

# Specialstudier

Nr 47. Mars 2016



Hållbarhetsrapport 2016  
för de offentliga finanserna







Hållbarhetsrapport 2016  
för de offentliga finanserna

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

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

Rapporten **Konjunkturläget** är främst en prognos för svensk och internationell ekonomi, men innehåller också djupare analyser av aktuella makroekonomiska frågor. Konjunkturläget publiceras fyra gånger per år. **The Swedish Economy** är den engelska översättningen av delar av rapporten.

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

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

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

Du kan ladda ner samtliga rapporter från vår webbplats, [www.konj.se](http://www.konj.se).

# 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 femte rapport om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Föregående rapport publicerades i mars 2015 som *Specialstudie 43* med titeln ”Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna”. Årets rapport, liksom föregående två rapporter, finns översatta till engelska och ingår i Konjunkturinstitutets serie *Occasional Studies*.

Erik Jonasson har varit projektledare. Erik Höglin, Helena Knutsson och Ulla Robling har också deltagit i projektet.

Konjunkturinstitutet vill rikta ett varmt tack till referensgruppen som har följt arbetet med årets rapport och som har lämnat värdefulla synpunkter. I referensgruppen ingick Lisa Brouwers (Folkhälsomyndigheten), Niklas Frank (Finanspolitiska rådet), Annika Sundén (SIDA), Marianne Svensson (Myndigheten får vård- och omsorgsanalys) och Annika Wallenskog (Sveriges Kommuner och Landsting). Referensgruppen delar inte nödvändigtvis de slutsatser som dras i rapporten och ansvarar heller inte för eventuella felaktigheter som finns i rapporten.

Stockholm den 1 mars 2016.

Mats Dillén  
Generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning .....	7
1 Inledning .....	9
2 Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna .....	11
3 Demografisk utveckling och makroekonomiskt långsiktsscenario.....	15
3.1 Demografisk utveckling.....	15
3.2 Antaganden för arbetsmarknaden .....	17
3.3 Makroekonomiska antaganden.....	24
4 Offentliga utgifter till 2040.....	27
4.1 Offentliga utgifter: en översikt .....	27
4.2 Offentlig konsumtion .....	29
4.3 Pensioner.....	38
4.4 Övriga transfereringar till hushållen .....	40
5 Offentliga finanser till 2040 .....	45
5.1 Hållbarhet i offentliga finanserna på begränsad sikt.....	45
5.2 Offentliga finanser vid oförändrade skatter .....	46
5.3 Framskrivningar med justerade skatter till 2040.....	49
6 Offentliga finanser till 2100 .....	56
6.1 Oförändrade skatter .....	56
6.2 Framskrivningar med justerade skatter .....	60
6.3 Hållbarhetsindikatorer .....	61
7 Slutsatser .....	67
Appendix 1. Fördjupad beskrivning av det makroekonomiska scenariot .....	70
Appendix 2. Sammanfattande tabeller.....	73
<b>FÖRDJUPNINGSRUTOR</b>	
Hög sysselsättning trots framtida utmaningar.....	22
Osäkert hur ökad medellivslängd påverkar behoven av vård och omsorg.....	32
Effekter av ökad flyktinginvandring på offentliga finanser .....	42
Integrationen av invandrare på arbetsmarknaden viktig för offentliga finanserna .....	52
S2-indikatorn bör tolkas med försiktighet .....	63

# Sammanfattning

Konjunkturinstitutet gör på uppdrag av regeringen varje år en bedömning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Långsiktig hållbarhet råder om de offentliga inkomsterna med nuvarande regelverk kan finansera de utgifter som det offentliga åtagandet ger upphov till i framtiden. Bedömningen baseras på långsiktiga framskrivningar av offentliga inkomster och utgifter under givna antaganden. Analys-horisonten sträcker sig i huvudsak till 2040, men i rapporten redovisas även framskrivningar till år 2100. Syftet med hållbarhetsbedömningar av detta slag är inte att göra långsiktiga prognoser utan att i ett tidigt skede identifiera potentiella risker för framtida obalanser i de offentliga finanserna.

