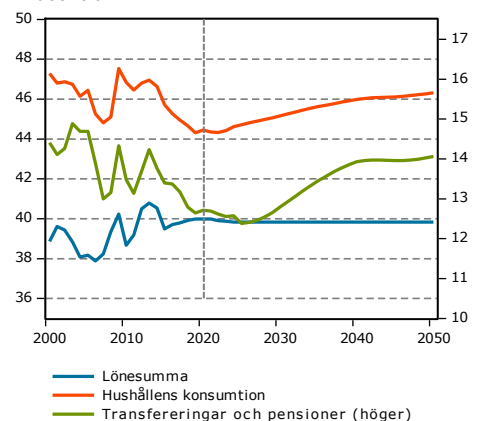
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 23 Skattebaser

Procent av BNP



Anm. Transfereringar och pensioner avser beskattningsbara transfereringar (sjukpenning, föräldrapenning, och arbetslöshetsersättning) och beskattningsbara pensioner (inkomst-, premie- och tjänstepension).

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹² Se vidare diskussion nedan och i bilaga 4.

¹³ Se regeringens proposition (prop. 2019/20:1).

mervärdesskatten (se diagram 23).¹⁴ Även hushållens beskattningsbara inkomster antas växa som andel av BNP från 2030 och framåt. Detta beror på utvecklingen av de totala pensionerna, det vill säga inkomstpensioner, premiepensioner och tjänstepensioner.¹⁵ Ersättningsgraden i den allmänna inkomstpensionen faller men utbetalningarna i form av premiepension och tjänstepension växer som andel av BNP. Antalet arbetade timmar och nominell timlön utvecklas sammantaget i samma takt som ekonomin, varför lönesumman är konstant som andel av BNP, liksom de beskattningsbara transfereringarna.

Hållbarhet till och med 2050

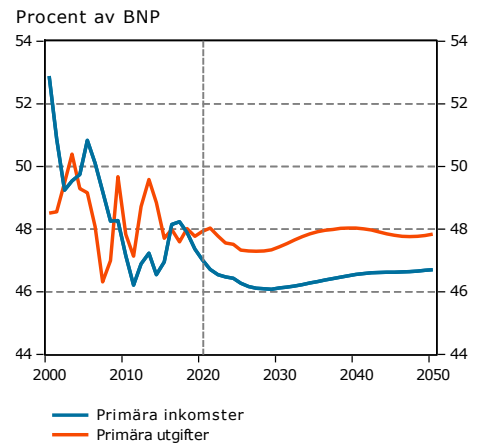
Basscenariot syftar till att visa på graden av förenlighet mellan ett bibehållet offentligt välfärdsåtagande och oförändrade skatteregler, givet den väntade demografiska utvecklingen och utgångsläget när det gäller det finansiella sparandet, nettoställningen och Maastrichtskulden. Beräkningarna bortser därmed från att det finanspolitiska ramverket i praktiken har stor betydelse för finanspolitikens utformning och ska inte ses som en prognos för den framtida finanspolitiken.

Vid oförändrade regler faller de primära inkomsterna något som andel av BNP fram till 2030 för att därefter stiga till 47 procent av BNP framåt 2050 (se diagram 24). Primära utgifter som andel av BNP faller fram till 2030 och växer därefter snabbare än BNP, vilket dels beror på den demografiskt betingade utvecklingen av offentlig konsumtion, dels på utbetalningarna av inkomstpensioner. Skillnaden mellan de primära utgifterna och primära inkomsterna är relativt stabil under 2020–2050. Utgifterna är högre än inkomsterna hela perioden vilket framför allt beror på skillnader i utgångsläget.

Sammantaget innebär utvecklingen att det primära finansiella sparandet är negativt och ligger stabilt runt –1 procent av BNP fram till 2050 (se diagram 25). Det kan därför konstateras att de ökade utgifter som den demografiska utvecklingen innebär uppvägs av motsvarande högre skatteintäkter. Ett negativt primärt sparande bidrar till en försämrad nettoställning. En lägre nettoställning leder i sin tur till att kapitalnettot, kapitalinkomsterna minus kapitalutgifterna, successivt blir lägre.

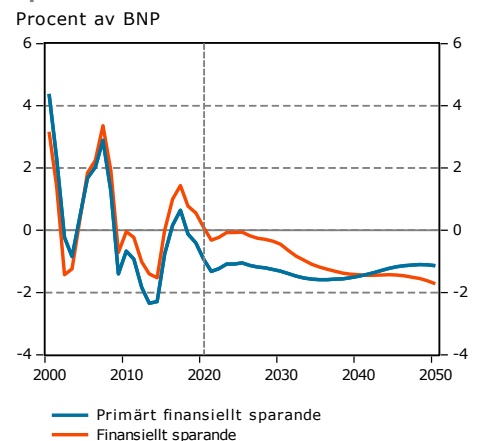
Det finansiella sparandet, det vill säga, det primära sparandet och kapitalnettot sammantaget, faller gradvis i takt med att kapitalnettot börjar försvagas runt 2030. Kapitalinkomsterna ligger i stort sett stilla som andel av BNP, men kapitalutgifterna stiger som andel av BNP (se diagram 26) till följd av den ökade

Diagram 24 Primära utgifter och inkomster



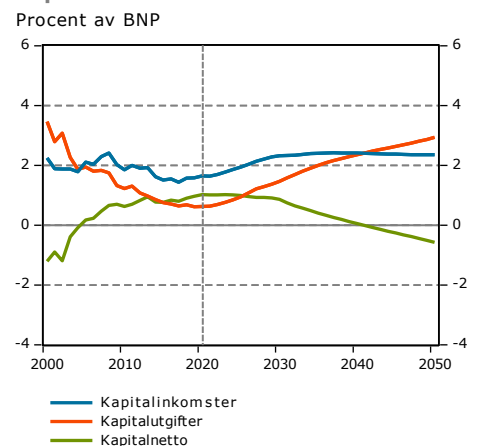
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 25 Finansiellt och primärt sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 26 Offentlig sektors kapitalnetto



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹⁴ Dynamiska effekter med avseende på hushållens val av konsumtion, sparande och arbetsutbud av lägre transfereringar analyseras i kapitlet "Makroekonomiska effekter på lång sikt av ett genomsnittligt högre offentligt sparande".

¹⁵ Hushållens samlade förvärvsinkomster består till 70 procent av lön, 25 procent av beskattningsbara pensioner och 5 procent av beskattningsbara transfereringar.

skulden i kombination med stigande räntor när ränteläget gradvis normaliseras.

POTENTIELLA OBALANSER INOM DEN OFFENTLIGA SEKTORNS DELAR

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn kan delas upp i tre delar: stat, ålderspensionssystemet och kommunsektorn.¹⁶ Utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande drivs av utvecklingen av statens finansiella sparande medan utvecklingen inom ålderspensionssystemet och kommunsektorn styrs av de antaganden som görs för deras finansiella sparande. Kommunsektorn antas uppfylla god ekonomisk hushållning. Detta antas i beräkningarna vara liktydigt med ett finansiellt sparande om $-0,3$ procent av BNP. Vid den sparandenivån stabiliseras nettoskulden som andel av BNP.¹⁷ De kommunala utgifterna växer snabbare än kommunernas skatteinkomster vid en oförändrad kommunalskattesats. För att kommunsektorns sparande ska nå upp till $-0,3$ procent av BNP samtidigt som det offentliga åtagandet bibehålls antas därför att staten skjuter till statsbidrag till kommunerna av sådan storleksordning att denna sparandenivå uppnås. Detta gör att det finansiella sparandet i staten försvagas och blir negativt från och med 2024 (se diagram 27).

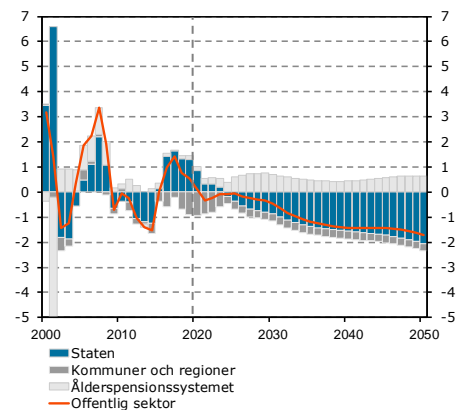
Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet stärks framöver och blir omkring $0,6$ procent av BNP från och med 2025, trots att beräkningarna antar ökade utbetalningar från pensionssystemet från och med då. Det kan konstateras att utan det starka finansiella sparandet i ålderspensionssystemet skulle det finansiella sparandet i offentlig sektor i sin helhet utvecklas sämre. Stat och kommunsektor har tillsammans ett sparande på $-2,3$ procent av BNP 2050 och nettoställningen för dessa två sektorer faller sammantaget som andel av BNP och når -24 procent av BNP 2050 (se diagram 28).

Ålderspensionssystemets finansiella ställning

Ålderspensionssystemet är konstruerat för att vara långsiktigt hållbart i finansiell mening. Det innebär att pensionssystemets framtida pensionsutbetalningar ska finansieras med framtida avgiftsinbetalningar och den finansiella förmögenheten. Den finansiella förmögenheten utgörs av den så kallade buffertfonden som består av AP-fonderna 1–4 och 6. Finansiell hållbarhet råder när nuvärdet av alla framtida avgiftsinbetalningar tillsammans med buffertfondens värde (det vill säga de finansiella tillgångarna) överstiger nuvärdet av alla framtida pensionsutbetalningar (det vill säga pensionsskulden). Balanstalet mäter systemets finansiella

Diagram 27 Finansiellt sparande i delsektorer

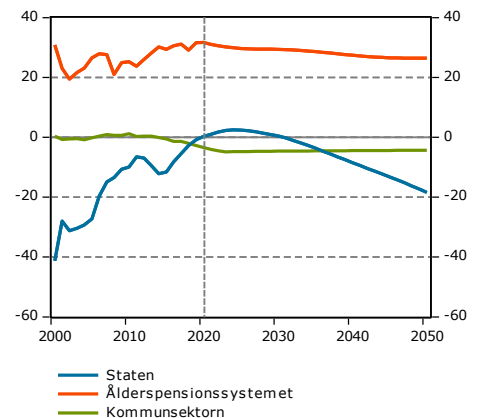
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 28 Finansiell nettoställning i delsektorer

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹⁶ I kommunsektorn inkluderas kommuner och regioner (tidigare kallade landsting).

¹⁷ Vid en lägre nivå på sparandet stabiliseras nettoställningen först bortåt 2100 och innebär en väsentligt ökad skuldsättningen och att kostnader skjuts över på framtida generationer, vilket inte är förenligt med god ekonomisk hushållning, se Konjunkturinstitutet (2019a).

stabilitet. Om balanstalet understiger 1, det vill säga om pensionssystemets skulder överskrider tillgångarna, aktiveras den så kallade balanseringen, ”bromsen”, för att säkerställa systemets långsiktiga finansiella balans. Balanseringen innebär att uppräknings av pensionsutbetalningar görs med ”balansindex”, i stället för det högre, ”inkomstindex”, som annars används för att beräkna värdet förändringen på pensionskontot. Detta innebär att pensionerna hålls tillbaka en tid. Pensionsskulden räknas därmed upp i en långsammare takt och pensionssystemet stärks. Eventuella överskott som uppstår under en balanseringsperiod används direkt för att öka pensionsutbetalningarna. På så vis återställs pensionernas värde.

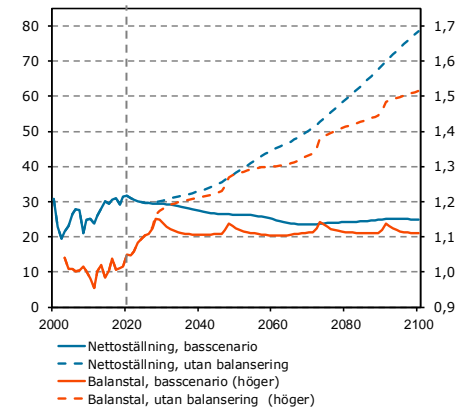
Samtidigt som ålderspensionssystemet på detta sätt är finansiellt hållbart kan ersättningsgraden i pensionssystemet, det vill säga pensionen som andel av slutlön, komma att minska framöver. I takt med att medellivslängden ökar måste den intjänade pensionen fördelas på allt fler år. I basscenariot sker en ökning av utträdesåldern motsvarande drygt hälften av den antagna ökade medellivslängden. Detta räcker inte för att hålla den genomsnittliga ersättningen på dagens nivå. Med oförändrat regelverk skulle ålderspensionssystemet uppnå ett positivt och tilltagande avgiftsnetto framöver, det vill säga, avgiftsinkomsterna är mycket större än pensionsutbetalningarna. Överskottet placeras inom AP-fonderna och bidrar till att den finansiella förmögenheten i pensionssystemet ökar (se streckade linjer i diagram 29).

Att ålderspensionssystemet skulle utvecklas på detta sätt och ackumulera en stor finansiell förmögenhet samtidigt som ersättningsgraden i inkomstpensionen minskar framstår som mindre realistiskt. I framskrivningarna antas därför av tekniska skäl att uppräknings av utbetalningarna från ålderspensionssystemet, det vill säga inkomstpensionen, på sikt anpassas så att nettoförmögenheten i systemet hålls stabil som andel av BNP. Implicit antas därmed att pensionsutbetalningarna ökar något mer än vad som ges av inkomstindex efter 2025. Detta kan liknas vid det förslag som framkom i 2004 års utredning om utdelning av överskott i ålderspensionssystemet. Förslaget innebar att då balanstalet når 1,1 delas överskott ut i form av löpande utbetalningar till befintliga pensionärer och ökade pensionsbehållningar till framtida pensionärer.¹⁸

Till följd av det negativa sparandet i den offentliga sektorn som helhet faller den offentliga sektorns nettoförmögenhet som andel av BNP fram till 2050 och Maastrichtskulden stiger och når drygt 50 procent av BNP (se diagram 30). För att förstå

Diagram 29 Ålderspensionssystemets nettoställning och balanstal

Procent av BNP och andel av pensionsskuld

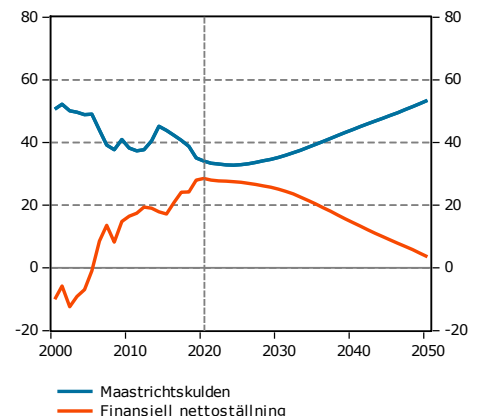


Anm. Balanstalet anger förhållandet mellan tillgångarna som utgörs av avgiftstillgångarna plus ett treårigt glidande medelvärde av buffertfonden, och pensionsskulden.

Källor: Pensionsmyndigheten och Konjunkturinstitutet.

Diagram 30 Finansiell nettoställning och Maastrichtskuld

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹⁸ Se SOU 2004:105.

utvecklingen av nettoställningen kan utvecklingen delas upp i olika bidragsfaktorer (se diagram 31). Historiskt sett har värdeförändringar och den så kallade tillväxtjusterade räntan förklarar den största delen av nettoställningens utveckling, men de har mindre betydelse i scenariot.¹⁹ Framöver är det i stället det negativa primära sparandet som bidrar mest till nettoställningens utveckling.

Som noterades inledningsvis anser Konjunkturinstitutet att en trendmässig försämring av nettoställningen innebär att de offentliga finanserna inte kan anses hållbara. Nettoställningen för offentlig sektor faller men är fortfarande positiv 2050 men fortsätter att trendmässigt försämrans därefter. Stat och kommunsektor har dock en negativ nettoställning och den totalt sett positiva nettoställningen förklaras helt av den positiva nettoställningen i ålderspensionssystemet. Ålderspensionssystemet är i strikt mening ett slutet system och tillgångarna är inte avsedda att täcka andra utgifter än framtida pensioner. Maastrichtskulden stiger trendmässigt och närmar sig 2050 högsta tillåtna nivå enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Som framgår nedan fortsätter Maastrichtskulden att öka och nettoställningen att försämrans även efter 2050. Sammantaget är den offentligfinansiella utvecklingen i basscenariot enligt Konjunkturinstitutets bedömning inte hållbar.

NUVARANDE ÖVERSKOTTSMÅL INNEBÄR STABIL NETTOSTÄLLNING

I basscenariot utvecklas det finansiella sparandet på ett sätt som inte är förenligt med nuvarande nivå på överskottsmålet, det vill säga en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Om överskottsmålet ska nås varje år framöver behöver inkomsterna höjas och/eller utgifterna sänkas (se diagram 32). Storleken på den nödvändiga förstärkningen av det primära sparandet som behövs för att det finansiella sparandet ska vara i linje med överskottsmålet varje år uppgår i genomsnitt till 0,7 procent av BNP (se diagram 33).²⁰ Givet antagandena om bibehållen personaltätthet och ersättningsgrad i transfereringarna kan detta exempelvis ske genom att justera skatteuttaget, transfereringar som inte är riktade till hushållen, eller andra offentliga utgifter som inte påverkar personaltättheten.²¹ Om personaltättheten respektive ersättningsgraden i transfereringarna inte bibehålls kan däremot alla delar av de offentliga utgifterna ändras. Exempelvis innebär lägre

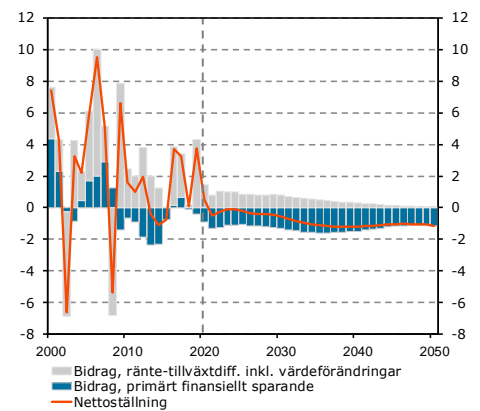
¹⁹ Den tillväxtjusterade räntan, eller ränte-tillväxtdifferensen, fångar förändringseffekter av nettoställningen utöver primärt finansiellt sparande. Här ingår dels effekten från kapitalnettot, uttryckt som den implicita avkastningen på nettoställningen, men även den så kallade tillväxteffekten. Eftersom nettoställningen är uttryckt som andel av BNP har tillväxten i ekonomin betydelse för nettoställningens relativa storlek, se vidare i bilaga 3.

²⁰ Att det primära sparandet behöver förstärkas mindre än skillnaden till överskottsmålet beror på att ett högre primärt sparande gör att kapitalnettot blir högre jämfört med basscenariot vilket förstärker det finansiella sparandet ytterligare.

²¹ Ett högre finansiellt sparande i ålderspensionssystemet till följd av en lägre ersättningsgrad i inkomstpensionen än i basscenariot skulle också kunna bidra till att överskottsmålet nås.

Diagram 31 Uppdelning av nettoställningens utveckling

Bidrag respektive årlig förändring av nettoställningen som andel av BNP

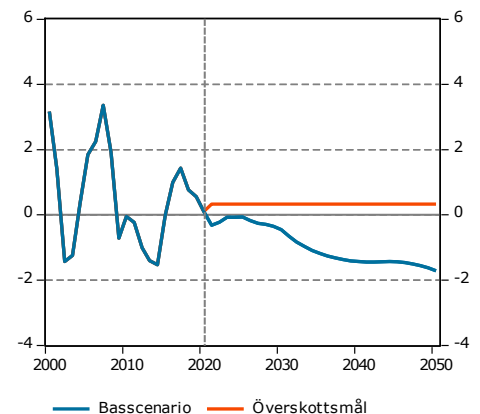


Anm. I diagrammet redovisas bidragen till nettoställningens utveckling från den tillväxtjusterade räntan tillsammans med värdeförändringar av tillgångar och skulder samt det primära finansiella sparandet. I scenariot antas värdeförändringarna av icke-räntebärande tillgångar uppgå till 2 procent årligen.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 32 Finansiellt sparande

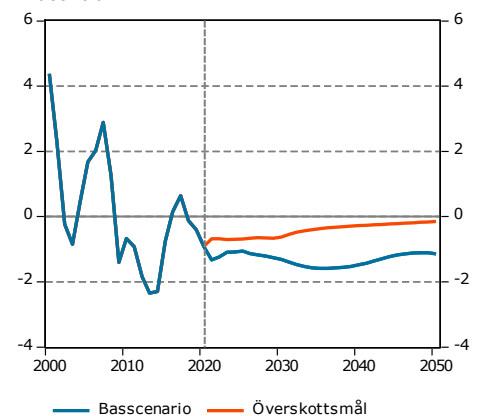
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 33 Primärt finansiellt sparande

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

standardhöjning än den historiskt observerade lägre offentlig konsumtion och offentliga investeringar, vilket visas i alternativscenarier i kapitel 2.

Förändringar av hushållens skatter och transfereringar kan förväntas påverka arbetsutbudet samt hushållens konsumtion och sparande, och därigenom skattebasernas och skatteintäkternas utveckling.²² Konsekvenserna av sådana dynamiska effekter illustreras i alternativscenarier i kapitel 3.

Om nuvarande nivå på överskottsmålet skulle nås varje år stabiliserar sig den finansiella nettoställningen och Maastrichtskulden ungefär på dagens nivå. Den finansiella nettoställningen är 30 procent av BNP 2050 och Maastrichtskulden skulle nå ca 27 procent vilket är under den nedre gränsen för skuldankaret (se diagram 34). Till skillnad från i basscenariot är den offentliga finansiella utvecklingen då att betrakta som hållbar. Eftersom Maastrichtskulden i framskrivningarna då når en nivå under den i ramverket angivna lägre gränsen för skuldankaret föranleder utvecklingen en analys av ett på sikt mindre strikt sparandemål, exempelvis ett då det finansiella sparandet når balans i stället för ett överskott, vilket diskuteras i kapitel 2.

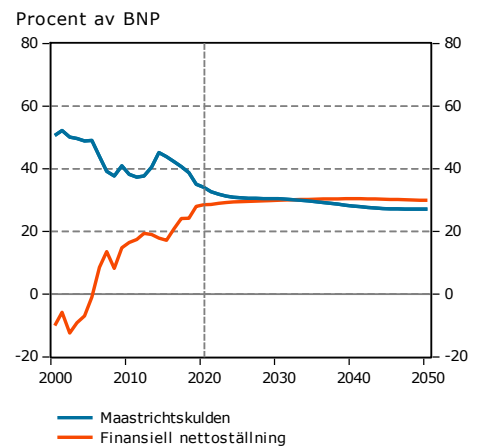
Hållbarhet på än längre sikt

Efter 2050 stiger de primära inkomsterna som andel av BNP men planar ut vid 2060 (se diagram 35). Även de primära utgifterna stiger som andel av BNP och når sin topp runt 2060. Detta är en följd av den demografiska utvecklingen. Ett stort antal föddes under början av 1990-talet och väntas gå i pension runt 2060, vilket påverkar både inkomst- och utgiftssidan. Efter 2060 minskar de primära utgifterna som andel av BNP samtidigt som de primära inkomsterna ligger still som andel av BNP. Detta gör att det primära sparandet stärks under perioden efter 2050 och blir noll framåt 2100 (se diagram 36). Den offentliga sektorns kapitalnetto försvagas och det finansiella sparandet är, trots att det primära sparandet förstärks, fortsatt på ca -2 procent av BNP fram till år 2100.

Efter 2050 blir den finansiella nettoställningen negativ, det vill säga Sverige får en nettoskuld, vilket inte har varit fallet sedan 2005 (se diagram 37). Den finansiella nettoställningen faller kontinuerligt och stabiliseras inte under loppet av seklet. Detta innebär att de offentliga finanserna inte är att betrakta som långsiktigt hållbara. Nivån på nettoställningen 2100 är i paritet med vad den var efter 1990-talskrisen, ungefär -35 procent av BNP.

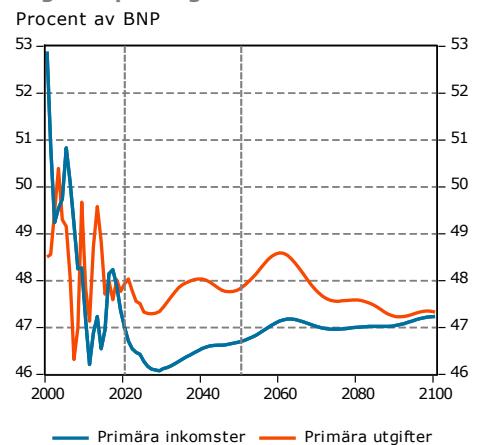
Maastrichtskulden fortsätter att stiga efter 2050 och passerar strax före 2060 taket för Maastrichtskulden i stabilitets- och

Diagram 34 Finansiell nettoställning och Maastrichtskulden om överskottsmålet nås



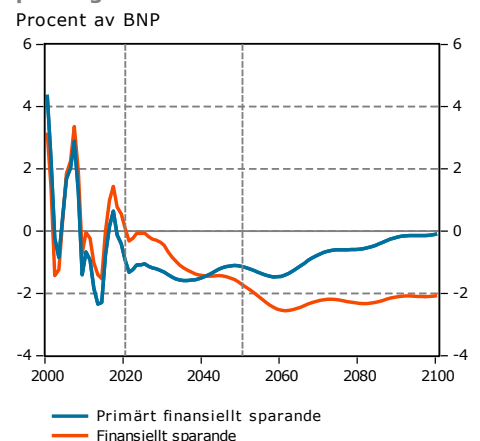
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 35 Primära inkomster och utgifter på lång sikt



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 36 Offentlig sektors sparande på lång sikt



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²² Utöver direkta ändringar av primära utgifter eller primära inkomster kan finansiellt sparande justeras genom strukturella reformer som påverkar BNP och arbetsutbud. Strukturella reformer har större påverkan på inkomstsidan för de offentliga finanserna än på utgiftssidan eftersom de oftast påverkar produktionen och därmed skattebaserna.

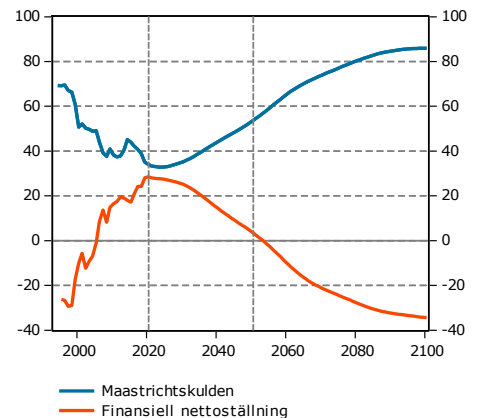
tillväxtpakten, det vill säga 60 procent av BNP. Under perioden är det finansiella sparandet även under EU:s medelfristiga budgetmål på –1 procent av BNP.²³

Avslutande kommentarer

I kapitlet har redogjorts för hur de offentliga finanserna utvecklas i ett basscenario där det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls, äldres hälsa förbättras, pensionsåldern höjs successivt och skattereglerna hålls oförändrade. Under dessa antaganden ökar Maastrichtskulden samtidigt som nettoställningen faller trendmässigt de kommande 30 åren. Denna utveckling fortsätter även decennierna därefter. Trots att en analys på en än längre tidshorisont blir mer osäker, kan de nivåer som Maastrichtskulden och nettoställningen slutligen stabiliseras på enligt Konjunkturinstitutets bedömning inte anses vara hållbara. Om finanspolitiken däremot förs i linje med det gällande ramverket under hela perioden är utvecklingen att betrakta som hållbar. Maastrichtskulden och nettoställningen stabiliseras då i princip på dagens nivåer.

Diagram 37 Nettoställning och Maastrichtskuld på lång sikt

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²³ Budgetmålet är formulerat som att det strukturella sparandet inom offentlig sektor inte ska understiga –1 procent av potentiell BNP. Det strukturella sparandet är ett mått på det finansiella sparandet rensat för konjunkturella effekter. Eftersom det inte finns några konjunkturella variationer i scenariot i den här rapporten sammanfaller det finansiella sparandet med det strukturella sparandet och BNP med potentiell BNP.

2. Alternativscenarier

Resultaten i basscenariot baseras på ett antal centrala antaganden. För att belysa känsligheten i beräkningarna presenteras i detta kapitel fem alternativscenarier. Dessa illustrerar bland annat utvecklingsbanor för Maastrichtskulden och nettoställningen vid alternativa antaganden om de offentliga utgifternas utveckling. Syftet med beräkningarna är att ge ett bredare underlag som kan vara till användning för såväl myndigheter som beslutsfattare.

I de första tre scenarierna illustreras betydelsen av antagandena om standardhöjningens storlek, förbättrad hälsa (inklusive höjd pensionsålder) samt löneökningstakt inom offentlig sektor. I det fjärde scenariot visas effekten av att pensionsutbetalningarna blir lägre än i basscenariot. I det sista scenariot beskrivs hur ett balanskrav i stället för överskottsmål efter nästa översyn av målet 2027 kan påverka hållbarheten på sikt.

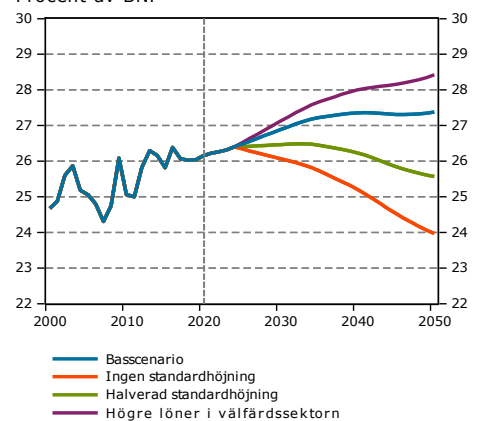
Standardhöjning i välfärdstjänster

I basscenariot antas en årlig standardhöjning på 0,5 procent i välfärdstjänsterna. Antagandet är förenligt med att löner, kapital och insatsvaror utgör konstanta kostnadsandelar i produktionen av välfärdstjänsterna. Då priserna på kapitalvaror och insatsförbrukning ökar långsammare än lönerna skapas ett utrymme för att öka kvaliteten och/eller mängden av kapitalvaror och insatsförbrukning per arbetad timme. Detta bidrar till att produktionen av välfärdstjänsterna kan följa med i den tekniska utvecklingen över tid, vilket också skett under de senaste decennierna.

Samtidigt har storleken på den årliga standardhöjningen varierat. Åren 1998–2018 uppgick standardhöjningen till 0,5 procent i genomsnitt men bara 0,4 procent i genomsnitt 1994–2018, till följd av åtstramningarna efter 1990-talskrisen. I detta avsnitt visas dels en utveckling då offentlig konsumtion från 2025 endast utvecklas med demografin, det vill säga det sker ingen standardhöjning,²⁴ dels en utveckling då standardhöjningen är hälften (0,25 procent per år) jämfört med basscenariot. I dessa scenarier bibehålls inte personaltätheten. Utan standardhöjning minskas tiden med personal med 14 procent till 2050 jämfört med basscenariot och med halverad standardhöjning minskas tiden med 7 procent. Konsekvensen för de offentliga finanserna är en väsentligt förbättrad hållbarhet. Utgifterna för offentlig konsumtion som andel av BNP minskar till ca 24 procent fram till 2050 vid utebliven standardhöjning, jämfört med basscenariot där de

Diagram 38 Offentlig konsumtion

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²⁴ Detta scenario kan jämföras med regeringens hållbarhetsberäkningar där ingen standardökning antas. En skillnad är dock att regeringen antar en oförändrad personaltäthet men att kostnadsandelarna för kapital- och andra insatsvaror sjunker över tiden. I föreliggande alternativscenario antas kostnadsandelarna vara oförändrade och personaltätheten därför avta.

stiger till ca 27,5 procent (se diagram 38). Vid en halverad standardhöjning blir offentlig konsumtion som andel av BNP ca 25,5 procent.

Den långsammare utvecklingen för kommunal konsumtion innebär enligt Konjunkturinstitutets antaganden även att kommunala investeringar växer långsammare jämfört med i basscenariot. Den lägre produktionen i offentlig sektor möjliggör en högre produktion i privat sektor. Det innebär att både konsumtion och investeringar inom privat sektor är högre än i basscenariot, vilket ger något högre skatteintäkter. Sammantaget medför detta en markant budgetförstärkning jämfört med basscenariot.

Det finansiella sparandet förstärks successivt över tid och nettoförmögenheten som andel av BNP stiger betydligt i scenariot utan standardhöjning jämfört med basscenariot samtidigt som Maastrichtskulden faller (se diagram 39, diagram 40 och diagram 41). I detta alternativscenario finns därmed utrymme att sänka skatterna och/eller höja utgifterna och ändå uppfylla kriterierna för hållbarhet 2050. Även scenariot med halverad standardhöjning är att betrakta som hållbart ur ett offentligfinansiellt perspektiv.

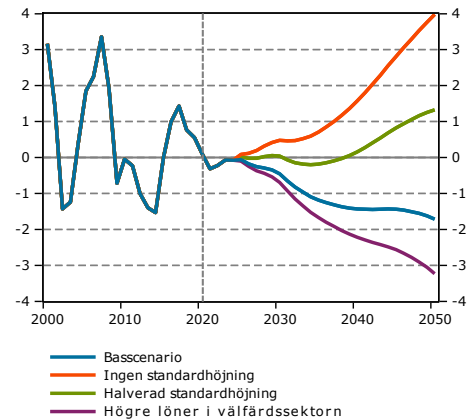
Högre löner i välfärdssektorn

Som framgår av basscenariot förväntas den demografiskt betingade efterfrågan på välfärdstjänster stiga snabbt de kommande tjugo åren. Samtidigt rapporterar offentlig sektor om höga bristtal och framöver väntas andelen av befolkningen i arbetsför ålder minska. I basscenariot antas att offentlig sektor kan öka sysselsättningen för att behålla personaltätheten vilket innebär att antalet arbetade timmar i offentlig sektor växer snabbare än antalet arbetade timmar i ekonomi som helhet. I basscenariot antas att det går att rekrytera tillräckligt många till den offentliga sektorn. Men det skulle också kunna vara så att det blir svårt att rekrytera tillräckligt mycket personal för att bibehålla personaltätheten och då kan det bli nödvändigt att höja lönerna i en snabbare takt än i näringslivet. I detta alternativscenario antas en högre timlöneutveckling i kommunsektorn (som tillgodoser välfärdstjänster såsom skola, vård och omsorg) motsvarande ungefär 0,3 procent per år från 2025.²⁵ Denna utveckling speglar att timlönen för offentliganställda i genomsnitt varit något högre än i den privata sektorn de senaste åren. Det kan dels vara en följd av den stora flyktinginvandringen 2015 då många inom offentlig sektor behövde anställas, dels en följd av allmänt höga bristtal för vissa yrken, särskilt sjuksköterskor och lärare, inom offentlig sektor.

²⁵ Detta ger en deflator för offentlig konsumtion som istället för att årligen öka med ca 3,1 procent, som är ett historiskt genomsnitt, ökar med ca 3,3 procent fram till 2050. Det kan också noteras att de offentliga finanserna påverkas på samma sätt då löneökningstakten stiger som när standardhöjningen ökar.

Diagram 39 Finansiellt sparande

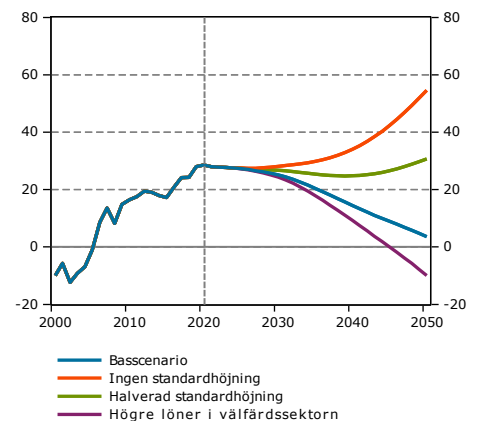
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 40 Finansiell nettoställning

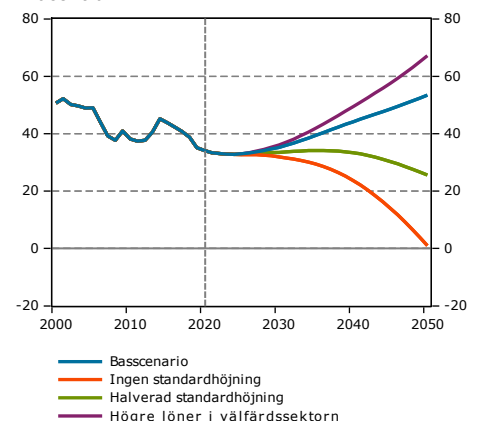
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 41 Maastrichtskulden

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Den högre timlöneutvecklingen påverkar framför allt kostnaderna för offentlig konsumtion som successivt ökar som andel av BNP och 2050 är drygt 1 procentenhet högre än i basscenariot (se diagram 38). Övriga offentliga utgifter påverkas i princip inte och därmed blir även primära utgifter drygt 1 procentenhet högre 2050. De negativa effekterna på de offentliga finanserna dämpas något av att skatteinkomsterna blir något högre till följd av den högre lönesumman, men Maastrichtskulden blir trots det drygt 10 procentenheter högre än i basscenariot 2050 (se diagram 41). Den finansiella nettoförmögenheten skulle sjunka snabbare än i basscenariot och övergå till en nettoskuld under 2040-talet (se diagram 40).

Sammantaget innebär detta alternativscenario att de offentliga finanserna hamnar än längre ifrån hållbarhet jämfört med basscenariot där löneökningstakten i kommunsektorn är lägre.

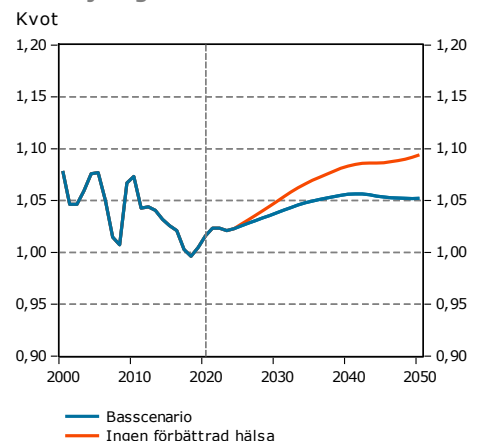
Högre kostnadstryck på grund av en åldrande befolkning

I basscenariot antas befolkningen arbeta längre upp i åldrarna i takt med att livslängden ökar och hälsan för äldre förbättras. Det innebär att antalet år på arbetsmarknaden blir fler, vilket är i linje med den historiska trenden. Den förbättrade hälsan innebär också att konsumtionen av välfärdstjänster bland äldre förskjuts uppåt i åldrarna. Båda dessa antaganden ändras i detta alternativscenario vilket gör att hållbarheten i de offentliga finanserna påverkas negativt. Utträdesåldern från arbetsmarknaden antas förbli på dagens nivå, 64 år i genomsnitt, i stället för att öka som i basscenariot. Eftersom medellivslängden samtidigt ökar innebär det att antal år som pensionär ökar medan andelen år på arbetsmarknaden minskar. Dessutom antas inte hälsan bland äldre förbättras i takt med att medellivslängden ökar utan behovet av välfärdstjänster i varje åldersgrupp förblir detsamma som i dag.

Scenariot innebär ett lägre arbetskraftsdeltagande, och därmed färre arbetade timmar, än i basscenariot från 2025. Detta innebär i sin tur att den ekonomiska försörjningskvoten, det vill säga kvoten mellan antalet ej sysselsatta och sysselsatta i befolkningen, ökar (se diagram 42). Dessutom innebär det högre offentliga utgifter för vård och hälsa, eftersom den ökade livslängden nu inte går hand i hand med bättre hälsa bland äldre. Sammantaget innebär de lägre skatteintäkterna från ett lägre arbetskraftsdeltagande och den högre hälsorelaterade konsumtionen att det finansiella sparandet och nettoställningen försämras trendmässigt samt att Maastrichtskulden stiger och når drygt 70 procent av BNP 2050 (se diagram 43).

Sammantaget innebär scenariot högre kostnader än basscenariot och de offentliga finanserna hamnar än längre ifrån vad som kan betraktas som hållbart.

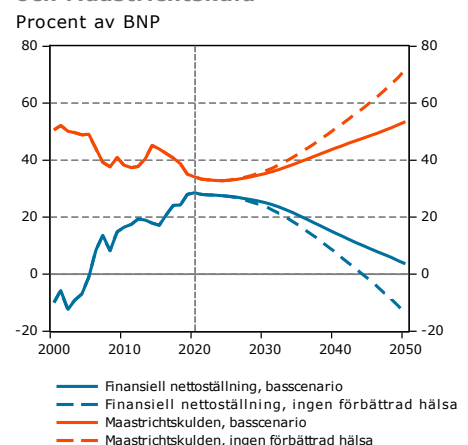
Diagram 42 Ekonomisk försörjningskvot



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

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 43 Finansiell nettoställning och Maastrichtskuld



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Ingen balansering av överskott i pensionssystemet

I basscenariot antas transfereringarna utvecklas i takt med lönerna som i sin tur utvecklas i takt med BNP i löpande pris. Med nuvarande regler för inkomstpension och givna antaganden om kapitalavkastningen inom ålderspensionssystemet växer då nettoförmögenheten som andel av BNP i ålderspensionssystemet över tid (se röd linje i diagram 44). Det finns i dag inga beslutade regler om hur större överskott i pensionssystemet ska hanteras. Detta medför en osäkerhet i bedömningarna av hållbarheten och framför allt i hur den offentliga sektorns olika delar utvecklas. Dock har det sedan pensionsreformen varit en utgångspunkt att ålderspensionssystemet ska vara ett slutet system och tillgångarna är inte avsedda att täcka andra utgifter än framtida pensioner. Det bedöms därför vara mindre realistiskt att förmögensuppbyggnaden skulle ske utan att pensionerna också i framtiden justeras så att pensionärer (och framtida pensionärer) får del av den större förmögenheten. Detta är i linje med en tidigare utredning om hur framtida överskott i pensionssystemet ska hanteras.²⁶ Ett annat förslag är att medel förs över till staten.²⁷

I detta alternativscenariot görs ingen balansering av överskotten eller snabbare uppräknings av pensionerna (se diagram 45). Jämfört med basscenariot blir det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet högre från 2025, medan det finansiella sparandet i stat och kommuner blir lägre eftersom lägre pensioner medför lägre beskattningsbar inkomst (se diagram 46). Den sammanvägda effekten i offentlig sektor är i genomsnitt 0,4 procent av BNP högre finansiellt sparande per år.

Den finansiella nettoställningen blir lite drygt 8 procentenheter högre som andel av BNP 2050 och når då 12 procent samtidigt som Maastrichtskulden blir knappt 4 procentenheter högre som andel av BNP och når 57 procent 2050 (se diagram 47). Att Maastrichtskulden blir högre beror på att stat och kommun ökar sin skuldsättning när deras finansiella sparande försämras. Eftersom ålderspensionssystemet i princip inte har några finansiella skulder blir nettoeffekten en högre Maastrichtskuld jämfört med basscenariot, samtidigt som nettoställningen blir högre.

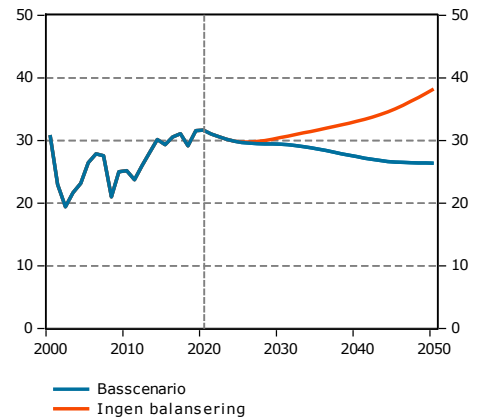
Sammantaget innebär scenariot något högre nettoställning och samtidigt en högre Maastrichtskuld, vilket sammantaget inte räcker för att de offentliga finanserna ska betraktas som hållbara enligt Konjunkturinstitutets bedömning.

²⁶ Se SOU 2004:105.

²⁷ Detta för att kompensera för den finansiella bördan staten åtog sig i samband med pensionsreformen då betalningsansvaret för bland annat ATP till förtids- och änkepension överfördes till staten. Bedömningen 1999 var att staten skulle kompenseras med ca 300–350 miljarder kronor, varav 258 miljarder hittills skjutits över, se Finansdepartementet (2015).

Diagram 44 Ålderspensionssystemets nettoställning

Procent av BNP

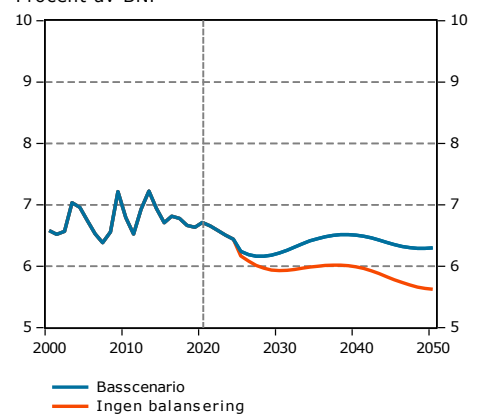


Anm. Pensionssystemets finansiella stabilitet mäts med balanstalet som beräknas som kvoten mellan systemets tillgångar och pensionsskulden. Här redovisas nettoställningen enligt nationalräkenskaperna, vilket utgörs av buffertfondens förmögenhet.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 45 Utbetalningar av inkomstpension

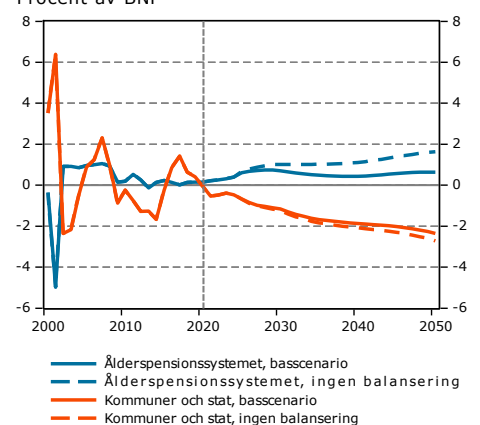
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 46 Finansiellt sparande i ålderspensionssystemet respektive stat och kommunsektorn

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Balansmål för offentliga finanser

I kapitel 1 redogörs för hur de offentliga finanserna utvecklas givet att överskottsmålet nås varje år från 2021 och framåt. I basscenariot uppvisar den offentliga sektorn större underskott från och med år 2030 och både Maastrichtskulden och nettoställningen försämras som andel av BNP med ungefär 20 procentenheter fram till 2050. Med ett överskottsmål som uppfylls varje år framöver stabiliseras däremot den finansiella nettoställningen och Maastrichtskulden på dagens nivåer (se diagram 49 diagram 50 och diagram 51).

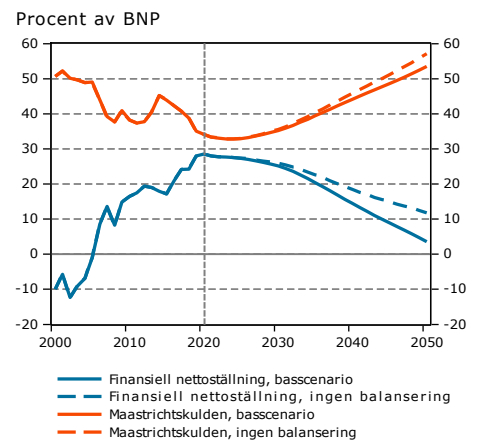
Överskottsmålets nivå ska ses över varannan mandatperiod. Nästa översyn ska ske så att ett nytt mål kan börja gälla 2027. Vilken nivå som vid nästa översyn kan anses lämplig beror delvis på skuldutvecklingen i förhållande till skuldankaret. Runt skuldankaret finns ett intervall inom vilket skulden bör vara. Intervallet är mellan 30 och 40 procent av BNP. Om det gällande överskottsmålet uppfylls varje år kommer skulden 2027 att vara mycket nära den nedre gränsen av intervallet, som passeras några år senare, för att 2050 nå 27 procent av BNP. Den åtstramning som överskottsmålet motsvarar på sikt kan därmed vara onödigt restriktiv givet dagens syn på hur Maastrichtskulden bör utvecklas.

Ett alternativ till överskottsmålet är ett balansmål, det vill säga ett mål om att varken uppvisa under- eller överskott.²⁸ I detta alternativscenariot är det finansiella sparandet i linje med överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP från 2021 men når sedan balans från och med 2027 och framåt (se diagram 48). Det primära sparandet behöver då förstärkas med i genomsnitt 0,6 procent av BNP per år, eller 30 miljarder kronor i dagens penningvärde, i förhållande till basscenariot (se diagram 49). Detta gör att nettoförmögenheten först växer något för att sedan stabiliseras kring 25 procent till 2050 (se diagram 50).²⁹ Nettoförmögenheten fortsätter sedan att falla om än långsamt och når drygt 15 procent av BNP i slutet av århundradet. Maastrichtskulden växer marginellt till 32 procent 2050 (se diagram 51). På längre sikt stiger Maastrichtskulden ytterligare något men ligger strax under nuvarande skuldankare, det vill säga 35 procent av BNP. Även om Maastrichtskulden har en svagt stigande trend och nettoställningen försämras något är nivåerna 2050 marginellt sämre än idag. Konjunkturinstitutets samlade bedömning är därför att en utveckling i linje med överskottsmålet och sedan ett balansmål efter 2027 är att betrakta som hållbar.