## **Utvecklingen av det finansiella sparandet och nettoförmögenheten viktiga bedömningskriterier**

Långsiktig ohållbarhet i de offentliga finanserna kännetecknas av trendmässigt ökande underskott i det offentliga sparandet och en långvarig minskning av den finansiella nettoförmögenheten. Den finansiella nettoförmögenheten består av de finansiella tillgångarna i offentlig sektor minus den offentliga skulden. Underskott i det finansiella sparandet leder normalt till en ökande skuld och därmed till en minskad finansiell nettoförmögenhet. Av denna anledning är det finansiella sparandet och utvecklingen av den finansiella nettoförmögenheten i de långsiktiga scenarierna centrala att studera i bedömningen av hållbarheten i de offentliga finanserna.

Ett hållbarhetskriterium är att den finansiella nettoförmögenheten på lång sikt ska *stabilisera sig som andel av BNP*. Detta är förenligt med det intertemporala budgetvillkoret, som ligger till grund för beräkningen av den så kallade S2-indikatorn. Ett striktare kriterium är att nettoförmögenheten ska vara ungefär *oförändrad på sin nuvarande nivå*. Detta innebär att resurser inte systematiskt överförs från en generation till en annan och värnar därmed om rättvisa mellan generationer. Ett finansiellt sparande som på lång sikt är ungefär noll uppfyller dessa hållbarhetskriterier under rimliga antaganden.

## **Dagens skatter kan inte finansiera ett bibehållet offentligt åtagande**

Hållbarhetsanalysen baseras på långsiktiga scenarier i vilka de offentliga inkomsterna och utgifterna beräknas baserat på antagandena att skattesystemet är oförändrat och att nuvarande offentliga åtagande bibehålls. Att det offentliga åtagandet bibehålls innebär här att personaltäteten i välfärdstjänsterna är konstant och att ersättningsgraden i de sociala transfereringarna bibehålls.

Analysen kretsar kring ett huvudscenario och två alternativscenarier. I huvudscenariot ingår ett antagande om stigande utträdesålder från arbetsmarknaden och avtagande behov av välfärdstjänster bland äldre i framtiden. I huvudscenariot växer offentlig konsumtion som andel av BNP från 26,1 procent 2015 till 28,6 procent 2040. Detta förklaras i huvudsak av den demografiska utvecklingen, som innebär att andelen äldre ökar framöver. Med oförändrade skatter innebär denna utveckling att dagens underskott i de offentliga finanserna successivt ökar. År 2040 är det finansiella sparandet –3 procent av BNP i huvudscenariot. Samtidigt utvecklas den finansiella nettoförmögen till en nettoskuld på 16 procent av BNP 2040. Scenariot är därmed inte långsiktigt hållbart enligt kriteriet om en oförändrad finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP.

I det ena alternativscenariot (*oförändrat beteende*) antas utträdesåldern från arbetsmarknaden vara konstant. Likaså antas behovet av välfärdstjänster i olika åldersgrupper vara konstant över tiden. I detta, relativt pessimistiska, scenario ökar offentlig konsumtion till 29,6 procent av BNP 2040, vilket leder till att underskottet i de offentliga finanserna växer sig ännu större än i huvudscenariot till 2040 (–4,4 procent av BNP).

I det andra alternativscenariot (*minskad personaltäthet*) antas personaltätheten minska med 0,3 procent per år. I övrigt är antagandena desamma som i huvudscenariot. I scenariot, som innebär en urholkning av det offentliga åtagandet, förstärks det finansiella sparandet successivt och uppgår till –0,5 procent av BNP 2040. Den finansiella nettoförmögenheten minskar som andel av BNP men är fortfarande positiv 2040.