²⁸ Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2015a).

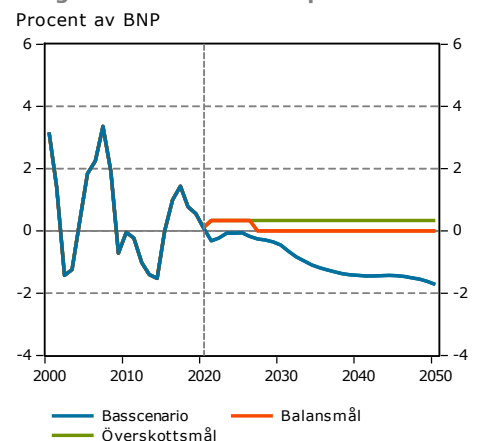
²⁹ Liksom med ett överskottsmål kan i scenariot antingen transfereringar till hushållen eller hushållens skatter justeras så att balanskravet nås. Båda dessa förändringar kan påverka arbetsutbudet och därigenom skattebasernas och skatteintäkternas utveckling. Dessa dynamiska effekter beaktas inte.

Diagram 47 Offentlig sektors finansiella nettoställning och Maastrichtskulden



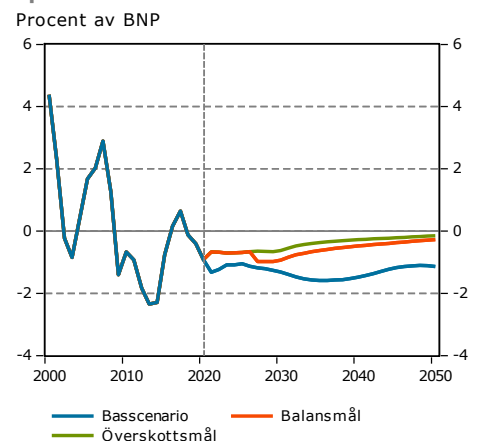
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 48 Finansiellt sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 49 Primärt finansiellt sparande



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

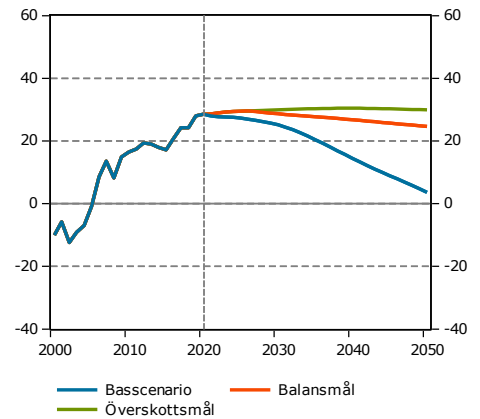
Avslutande kommentarer

Som framgår i föregående kapitel är basscenarioets utveckling enligt Konjunkturinstitutets bedömning inte att betrakta som hållbar. Därför kan av naturliga skäl de alternativa scenarier som innebär högre kostnader i detta kapitel inte heller betraktas som hållbara. Det gäller scenariot med högre lönekostnadsökningar inom den offentliga sektorn samt scenariot då hälsan hos de äldre inte förbättras. Om däremot standardhöjningen halveras från 0,5 till 0,25 procent per år blir den offentligfinansiella utvecklingen hållbar. Det gäller även om utgifterna och/eller skatterna justeras så att överskottsmålet nås från 2021 och sedan ett balansmål från 2027 och framåt. Det sistnämnda skulle kräva en förstärkning av det primära sparandet på i genomsnitt 0,6 procent per år eller 30 miljarder i dagens penningvärde.

I syfte att förenkla jämförelsen med basscenarioet ändras endast ett antagande i respektive alternativscenario. Det kan noteras att eftersom beräkningarna i kapitlet inte tar hänsyn till dynamiska effekter kan effekter från olika scenarier läggas ihop.

Diagram 50 Finansiell nettoställning

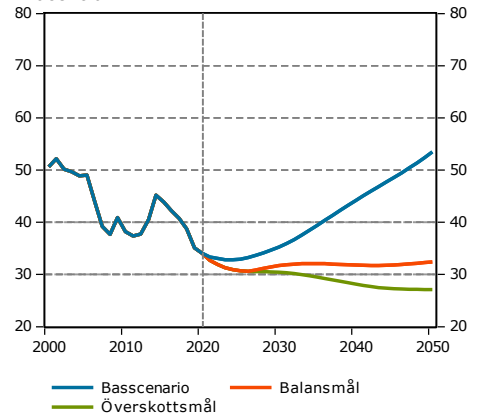
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 51 Maastrichtskulden

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

3. Makroekonomiska effekter på lång sikt av ett genomsnittligt högre offentligt sparande

Rapportens basscenario visar att det primära finansiella sparandet i offentlig sektor, för ett givet offentligt välfärdsåtagande, måste öka för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. I detta kapitel används den makroekonomiska allmänjämviktsmodellen MIMER för att analysera ekonomiska effekter på lång sikt av ett högre offentligt sparande. Effekten på ekonomin beror på vilket finanspolitiskt instrument som används för att öka sparandet. BNP och antalet arbetade timmar i ekonomin påverkas mer negativt på längre sikt om skatten på arbete höjs jämfört med om skatten på förvärvsinkomst höjs. Om skatten på konsumtion i stället höjs blir BNP och antalet arbetade timmar oförändrade medan båda blir högre om ersättningsgraderna i transfereringssystemet sänks. Oavsett vilket instrument som används så blir hushållens konsumtion lägre.

I kapitel 1 framgår att Konjunkturinstitutets basscenario innebär en ohållbar offentligfinansiell utveckling. Samtidigt visar beräkningar i tidigare kapitel att dels ett sparande i linje med överskotts målet, dels ett balansmål från och med 2027 kan betraktas som hållbara.

I detta kapitel beskrivs fyra alternativa scenarier där samtliga motsvarar ett permanent högre primärt finansiellt sparande med i genomsnitt 0,6 procent av BNP per år eller ca 30 miljarder kronor i dagens penningvärde. Det är i samma storleksordning som den genomsnittliga förstärkningen fram till 2100 i scenariot med balansmål i kapitel 2. Den sistnämnda beräkningen är dock statisk vilket innebär att ingen hänsyn tas till att den ekonomiska politik som implicit förutsätts skulle påverka makroekonomin. I detta kapitel analyseras de makroekonomiska konsekvenserna av att öka de offentliga inkomsterna respektive minska utgifterna för att nå ett sparandemål på lång sikt. Analysen genomförs med hjälp av allmänjämviktsmodellen MIMER.

För att analysera de makroekonomiska konsekvenserna av att nå ett sparandemål ändras ett finanspolitiskt instrument i taget så att det primära finansiella sparandet stärks med i genomsnitt 0,6 procent av bassceniots BNP per år. Ändringen av det finanspolitiska instrumentet implementeras 2025, då ekonomin antas vara i konjunkturell balans, och antas vara permanent. Utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga investeringar

Alternativscenariot i MIMER

I detta avsnitt beskrivs andra möjliga utvecklingar av ekonomin än den som beskrivs i bassceniots. I avsnittet beskrivs hur de ekonomiska förutsättningarna kan skilja sig från bassceniots, och vilka effekter dessa alternativa förutsättningar kan få på den svenska ekonomin.

Scenarierna är framtagna med hjälp av Konjunkturinstitutets allmänjämviktsmodell för analys av ekonomin på lång sikt, MIMER. Analysen som presenteras är baserad på modellens resultat. Den är därmed helt och hållet en konsekvens av de antaganden som görs i modellen.

antas följa basscenariot.³⁰ De finanspolitiska instrument som används för att öka det finansiella sparandet är skatt på arbetsinkomster, skatt på förvärvsinkomst, skatt på konsumtion³¹ samt transfereringar till hushållen.³²

EFFEKTER ENLIGT EN ENKEL TVÅPERIODSMODELL

För att förstå effekten av en skatthöjning eller en minskning av transfereringarna i MIMER underlättar det att först utgå från en enkel modell med två perioder. I denna enkla modell lever hushållen i två perioder. I den första perioden arbetar de, och i den andra perioden är de pensionärer. Hushållen maximerar sin nytta genom att välja hur de fördelar sin konsumtion över de två perioderna, och hur mycket fritid de har under den första perioden, givet sin budgetrestriktion.³³ Hushållen antas ha följande preferenser:

$$U = \ln(C_1) + v(1 - L_1) + \ln(C_2)$$

där C_1 och C_2 är konsumtionen i den första respektive den andra perioden och L_1 är arbetsutbudet.³⁴ Nyttofunktionen för konsumtion är logaritmisk. I den första perioden måste hushållen förhålla sig till följande budgetrestriktion:

$$(1 + \tau^C)C_1 + A_1 = W_1L_1(1 - \tau^W) + T_1(1 - \tau^T)$$

där τ^C är skatten på konsumtion, A_1 är hushållets sparande i den första perioden, W_1 är lönen, τ^W är skatten på arbetsinkomst, T_1 är transfereringarna i den första perioden och τ^T är skatten på transfereringar. I den andra och sista perioden konsumerar hushållen hela sin inkomst plus tidigare sparande:

$$(1 + \tau^C)C_2 = P_2(1 - \tau^P) + T_2(1 - \tau^T) + A_1$$

³⁰ Mer precist antas offentliga investeringar vara konstanta som andel av förädlingsvärdet i ekonomin. Vidare tas ingen hänsyn i analysen till att nivån på statskulden potentiellt påverkar nivån på statslåneräntan.

³¹ I syfte att förenkla analysen i MIMER antas skattesatsen på konsumtion vara lika för alla typer av varor och tjänster som hushållen köper.

³² Skatt på arbete är en skatt på enbart arbetsinkomster. Höjningen av en sådan skatt kan exemplifieras med ett lägre jobbskatteavdrag. Med skatt på förvärvsinkomst menas skatt på arbete, pensioner och transfereringar gemensamt. En skatthöjning av denna skatt kan exemplifieras med en kommunalskattehöjning.

³³ Det antas att hushållen inte får någon nytta av fritid i den andra perioden. Hushållen är pensionärer då och deras arbetsutbud är därmed lika med noll och deras fritid lika med ett. Hushållens optimeringsbeslut påverkas inte av om de får nytta av fritid eller inte, och därmed kan nyttan av fritid utelämnas.

³⁴ För att förenkla analysen antas $\beta = 1$ och $r = 0$ det vill säga hushållen diskonterar inte framtiden och räntan är noll.

En beskrivning av MIMER

MIMER är en dynamisk makroekonomisk allmänjämviktsmodell med överlappande generationer (OLG). Eftersom MIMER ska spegla den svenska ekonomin modelleras den som en liten öppen ekonomi.

MIMER består av företag, hushåll, en offentlig sektor samt ett premie- och avtalspensionssystem. Hushållens och företagens beteende baseras på rationella och medvetna val, och de har rationella förväntningar om framtiden. Vidare antas det, i syfte att förenkla modellen, att det inte finns någon osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen. Detta innebär att företag och hushåll kan förutse exakt hur framtiden kommer att utvecklas.

I MIMER produceras två typer av varor i ekonomin: privata varor och offentliga varor. De privata varorna produceras på en marknad med fri konkurrens medan mängden producerade offentliga varor styrs av politiska beslut. Produktivitetstillsvuxen antas vara lägre i sektorn som producerar offentliga varor än i sektorn som producerar privata varor. För att producera de två olika varutyperna används insatsvaror som produceras med hjälp av kapital och arbete.

Hushållssektorn består av män och kvinnor som lever i maximalt 106 år, och under sin livstid konsumerar, sparar och arbetar. De får nytta av (värderar) konsumtion, fritid, och av att lämna arv. Hushållens beslut om att konsumera, spara och arbeta är framåtblickande och beaktar deras framtida nytta, deras budgetrestriktion och deras förväntade medellivslängd. Deras inkomster består av löner, transfereringar från den offentliga sektorn och kapitalavkastning samt arv. Löneinkomsterna, transfereringarna och kapitalavkastningen beskattas. Pensionsåldern är exogent fastställd, och hushållen arbetar fram till dess att de uppnår pensionsåldern. Därefter får de inkomst- och premie/avtalspension, samt andra transfereringar från den offentliga sektorn.

Den offentliga sektorn består av två delsektorer: stat- och kommunsektorn samt ålderspensionssystemet. Stat- och kommunsektorn levererar välfärdstjänster och sköter offentliga verksamheter som till exempel polis och rättsväsende. Transfereringar betalas ut till hushåll och till utlandet och investeringar görs. Utöver detta betalas även räntor på sektorns skulder. Inkomster till sektorn består främst av skatteinkomster. Ålderspensionssystemet är modellerat enligt inkomstpensionssystemets gällande regelverk. Under arbetslivet betalas pensionsavgifter in av hushåll och företag. Dessa blir till pensionsbehållningar som omvandlas till pensioner när pensionsåldern är uppnådd.

Det privata pensionssystemet består av både premiepensioner och avtalspensioner. Systemet är modellerat enligt Premiepensionssystemets (PPM) regler. Därmed antas avtalspensionerna ha samma avkastning och utbetalningsplan som premiepensionssystemet. Systemet är fullt fonderat och modelleras enligt gällande PPM-regelverk.

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

För en mer detaljerad beskrivning, se "Dokumentation av den makroekonomiska modellen MIMER" på www.konj.se.

där P_2 är pensionen, τ^P är skatten på pensionsinkomsten och T_2 är transfereringarna i den andra perioden. De två restriktionerna kan nu kombineras till en så kallad intertemporal budgetrestriktion

$$(1 + \tau^C)(C_1 + C_2) = \Omega$$

där Ω står för summan av hushållens alla inkomster under deras livstid:

$$\Omega = W_1 L_1 (1 - \tau^W) + (1 - \tau^T)(T_1 + T_2) + P_2 (1 - \tau^P)$$

Annorlunda uttryckt måste summan av hushållens konsumtionsutgifter vara lika med hushållens livstidsinkomst.

Med de antaganden som gjorts om preferenser och budgetrestriktion kan modellen lösas analytiskt.³⁵ Hushållen fördelar sin livstidsinkomst så att konsumtionsutgifterna är lika stora i båda perioderna:

$$(1 + \tau^C)C_1 = (1 + \tau^C)C_2 = \frac{\Omega}{2}$$

En höjning av skatten på arbete, på förvärvsinkomst eller en minskning av transfereringarna leder alla till en lägre livstidsinkomst Ω . Eftersom livstidsinkomsten påverkar hur mycket konsumtion och fritid hushållen efterfrågar, leder en minskad livstidsinkomst till både lägre konsumtion och lägre efterfrågan på fritid. Detta kommer öka hushållens arbetsutbud. På liknande sätt minskar köpkraften av inkomsterna när skatten på konsumtion höjs vilket också leder till lägre efterfrågan på konsumtion. Denna så kallade inkomsteffekt är dock inte det enda som påverkar efterfrågan på konsumtion och fritid.

Höjningar av skatten på konsumtion, arbete eller förvärvsinkomst har också en så kallad substitutionseffekt. Hushållen efterfrågar två varor: konsumtion och fritid.³⁶ Genom att till exempel höja skatten på konsumtion stiger priset på konsumtion relativt fritid, vilket i sig minskar efterfrågan på konsumtion och ökar efterfrågan på fritid (som blir relativt sett billigare). En ökning i τ^W eller i τ^C leder till ett ökat relativpris på konsumtion och därmed till högre efterfrågan på fritid (och därmed lägre arbetsutbud) och lägre efterfrågan på konsumtion. Däremot påverkar en minskning av transfereringarna inte relativpriset mellan konsumtion och fritid vilket betyder att en minskning av transfereringarna inte har någon substitutionseffekt.

³⁵ Till skillnad mot MIMER som måste lösas numeriskt.

³⁶ För att konsumera mer fritid måste hushållen arbeta mindre vilket minskar arbetsinkomsten efter skatt och därmed konsumtionen.

Oavsett om någon av skatterna höjs eller om transfereringarna sänks så minskar konsumtionen eftersom både inkomst- och substitutionseffekten bidrar till att minska hushållens efterfrågan på konsumtion. Vad som händer med arbetsutbudet beror dock på om inkomst- eller substitutionseffekten dominerar. Nedan beskrivs hur arbetsutbudet påverkas vid förändrade skatter och transfereringar. Resultaten sammanfattas i tabell 1.

När skatten på arbete höjs minskar livstidsinkomsten och därmed konsumtionen. Arbetsutbudet påverkas av en inkomsteffekt som leder till ökat arbetsutbud och en substitutionseffekt som leder till ett minskat arbetsutbud. Givet de antaganden som gjorts ovan så är inkomsteffekten mindre än substitutionseffekten vid en höjning av skatten på arbete eftersom inte alla inkomster påverkas av skattehöjningen (bara arbetsinkomster). Därmed minskar arbetsutbudet.

En höjning av skatten på förvärvsinkomst modelleras i MIMER genom att höja skatten på arbete, transfereringar och pension så att alla inkomstslag träffas procentuellt sett lika. Inkomsterna från arbete blir alltså lika mycket lägre i procent som inkomsterna från transfereringar och pensioner. När denna skatt höjs minskar livstidsinkomsten och därmed konsumtionen. Eftersom alla inkomstslag påverkas lika mycket av skattehöjningen och eftersom en logaritmisk nyttofunktion antas blir inkomst- och substitutionseffekten lika stora. Därför ändras inte arbetsutbudet till följd av höjningen av skatten på förvärvsinkomst.

En höjning av skatten på konsumtion leder till lägre konsumtion. Efterfrågan på konsumtion minskar i samma omfattning som skatten höjs och därmed ändras inte hushållens utgifter för det som konsumeras. Den logaritmiska nyttofunktionen innebär att inkomst- och substitutionseffekten blir lika stora vilket medför att arbetsutbudet inte påverkas.

En minskning av transfereringarna gör att livstidsinkomsten blir lägre. Därmed blir efterfrågan både på konsumtion och på fritid lägre. Eftersom relativpriset mellan fritid och konsumtion inte ändras av transfereringsminskningen så uppkommer ingen substitutionseffekt. Därför ökar arbetsutbudet.

Till skillnad från i MIMER har hushållen i den enkla tvåperiodsmodellen inga tillgångar den första perioden. I MIMER har hushållen initiala tillgångar, och de får arv och obeskattade transfereringar. Detta innebär att livstidsinkomsten är högre och att en given skattehöjning eller transfereringsminskning får en relativt sett mindre inkomsteffekt. Inkomsteffekten blir då mindre än substitutionseffekten och det innebär att en höjning av skatten på förvärvsinkomst medför att arbetsutbudet sänks i stället för att vara oförändrade som vid avsaknaden av dessa extra

inkomster.³⁷ Resultaten när hushållen har initiala tillgångar och/eller arv sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1 Effekter på konsumtion och arbetsutbud i en enkel tvåperiodsmodell

	Konsumtion	Arbetsutbud
Högre skatt på arbete	↓	↓
Högre skatt på förvärvsinkomst	↓	→ / ↓
Högre skatt på konsumtion	↓	→
Lägre transfereringar	↓	↑

Anm. Den vågräta pilen i kolumnen "Arbetsutbud" för en högre skatt på förvärvsinkomst gäller då hushållen inte har några tillgångar i den första perioden. Nedåtpilen för samma höjning av skatten på förvärvsinkomst gäller då hushållen har tillgångar i den första perioden.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Skattehöjningar respektive lägre transfereringar i MIMER

Som framgår i kapitel 2 behöver det primära finansiella sparandet förstärkas med i genomsnitt 0,6 procent av BNP per år för att både bibehålla det offentliga välfärdsåtagandet och uppnå hållbara offentliga finanser. I detta avsnitt används MIMER för att analysera effekterna på svensk ekonomi av att permanent höja skatterna respektive minska transfereringarna 2025 för att finansiera ett underskott i offentlig sektor som motsvarar 0,6 procent av BNP per år.

MIMER är en modell som tar hänsyn till beteendeförändringar vilket innebär att till exempel skatteförändringar påverkar både hushållens konsumtion och antalet arbetade timmar. Detta påverkar i sin tur skattebaserna och därigenom de offentliga finanserna. Skattehöjningarna respektive transfereringsminskningen jämförs med motsvarande höjningar och minskning i en statisk beräkning i modellen, det vill säga en beräkning där inga beteenden förändras till följd av att skatter höjs och transfereringar minskar.³⁸ I tabell 2 jämförs de skattehöjningar och den transfereringsminskning som krävs vid en dynamisk respektive statisk beräkning.

³⁷ Vid en höjning av skatten på arbete är inkomsteffekten redan mindre än substitutionseffekten då logaritmisk nytta antas. Vid en minskning av transfereringar finns det ingen substitutionseffekt och inkomsteffekten är därmed fortfarande större. Konsumtionsutgifterna ändras inte vid en höjning av skatten på konsumtion och därmed ändras inte arbetsutbudet.

³⁸ I bilaga 5 framgår hur de statiska beräkningarna görs.

Tabell 2 Skatthöjningar och transfereringsminskningar som krävs i MIMER för att öka det offentliga sparandet som andel av BNP permanent med i genomsnitt 0,6 procentenheter

Procentenheter och procent

Instrument	Dynamisk beräkning	Statisk beräkning
Skatt på arbete ¹	2,5	1,4
Skatt på förvärvsinkomst ¹		
- Skatt på arbete	1,4	0,9
- Skatt på transfereringar	1,4	0,9
- Skatt på pensioner	1,4	0,9
Skatt på konsumtion ¹	2,4	2,4
Transfereringar ²	6,2	7,8

¹ Procentenheter. ² Procentuell förändring.

Anm. Tabellen visar hur stor skatthöjning respektive transfereringsminskning som behövs för att stärka det finansiella sparandet med 0,6 procent av BNP när ett finanspolitiskt instrument ändras ett i taget.

Källa: Konjunkturinstitutet.

I de fyra scenarierna som beskrivs nedan antas att förändringen i den ekonomiska politiken är oväntad för hushållen. Det betyder att hushållen inte har någon möjlighet att anpassa sitt beteende innan 2025 för att motverka de ekonomiska konsekvenserna av skatthöjningarna respektive transfereringsminskningen.

Det finns ett antal faktorer som skiljer MIMER från den enkla tvåperiodsmodell som presenterades ovan, och som påverkar resultaten.³⁹ Bland annat väljer hushållen i MIMER hur de ska agera under betydligt fler perioder än två (en period representerar ett levnadsår och hushållen dör med en sannolikhet som ökar med åldern och de kan maximalt leva upp till och med 105 års ålder), och hushåll i olika åldrar lever samtidigt i modellen. Vidare är MIMER en allmänjämviktsmodell, där mängden arv som hushållen får påverkas av tidigare generationers sparande. En tredje skillnad är att hushållens pensioner påverkas av hur mycket de arbetar. Detta betyder att det finns en ytterligare potentiell inkomst- och substitutionseffekt i MIMER jämfört med tvåperiodsmodellen. Om ett hushålls livstidsinkomster blir lägre kommer det att konsumera mindre som pensionär. För att mildra effekten kommer hushållet att öka sitt arbetsutbud under de år som hushållet arbetar. Framöver kallas denna effekt *pensionsinkomsteffekten*. Vidare finns ett relativpris mellan fritid när hushållet arbetar och konsumtion när hushållet är pensionär. När priset på fritid under arbetslivet minskar relativt priset på konsumtion som pensionär påverkar det arbetsutbudet negativt. Denna effekt kallas framöver för *pensionssubstitutionseffekten*. En

³⁹ För en närmare beskrivning av MIMER, se marginalrutan "En beskrivning av MIMER" samt Konjunkturinstitutet (2018b).

ytterligare skillnad är att hushållen inte tillåts låna i MIMER. Med andra ord tillåts de endast ha positiva tillgångar. När hushållen är lånebegränsade, det vill säga när de skulle vilja låna men inte får, konsumerar de hela sin disponibla inkomst.