Varken i huvudscenariot eller i de två alternativscenarierna är de offentliga finanserna långsiktigt hållbara i meningen att det finansiella sparandet håller sig kring noll eller att den finansiella nettoförmögenheten är oförändrad på dagens nivå. Långsiktig hållbarhet kan uppnås genom minskade utgifter eller högre skatter i framtiden. För att finansiera ett bibehållet offentligt åtagande och samtidigt hålla det offentliga sparandet på noll behöver skattekvoten – skatter och avgifter som andel av BNP – öka med 2,7 procentenheter, från 43,1 procent 2016 till 45,7 procent 2040. I alternativscenariot med oförändrat beteende behöver skattekvoten öka med drygt 3,7 procentenheter för att nå ett sparande på noll år 2040. I alternativscenariot med minskad personaltäthet behöver skattekvoten bara öka med 1 procentenhet.

***Hållbarhetsberäkningar ska inte styra dagspolitiken men kan ge underlag för justeringar av finanspolitiska ramverk***

Finanspolitiska hållbarhetskalkyler kan inte användas för att styra dagspolitiken. De eventuella obalanser som identifieras kan dock bilda utgångspunkt för en diskussion om hur politiken ska justeras. Den betydande osäkerhet som är förknippad med beräkningarna manar till försiktighet. Men de utgör ändå ett viktigt underlag när intermedinära finanspolitiska mål, till exempel saldomål, ska formuleras eller ändras.



# 1 Inledning

I denna rapport studeras den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Långsiktig hållbarhet råder om den offentliga sektorns nuvarande välfärdsåtagande kan finansieras med dagens skattesystem även i framtiden. För att bedöma hållbarheten görs framskrivningar av offentliga inkomster och utgifter på lång sikt. Utvärderingar av den långsiktiga hållbarheten syftar till att i ett tidigt skede hitta potentiella obalanser i de offentliga finanserna så att de kan justeras innan problem uppstår. Att värna om långsiktig hållbarhet är ett sätt att förebygga tvära kast i de offentliga finanserna och krisåtgärder i form av omfattande skattehöjningar eller långtgående nedskärningar. Fokus i rapporten är perioden till år 2040, men i analysen ingår framskrivningar till år 2100.

## **KORT- OCH LÅNGSIKTIGA UTMANINGAR FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA**

De offentliga finanserna står inför både kortsiktiga och långsiktiga utmaningar. Antalet asylsökande i Sverige är nu det högsta i modern tid. Under 2015 tog Sverige emot 163 000 asylsökande och enligt Migrationsverkets prognos från februari 2016 kan ytterligare 400 000 asylsökande komma till Sverige 2016–2020. Prognosen är förstås behäftad med mycket stor osäkerhet. Det stora antalet asylsökande gjorde att Migrationsverket under hösten 2015 aviserade behov av ökade myndighetsanslag på 140 miljarder kronor för perioden 2016–2019 för att täcka de ökade kostnaderna för migration. De ökade utgifterna kommer att innebära ökade budgetunderskott för staten på några års sikt, men även omprioriteringar mellan utgiftsområden och eventuellt vissa skattehöjningar.

Enligt Konjunkturinstitutets bedömning är de ökade utgifterna till följd av asylinvandringen i stor utsträckning temporära. I takt med att asylsökande får uppehållstillstånd och etablerar sig på arbetsmarknaden, avtar kostnaderna för migration och integration samtidigt som skatteintäkterna ökar. På längre sikt är det i stället den stigande andelen äldre i befolkningen som kommer att vara en utmaning för de offentliga finanserna. Sverige hade under en längre tid en gynnsam demografisk utveckling för de offentliga finanserna, med en växande befolkning i arbetsför ålder i relation till befolkningen som helhet. Denna trend bröts för ungefär tio år sedan och sedan dess ökar i stället andelen individer utanför arbetsför ålder, främst äldre. I början av 1990-talet utgjorde individer 80 år och äldre ca 4 procent av befolkningen. År 2040 beräknas andelen ha fördubblats till ca 8 procent. I takt med att andelen äldre i befolkningen ökar, stiger behovet av välfärdstjänster, framför allt i form av äldreomsorg. Om personaltäteten förblir densamma som idag kommer personalbehovet inom välfärdssektorn öka med 30 procent till 2040. Samtidigt kommer offentlig konsumtion att växa som andel av BNP med flera procentenheter.

## **BEDÖMNINGEN BASERAS PÅ NUVARANDE POLITIK OCH ÄR INGEN PROGNOSE**

Frågan om finanspolitiken är hållbar kräver en bedömning av omfattningen av den offentliga sektorns finansiella åtaganden och de framtida inkomsterna i offentlig sektor. De framtida utgifterna rör till största delen konsumtions- och transfereringsutgifter, men till viss del även utgifter för investeringar. Hur dessa utgifter kommer att utvecklas i framtiden är förstås svårt att avgöra. Utvecklingen styrs i hög grad av demografi, men även av teknisk utveckling, löne- och prisutveckling m.m. De primära inkomsterna, främst skatteinkomster, beror främst på hur inkomsterna i ekonomin

utvecklas, vilket i hög grad bestäms av den framtida BNP-utvecklingen som i sin tur bland annat bestäms av demografin. Dessa faktorer beaktas i föreliggande rapport.

Utöver dessa faktorer påverkar befolkningens preferenser hur den framtida politiken utvecklas, till exempel hur hög standard som erbjuds i välfärdstjänsterna och hur generösa de offentliga transfereringssystemen är. En analys av finanspolitikens hållbarhet syftar dock inte till att prognostisera utvecklingen. I stället är frågeställningen i princip huruvida ett *bibehållet åtagande* på utgiftssidan kan finansieras med *nuvarande* skatteregler. Denna frågeställning kräver en tolkning av vad ett bibehållet åtagande innebär, det vill säga innebörden av dagens åtagande, vilket diskuteras senare i rapporten. Den hållbarhetsanalys som görs i denna rapport försöker därmed inte besvara frågor om vad framtidens väljare förväntar sig i form av välfärdstjänster och transfereringar, lika lite som den söker utreda framtida politiska preferenser på skatteområdet. Kalkylerna utgör i stället en konsekvenskalkyl av dagens politik.

### **TRE SCENARIER LIGGER TILL GRUND FÖR ANALYSEN**

Analysen i rapporten kretsar kring tre scenarier. I rapportens *huvudscenario* antas bland annat att utträdesåldern från arbetsmarknaden (pensionsåldern) successivt stiger. I huvudscenariot antas också att behoven av välfärdstjänster bland äldre successivt minskar något över tiden. Som kontrast till huvudscenariot ingår ett alternativscenario kallat *oförändrat beteende*, i vilket utträdesåldern från arbetsmarknaden är konstant; likaså antas behoven av välfärdstjänster i varje åldersgrupp vara desamma i framtiden som idag. Scenariot ger en illustration av hur mycket större de offentliga utgifterna blir om ökningen i den förväntade medellivslängden i framtiden inte förmår påverka varken utträdesålder från arbetsmarknaden eller behoven av vård och omsorg bland äldre. Det andra alternativscenariot i rapporten kallas *minskad personaltäthet* och bygger på samma antaganden som huvudscenariot med skillnaden att personaltätheten i välfärdstjänsterna avtar med 0,3 procent per år.

### **RAPPORTENS DISPOSITION**

I nästa kapitel förs en diskussion om långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna, om hur graden av långsiktig hållbarhet kan kvantifieras, och hur det finanspolitiska ramverket kan bidra till att upprätthålla långsiktig hållbarhet. Kapitel 3 beskriver den demografiska utvecklingen framöver och det makroekonomiska scenariot som ligger till grund för de långsiktiga framskrivningarna. Baserat på den demografiska utvecklingen beskrivs därefter i kapitel 4 utvecklingen av de offentliga utgifterna till 2040 i huvudscenariot och i två alternativscenarier. I kapitel 5 görs en konsekvensanalys för de offentliga finanserna baserad på utvecklingen av utgifterna i de olika scenarierna. Här studeras dels hur de offentliga finanserna utvecklas med oförändrade skatter, dels vilka skattehöjningar som skulle behövas för att finansiera ett bibehållet åtagande till 2040 samtidigt som de offentliga finanserna är i balans. I kapitel 6 förlängs tidshorisonten för analysen till år 2100. Här dras tentativa slutsatser om hållbarheten i de offentliga finanserna på oändlig tidshorisont, bland annat med hjälp av den så kallade S2-indikatorn. I kapitel 7 finns rapportens huvudsakliga slutsatser. Till rapporten hör två appendix: i det första ges en fördjupad beskrivning av det makroekonomiska scenariot som framskrivningarna baseras på, i det andra återfinns tabeller som ger en översikt över nyckeltalen för de offentliga finanserna i de olika scenarierna.