I analysen antas det bland annat att alla hushåll inser att förändringarna kommer att ske i samband med att de genomförs 2025. Vidare förstår de att förändringarna som görs är permanenta. Hushållen är rationella och maximerar sin nytta över hela sin återstående livslängd och de ändrar omedelbart sitt beteende, även om förändringarna i praktiken påverkar dem först senare i livet. Till exempel påverkas hushållens arbetsutbud när de är 25 år av sådant som påverkar deras disponibla inkomst när de är 80 år gamla. Utan dessa antaganden skulle hushållens initiala reaktioner bli mindre starka än vad som framgår nedan. Vidare antas det att priserna är helt flexibla och därför skiljer sig dynamiken i MIMER på kort sikt från konjunkturcykelmodeller. De resultat som beskrivs ska därför tolkas som strukturella, mer långsiktiga förändringar av ekonomin.

HÖGRE SKATT PÅ ARBETE

En skatthöjning på arbete kan exemplifieras med ett lägre jobb-skatteavdrag. Skattesatsen behöver höjas permanent 2025 med 2,5 procentenheter i MIMER för att uppnå den budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP som krävs.

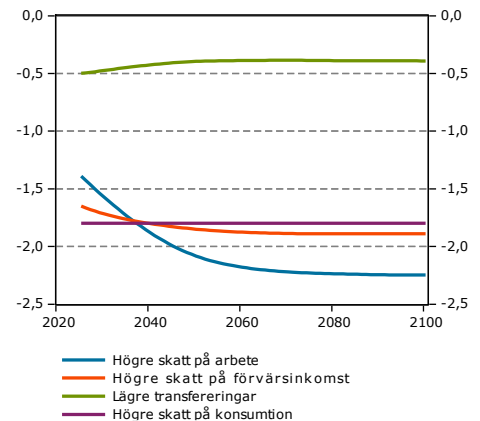
Den högre skatten gör att hushållens disponibla inkomster blir lägre. Som tvåperiodsmodellen visar leder inkomsteffekten till att hushållen minskar sin konsumtion. Samtidigt ökar relativpriset på konsumtion, och substitutionseffekten förstärker hushållens minskning av konsumtionen (se diagram 52).

Konsumtionen i modellen minskar mindre 2025 och de närmast efterföljande åren jämfört med när ekonomin nått sin långsiktiga jämvikt. Detta beror bland annat på att de som har en förmögenhet 2025 kan hålla uppe sin konsumtionsnivå med hjälp av denna. Detta kan också ses i sparandet som är lägre direkt efter skatthöjningen jämfört med senare (se diagram 55). Vidare beror det på att disponibelinkomsten hos de personer som 2025 redan utträtt från arbetsmarknaden och är pensionärer inte påverkas av skatthöjningen. Dessa hushåll minskar därför inte sin konsumtion alls.

Efter ungefär 75 år har konsumtionen stabiliserats på sin nya jämviktsbana. Konsumtionsminskningen i den nya långsiktiga jämvikten är relativt jämnt fördelad över åldrarna, utom för unga och gamla hushåll. Unga hushåll, hos vilka majoriteten av inkomsterna består av arbetsinkomster, minskar sin konsumtion något mer än genomsnittet. Gamla hushåll, där en stor del av inkomsten består av transfereringar, minskar sin konsumtion

Diagram 52 Hushållens konsumtion

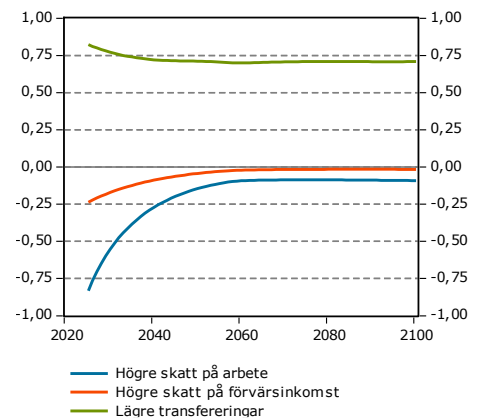
Procents skillnad från basscenariot



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 53 Arbetade timmar i hela ekonomin

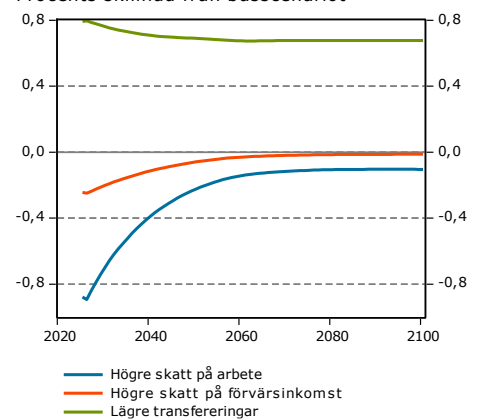
Procents skillnad från basscenariot



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 54 BNP

Procents skillnad från basscenariot



Källa: Konjunkturinstitutet.

mindre. För att få en jämn konsumtionsminskning över livscykeln skulle hushållen vilja låna som unga, och som gamla betala tillbaka sina lån, för att på så sätt öka konsumtionen som ung och minska konsumtionen som gammal. Men på grund av lånebegrensningen kan de inte göra detta.

Den permanenta höjningen av skatten på arbete leder till färre arbetade timmar i ekonomin (se diagram 53). Hushållens livstidsinkomster minskar efter skattehöjningen och inkomsteffekten gör att de efterfrågar mindre fritid. Samtidigt minskar relativpriset på fritid och substitutionseffekten gör att hushållen efterfrågar mer fritid. Precis som i tvåperiodsmodellen är substitutionseffekten större än inkomsteffekten och hushållen efterfrågar mer fritid vilket leder till ett minskat arbetsutbud.

Unga hushåll ökar dock sitt arbetsutbud. Skattehöjningen leder till en lägre livstidsinkomst, vilket minskar konsumtionen även som pensionär. Denna pensionsinkomsteffekt innebär att hushållens arbetsutbud ökar. Effekten är starkare för unga hushåll. Det beror på att hushållens pensionsinkomster påverkas relativt sett allt mindre ju äldre hushållet blir på grund av att extra pensionsrätter inte hinner förräntas lika länge.

Antalet arbetade timmar i ekonomin minskar mer 2025 och de närmast efterföljande åren jämfört med när timmarna stabiliserat sig på sin nya jämviktsbana omkring 2060. Anledningen är att de hushåll som är i slutskedet av arbetslivet vid tidpunkten för skattehöjningen minskar sitt arbetsutbud kraftigast eftersom de har en relativt hög initial förmögenhet när skatten införs.

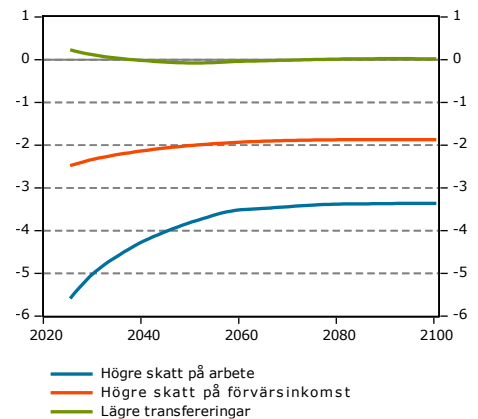
Skattesatsen i MIMER behöver höjas med 2,5 procentenheter för att det primära sparandet ska stärkas med i genomsnitt 0,6 procentenheter. Höjningen kan jämföras med den statiska beräkningen där skatten höjs med 1,4 procentenheter (se tabell 2). Anledningen till att skatten behöver höjas mer i den dynamiska beräkningen än i den statiska beräkningen är att lägre konsumtion, lägre privata förmögenheter och färre arbetade timmar leder till att skattebaserna för skatt på konsumtion, skatt på kapitalinkomster och skatt på arbete blir lägre. Därför måste skatten på arbete höjas ytterligare för att nå den önskade budgetförstärkningen. Majoriteten av de dynamiska effekterna består av lägre skatteinkomster från konsumtion och sparande.

HÖGRE SKATT PÅ FÖRVÄRVSINKOMST

I detta exempel antas att skatten på förvärvsinkomst höjs så att alla inkomstslag träffas procentuellt sett lika, det vill säga timlönen efter skatt blir lika mycket lägre i procent som inkomsterna från beskattade transfereringar och pensioner. Skatten behöver höjas permanent 2025 med 1,4 procentenheter för respektive

Diagram 55 Hushållssparande

Procents skillnad från basscenariot



inkomstslag för att uppnå den eftersträvade förstärkningen av det primära finansiella sparandet på 0,6 procent av BNP.

Den högre skatten gör att hushållens disponibla inkomster minskar. Som tvåperiodsmodellen visar leder inkomsteffekten till att hushållen minskar sin konsumtion. Samtidigt ökar relativpriset på konsumtion, och substitutionseffekten förstärker minskningen av konsumtionen (se diagram 52).

Konsumtionen minskar ungefär lika mycket i alla åldrar. De som redan har en förmögenhet 2025 minskar dock konsumtionen mindre eftersom de kan använda sin förmögenhet för att hålla uppe sin konsumtion. Detta ses också i hushållens sparande. Hushåll med en initial förmögenhet använder sig av denna för att hålla uppe sin konsumtion. Därför är sparandet lägre direkt efter skattehöjningen jämfört med senare (se diagram 55).

Den permanenta höjningen av skatten på förvärvsinkomst leder på lång sikt inte till någon större förändring av arbetsutbudet hos hushållen eftersom inkomsteffekten från skattehöjningen är i stort sett lika stor som substitutionseffekten.⁴⁰ Tvåperiodsmodellen visar att en permanent höjning av skatten på förvärvsinkomst leder till ett oförändrat arbetsutbud om hushållens alla inkomster beskattas med denna skatt (då är inkomst- och substitutionseffekten exakt lika stor). Som nämndes ovan finns dock även en pensionsinkomsteffekt och en pensionssubstitutionseffekt i MIMER. Till skillnad mot en högre skatt på arbete, där pensionssubstitutionseffekten är noll, tar dessa effekter i stort sett ut varandra vid en höjning av skatten på förvärvsinkomst. Om hushållen har andra inkomstkällor som inte omfattas av skatten på förvärvsinkomst (som arv, initial förmögenhet eller obeskattade transfereringar) blir inkomsteffekten mindre än substitutionseffekten och arbetsutbudet blir lägre. Denna effekt minskar dock av att de lägre disponibla inkomsterna leder till ett lägre sparande i ekonomin, vilket innebär att även arven blir lägre på lång sikt. Sammantaget blir de arbetade timmarna marginellt lägre på lång sikt (se diagram 53).

Det sker en större förändring av arbetsutbudet hos hushåll som har en initial förmögenhet år 2025 än senare födda hushåll. Hushåll med en initial förmögenhet minskar sitt arbetsutbud mer eftersom deras initiala förmögenhet gör att deras livstidsinkomster minskar mindre i procent än relativpriset på fritid. Att generationerna med en initial förmögenhet minskar sitt arbetsutbud leder till att timmarna initialt blir lägre än i basscenariot.

⁴⁰ Detta är ett resultat som baseras på att hushållets nytta av konsumtion antas vara logaritmisk. Detta är ett standardantagande i tillväxtmodeller av den här typen, och är också i linje med empiriska studier, se till exempel Chetty (2016).

Efter 35 år har effekten den initiala förmögenhetseffekten dock avtagit och timmarna har nått sin nya jämviktsbana.

Skatten i en dynamisk beräkning behöver höjas med 1,4 procentenheter för alla inkomstslag, vilket kan jämföras med en statisk beräkning där skatten höjs med 0,9 procentenheter på skatten på arbete, transfereringar och pensioner. Som tidigare nämnts beror det på att den statiska beräkningen inte tar hänsyn till de beteendeförändringar som en höjning av skatten på förvärvsinkomst medför. Skattehöjningen leder till minskad konsumtion och marginellt lägre arbetsutbud. Detta minskar skattebasen för skatten på konsumtion och skatten på arbete vilket medför att skatten måste höjas ytterligare för att nå den önskade budgetförstärkningen. Skillnaden är dock något mindre än när skatten på arbete höjs, eftersom minskningen av skattebaserna inte är lika stor. Majoriteten av de dynamiska effekterna består av lägre skatteinkomster från konsumtion och sparande.

HÖGRE SKATT PÅ KONSUMTION

I MIMER antas skatten på konsumtion av förenklingsskäl vara lika för alla typer av varor och tjänster som hushållen köper. För att nå den önskvärda förstärkningen av det primära finansiella sparandet på 0,6 procent av BNP behöver skatten höjas med 2,4 procentenheter. Precis som tvåperiodsmodellen förutspår så har en höjning av skatten på konsumtion inga dynamiska effekter, det vill säga hushållens val av arbetsutbud, konsumtionsutgifter och sparande påverkas inte. Dock påverkas konsumtionsvolymen, det vill säga mängden varor som konsumeras av hushållen, negativt eftersom skatten på konsumtionen är högre (se diagram 52) samtidigt som de totala konsumtionsutgifterna, inklusive skatten på konsumtion, är samma som innan skattehöjningen. Anledningen till att hushållens beslut inte påverkas är att inkomsteffekten och substitutionseffekten, precis som i tvåperiodsmodellen, helt tar ut varandra i MIMER.⁴¹ Detta sker eftersom en höjning av skatten på konsumtion påverkar alla nuvarande och framtida inkomst- och förmögenhetskällor exakt lika mycket.

I den statiska beräkningen antas konsumtionsvolymen minska, medan de totala utgifterna för konsumtionen antas vara konstanta. Skattehöjningen i en statisk beräkning är därmed lika stor som i en dynamisk beräkning, det vill säga 2,4 procentenheter.

⁴¹ Detta är också ett resultat som följer av att hushållets nytta av konsumtion antas vara logaritmisk.

LÄGRE TRANSFERERINGAR TILL HUSHÅLLEN

För att nå den önskvärda budgetförstärkningen genom att minska de offentliga transfereringarna, exklusive inkomstpensioner, behöver transfereringsutgifterna permanent minska med 6,2 procent från och med 2025.⁴² I modellen antas att alla typer av transfereringar till hushållen sänks procentuellt sett lika mycket. Därmed blir till exempel garantipensionen, föräldrapensionen och barnbidraget 6,2 procent lägre än i basscenariot. Vidare innebär det att transfereringarna i procent sänks lika mycket för en genomsnittlig 30-åring som för en genomsnittlig 75-åring.

Lägre transfereringar leder till att hushållens livstidsinkomster minskar. Precis som förutspås i den enkla tvåperiodsmodellen leder detta till lägre hushållskonsumtion (se diagram 52). Konsumtionen minskar dock inte lika mycket som vid en höjning av skatten på arbete eller vid en höjning av skatten på förvärvsinkomst eftersom hushållen ökar sitt arbetsutbud i scenariot (se diagram 53). Arbetsutbudsökningen har en positiv effekt på deras disponibla inkomster, och vilket dämpar konsumtionsminskningen.

Konsumtionen sjunker mer 2025 och de närmast efterföljande åren jämfört med när konsumtionen nått sin långsiktiga jämvikt. Anledningen till denna tillfälligt extra låga konsumtion är att hushållen som redan 2025 är aktiva på arbetsmarknaden vill öka sitt privata sparande för att motverka effekten av lägre transfereringar på deras konsumtion senare i livet (se diagram 55). Dessa hushåll har sparat mindre fram till 2025 än de skulle gjort om de känt till minskningen i förväg. Samtidigt har de inte heller haft möjlighet att arbeta mer för att därigenom tjäna in extra pensionsrätter för att kompensera de lägre transfereringarna. För att kompensera det framtida inkomstbortfallet sparar dessa hushåll extra mycket, vilket dämpar konsumtionsutvecklingen i ekonomin under de första 20 åren jämfört med på lång sikt.

År 2100 har konsumtionen nästan, men inte helt, nått den nya långsiktiga jämvikten. Det tar därmed över 75 år för konsumtionen att helt stabilisera sig på sin nya långsiktiga bana. Konsumtionsminskningen i den nya långsiktiga jämvikten är relativt jämnt fördelad över åldrarna, utom för hushåll de allra äldsta hushållen som minskar sin konsumtion mer. Hushållen ökar sitt sparande när de är unga för att kompensera för de lägre transfereringarna. Hushållen lägger en lägre vikt på konsumtionen som äldre när de tar beslut om hur mycket extra de ska

⁴² Inkomstpensionerna sänks inte eftersom pensionssystemet är skilt från övrig offentlig sektor och följer sitt eget lagstiftade regelverk. Detta gör att staten inte har möjlighet att direkt påverka nivån på inkomstpensionsutbetalningarna. Pensionärerna uppbär dock ett grundskydd i form av garantipension. Denna påverkas av transfereringsminskningen.

spara. Därför ökar de inte sitt sparande tillräckligt mycket som ung för att kompensera inkomstminskningen även efter att ha fyllt 90 år.

Precis som i tvåperiodsmodellen ökar antalet arbetade timmar i ekonomin, dels på grund av den inkomsteffekt som beskrivs ovan, dels på grund av pensionsinkomsteffekten. Båda effekterna innebär att hushållens efterfrågan på fritid blir lägre. Därmed ökar även BNP (se diagram 54). Ökningen är störst 2025 och de närmast efterföljande åren. Anledningen är att hushåll som då är i medelåldern inte har lika många år på sig att öka sitt arbetsutbud och spara mer, vilket gör att de i högre grad måste öka antalet arbetade timmar de återstående år de har kvar på arbetsmarknaden.

År 2055 har antalet arbetade timmar i stort sett stabiliserats på den nya jämviktsbanan. Det betyder att det tar ungefär 30 år för antalet arbetade timmar att nå sin långsiktiga jämvikt. Hushållen minskar sin fritid jämnt fördelat över arbetslivet, förutom unga personer som är lånebegränsade. Deras något mindre konsumtionsminskning innebär också att inkomsteffekten under dessa åldrar är något mindre, vilket leder till att deras fritid minskar något mindre än för övriga hushåll.

Sammantaget blir konsumtionen lägre samtidigt som antalet arbetade timmar och BNP blir högre till följd av de lägre transfereringarna, som sänks med 6,2 procent. Sänkningen kan jämföras med en statisk beräkning, där transfereringarna blir 7,8 procent lägre (se tabell 2). Skattebasen för skatt på konsumtion minskar samtidigt som skattebasen för skatt på arbete ökar till följd av fler arbetade timmar. Den sammantagna effekten är att skatteinkomsterna ökar. Transfereringarna minskar därför mindre i den dynamiska beräkningen jämfört med den statiska beräkningen.

MODELLRESULTAT KONTRA EMPIRISKA RESULTAT

I Bastani och Selin (2019) ges en översikt av den empiriska litteraturen om hur arbetsutbudet påverkas av skatteförändringar.

I översikten nämns en mängd studier med olika empiriska metoder, med fokus på olika skatter, tidshorisonter och länder. Författarna drar slutsatsen att effekten inte skiljer sig nämnvärt mellan nordiska länder och att elasticiteten mellan arbetsutbudet och arbetsinkomsten efter skatt i studierna ofta ligger omkring 0,1 eller lägre för gifta män i arbetsför ålder.⁴³ Det betyder att om arbetsinkomsten ökar med en procent på marginalen (till exempel på grund av en skattesänkning) så ökar arbetsutbudet med 0,1 procent. Detta kan jämföras med elasticiteten i MIMER som

⁴³ Se även Pirrtälä och Selin (2011).

är över 0,2 direkt efter skatthöjningen, men sjunker till 0,03 på sikt, efter ungefär 30 år. Beroende på tidsspannet kan de dynamiska effekterna kan därmed vara både större eller mindre än vad MIMER visar. Den empiriska analysen tar dock inte hänsyn till alla dynamiska effekter, utan endast arbetsutbudseffekten.

I MIMER antas att mängden utbetalda transfereringar inte beror på om individen arbetar. I verkligheten är dock en stor del av transfereringarna knutna till att individen inte arbetar (till exempel arbetslöshetsförsäkring, sjukpenning eller sjukersättning), även om ersättningsnivån delvis är beroende av individens historiska inkomster. En minskning av sådana transfereringar har därför troligen en större effekt på arbetsutbudet än vad som fångas i MIMER. I MIMER fångas enbart en inkomsteffekt liknande den som visades i den enkla tvåperiodsmodellen. En studie som undersöker hur enbart en inkomsteffekt påverkar arbetsutbudet är Cesarini m.fl. (2017) som finner en signifikant och negativ effekt av lotterivinster på arbetsinkomster. Studien stödjer därmed resultatet att arbetsutbudet ökar i scenariot med sänkta transfereringar i MIMER.

Avslutande kommentar

Det primära finansiella sparandet behöver förstärkas med i genomsnitt 0,6 procent av BNP per år för att både bibehålla det offentliga välfärdsåtagandet och uppnå hållbara offentliga finanser. I detta avsnitt används MIMER för att analysera effekterna på svensk ekonomi av att permanent höja skatterna respektive minska transfereringarna 2025 för att finansiera denna förstärkning av det primära finansiella sparandet. MIMER är en modell som tar hänsyn till att skatteförändringar påverkar hushållens beteende, både vad gäller antalet arbetade timmar, konsumtion och sparande. Detta påverkar i sin tur skattebaserna och därigenom de offentliga finanserna. Till exempel måste skatten på arbete höjas mer i MIMER än i en statisk beräkning där det antas att hushållens beteende är oförändrat. Anledningen är att beteendeförändringar leder till lägre konsumtion, lägre privata förmögenheter och färre arbetade timmar och därmed till att skattebaserna för skatt på konsumtion, skatt på kapitalinkomster och skatt på arbete blir lägre. En höjning av skatten på förvärvsinkomst leder till minskad konsumtion och marginellt lägre arbetsutbud och minskar därmed skattebasen för skatten på konsumtion och skatten på arbete vilket medför att skatten måste höjas ytterligare för att nå den önskade budgetförstärkningen. Skillnaden är dock något mindre än när skatten på endast arbete höjs, eftersom minskningen av skattebaserna då inte blir lika stor. Lägre

transfereringar leder till att konsumtionen blir lägre samtidigt som antalet arbetade timmar blir högre. Därmed minskar skattebasen för skatt på konsumtion samtidigt som skattebasen för skatt på arbete ökar. Den sammantagna effekten är att skatteinkomsterna ökar och transfereringarna behöver därför minska mindre i MIMER jämfört med en statisk beräkning. Sammantaget visar modellberäkningarna att valet av finanspolitiskt instrument för att uppnå önskad budgetförstärkning påverkar de långsiktiga makroekonomiska effekterna. De sistnämnda innebär vidare att det är en skillnad mellan hur mycket respektive finanspolitiskt instrument behöver ändras när dynamiska effekter beaktas jämfört med en statisk beräkning.

FÖRDJUPNING

Utvecklingen av kommunsektorns ekonomi och personalbehov

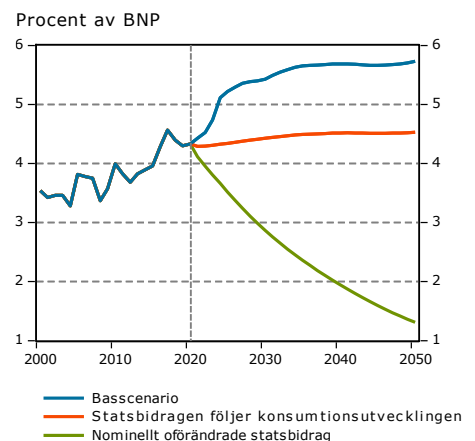
Kommunsektorn står inför ekonomiska påfrestningar med en åldrande befolkning samtidigt som skuldsättningen har växt snabbt de senaste tio åren. I basscenariot antas kommunerna uppnå god ekonomisk hushållning via höjda statsbidrag då skattesatsen är oförändrad på 2020 års nivå. I denna fördjupning analyseras hur kommunsektorn kan finansieras via ökade statsbidrag, högre kommunalskatt eller en kombination av dessa i rapportens scenarier med olika kostnadstryck. Dessutom beräknas hur rekryteringsbehovet i kommunsektorn beror av olika antaganden vid olika kostnadstryck.

Den demografiska utveckling som beskrivs i första kapitlet innebär en påfrestning för de offentliga finansernas hållbarhet. Dels minskar andelen i arbetsför ålder vilket påverkar skatteintäkterna, dels ökar antalet äldre allt snabbare vilket driver upp utgifterna vid en oförändrad personaltäthet och en årlig standardhöjning. Detta påverkar framför allt kommunsektorn som tillgodoser de flesta välfärdstjänster samtidigt som kommunsektorns skatteintäkter huvudsakligen kommer från arbete.

I basscenariot antas kommunsektorn uppnå såväl balanskravet som god ekonomisk hushållning. Det första kravet innebär att kommuner inte får budgetera för ett negativt resultat. Det andra kravet är mer vagt formulerat men Konjunkturinstitutets operationalisering av god ekonomisk hushållning är att kommunsektorns finansiella nettoställning på sikt är stabil som andel av BNP. För att detta ska uppnås krävs ett finansiellt sparande motsvarande $-0,3$ procent av BNP, vilket innebär en nettoställning på -4 procent av BNP.⁴⁴ Vidare antas oförändrade skatte regler i basscenariot. Utifrån dessa antaganden justeras statsbidragen så att god ekonomisk hushållning uppnås i kommunsektorn. Det i utgångsläget låga finansiella sparandet tillsammans med den demografiska utvecklingen innebär, med ovan nämnda antaganden, att statsbidragen måste öka med ca 1,4 procentenheter, från dagens nivå på ca 4,3 procent av BNP till ca 5,7 procent 2050 (se diagram 56).

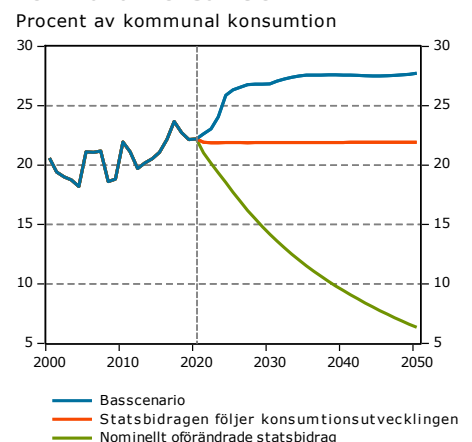
Kommunsektorns största utgiftspost är konsumtion. Statsbidragen är främst utformade för att hjälpa kommunerna och regionerna att täcka kostnader för konsumtion. Statsbidragens storlek motsvarar i dag 22 procent av kommunsektorns konsumtionsutgifter (se diagram 57). Om denna andel bibehålls ökar

Diagram 56 Statsbidrag som andel av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 57 Statsbidrag som andel av kommunal konsumtion



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁴⁴ Se Konjunkturinstitutet (2019a).

statsbidragen i basscenariot marginellt med ca 0,3 procentenheter av BNP fram till 2050 (se röd linje i diagram 56). Då skulle kommunsektorn behöva höja skatterna eller minska andra utgifter för att nå god ekonomisk hushållning. Vid oförändrad kommunalskattesats, samma utgifter som i basscenariot och statsbidrag som konstant andel av konsumtionsutgifterna faller det finansiella sparandet trendmässigt som andel av BNP (se röd linje i diagram 58). Ett finansiellt sparande lägre än $-0,3$ procent av BNP innebär en fallande nettoställning, och med statsbidrag som följer konsumtionsutvecklingen faller nettoställningen till ca -35 procent av BNP 2050 (se röd linje i diagram 59). Denna utveckling skulle inte anses uppfylla god ekonomisk hushållning.⁴⁵

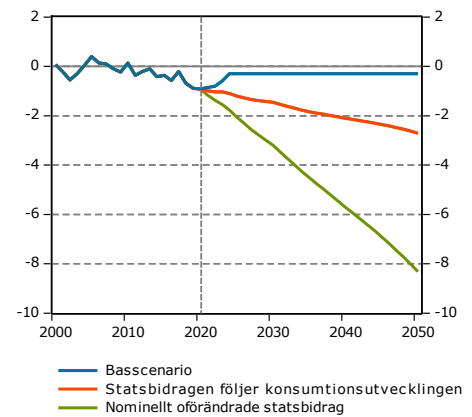
I regelverket för statsbidrag finns inte någon inbyggd uppräkningsregler. Vid oförändrade regler är statsbidragen därmed nominellt oförändrade. Detta skulle innebära fallande statsbidrag som andel av BNP och kommunal konsumtion (se grön linje diagram 56 och diagram 57). Med nominellt oförändrade statsbidrag (och oförändrad kommunalskattesats) blir det finansiella sparandet och nettoställningen än lägre jämfört med basscenariot (se grön linje i diagram 58 och diagram 59).

UTVECKLING AV STATS BIDRAG OCH KOMMUNALSKATT VID OLIKA KOSTNADSTRYCK

I basscenariot antas att befolkningen lever längre och att äldre är friskare så att arbetslivet förlängs. Detta ger lägre offentliga utgiftsökningar jämfört med om hälsan och utträdesåldern inte förändrades i takt med den ökade medellivslängden. I beräkningarna antas också en standardhöjning i linje med den historiskt observerade utvecklingen. I kapitel 2 redovisas ett antal alternativa scenarier. Alternativscenariot med halverad standardhöjning innebär ett lägre kostnadstryck jämfört med basscenariot. Eftersom en majoritet av de offentligfinansierade välfärdstjänsterna produceras inom kommunsektorn kan en sådan utveckling bli en lättnad för kommunsektorns finanser jämfört med basscenariot. Däremot blir effekten den motsatta i scenariot med högre löner i kommunsektorn för att kunna attrahera personal till välfärdrelaterade yrken. Scenariot där medellivslängden ökar utan att varken hälsan förbättras eller arbetslivet förlängs innebär ett högre kostnadstryck, framför allt i kommunsektorn då vård, skola och omsorg utförs i kommuner och regioners regi.

Diagram 58 Finansiellt sparande i kommunsektorn

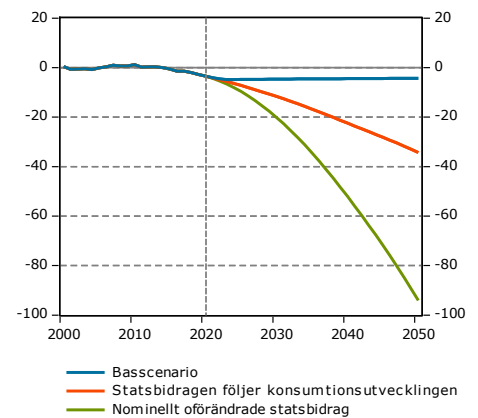
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 59 Finansiell nettoställning i kommunsektorn

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁴⁵ Däremot blir statens finansiella sparande högre än i basscenariot vilket innebär en högre statlig nettoställning som andel av BNP jämfört med basscenariot. För offentlig sektor som helhet har denna skillnad ingen betydelse. Stat och kommunsektor kan därmed ses som en offentligfinansierad enhet i scenariot när hela den offentliga sektorn analyseras.

För respektive scenario redovisas i tabell 3 nedan de tre kombinationer av finansiering som diskuterats ovan för att nå ett finansiellt sparande på –0,3 procent: (A) då kommunalskatten är oförändrad och statsbidragen anpassas, (B) då statsbidragen är nominellt oförändrade och kommunalskatten anpassas samt (C) då statsbidragens andel av kommunal konsumtion är oförändrad och kommunalskatten höjs. Detta illustreras även i diagram 60 där alternativ (A) motsvaras av skärningspunkterna där linjerna korsar x-axeln, alternativ (B) motsvaras av skärningspunkterna där samma linjer korsar y-axeln, och slutligen alternativ (C) som motsvaras av de streckade linjerna.

Tabell 3 Skatte- och statsbidragshöjningar i kommunsektorn 2021–2050

	Bas-scenario	Halverad standard-höjning	Högre löner i välfärdssektorn	Högre kostnads-tryck av en äldre befolkning
A. Årliga statsbidragshöjningar vid oförändrad kommunalskatt ¹	14,3	10,4	15,9	16,5
B. Total kommunal-skattehöjning vid nominellt oförändrade statsbidrag ²	9,31	6,47	10,56	11,15
C. Årliga statsbidragshöjningar vid oförändrad statsbidragsandel ¹	10,3	9,4	10,7	10,7
Total kommunal-skattehöjning ²	2,59	0,63	3,45	3,93

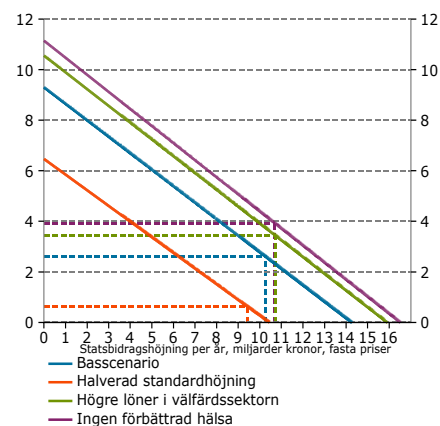
¹ Genomsnittlig höjning per år, miljarder kronor i 2018 års priser (deflaterad med offentlig konsumtionsdeflator). ² Kronor per hundralapp.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Som nämns ovan behöver statsbidragen i basscenariot med oförändrade skatter höjas med 1,4 procent av BNP till 2050. Detta motsvarar en höjning av statsbidragen med i genomsnitt ca 14,3 miljarder kronor ytterligare varje år i 2018 års penningvärde (alternativ A i tabell 3). Om statsbidragen i stället skulle vara nominellt oförändrade skulle kommunalskatten behöva höjas med 31 öre varje år vilket innebär en sammanlagd höjning på 9 kronor och 31 öre (alternativ B i tabell 3). Om statsbidragen procentuellt växer i samma takt som konsumtionen behöver de höjas med ca 10 miljarder kronor varje år (alternativ C i tabell 3). Givet att kommunerna uppfyller god ekonomisk hushållning behöver kommunalskatten då höjas med knappt 2,60 kronor per hundralapp sammantaget fram till 2050, eller 9 öre per år. Detta

Diagram 60 Skatte- och statsbidragshöjningar i kommunsektorn 2021–2050

Höjning av kommunalskattesats för hela perioden, kronor per hundralapp

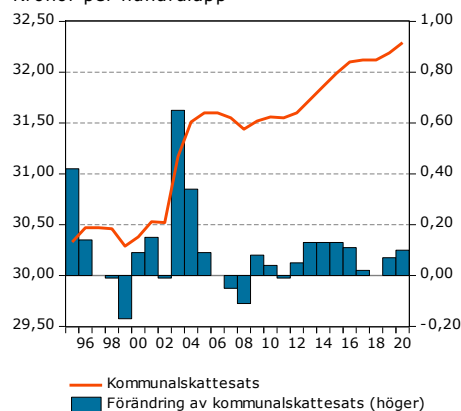


Anm. Statsbidraget är deflaterat med offentlig konsumtionsdeflator för jämförelse med 2018 års prisnivå.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 61 Kommunalskattesats

Kronor per hundralapp



Källa: SCB.

är en höjning som ungefär motsvarar den totala utvecklingen de senaste 15 åren (se diagram 61).

Vad alternativen A, B och C innebär vid de olika alternativscenarierna framgår av kolumn 3–5 i tabell 3. En lägre standardhöjning medför, allt annat lika, att finansieringsbehovet via antingen statsbidrag eller kommunalskatt blir lägre. Vid ett högre kostnadstryck till följd av att hälsan och arbetslivet inte utvecklas i takt med medellivslängden är finansieringsbehovet större.

STORT BEHOV AV PERSONAL INOM KOMMUNSEKTORN

Antagandet om bibehållen personaltäthet inom offentlig verksamhet medför att antalet arbetade timmar i offentlig sektor växer med det demografiska behovet. Vidare antas att personalförsörjningen klaras framöver och att det inte uppstår brist på personal. Det är dock värt att notera att behovet av personal är mycket stort fram till 2050, särskilt inom kommunsektorn. För att bibehålla personaltätheten i kommunsektorn i basscenariot växer arbetade timmar med 18 procent mellan 2020 och 2050. Då standarden samtidigt antas öka med 0,5 procent per år innebär det att konsumtionsvolymen ökar med 34 procent samma period. Om medelarbetstiden antas vara konstant motsvarar det en ökning av antalet sysselsatta i kommunsektorn med 220 000 personer, vilket är 34 procent av den totala ökningen i antalet sysselsatta till 2050. Under 2020- och 2030-talen kommer ca 40 procent av den totala ökningen i sysselsättningen ske inom kommunsektorn (se diagram 62). Det är en mycket hög andel och överträffas bara av utvecklingen på 1980-talet. Sammantaget innebär denna utveckling att andelen kommunanställda ökar med drygt 1 procentenhet fram till 2050 (se diagram 63).

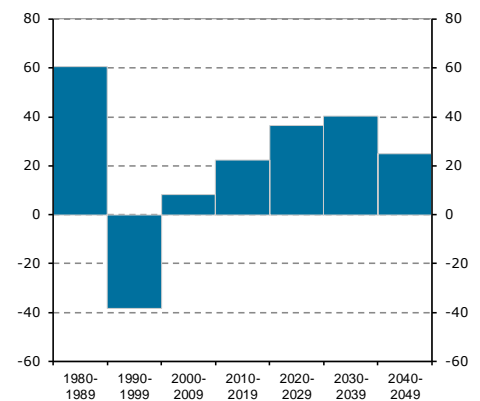
I scenariot där medellivslängden ökar utan att hälsan förbättras och arbetslivet förlängs behövs 260 000 personer anställas fram till 2050. I alternativscenarierna med ingen eller hälften så stor standardhöjning som i basscenariot ökar i stället antalet sysselsatta i kommunsektorn med ca 190 000 respektive drygt 200 000.

Avslutande kommentarer

Den demografiska utvecklingen, i kombination med en hög skuldsättning, innebär en påfrestning på kommunsektorns finanser. Som framgår i denna fördjupning behöver kommunsektorns inkomster höjas om det offentliga välfärdsåtagandet ska bibehållas på dagens nivå. I basscenariot behöver statsbidragen höjas med i genomsnitt ca 14 miljarder kronor per år i 2018 års penningvärde fram till 2050 om kommunalskatten ska kunna vara

Diagram 62 Sysselsättning i kommunsektorn

Andel av total sysselsättningsökning

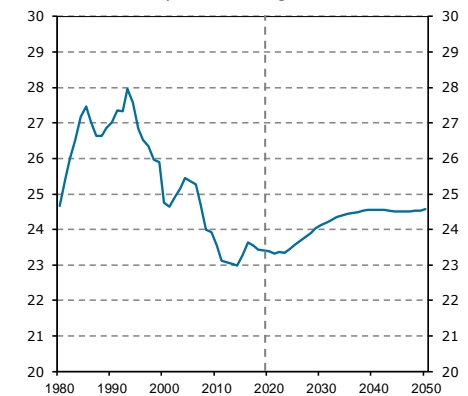


Anm. Under 1990-talet minskade såväl total som kommunsektorns sysselsättning.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 63 Sysselsättning i kommunsektorn

Andel av total sysselsättning



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

oförändrad. Om statsbidragen utvecklas långsammare behöver kommunalskatten höjas eller kommunala utgifter minska jämfört med basscenariot. Hur mycket statsbidragen och/eller kommunalskatten behöver höjas beror i stor utsträckning på de antaganden som görs kring det offentliga åtagandet, ohälsa och löneutvecklingen.

Utöver finansieringen av den kommunala verksamheten är det även en utmaning att klara av personalförsörjningen för att möta efterfrågan på kommunal konsumtion, så som vård, skola och omsorg. I basscenariot behöver 34 procent (eller 220 000 personer) av den ökade sysselsättningen fram till 2050 hamna inom kommunsektorn om det offentliga åtagandet ska bibehållas och standarden ska höjas i linje med historiskt mönster.

Bilaga 1: Jämförelse med tidigare beräkningar

I jämförelse med hållbarhetsberäkningarna från föregående tre år (2017, 2018 och 2019) har det primära sparandet (se diagram 64) försämrats något.⁴⁶

De primära inkomsterna, som andel av BNP, är lägre i årets beräkningar jämfört med föregående års rapport. Det beror på att skattekvoten faller snabbare under 2020-talet, jämfört med förra årets rapport. Det beror i sin tur på flera faktorer. I inledningen av 2020-talet faller kapital- och bolagsskatteinkomster tillbaka som andel av BNP av konjunkturella skäl. Därutöver faller skattekvoten tillbaka på grund av dels regelförändringar, dels av att hushållens beskattningsbara inkomster utvecklas svagare (se avsnittet ”primära inkomster” i kapitel 1). Detta påverkar beräkningarna under hela scenarioperioden och medför att de primära inkomsterna blir lägre. Det kompenseras till viss del av att de primära utgifterna är marginellt lägre i årets rapport.

Att de primära inkomsterna som andel av BNP faller under 2020-talet är den främsta förklaringen till varför det finansiella sparandet utvecklas svagare i årets beräkningar jämfört med 2019 på sikt (se diagram 65). Då försvagades sparandet som andel av BNP med 1,4 procentenheter, från 0,4 procent 2019 till -1,0 procent 2050. Det kan jämföras med årets beräkningar där det finansiella sparandet försvagas med 2,3 procentenheter från 0,6 procent 2019 till -1,7 procent 2050.

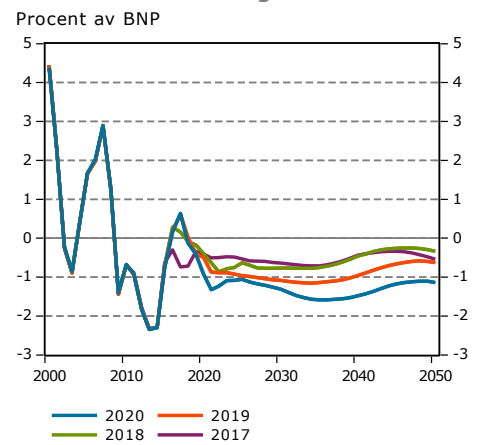
Föregående års beräkningar gav en nettoförmögenhet som försvagades från 28 till 9 procent av BNP under samma tidshorisont (se diagram 66). Det innebär att nettoförmögenheten 2050 är 5 procentenheter lägre i årets beräkningar jämfört med för ett år sedan. Maastrichtskulden växer något snabbare än i förra årets rapport och är 2 procent högre 2050 (se diagram 67). Med hänsyn till den långa tidshorisonten och den osäkerhet som följer därav är det endast en marginell försämring.

LÄGRE PRODUKTIVITETSTILLVÄXT GER LÄGRE VÄLFÄRD

Sedan föregående års rapport har Konjunkturinstitutet reviderat ner produktivitetstillväxten och den neutrala räntan (jämviktsräntan) fram till 2029 (se bilaga 4). De nya lägre nivåerna antas påverka utvecklingen fram till 2100.

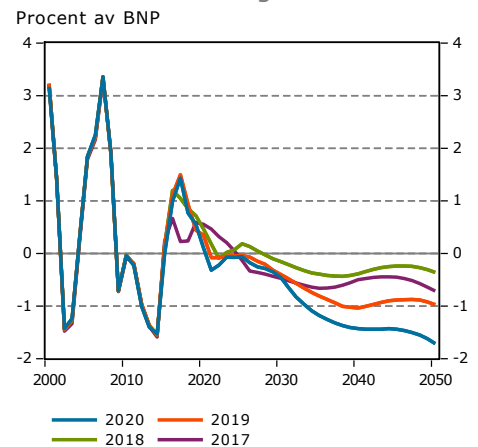
Den lägre produktivitetstillväxten har dock endast marginell effekt på de offentliga finansernas hållbarhet. Det beror på att sammansättningen av BNP är i princip oberoende av produktivitetstillväxten då både hushållens konsumtion, offentlig konsumtion och investeringar minskar i samma grad vilket leder till att den primära inkomstkvoten är oförändrad. Den lägre produktivitetstillväxten ger en lägre lönetillväxt vilket resulterar i att

Diagram 64 Primärt sparande, jämförelse med tidigare hållbarhetsberäkningar



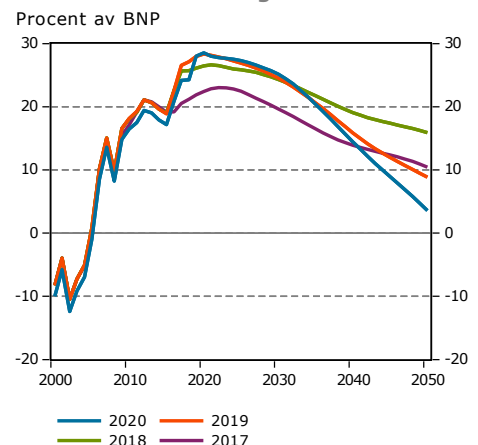
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 65 Finansiellt sparande, jämförelse med tidigare hållbarhetsberäkningar



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 66 Offentlig sektors nettoställning, jämförelse med tidigare hållbarhetsberäkningar



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁴⁶ Se Konjunkturinstitutet (2017, 2018c, 2019b).

ersättningsnivån i transfereringssystemen skrivs upp i en långsammare takt och att lönerna i offentlig sektor ökar långsammare. De lägre lönerna gör, vid antagandet om konstanta kostnadsandelar inom offentlig produktion, att inköpen av kapital- och insatsvaror blir lägre vilket resulterar i att utgifterna för offentlig konsumtion, liksom transfereringar, som andel av BNP är oförändrad.

Detta resulterar i att det primära sparandet är i stort sett oberoende av produktiviteten och som en följd därav påverkas inte offentlig sektors hållbarhet enligt Konjunkturinstitutets kriterier.

De lägre inköpen av kapital- och insatsvaror inom offentlig produktion innebär en lägre standardhöjning inom offentlig konsumtion i årets rapport jämfört med föregående. Den lägre standardhöjningen resulterar i att offentlig konsumtion är ca 2 procent lägre i volym 2050 vilket innebär att offentlig sektor levererar en lägre välfärd till invånarna. Den lägre produktiviteten i årets beräkningar resulterar i att hushållens konsumtion, i volym, är 4 procent lägre 2050. Att upprätthålla en hög produktivitetstillväxt är därmed viktigt för invånarnas välfärd, även om produktivitetstillväxten inte har någon större betydelse för de offentliga finanserna långsiktiga hållbarhet.

LÄGRE TILLVÄXTJUSTERAD RÄNTA GER MARGINELLT SÄMRE HÅLLBARHET

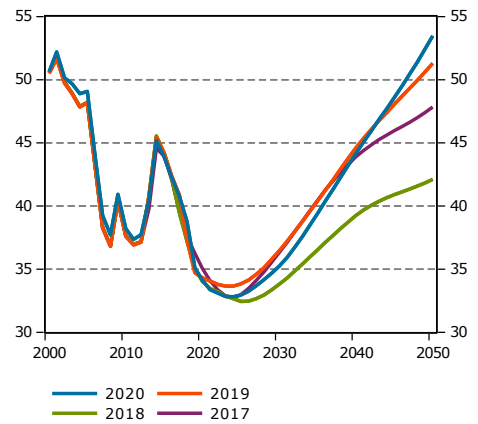
De nya antagandena för räntan och produktiviteten innebär dock att den tillväxtjusterade räntan är lägre jämfört med föregående års beräkningar (se diagram 68). En lägre produktivitetstillväxt ger allt annat lika en högre tillväxtjusterad ränta men då nedrevideringen av räntan är större blir den sammantagna effekten en lägre tillväxtjusterad ränta. År 2030 är den nästan 1 procent lägre, därefter minskar skillnaden och efter 2040 är den bara marginellt lägre.

Den lägre räntan påverkar det primära sparandet genom att hushållens kapitalnetto, och därmed skatt, ändras och den tillväxtjusterade räntan påverkar hur de finansiella stockarna som andel av BNP utvecklas. Då offentlig sektor beräknas ha en nettoförmögenhet under den tidsperioden så innebär en lägre tillväxtjusterad ränta att nettoförmögenheten som andel av BNP utvecklas svagare.

Förändringen i den tillväxtjusterade räntan har sammantaget liten betydelse för hur offentlig sektors nettoställning utvecklas. Den huvudsakliga anledningen till att nettoställningen är (marginellt) sämre i årets rapport är att det primära sparandet, som andel av BNP, är lägre.

Diagram 67 Maastrichtskuld, jämförelse med tidigare hållbarhetsberäkningar

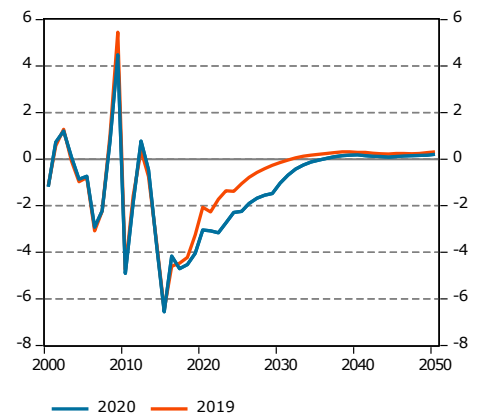
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 68 Tillväxtjusterad ränta, jämförelse med 2019 års hållbarhetsberäkning

Procentenheter



Anm. Skillnad mellan räntan på en femårig statsobligation och nominell BNP-tillväxt.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Bilaga 2: Hållbarhet med oändlig tidshorisont

Ett annat perspektiv på hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt ges av den så kallade S2-indikatorn. S2-indikatorn anger den direkta justering av det primära sparandet som behövs för att den finansiella nettoställningen ska stabiliseras vid någon tidpunkt i framtiden. En S2-indikator på exempelvis 1,0 innebär att det primära finansiella sparandet direkt och permanent behöver förstärkas med 1,0 procent av BNP. För att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara utifrån S2-indikatorn ska den vara noll eller negativ. Om den är negativ finns det marginaler för sänkta skatter eller höjda utgifter. I tabell 4 redovisas S2-indikatorn för basscenariot beräknad till och med 2100. S2-indikatorn är 0,14, vilket är nära noll. Enligt S2-indikatorn är de offentliga finanserna därmed i stort sett långsiktigt hållbara. En svaghet hos S2-indikatorn är att den bara beaktar att nettoställningen stabiliserar sig men inte på vilken nivå den stabiliserar sig, se vidare diskussion i bilaga 3.