## 2 Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna

### BALANS MELLAN INKOMSTER OCH UTGIFTER NÖDVÄNDIG

Hållbarhet i de offentliga finanserna handlar om den offentliga sektorns långsiktiga förmåga att uppfylla sina finansiella åtaganden. Dessa åtaganden finns dels i form av den nuvarande offentliga skuldsättningen, som medför framtida ränteutgifter, dels i form av framtida offentliga utgifter för välfärdstjänster, transfereringar och investeringar (så kallade primära utgifter).

Finansiell hållbarhet kan sägas gälla när offentlig sektors inkomster, i huvudsak skatteinkomster, klarar att finansiera de utgifter som offentlig sektors åtaganden ger upphov till. Ett *minimikrav* för finanspolitisk hållbarhet är att skuldsättningen, det vill säga den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP, inte ständigt växer utan stabiliseras på lång sikt.<sup>1</sup> En ständigt växande nettoskuld som andel av BNP är inte hållbar eftersom det för eller senare innebär att den offentliga sektorn inte klarar att finansiera räntebetalningarna på skulden.

Huruvida skulden stabiliseras på lång sikt beror på (i) den initiala nettoskulden, (ii) skillnaden mellan den nominella räntan och den nominella BNP-tillväxten och (iii) det framtida primära finansiella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter. En initial nettoskuld innebär ett krav på framtida primära överskott för att finansiera räntebetalningarna på skulden. Storleken på dessa överskott beror utöver den initiala nettoskuldens nivå också på skillnaden mellan räntan och tillväxten. Det beror på att en högre ränta, å ena sidan, innebär högre räntebetalningar. En högre tillväxt bidrar, å andra sidan, till att skulden som andel av BNP hålls tillbaka genom att BNP ökar. Om skillnaden mellan räntan och tillväxten är obefintlig tar dessa effekter ut varandra, det vill säga BNP-tillväxtens urholkande effekt på skuldkvoten motsvarar precis räntebetalningarna. I så fall är balans i det primära sparandet på lång sikt ett tillräckligt villkor för att stabilisera skulden som andel av BNP.<sup>2</sup>

För Sveriges del är omständigheterna sådana att balans i det offentliga primära sparandet på lång sikt kommer att vara tillräckligt för att stabilisera den offentliga nettoskulden som andel av BNP. Offentlig sektor har för närvarande en negativ nettoskuld, dvs. en *finansiell nettoförmögenhet*, motsvarande knappt 20 procent av BNP. Detta medger i och för sig en möjlighet till uthålliga underskott i det primära sparandet. Men vid den ränte-tillväxt-differens som antas i denna rapport motsvarar det endast ett långsiktigt negativt primärt sparande som andel av BNP på knappt 0,1 procent. Ett nödvändigt villkor för att den offentliga nettoskulden ska stabiliseras som andel av BNP är således att det primära sparandet på lång sikt blir nära noll. Det betyder att ett minimikrav för finanspolitisk hållbarhet är att de primära inkomsterna (främst skatteinkomster) på sikt motsvarar de primära utgifterna. I länder med stor nettoskuld, till exempel Grekland, är den initiala skuldbördan av större betydelse. I

---

<sup>1</sup> Med nettoskuld avses offentlig sektors bruttoskuld minus finansiella tillgångar. Nettoskulden är lika med den finansiella nettoförmögenheten med ombytt tecken.