Tabell 4 S2-indikatorn

	Rapportens basscenario
(1) Ränta på initial nettoskuld	-0,04
(2) Effekt av primära underskott till och med 2100	0,10
(3) Effekt av primära underskott efter år 2100	0,08
S2 = (1) + (2) + (3)	0,14

Källa: Konjunkturinstitutet.

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

Eftersom den intertemporala budgetrestriktionen ska gälla på oändlig tidshorisont behövs ett antagande om vad som händer efter 2100. I beräkningen av S2-indikatorn antas att det primära sparande som råder 2100 kommer att råda för all framtid. Det primära finansiella sparandet är negativt 2100 vilket innebär att den tredje termen bidrar ungefär lika mycket till S2-indikatorn som den andra termen. Givet den stora osäkerheten som finns gällande hur ekonomin kommer att utvecklas fram till 2100 är det dock olämpligt att göra skarpa tolkningar av S2-indikatorn.

S2-indikatorns tre komponenter

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

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

där d_0 är den finansiella nettoställningen, här uttryckt som skuld, som andel av BNP i utgångsåret. pb_t är offentliga sektorns primära finansiella sparande som andel av BNP år t , r är den tillväxtjusterade räntan och $S2$ är indikatorn. Ifall det diskonterade värdet av alla framtida primära finansiella sparanden är lika stora som den initiala nettoskulden är S2-indikatorn lika med noll. I alla andra lägen visar S2-indikatorn vad som krävs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska uppfyllas.

Det går att lösa ut S2-indikatorn och skriva den som summan av tre delkomponenter

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

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, \bar{pb} . Ju större det primära finansiella sparandet är, desto lägre S2-värde.

S2-INDIKATORN ÄR SVÄRTOLKAD

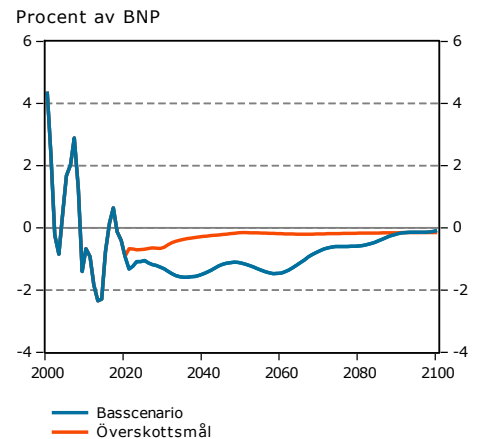
S2-indikatorn är inte alltid en användbar metod för att i praktiken bedöma de offentliga finansernas hållbarhet. Ett enkelt exempel kan illustrera detta. Anta att överskottsmålet om en tredjedels procent av BNP skulle nås varje år från och med 2021. Då skulle nettoställningen nå drygt 30 procent av BNP runt 2040 för att därefter långsamt falla något. Maastrichtskulden skulle stabiliseras på drygt 25 procent av BNP, det vill säga under den nedre gränsen för skuldankaret. Trots denna gynnsamma utveckling av de offentliga finanserna, där det finansiella sparandet är ca 2 procent av BNP högre än i basscenariot, blir dock S2-indikatorn 0,12, det vill säga i nivå med indikatorn för basscenariot. Detta beror på utvecklingen av det primära sparandet i de två scenarierna.

I överskottsmålsscenarioet förstärks det primära sparandet i början av tidshorisonten för att det finansiella sparandet ska nå överskottsmålet varje år. Det primära sparandet behöver vara ca $-0,2$ procent av BNP från och med 2050 för att detta ska ske (se diagram 69). I basscenariot är det primära sparandet betydligt lägre fram till 2060-talet. Därefter förstärks det primära sparandet och blir under sista decenniet högre än det primära sparandet i överskottsmålsscenarioet. I överskottsmålsscenarioet är nämligen kapitalnettot så pass stort 2100 att det primära sparandet kan sänkas och överskottsmålet ändå nås. Den tredje termen blir därmed högre i överskottsmålsscenarioet (0,13) jämfört med i basscenariot (0,08). Den första termen är lika stor som i basscenariot medan den andra termen är 0,03.

TIDSHORISONTEN HAR BETYDELSE FÖR S2-INDIKATORN

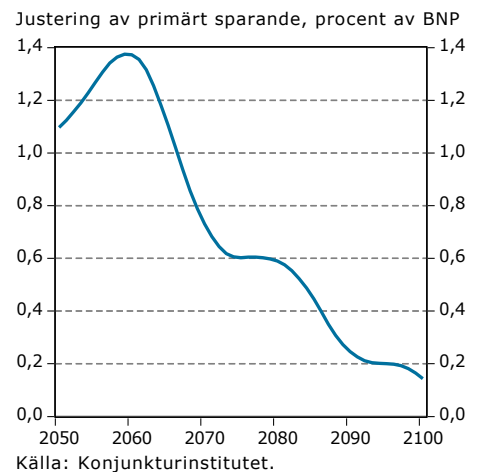
Effekten av den tredje termens betydelse syns också när S2-indikatorn för basscenariot beräknas med olika slutår (se diagram 70). Med exempelvis 2060 som slutår blir indikatorn väsentligt mycket större, knappt 1,4 i stället för 0,14 när 2100 är slutår. Detta beror på att det primära sparandet som andel av BNP är lågt just runt 2060, vilket gör att den tredje termen blir stor. Givet att den tredje termen har stor vikt vid beräkningarna av S2-indikatorn relativt hur stor osäkerheten i bedömningarna i scenariot på den horisonten är, bör S2-indikatorn tolkas med försiktighet.

Diagram 69 Primärt sparande i två scenarier



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 70 S2-indikatorn vid olika slutår



Bilaga 3: Definitioner av långsiktig hållbarhet

De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet kan analyseras utifrån flera perspektiv. I grund och botten handlar det om den offentliga sektorns solvens, det vill säga om den offentliga sektorns betalningsförmåga är förenlig med de förpliktelser man explicit eller implicit har åtagit sig. Den välfärd som erhålls av dagens befolkning och av framtida generationer måste kunna finansieras på ett långsiktigt hållbart sätt. Detta påverkas av en rad olika faktorer såsom storleken på den offentliga sektorns befintliga nettoskuld, räntan och tillväxten i ekonomin och befolkningsutvecklingen. Denna bilaga beskriver det teoretiska ramverk och de kriterier som rapporten bygger på.

HÅLLBARHET FRÅN ETT TEORETISKT PERSPEKTIV

Den teoretiska utgångspunkten för de flesta hållbarhetsanalyser är att de offentliga finanserna är hållbara när den så kallade intertemporal budgetrestriktionen är uppfylld.⁴⁷ Med det menas att nuvärdet av den offentliga sektorns framtida inkomster, tillsammans med den finansiella nettoställningen i utgångsläget, åtminstone är lika med nuvärdet av alla framtida utgifter. Skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter fångas av det finansiella sparandet, och den intertemporal budgetrestriktionen medför att sparandet måste balanseras över tid, se marginalrutan ”Budgetrestriktionen för offentlig sektor”.

Det är viktigt att den offentliga sektorns nettoställning inte försämras alltför mycket eftersom framtida inkomster då i större utsträckning måste användas för att täcka framtida räntebetalningar. Den intertemporal budgetrestriktionen sätter i sig inga gränser för hur stor skuld den offentliga sektorn kan ha, men ju större skuld, desto mindre pengar blir 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 stora överskott någon gång i framtiden. Det går att ifrågasätta ifall ett sådant agerande är förenligt med långsiktig hållbarhet. Det skulle i praktiken vara svårt för en regering att med trovärdighet utlova att den eller efterföljande regeringar ska kunna återbetala en växande skuld.

KRITERIER FÖR LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET

Konjunkturinstitutet analyserar utvecklingen av och nivån på den offentliga nettoställningen och Maastrichtskulden när

Budgetrestriktionen för offentlig sektor

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

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

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

Om värdeförändringar bortses ifrån kan förändringen av nettoskulden förklaras av tre faktorer:

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

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

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

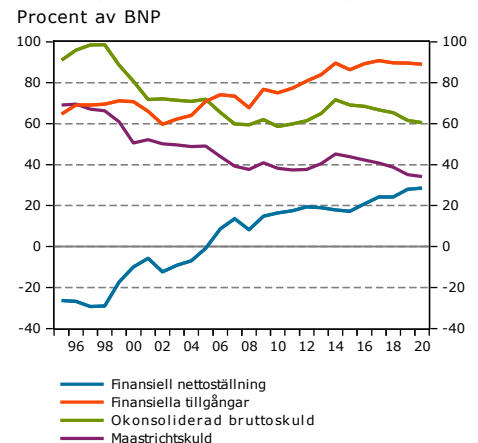
⁴⁷ Se exempelvis Burnside (2005), främst kapitel 2, för en teoretisk översikt.

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

Nettoställningen beaktar hela balansräkningen, till skillnad från bruttoskulden, och är därför den mest lämpliga utgångspunkten för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Den är också direkt kopplad till finanspolitikens grundläggande mål såsom överskotts målet och stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom den finansiella nettoställningen påverkas av över- och underskott i det finansiella sparandet. Samtidigt påverkas nettoställningen av värdeförändringar som inte har koppling till det finansiella sparandet. Värdet av de finansiella tillgångarna varierar med aktiekurser och skulderna med marknadsvärdering av statskulden i svenska kronor och i utländsk valuta. Förstärkningen av Sveriges nettoställning 1999–2017 beror i stor utsträckning på värdeförändringar snarare än ett positivt finansiellt sparande, se diagram 72 och marginalrutan ”Den offentliga sektorns nettoförmögenhet”. Nettoställningen behöver därmed inte nödvändigtvis försämrats om skulderna ökar om tillgångarna samtidigt stiger i värde.

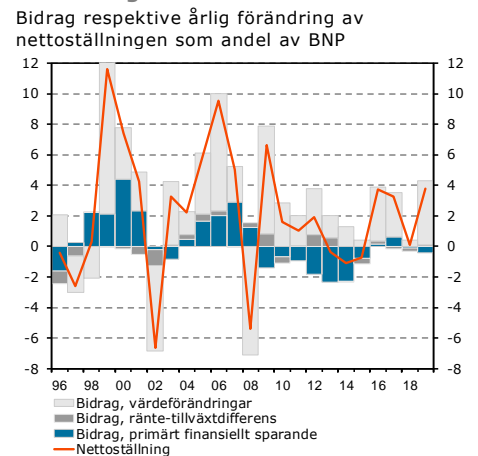
I praktiken kan dock en växande bruttoskuld ses som ett tecken på en ohållbar utveckling även om de finansiella tillgångarna växer. Detta eftersom många finansiella tillgångar inte enkelt kan omsättas vid behov. I Sverige utgörs de finansiella tillgångarna i hög grad av tillgångar i ålderspensionssystemet. Dessa kan inte användas för att möta andra behov än pensioner med mindre än att pensionssystemets autonoma karaktär i förhållande till statens finanser omprövas av Riksdag och regering. Andra finansiella tillgångar såsom innehaven i statligt hel- eller delägda bolag är också i varierande grad illikvida eftersom en stor del av innehavet motiveras utifrån ett samhällsbehov, snarare än med ett investeringsmotiv.⁴⁸ Därmed är det viktigt att den offentliga sektorns bruttoskuld, och då särskilt den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden), där inom-offentliga innehav räknats bort, inte växer sig för stor. Det är även viktigt att bruttoskulden inte är för stor eftersom offentliga finanser med en stor bruttoskuld blir mycket känsliga ifall räntan ökar och/eller tillväxten minskar. En ytterligare aspekt är att skuldens storlek kan påverka räntan i och med att en större offentlig bruttoskuld i förlängningen kan leda till högre riskpremier på

Diagram 71 Offentlig sektors skulder, tillgångar och nettoställning



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 72 Uppdelning av den finansiella nettoställningens historiska utveckling



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁴⁸ 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).

statsobligationer och därmed högre räntor.⁴⁹ Samtidigt finns det skäl att undvika att bruttoskulden blir alltför låg, eftersom tillgången på obligationer är viktig på de finansiella marknaderna.

Sammantaget bedömer Konjunkturinstitutet att en nettoställning som inte trendmässigt försämras som andel av BNP utan stabiliseras på en rimlig nivå, kombinerad med en bruttoskuld som inte trendmässigt växer som andel av BNP utan stabiliseras på en rimlig nivå, är att betrakta som långsiktigt hållbara offentliga finanser.

En central fråga är på vilken tidshorisont som bedömningen bör ske. Det finns ingen vedertagen eller centralt beslutad tidshorisont och det finns en risk för godtycklighet eftersom valet av horisont kan påverka slutsatsen. Konjunkturinstitutet har valt att fokusera på 2050 men beaktar även utvecklingen fram till 2100.

Det är rapportens framskrivningar fram till 2100 som ligger till grund för att beräkna S2-indikatoren, framtagna av EU-kommissionen, som har en oändlig tidshorisont. Dock är utvecklingen på så lång sikt förknippad med så stor osäkerhet att analysen av utvecklingen bortom 2050 riskerar att bli godtyckliga.

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet

Skulddynamiken i föregående marginalruta 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 marginalrutan läggs här även till en restpost, v_t . Om den tillväxtjusterade räntan skrivs som $r_t = i_t - g_t$ fås

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

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

⁴⁹ I dessa hållbarhetsberäkningar är dock räntesatsen oberoende av skuldens storlek. Således används samma räntesats i basscenariot som i alternativscenarierna.

Bilaga 4: Makroekonomin och finanspolitiken

I denna bilaga beskrivs de makroekonomiska och finanspolitiska antaganden som hållbarhetsberäkningarna baseras på. I ett medelfristigt perspektiv, till och med 2024, baseras scenariot för makroekonomin och arbetsmarknaden på Konjunkturinstitutets prognos och medelfristiga scenario från december 2019.⁵⁰ Därefter görs framskrivningar med hjälp av Konjunkturinstitutets långsiktmodeller.⁵¹ SCB:s befolkningsframskrivning ligger till grund för framskrivningen av olika arbetsmarknadsvariabler som påverkas av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och födelseland. Olika grupper av befolkningen skiljer sig åt i olika avseenden, till exempel hur stor andel som deltar i arbetskraften, hur stor andel som är sysselsatt och hur hög medelarbetstiden är för de sysselsatta. I modellframskrivningen antas dessa skillnader bestå och scenariot baseras på lång sikt på i stora drag renodlade demografiska framskrivningar. Ett undantag är dock den förlängning av arbetslivet som antas ske i takt med att medellivslängden stiger. De beräknade arbetsmarknadsvariablerna används i en makroekonomisk modell utan beteendeeffekter för att utarbeta inbördes konsistenta framskrivningar av ett långsiktigt makroekonomiskt scenario. Produktionen bestäms av den demografiskt betingade utvecklingen av arbetade timmar samt antaganden för produktivitet utvecklingen. Offentlig konsumtion utvecklas så att bibehållen personaltäthet, samt en standardhöjning, uppnås. Investeringar sker så att kapitalstocken bibehålls som drygt 300 procent av BNP. Nettoexporten minskar successivt till ca 1 procent av BNP, framför allt som ett resultat av att hushållens sparkvot minskar.

BALANSERAT RESURSUUTNYTTJANDE FRÅN OCH MED 2023

Svensk ekonomi är nu inne i en avmattningsfas efter en högkonjunktur som toppade 2018. Resursutnyttjandet bedöms bli lite lägre än normalt de kommande åren men balanserat från 2023 och framåt. Beräkningarna bygger på antagandet om att ekonomin inte utsätts för några chocker, eller att de i genomsnitt är noll, vilket innebär att ekonomin växer i takt med den potentiella tillväxten.

Både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden befinner sig i dag på den högsta nivån sedan början av 1990-talet. När tillväxten för svensk ekonomi mattas av framöver bidrar det till att de senaste årens tillväxt i både arbetskraftsdeltagandet och

Makroekonomiska antaganden i korthet

Produktivitetstillväxten är i linje med vad som observerats de sista två decennierna, 1,4 procent.

Arbetade timmar styrs av demografin.

Investeringar sker så att kapitalstocken bibehålls på drygt 300 procent av BNP.

Offentlig konsumtion utvecklas så att det offentliga åtagandet bibehålls plus en standardhöjning med 0,5 procent per år.

Hushållens konsumtion, som andel av BNP, växer i takt med att befolkningen blir äldre.

På sikt är nominella avkastningar 4,2 procent.

Inflationen är 2 procent.

⁵⁰ Se Konjunkturinstitutet (2019c).

⁵¹ I beräkningarna används flera modeller, KAMEL för framskrivning av arbetsmarknadsvariabler, DEMOG för framskrivning av demografiskt betingad efterfrågan, KAMEL för makroekonomins utveckling samt FIMO för utvecklingen av det finansiella sparandet i ekonomins sektorer. Dessutom används Pensionsmyndighetens Pensionsmodell för att beräkna utbetalningarna av inkomst- och premiepension.

sysselsättningsgraden bromsar in. Arbetslösheten 2024 är kvar på samma nivå som 2019, nämligen 6,8 procent (se diagram 73).

Makroekonomin på lång sikt

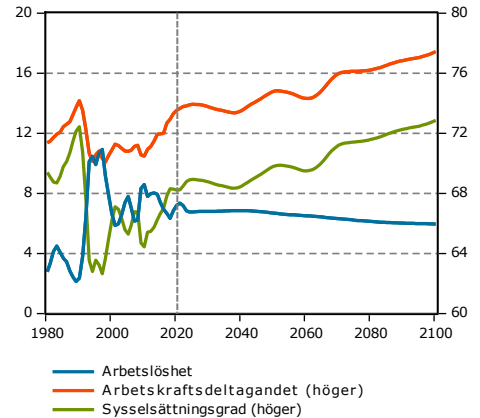
Tillväxten i ekonomin bestäms från 2025 av den demografiskt betingade utvecklingen av arbetade timmar och den teknologiska utvecklingen som tillsammans med kapitalbildningen ger den aggregerade produktivitetstillväxten.

Produktivitetstillväxten har historiskt varierat en hel del.⁵² Sedan 1981 har den i genomsnitt varit 1,6 procent per år för hela ekonomin men sedan 2000 har den i genomsnitt varit lägre, på 1,5 procent per år och de senaste tio åren i genomsnitt endast 0,8 procent per år. En lägre produktivitetstillväxt de senaste decennierna är inte ett svenskt fenomen utan detta har observerats i många länder. I framskrivningarna antas att produktivitetstillväxten blir 1,4 procent framöver. Små variationer i produktivitetstillväxten kommer dock uppstå som följd av att försörjningsbalansens sammansättning varierar mellan åren och de olika delarna är förknippade med produktion som har olika produktivitetstillväxt, men variationerna är så små att de i diagram 74 inte är observerbara med blotta ögat.

Även antalet arbetade timmar ökar långsammare fram till 2050 jämfört med perioden 1981–2019 (se tabell 5). Det förklaras dels av att befolkningen i arbetsför ålder växer långsammare än tidigare, dels av att gruppen utrikes födda, som antas ha lägre arbetskraftsdeltagande än inrikes födda, växer som andel av den arbetsföra befolkningen. Efter 2050 är tillväxten i arbetade timmar än lägre än det historiska snittet till följd av en lägre befolkningstillväxt, vilket dämpar BNP-tillväxten (se tabell 5).

Diagram 73 Arbetslöshet, arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

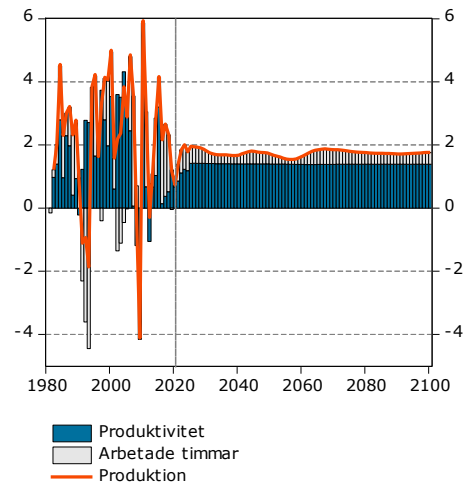
Procent av arbetskraften respektive befolkningen, 15–74 år



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

Diagram 74 Produktion, arbetade timmar och produktivitet

Procentuell förändring, fasta priser



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁵² Se Konjunkturinstitutet (2019d).

Tabell 5 Arbetsmarknaden, produktivitet och BNP

Genomsnittlig procentuell förändring

	1981– 2019	2020– 2050	2051– 2100
Befolkning	0,5 (0,5)	0,5 (0,5)	0,3 (0,3)
Arbetskraft	0,6 (0,6)	0,4 (0,4)	0,3 (0,3)
Sysselsättning	0,5 (0,5)	0,4 (0,4)	0,4 (0,4)
Arbetade timmar	0,6 (0,6)	0,4 (0,4)	0,3 (0,3)
Produktivitet	1,6 (1,6)	1,3 (1,6)	1,4 (1,6)
BNP, fast pris	2,3 (2,2)	1,7 (1,9)	1,7 (1,9)
Hushållens konsumtion	2,0 (1,9)	2,1 (2,3)	2,1 (2,3)
Offentlig konsumtion	1,2 (1,2)	1,0 (1,1)	0,8 (0,9)
Investeringar	3,0 (3,0)	1,8 (2,1)	2,2 (2,3)
Export	5,0 (4,9)	2,5 (2,8)	2,6 (2,9)
Import	4,4 (4,4)	2,6 (2,8)	2,7 (2,8)
BNP per capita, fast pris	1,7 (1,7)	1,3 (1,4)	1,4 (1,6)
BNP, löpande pris	5,7 (5,7)	3,9 (4,2)	4,0 (4,2)
Femårig statsobligation	5,4 (5,4)	3,2 (3,9)	4,2 (4,5)

Anm. Förra årets siffra i parentes. Värdena för 2020–2050 och 2051–2100 är beräknade för rapportens basscenario.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

FÖRSÖRJNINGSBALANSENS DELAR STYRS AV DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN

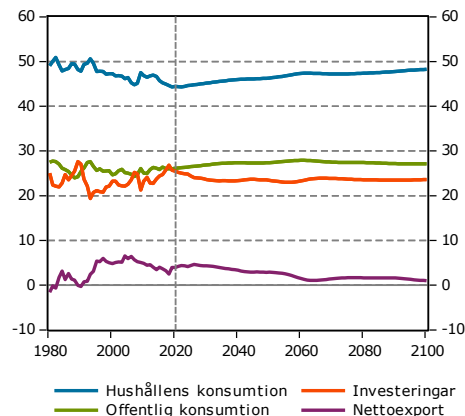
Utvecklingen av den offentliga konsumtionen bestäms av den demografiska utvecklingen plus den standardhöjning som beskrivs i avsnittet ”Bibehållen personaltäthet” nedan. En stigande försörjningskvot gör att en allt större andel av de arbetade timmarna i ekonomin används för produktion av välfärdstjänster. Detta innebär att offentlig konsumtion ökar som andel av BNP och toppar under 2060-talet (se diagram 75).

Den demografiska utvecklingen innebär en förskjutning av befolkningen från en hög andel medelålders, som har hög sparbenägenhet, till äldre som använder sina sparmedel och konsumerar mer. Det antas därför att hushållens sparkvot, det vill säga sparandet som andel av disponibel inkomst, faller tillbaka framöver (se diagram 76). Detta motiverar ett minskat finansiellt nettosparande gentemot omvärlden (se diagram 77). 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 som andel av disponibel inkomst ökar istället. Hushållens konsumtion som andel av BNP ökar också 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 305 procent av BNP i löpande priser, vilket är detsamma som

Diagram 75 Försörjningsbalans

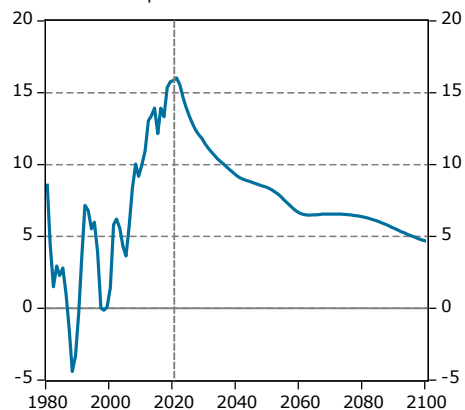
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 76 Hushållens sparande

Procent av disponibel inkomst

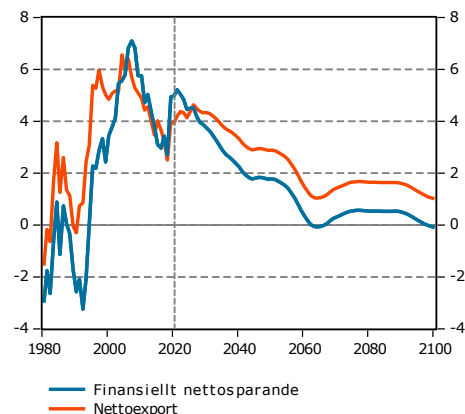


Anm. I hushållens sparkvot ingår kollektivt sparande i avtalspensioner samt PPM-medel.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 77 Finansiellt sparande gentemot omvärlden

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

genomsnittet 2009–2017. Investeringarna kommer därför variera kring en knapp fjärdedel av BNP.

AVKASTNING OCH RÄNTA PÅ FINANSIELLA TILLGÅNGAR OCH SKULDER

I nuläget är ränteläget betydligt lägre än det varit historiskt där exempelvis den femåriga statsobligationen har en ränta kring noll procent att jämföra med genomsnittet 1981–2018 på 5,6 procent.⁵³ Framöver antas de nominella räntorna på stats-skuldväxlar och statsobligationer gradvis öka till 4,2 procent 2050 och är därefter konstanta.⁵⁴ Den årliga avkastningen på räntebärande tillgångar ökar därför fram till 2050 för att därefter vara konstant på 4,2 procent. Totalavkastningen på aktier blir på sikt också 4,2 procent, varav utdelningar 2,2 procent och värdeförändring 2,0 procent. Därtill antas inflationen vara i linje med inflationsmålet, det vill säga 2,0 procent, från 2024 och framåt. Det innebär att den reala avkastningen är 2,2 procent på räntebärande tillgångar och på aktier i både privat och offentlig sektor.

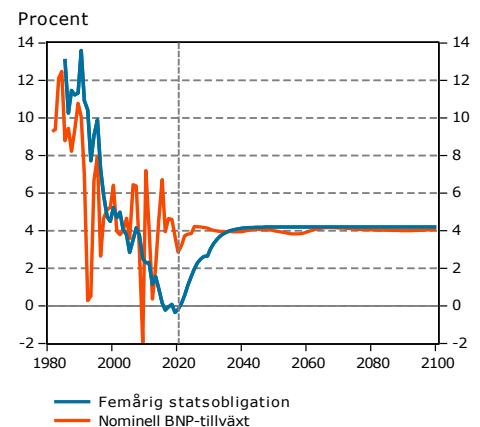
Historisk utveckling av räntan och tillväxten

När tillväxttakten i nominell BNP subtraheras från räntan erhålls den tillväxtjusterade räntan som har betydelse för hur offentlig sektors nettoförmögenhet som andel av BNP utvecklas.

Sedan 1985 har räntenivån, mätt med den femåriga statsobligationsräntan, varit något högre än BNP-tillväxten och den genomsnittliga tillväxtjusterade räntan har uppgått till 0,4 procent (se diagram 78). Det låga ränteläget sedan 2008 har dock gjort att den tillväxtjusterade räntan varit – 2,5 procent i genomsnitt det senaste decenniet.

I framskrivningarna är räntan lägre än BNP-tillväxten fram till mitten av 2030-talet. Den tillväxtjusterade räntan 2020–2050 blir –0,6 procent i genomsnitt. Efter 2050 kommer den tillväxtjusterade räntan att vara i genomsnitt 0,2 procent.

Diagram 78 Ränta och nominell BNP-tillväxt



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Utvecklingen på arbetsmarknaden

För 2025 och framåt ligger Konjunkturinstitutets långsiktiga arbetsmarknadsmodell till grund för framskrivningarna av arbetsmarknaden. Dessutom beaktas Konjunkturinstitutets bedömningar av hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder och tillfälliga effekter påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. I scenariot

⁵³ Se Konjunkturinstitutet (2019e).

⁵⁴ 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 skuldsättning 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.

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 arbetskraftsbefolkning (se diagram 79). Denna grupp har en lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda, men arbetskraftsstatu- sen bland utrikes födda varierar bland annat med hur länge en person vistats i landet. Nyanlända utomeuropeiskt födda har initialt bristande språkkunskaper och saknar i många fall nätverk och utbildning som är relevant för den svenska arbetsmark- naden. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad antas suc- cessivt öka bland nyanlända och antas efter 15 år vara på samma nivå som för utomeuropeiskt födda i genomsnitt.⁵⁵

STIGANDE MEDELLIVSLÄNGD TALAR FÖR FÖRLÄNGT ARBETSLIV

Utträdesåldern, det vill säga den ålder då man lämnar arbets- marknaden, antas öka i något lägre takt än medellivslängden ökar.⁵⁶ Det innebär att fördelningen mellan år i arbetsliv och år som pensionär hålls ungefär konstant. Samtidigt antas att inträdesåldern på arbetsmarknaden inte förändras över tiden. Anta- gandet om stigande utträdesålder kan ses som att individer 60 år och äldre successivt ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende. År 2050 antas den genomsnittliga utträdesåldern ha ökat med unge- fär 1,5 år och 2100 med 4 år. Detta innebär att 60-åringar 2100 i genomsnitt betar sig som dagens 56-åringar vad gäller arbets- kraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, arbetade timmar och så vi- dare. Antagandet om stigande utträdesålder bedöms vara fören- ligt med den höjda pensionsåldern (se marginalrutan ”Beslut om höjd pensionsålder” och diagram 80).⁵⁷

Antagandet om föryngrat beteende på arbetsmarknaden vilar i huvudsak på SCB:s prognos över hur medellivslängden kom- mer att utvecklas framöver. I dag är den förväntade återstående livslängden för en 65-åring drygt 20 år. Till 2050 har den ökat till drygt 23 år och till år 2100 till 27 år. I basscenariot 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 livslängd för en 65-åring på 20 år är den förväntade tiden som pensionär i dag ungefär hälften så lång som tiden i arbetslivet. Denna relation består i stora drag i scenariot till och med 2100. Antalet pensionärer som andel av

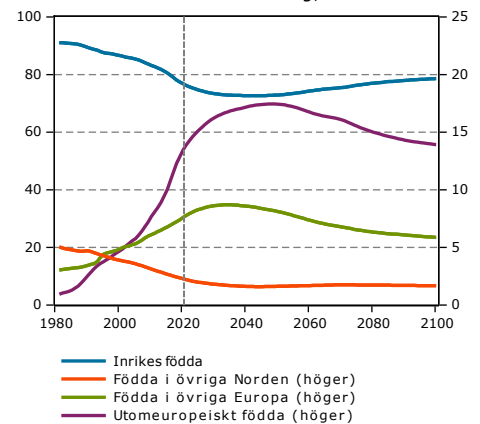
⁵⁵ Se Konjunkturinstitutet (2016a).

⁵⁶ Utträdesåldern från arbetsmarknaden är den genomsnittliga ålder då de förvärvs- arbetande lämnar arbetskraften, givet att de tillhör arbetskraften vid 50 års ålder, se Pensionsmyndigheten (2019).

⁵⁷ Konjunkturinstitutet gör inget explicit antagande om höjd lägsta pensionsålder men antar ett förändrat beteende där individer arbetar allt högre upp i åldrarna. En höjd lägsta pensionsålder innebär inte per automatik en höjd genomsnittlig utträdesålder. Konjunkturinstitutets antagande bedöms vara förenligt med pensions- gruppens överenskommelse. Politiska överenskommelser, liknande överenskom- melsen i Pensionsgruppen, är i praktiken en förutsättning för att Konjunkturinstitu- tets antagande om ökad utträdesålder ska komma att realiseras på längre sikt. Pensionsöverenskommelsen väntas innebära att utträdesåldern i närtid ökar något snabbare än vad som antas i den här rapporten för att sedan stiga i långsammare takt. Se vidare Konjunkturinstitutet (2018d).

Diagram 79 Arbetsför befolkning efter födelseland

Procent av arbetskraftsbefolkning, 15–74 år.



Källa: SCB.

Beslut om höjd pensionsålder

Det nuvarande pensionssystemet trädde i kraft 1999. Sedan dess har den förväntade återstå- ende livslängden för en 65-åring stigit med mer än två år.

Hösten 2019 beslutades de föreslagna regelför- ändringarna i Pensionsöverenskommelsen som innebär att pensionsåldern höjs successivt fram till 2026. Från och med 2026 kommer pensions- åldern styras av en så kallad riktålder. Riktåldern är tänkt att vara ett riktmärke för såväl lägsta pensionsålder att ta ut allmän inkomstpension som rätten att få arbeta kvar enligt Lagen om anställnings-skydd (LAS). Riktåldern föreslås öka med 2/3 av den förväntade ökningen av medel- livslängden vid 65 år.

Förändringarna är:

2020

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

2023

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

2026

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

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

befolkningen ökar, men är lägre jämfört med ett oförändrat arbetsmarknadsbeteende, samtidigt som det är högre än om beteendet skulle ske helt i takt med regelförändringarna i Pensionsöverenskommelsen (se diagram 81).⁵⁸

Stigande utträdesålder från arbetsmarknaden framöver innebär en fortsättning av en redan pågående trend.⁵⁹ Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 55–64 år har ökat trendmässigt sedan 1970-talet. Fram till 1990-talets början förklarades 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 2001.⁶⁰ År 2016 deltog var sjätte person i denna åldersgrupp i arbetskraften jämfört med var tionde 2001. Det ökade arbetskraftsdeltagandet bland äldre har bidragit till att den genomsnittliga utträdesåldern har ökat med nästan två år sedan slutet av 1990-talet.

STIGANDE SYSSELSÄTTNINGSGRAD MEN ANDEL I ARBETE MINSKAR

Antagandena i basscenariot innebär att arbetskraftsdeltagandet kommer att stiga något efter 2040 och nå 75 procent 2050. Det beror på ett växande arbetskraftsdeltagande bland äldre och på att gruppen inrikes födda, som historiskt har högre arbetskraftsdeltagande än andra grupper, då växer relativt snabbt. Sysselsättningsgraden, det vill säga andelen sysselsatta i befolkningen i arbetsför ålder, visar en liknande utveckling (se diagram 73).

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

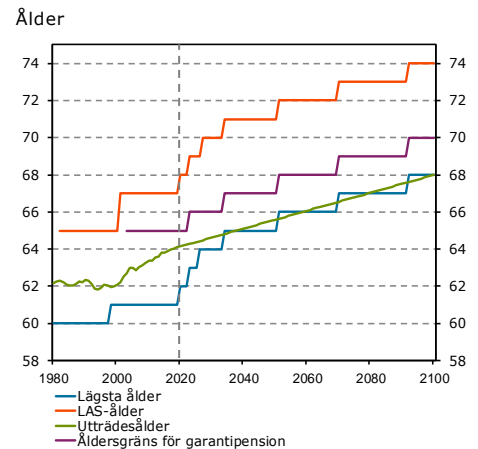
Trots det ökar antalet personer som inte är sysselsatta, det vill säga personer utanför arbetskraften och arbetslösa, i förhållande till antalet sysselsatta efter 2020. Den ekonomiska försörjningskvoten speglar försörjningsbetinget för den förvärvsarbetande befolkningen bättre än den demografiska försörjningskvoten. Kvoten är i dag drygt 1,0, vilket innebär att det är ungefär lika många sysselsatta personer som personer som inte är sysselsatta (se diagram 82). De närmaste åren stiger försörjningskvoten

⁵⁸ I Pensionsmodellen bestäms utträdesåldern från arbetsmarknaden av pensionsåldrarna i ålderspensionssystemet. I basscenariot ökar de i takt med förnyingsbeteendet på arbetsmarknaden. Se <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/pensionsmodellen/pensionsmodellen>.

⁵⁹ Se exempelvis Laun och Palme (2017).

⁶⁰ År 2001 började SCB åter inkludera åldersgruppen 65–74 år i arbetskraftsundersökningarna.

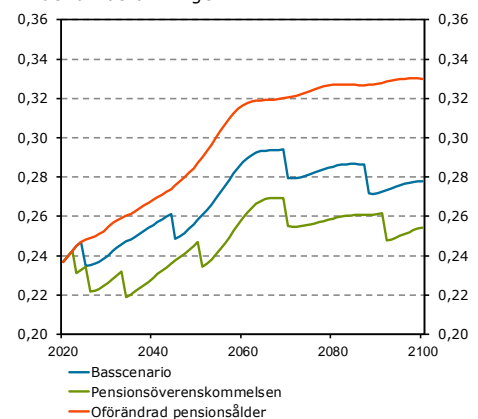
Diagram 80 Pensionsålder enligt Pensionsöverenskommelsen och utträdesålder från arbetslivet



Källor: Pensionsmyndigheten och Konjunkturinstitutet.

Diagram 81 Pensionärer

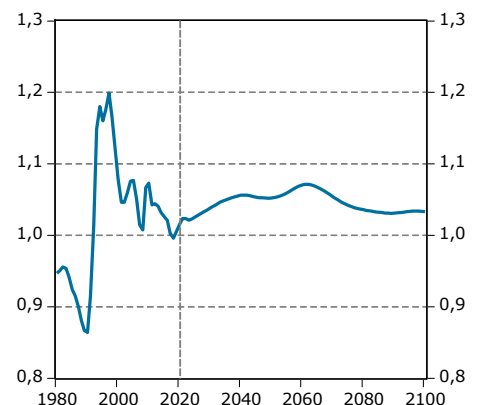
Andel av befolkningen



Källor: Pensionsmyndigheten och Konjunkturinstitutet.

Diagram 82 Ekonomisk försörjningskvot

Kvot



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

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

relativt snabbt till 1,06 år 2035 vilket förklaras av att andelen äldre, framför allt över 75 år, ökar framöver.

I takt med att arbetslivet förlängs sjunker den ekonomiska försörjningskvoten något bortom 2050 till 1,04 i slutet av seklet. Vid oförändrad utträdesålder på dagens nivå hade kvoten i stället stigit till 1,17 år 2100.

Finanspolitik

I takt med att befolkningen växer, att genomsnittsåldern ökar och att beteendemönster förändras, påverkas förutsättningarna för den framtida politiken. I rapporten används begreppet bibehållet offentligt åtagande. Med det menas att den offentliga sektorn upprätthåller välfärden inom de offentliga verksamheterna och att inkomstskyddet i socialförsäkringarna bibehålls. Andra delar av det offentliga åtagandet, såsom samhällsekonomisk effektivitet, inkomstfördelning eller makrostabilitet beaktas inte.⁶¹ De antaganden som görs i rapporten innebär att de offentliga utgifterna ökar över tiden på ett sätt som förutsätter aktiva beslut om nya utgiftsåtgärder. De offentliga primära inkomsterna antas däremot utvecklas i enlighet med nuvarande skatteregler.

De antaganden som görs är beräkningsmässiga och ska inte ses som en lämplighetsbedömning för den framtida politiken. De framtida utvecklingsbanorna av de offentliga finanserna ska ses som en konsekvensanalys och inte en prognos över den offentliga sektorns framtida omfattning.

BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET

För att välfärdsåtagandet ska bibehållas på dagens nivå, enligt Konjunkturinstitutets definition, ska personaltätheten i välfärdstjänsterna per brukare vara stabil över tiden. Därför skrivs offentlig konsumtion fram med den demografiska utvecklingen. Den konsumtion som berör kollektiv konsumtion utvecklas med den totala befolkningsutvecklingen, medan den konsumtion som är individuell skrivs fram utifrån hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas (se marginalrutan ”Individuella och kollektiva tjänster”). Efterfrågan av individuella välfärdstjänster skiljer sig väsentligt åt mellan olika åldrar och störst är efterfrågan bland yngre och äldre invånare (se diagram 83). Unga konsumerar i huvudsak utbildning medan äldre efterfrågar äldreomsorg (vilket ingår i socialt skydd) samt hälso- och sjukvård.

⁶¹ Finanspolitiken kan sägas syfta till att leverera offentliga tjänster och transfereeringar på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt med en önskvärd fördelningspolitisk profil. Den samhällsekonomiska effektiviteten är starkt kopplad till skattesystemets utformning. En vedertagen uppfattning är att ett enhetligt skattesystem som inte förändras över tiden minimerar de snedvridningar som beskattning kan ge upphov till (så kallad ”tax-smoothing”). Överskotts målet och en stabil nettoställning bidrar till att minska riskerna för att skattesystemet behöver ändras av offentligfinansiella skäl. Därför kan uppfyllelse av dessa mål även bidra till samhällsekonomisk effektivitet och en jämn fördelning av den offentliga välfärden mellan generationer. Goda offentliga finanser ger även utrymme för stabiliseringspolitik i syfte att utjämna konjunktursvängningar. Se vidare diskussion i Konjunkturinstitutet (2008).

Finanspolitiska antaganden i basscenariot

Offentliga primära inkomster utvecklas med skattebaserna enligt 2020 års regler.

Offentlig konsumtion utvecklas med demografin i enlighet med bibehållet välfärdsåtagande och en årlig standardhöjning motsvarande 0,5 procent. Den individuella konsumtionen skrivs fram utifrån hur olika åldersgrupper utvecklas. Den kollektiva konsumtionen skrivs fram med den totala befolkningsutvecklingen.

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

Ersättningsnivån i de sociala transfereringarna från stat och kommun utvecklas med lönerna så att ersättningsgraden bibehålls.

Inkomst- och premiepensionerna utvecklas enligt följsamhetsindexeringen. När tillgångarna i ålderspensionssystemet överstiger skulderna med 10 procent ökar pensionsutbetalningarna i en något snabbare takt än lönerna.

Kommunsektorn når god ekonomisk hushållning genom att statsbidragen skrivs upp.

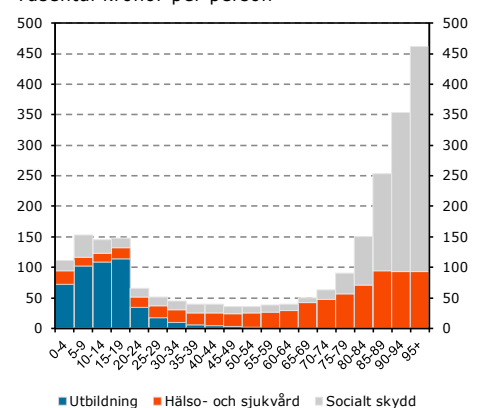
Individuella och kollektiva tjänster

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

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

Diagram 83 Genomsnittlig kostnad för olika välfärdstjänster per åldersgrupp år 2017

Tusental kronor per person



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

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Utöver konstant personaltäthet antas även att kostnaderna för löner, kapital och insatsvaror utgör konstanta kostnadsandelar i produktionen av välfärdstjänsterna samt att priserna på kapital och insatsförbrukning ökar långsammare än lönerna. Det skapar ett utrymme för en trendmässig ökning av standarden till följd av mer och/eller bättre utrustning per arbetad timme över tiden. Välfärdstjänsterna kan därför trendmässigt följa med i den tekniska utvecklingen över tid. Standardhöjningen antas vara 0,5 procent per år. En sådan trendmässig ökning av standarden i välfärdstjänsterna har också skett historiskt (se diagram 84). Konjunkturinstitutets bedömning är att standardhöjningen varit 0,4 procent i genomsnitt under perioden 1994–2018. Efter krisen på 1990-talet hölls den offentliga konsumtionen tillbaka för att stärka de offentliga finanserna. Åren 1998–2018 har standardhöjningen varit 0,5 procent i genomsnitt.⁶²

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

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

BIBEHÅLLEN ERSÄTTNINGSGRAD I TRANSFERERINGARNA

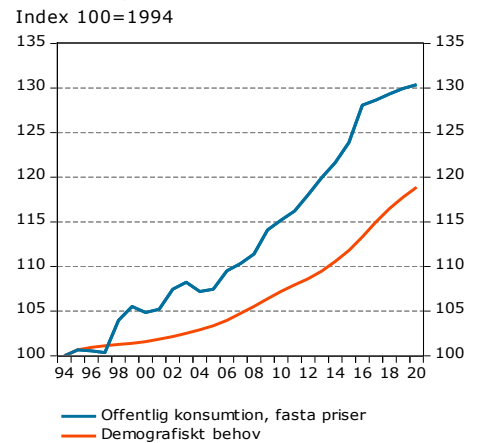
I beräkningarna bibehålls även inkomstskyddet vilket innebär att de genomsnittliga ersättningsnivåerna i transfereringarna i förhållande till de genomsnittliga inkomsterna bibehålls. Ersättningsnivån i de olika transfereringssystemen skrivs därmed fram med de genomsnittliga lönerna så att ersättningsgraden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

PENSIONERNA ÖKAR NÅGOT SNABBARE ÄN LÖNERNA

Pensionsutbetalningarna ökar ungefär i takt med den genomsnittliga inkomsten. Men med ett oförändrat regelverk och med antagandet om 4,2 procent i totalavkastning från och med 2050 skulle nettoförmögenheten i pensionssystemet, som utgörs av AP-fonderna, som andel av BNP och balanstalet, som mäter systemets finansiella stabilitet, växa trendmässigt (se diagram 85). Pensionssystemet är ett självreglerande slutet system vilket

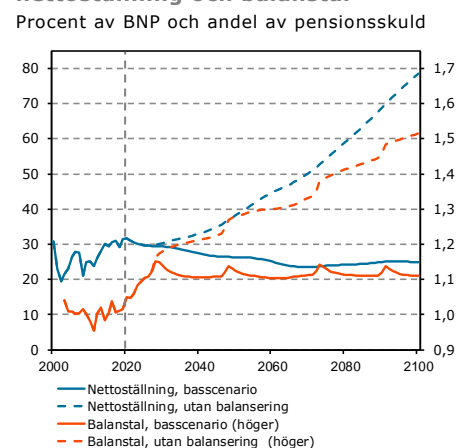
⁶² Det är rimligt att anta att ett bibehållet välfärdsåtagande inkluderar att till exempel datorer och utrustning inom sjukvården förnyas och inte behåller samma standard som vid ursprungsåret, vilket snarare skulle vara resultatet om ingen trendmässig ökning av standarden inkluderats i framskrivningarna. 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 standardhöjning som ryms inom ramen för denna definition av bibehållet välfärdsåtagande kan mycket väl skilja sig mot medborgarnas förväntningar på vad välfärdstjänsterna borde leverera. Se vidare i Konjunkturinstitutet (2015b).

Diagram 84 Standardhöjning av välfärdstjänster



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 85 Ålderspensionssystemets nettoställning och balanstal



Anm. Balanstalet anger förhållandet mellan tillgångarna (som utgörs av avgiftstillgångarna plus ett treårigt glidande medelvärde av buffertfonden) och pensionsskulden.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

innebär att tillgångarna balanseras. Ännu har systemet bara reglerat för stora underskott, då ”bromsen” aktiverades efter finanskrisen. Men enligt samma princip antas pensionerna öka något snabbare än lönerna i scenariot då pensionstillgångarna växer samtidigt som ersättningsgraden i inkomstpensionen minskar i takt med att medellivslängden ökar mer än utträdesåldern från arbetslivet. Överskottet delas ut i form av löpande utbetalningar till befintliga pensionärer och ökade pensionsbehållningar till framtida pensionärer från 2025 och framåt.

OFÖRÄNDRADE SKATTEREGLER EFTER 2020

Inkomsterna utvecklas med skattebaserna enligt 2020 års regler, vilket vid oförändrad fördelning av skattebaserna innebär att skatteinkomsterna följer BNP i löpande pris. Men eftersom olika skattebaser beskattas olika mycket beror utvecklingen av skatter och avgifter som andel av BNP på sammansättningen av BNP. Till exempel påverkar den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning hur hushållens konsumtion utvecklas. Hushållens konsumtion är en viktig skattebas genom mervärdesskatten (moms). Jämfört med personer i medelåldern som har en relativt hög sparbenägenhet, konsumerar äldre som regel sina sparade medel, vilket höjer skatteintäkterna när andelen äldre ökar i befolkningen.

KOMMUNSEKTORN NÅR GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

Kommunsektorn har krav på sig om att budgetera för att resultatet ska vara i balans och att ha en god ekonomisk hushållning. Konjunkturinstitutets operationalisering av god ekonomisk hushållning är att kommunsektorns nettoförmögenhet på sikt ska vara stabil som andel av BNP. Dessa krav uppnås när det finansiella sparandet i kommunsektorn uppgår till $-0,3$ procent av BNP. I hållbarhetsberäkningarna justeras därmed statsbidragen så att 2020 års skatteregler och den antagna utvecklingen av kommunala utgifter är förenliga med ett finansiellt sparande i kommunsektorn på $-0,3$ procent av BNP.

Bilaga 5: Statiska beräkningar i MIMER

I kapitel 3 presenteras hur mycket skatterna måste höjas respektive transfereringarna sänkas i en statisk beräkning för att nå en önskad budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP. I denna bilaga presenteras hur dessa beräkningar görs.

Budgetförstärkningen som görs i MIMER motsvarar en permanent förstärkning av det primära finansiella sparandet på 0,6 procent av BNP år t . Förstärkningen F ska alltså vara

$$F = 0,006 \sum_{i=0}^{\infty} (1+r)^{-i} BNP_{t+i}.$$

där r är räntan i ekonomin som antas vara konstant, och BNP_{t+i} är BNP året $t+i$. I den statiska beräkningen görs inga beteendeförändringar hos hushållen. Mer specifikt justeras varken arbetade timmar, sparandet i ekonomin eller hushållets utgifter för konsumtion. Vid en höjning av skatten på konsumtion justeras dock mängden konsumtion, så att de totala konsumtionsutgifterna (dvs. mängden konsumtion plus utgifterna för skatten på konsumtion) är oförändrade.

HÖJNING AV SKATTEN PÅ ARBETE

Skattesatsen på arbete ges innan höjningen av τ^L , och skattesatsen efter höjningen ges av $\tau^{L,ny}$. Förändringen i skattesatsen ges av $\Delta\tau^L = \tau^{L,ny} - \tau^L$.

Skatteinkomsterna från skatten på arbete, som ska vara lika stora som F , ges av

$$\Delta\tau^L \sum_{i=0}^{\infty} (1+r)^{-i} W_{t+i} = F$$

där W_{t+i} är lönesumman i ekonomin år $t+i$. För att få fram hur stor skatteförändringen behöver vara i den statiska beräkningen kan ekvationen ovan skrivas om till

$$\Delta\tau^L = \frac{F}{\sum_{i=0}^{\infty} (1+r)^{-i} W_{t+i}}.$$

HÖJNING AV SKATTEN PÅ FÖRVÄRVSINKOMST

Skatten på förvärvsinkomst ges innan skatthöjningen gemensamt av skattesatserna på arbete τ^L , beskattade transfereringar τ^T och pensioner τ^P . Motsvarande skattesatser efter skatthöjningen ges av $\tau^{L,ny}$, $\tau^{T,ny}$ och $\tau^{P,ny}$ och förändringen i skattesatserna ges av $\Delta\tau^L = \tau^{L,ny} - \tau^L$, $\Delta\tau^T = \tau^{T,ny} - \tau^T$ samt $\Delta\tau^P = \tau^{P,ny} - \tau^P$.

Hushållens inkomster efter skatt från skattebaserna som ingår i skatten på förvärvsinkomst, Inc_t , ges av

$$Inc_t = (1 - \tau^L - \tau^{ndcL})W_t + (1 - \tau^T)T_t^{Tx} + (1 - \tau^P)P_t$$

där T_t^{Tx} är de beskattade transfereringarna till hushållen och P_t är pensionerna till hushållen. τ^{ndcL} anger inbetalningarna till inkomstpensionssystemet som görs av hushållen. Skattesatserna på de tre olika inkomstslagen ändras så att varje enskild skatteinkomst ändras procentuellt sett lika mycket, så att hushållens nya inkomster år t ges av $x \cdot Inc_t$. Förändringen i skatteinkomster, som ska vara lika stor som F , ges då av

$$(1 - x) \sum_{i=0}^{\infty} (1 + r)^{-i} Inc_{t+i} = F.$$

Om man löser denna ekvation för $1 - x$ får man

$$1 - x = \frac{F}{\sum_{i=0}^{\infty} (1 + r)^{-i} Inc_{t+i}}.$$

Detta uttryck kan sedan användas för att beräkna de nya skattesatserna, som ges av

$$\begin{aligned} \Delta\tau^L &= (1 - x)(1 - \tau^L - \tau^{ndcL}) \\ \Delta\tau^T &= (1 - x)(1 - \tau^T) \\ \Delta\tau^P &= (1 - x)(1 - \tau^P). \end{aligned}$$

HÖJNING AV SKATTEN PÅ KONSUMTION

De totala konsumtionsutgifterna, \tilde{C}_t , antas vara konstanta i den statiska beräkningen:

$$\tilde{C}_t = (1 + \tau^C)C_t = (1 + \tau^{C,ny})C_t^{ny}$$

där $\tau^{C,ny}$ och C_t^{ny} är skatten respektive skattebasen efter skattehöjningen. Definiera en implicit skatt på konsumtionsutgifterna, $\tilde{\tau}^C$, så att

$$C_t = (1 - \tilde{\tau}^C)\tilde{C}_t.$$

Förändringen i den implicita skattesatsen kan då skrivas som

$$\Delta\tilde{\tau}^C \sum_{i=0}^{\infty} (1 + r)^{-i} \tilde{C}_{t+i} = F$$

vilket betyder att

$$\Delta\tilde{\tau}^C = \frac{F}{\sum_{i=0}^{\infty} (1 + r)^{-i} \tilde{C}_{t+i}}.$$

Relationen mellan den faktiska och den implicita skattesatsen ges av

$$\tilde{\tau}^C = \frac{\tau^C}{1 + \tau^C}$$

Då kan $\tau^{C,ny}$ skrivas som

$$\tau^{C,ny} = \frac{\tau^C + \Delta\tilde{\tau}^C(1 + \tau^C)}{1 - \Delta\tilde{\tau}^C(1 + \tau^C)},$$

vilket gör att förändringen i skattesatsen kan skrivas som

$$\Delta\tau^C = \frac{\Delta\tilde{\tau}^C(1 + \tau^C)^2}{1 - \Delta\tilde{\tau}^C(1 + \tau^C)}.$$

SÄNKNING AV TRANSFERERINGARNA TILL HUSHÅLLEN

Transfereringarna till hushållen benämns T_t och sänks med x procent. Finansieringsbehovet ges som tidigare av F . Det betyder att

$$x \sum_{i=0}^{\infty} (1 + r)^{-i} T_{t+i} = F.$$

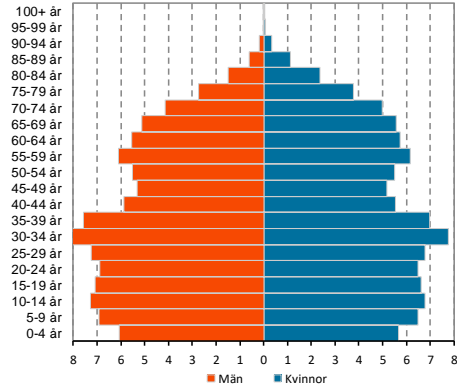
Den procentuella förändringen i transfereringarna fås genom att lösa för x :

$$x = \frac{F}{\sum_{i=0}^{\infty} (1 + r)^{-i} T_{t+i}}.$$

Bilaga 6: Diagram

Diagram 86 Befolkningens åldersfördelning 1980

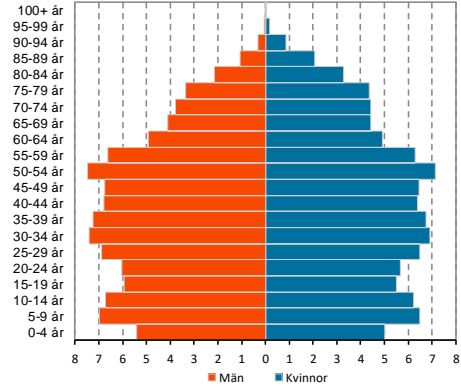
Procent av totala befolkningen



Källor: SCB

Diagram 87 Befolkningens åldersfördelning 2000

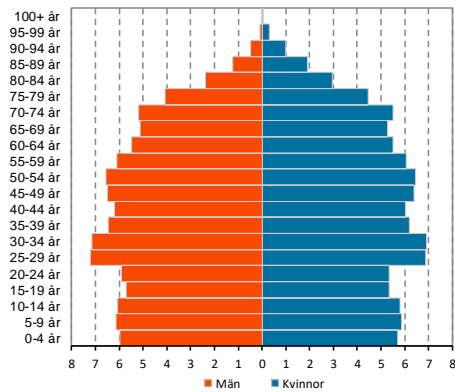
Procent av totala befolkningen



Källor: SCB

Diagram 88 Befolkningens åldersfördelning 2020

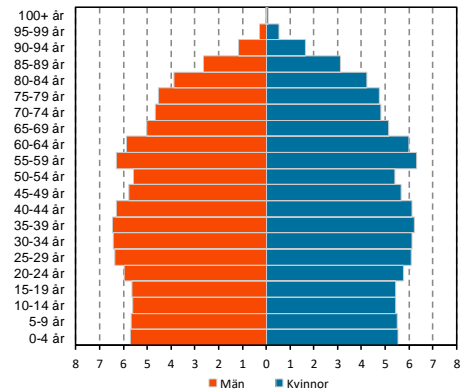
Procent av totala befolkningen



Källor: SCB

Diagram 89 Befolkningens åldersfördelning 2050

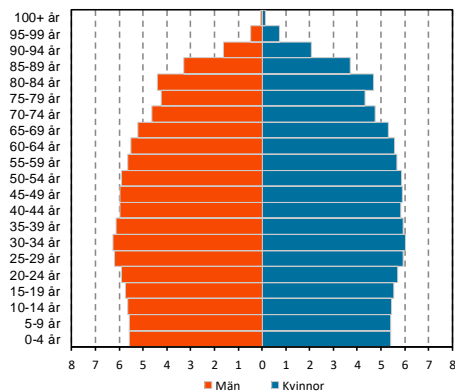
Procent av totala befolkningen



Källor: SCB

Diagram 90 Befolkningens åldersfördelning 2075

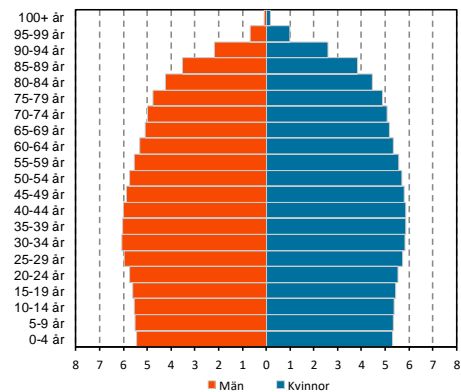
Procent av totala befolkningen



Källor: SCB

Diagram 91 Befolkningens åldersfördelning 2100

Procent av totala befolkningen



Källor: SCB

Bilaga 7: Tabeller

Tabell 6 Basscenario

Procent av BNP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	47,0	46,1	46,5	46,7	47,1	47,0	47,0	47,0	47,2
Skatter och avgifter	42,8	42,2	42,6	42,7	43,1	43,0	43,0	43,0	43,2
Primära utgifter	47,9	47,4	48,0	47,8	48,6	47,7	47,6	47,2	47,3
Konsumtion	26,2	26,9	27,4	27,4	27,9	27,5	27,4	27,2	27,1
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,0	5,7	5,7	5,6	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,2	5,8	5,6	5,7	5,6	5,6	5,5	5,5	5,5
Investeringar	4,9	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-1,3	-1,5	-1,1	-1,5	-0,7	-0,6	-0,2	-0,1
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	0,1	-0,6	-1,1	-1,5	-1,7	-1,9	-2,0
Finansiellt sparande	0,1	-0,5	-1,4	-1,7	-2,5	-2,2	-2,3	-2,1	-2,1
Finansiell nettoställning	28,5	25,1	14,5	3,6	-10,3	-21,3	-27,9	-32,4	-34,4
Maastrichtskuld	34,1	35,2	44,2	53,5	65,6	74,0	80,3	84,7	85,9

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 7 Alternativscenario: Överskottsmål

Procent av BNP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	47,0	46,8	47,8	47,7	48,4	47,5	47,4	47,1	47,2
Skatter och avgifter	42,8	42,9	43,8	43,7	44,4	43,5	43,4	43,1	43,2
Primära utgifter	47,9	47,4	48,0	47,8	48,6	47,7	47,6	47,2	47,3
Konsumtion	26,2	26,9	27,4	27,4	27,9	27,5	27,4	27,2	27,1
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,0	5,7	5,7	5,6	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,2	5,8	5,6	5,7	5,6	5,6	5,5	5,5	5,5
Investeringar	4,9	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-0,6	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Kapitalinkomster, netto	1,0	1,0	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Finansiellt sparande	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Finansiell nettoställning	28,5	29,9	30,5	29,9	29,5	28,1	26,9	26,1	25,4
Maastrichtskuld	34,1	30,4	28,1	27,1	25,8	24,6	25,5	26,2	26,1

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 8 Alternativscenario: Balansmål

Procent av BNP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	47,0	46,5	47,6	47,6	48,3	47,5	47,4	47,1	47,2
Skatter och avgifter	42,8	42,5	43,6	43,6	44,3	43,5	43,4	43,1	43,2
Primära utgifter	47,9	47,4	48,0	47,8	48,6	47,7	47,6	47,2	47,3
Konsumtion	26,2	26,9	27,4	27,4	27,9	27,5	27,4	27,2	27,1
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,0	5,7	5,7	5,6	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,2	5,8	5,6	5,7	5,6	5,6	5,5	5,5	5,5
Investeringar	4,9	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-0,9	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Finansiellt sparande	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finansiell nettoställning	28,5	28,7	26,8	24,7	23,1	21,0	19,4	18,2	17,3
Maastrichtskuld	34,1	31,7	31,8	32,4	32,2	31,7	33,1	34,1	34,2

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 9 Alternativscenario: Ingen standardhöjning i välfärdstjänsterna

Procent av BNP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	47,0	46,2	46,6	46,7	47,0	46,8	46,6	46,5	46,5
Skatter och avgifter	42,8	42,2	42,7	42,8	43,2	43,0	42,9	42,9	42,9
Primära utgifter	47,9	46,6	45,8	44,2	43,5	41,5	40,2	38,8	37,9
Konsumtion	26,2	26,1	25,2	24,0	23,2	21,7	20,6	19,4	18,4
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,0	5,7	5,7	5,6	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,2	5,8	5,6	5,7	5,6	5,6	5,5	5,5	5,5
Investeringar	4,9	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0	3,9
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-0,4	0,8	2,5	3,5	5,3	6,4	7,7	8,6
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	0,7	1,5	2,9	4,9	7,6	10,9	14,7
Finansiellt sparande	0,1	0,5	1,6	4,0	6,4	10,2	14,0	18,6	23,3
Finansiell nettoställning	28,5	28,1	34,0	54,6	88,4	136,2	200,7	280,0	372,6
Maastrichtskuld	34,1	31,9	23,7	1,0	-35,2	-86,1	-151,4	-231,5	-325,4

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 10 Alternativscenario: Halverad standardhöjning i välfärdstjänsterna

Procent av BNP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	47,0	46,1	46,6	46,7	47,1	46,9	46,8	46,8	46,9
Skatter och avgifter	42,8	42,2	42,6	42,8	43,2	43,0	43,0	43,0	43,1
Primära utgifter	47,9	47,0	46,8	45,9	45,9	44,4	43,6	42,6	42,0
Konsumtion	26,2	26,5	26,2	25,6	25,4	24,4	23,7	22,8	22,2
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,0	5,7	5,7	5,6	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,2	5,8	5,6	5,7	5,6	5,6	5,5	5,5	5,5
Investeringar	4,9	4,6	4,6	4,5	4,5	4,4	4,3	4,3	4,2
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-0,9	-0,3	0,8	1,2	2,5	3,3	4,2	4,8
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	0,4	0,5	1,1	2,0	3,3	5,1	7,2
Finansiellt sparande	0,1	0,0	0,2	1,3	2,3	4,5	6,6	9,3	12,0
Finansiell nettoställning	28,5	26,7	24,8	30,7	42,5	63,5	96,0	138,0	188,9
Maastrichtskuld	34,1	33,5	33,4	25,6	11,7	-12,2	-45,3	-87,7	-139,9

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 11 Alternativscenario: Högre löner i välfärdssektorn

Procent av BNP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	47,0	46,2	46,7	46,9	47,4	47,3	47,4	47,5	47,7
Skatter och avgifter	42,8	42,2	42,7	42,9	43,3	43,3	43,3	43,4	43,6
Primära utgifter	47,9	47,7	48,8	49,1	49,8	49,0	48,8	48,5	48,6
Konsumtion	26,2	27,1	28,0	28,4	29,0	28,6	28,4	28,2	28,2
Inkomstpensioner	6,3	5,8	6,0	5,8	6,1	5,7	5,8	5,7	5,9
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,2	5,8	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,6	5,5
Investeringar	4,9	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-1,5	-2,1	-2,1	-2,4	-1,6	-1,4	-1,0	-0,9
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,8	-0,1	-1,1	-2,1	-2,9	-3,5	-4,1	-4,6
Finansiellt sparande	0,1	-0,7	-2,2	-3,2	-4,5	-4,5	-5,0	-5,1	-5,4
Finansiell nettoställning	28,5	24,3	9,2	-10,0	-34,4	-55,3	-71,6	-85,9	-97,5
Maastrichtskuld	34,1	36,1	49,4	67,2	90,0	108,5	124,6	138,9	149,7

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 12 Alternativscenario: Högre kostnadstryck av en åldrande befolkning

Procent av BNP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	47,0	46,2	46,6	46,7	47,2	47,2	47,3	47,5	47,8
Skatter och avgifter	42,8	42,2	42,5	42,7	43,1	43,0	43,1	43,2	43,5
Primära utgifter	47,9	47,8	48,8	49,1	50,4	50,1	50,7	51,1	51,7
Konsumtion	26,2	27,1	28,0	28,5	29,6	29,6	30,2	30,4	31,1
Inkomstpensioner	6,3	5,9	5,9	5,7	5,8	5,6	5,5	5,6	5,5
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,2	5,9	5,7	5,8	5,8	5,7	5,7	5,8	5,8
Investeringar	4,9	4,6	4,7	4,7	4,8	4,9	4,9	4,9	5,0
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-1,7	-2,2	-2,4	-3,2	-3,0	-3,4	-3,6	-3,9
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,8	-0,2	-1,3	-2,5	-3,8	-5,3	-6,9	-8,7
Finansiellt sparande	0,1	-0,9	-2,4	-3,7	-5,7	-6,8	-8,7	-10,5	-12,7
Finansiell nettoställning	28,5	23,7	7,6	-13,7	-44,6	-76,7	-112,2	-152,5	-196,3
Maastrichtskuld	34,1	36,1	51,0	71,6	102,8	135,0	172,4	214,5	260,2

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 13 Alternativscenario: Ingen utdelning av överskotten i pensionssystemet

Procent av BNP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	47,0	46,0	46,4	46,5	46,9	46,8	46,7	46,7	46,9
Skatter och avgifter	42,8	42,1	42,4	42,5	42,8	42,7	42,7	42,7	42,8
Primära utgifter	47,9	47,1	47,5	47,2	47,9	47,1	46,8	46,4	46,4
Konsumtion	26,2	26,9	27,4	27,4	27,9	27,5	27,4	27,2	27,1
Inkomstpensioner	6,3	5,5	5,5	5,1	5,3	5,0	4,9	4,8	4,9
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,2	5,8	5,6	5,7	5,6	5,6	5,5	5,5	5,5
Investeringar	4,9	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-1,1	-1,1	-0,7	-1,0	-0,3	-0,1	0,3	0,4
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	0,1	-0,4	-0,8	-1,1	-1,3	-1,3	-1,3
Finansiellt sparande	0,1	-0,2	-1,0	-1,1	-1,8	-1,4	-1,4	-1,0	-0,8
Finansiell nettoställning	28,5	25,9	18,4	11,8	3,1	-3,5	-5,2	-4,4	-0,7
Maastrichtskuld	34,1	35,5	45,8	57,1	71,9	83,0	92,5	100,5	105,8

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 14 Arbetade timmar, produktivitet och BNP i basscenariot

Procentuell förändring, procent

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Befolkning ¹	0,9	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Arbetskraft ¹	0,8	0,4	0,3	0,3	0,2	0,5	0,4	0,3	0,4
Sysselsättning ¹	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4
Arbetade timmar ¹	0,1	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4
Produktivitet ¹	0,7	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
BNP, fast pris ¹	0,7	1,8	1,7	1,7	1,6	1,9	1,8	1,7	1,8
Hushållens konsumtion ¹	1,8	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Offentlig konsumtion ¹	0,3	1,2	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9
Investeringar ¹	-0,4	1,4	2,3	1,7	2,6	2,2	2,1	2,1	2,2
Export ¹	0,9	2,6	2,3	2,6	2,0	3,0	2,7	2,6	2,6
Import ¹	0,8	2,6	2,6	2,6	2,5	2,8	2,7	2,6	2,7
BNP per capita, fast pris ¹	-0,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4
BNP, löpande pris ¹	2,9	4,1	4,0	4,0	3,9	4,1	4,0	4,0	4,1
Femårig statsobligation ²	-0,2	3,0	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2

¹ Procentuell årlig förändring. ² Procent.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Referenser

- Bastani, S. och H. Selin (2019), ”Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning”, *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2019:3, Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Burnside, C. (2005), *Fiscal sustainability in theory and practice*, The World Bank, Washington, D.C.
- Cesarini, D., E. Lindqvist, M. J. Notowidigdo, och R. Östling (2017), ”The Effect of Wealth on Individual and Household Labor Supply: Evidence from Swedish Lotteries”, *American Economic Review*, Vol 107, No. 12, sid. 3917–3946.
- Chetty, R. (2006), ”A new method of estimating risk aversion”, *The American Economic Review*, Vol. 96, No. 5, sid. 1821–1834.
- Finansdepartementet (2015), Nya regler för AP-fonderna, departementspromemoria, Ds 2015:34.
- Konjunkturinstitutet (2008), ”Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankesamtal”, Specialstudie 16.
- Konjunkturinstitutet (2015a), ”Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor”, Specialstudie 45.
- Konjunkturinstitutet (2015b), ”Hållbarhetsrapport 2015 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 43.
- Konjunkturinstitutet (2016a), ”Utvecklingen på arbetsmarknaden på lång sikt”, fördjupning i *Konjunkturläget* december.
- Konjunkturinstitutet (2016b), ”Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 47.
- Konjunkturinstitutet (2017), ”Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 54.
- Konjunkturinstitutet (2018a), ”Produktivitetsutveckling i offentlig sektor”, fördjupning i *Konjunkturläget* december.
- Konjunkturinstitutet (2018b), ”Dokumentation av den makroekonomiska modellen MIMER”, promemoria.
- Konjunkturinstitutet (2018c), ”Hållbarhetsrapport 2018”, Specialstudie 2018:2.
- Konjunkturinstitutet (2018d), ”Effekter av pensionsuppgörelsen på arbetsmarknaden”, fördjupning i *Konjunkturläget* mars.
- Konjunkturinstitutet (2019a), ”Kommunernas finanser”, fördjupning i *Konjunkturläget* december.
- Konjunkturinstitutet (2019b), ”Hållbarhetsrapport 2019”, Specialstudie 2019:2.
- Konjunkturinstitutet (2019c), *Konjunkturläget* december.
- Konjunkturinstitutet (2019d), ”BNP per capita – en historisk jämförelse med åren framöver”, fördjupning i *Konjunkturläget*, oktober.
- Konjunkturinstitutet (2019e), ”Ny, lägre bedömning av realräntor på tio års sikt”, fördjupning i *Konjunkturläget*, december.
- Laun, L. och M. Palme (2017), ”Vad förklarar de senaste 20 årens ökade arbetskraftsdeltagande bland äldre i Sverige?”, Rapport 2017:18, IFAU.

Lindgren, B. (2016), ”The rise in life expectancy, health trends among the elderly, and the demand for health and social care”, Working Paper No. 142, Konjunkturinstitutet.

Pensionsmyndigheten (2019), ”Medelpensioneringsålder och utträdesålder, med mera. Svar på regleringsbrevsuppdrag 2019”, rapport.

Pirrtilä, J. och H. Selin (2011), ”Skattepolitik och sysselsättning. Hur väl klarar sig det svenska systemet?”, Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011, i volymen ”*Välfärdsstaten i arbete – omfördelning och inkomstrygghet med incitament till arbete*”, SOU 2011:2.

Regeringens proposition (prop. 2019/20:1), Budgetpropositionen för 2020.

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

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

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