<sup>2</sup> Att räntan exakt motsvarar tillväxten är förstas ett specialfall, men skillnaden mellan dessa kan i alla fall förväntas bli liten framöver.

dessa länder är dessutom räntan ofta väsentligt högre än tillväxten, bland annat till följd av skuldproblematiken, vilket riskerar att förvärra hållbarhetsproblemen.

### **STABIL SKULD PÅ LÅNG SIKT INGET STRIKT HÅLLBARHETSKRITERIUM**

Syftet med långsiktiga hållbarhetsberäkningar av de offentliga finanserna går bortom att beräkna om nettoskulden stabiliseras. Det finns en risk att obalanser värda att uppmärksamma ”flyger under radarn” om hållbarhetsbedömningen fokuserar ensidigt på ett kriterium som enbart beaktar utvecklingen på mycket lång sikt. Att nettoskulden stabiliseras som andel av BNP är nämligen inte ett särskilt strikt hållbarhetskriterium. Kriteriet bestämmer inte på vilken nivå skulden stabiliseras. Det innebär att en utveckling där nettoskulden stabiliseras på 100 procent av BNP enligt kriteriet anses ”lika hållbar” som om nettoskulden stabiliseras på –100 procent av BNP, trots en skillnad i offentlig nettoskuld motsvarande 200 procent av BNP. En på lång sikt stabil nettoskuld som andel av BNP är alltså förenligt med helt olika utvecklingsbanor för de offentliga finanserna. Skulden kan stabiliseras på lång sikt trots att betydande obalanser finns på kortare sikt. Eftersom kalkylerna sträcker sig över en tidsperiod som normalt omfattar många decennier är beräkningarna mycket osäkra, och osäkerheten ökar rimligen med tidshorizonten. Det finns därför skäl att beakta hela utvecklingsbanan för nettoskulden och det finansiella sparandet i en hållbarhetsberäkning och att sätta striktare villkor för en obalans än en ständigt växande nettoskuld.

### **FINANSPOLITIKENS MÅL BEGRÄNSAR SKULDNIVÅN**

Ett alternativt hållbarhetskriterium kan vara ett som utöver en stabil nettoskuld som andel av BNP också begränsar *nivån* som andel av BNP. Ett sådant kriterium kan diskuteras utifrån finanspolitikens grundläggande mål. En utveckling som starkt försvårar uppfyllelsen av de finanspolitiska målen kan inte betraktas som hållbar.

I generella termer kan finanspolitiken sägas syfta till att leverera offentliga tjänster och transfereringar på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt, med önskvärd fördelningspolitisk profil. Samtidigt ska politiken föras så att utrymme finns för att bedriva konjunkturstabiliserande politik. Dessa grundläggande mål för finanspolitiken begränsar nettoskuldens nivå mer påtagligt än kravet på en långsiktigt stabil skuld som andel av BNP.

Samhällsekonomisk effektivitet är starkt kopplad till skattesystemets utformning. En utgångspunkt på detta område är att skattesatserna ska vara så jämna som möjligt över tiden för att minimera de snedvridningar som beskattning ofta ger upphov till. En utveckling som leder till en stabil nettoskuld men som förutsätter ett trendmässigt stigande skattetryck är inte ändamålsenlig i detta avseende. Frågan är om en sådan utveckling ens är möjlig, eftersom skatternas snedvridande effekt vid någon punkt kan bli så stora att inkomsterna inte ökar när skatterna höjs.

Vad gäller den fördelningspolitiska profilen har regeringen i olika sammanhang poängterat att en jämn fördelning av resurser mellan generationerna är eftersträvansvärd.<sup>3</sup> Detta mål innebär att den offentliga sektorns nettoskuld inte trendmässigt bör öka

---

<sup>3</sup> Detta förs fram ibland annat den så kallade ramverksskrivelsen samt i ett flertal budgetpropositioner som regeringar av olika politisk sammansättning lagt.

eller minska under långa perioder, eftersom sådana variationer utgör en förmögenhetsomfördelning från en generation till en annan.<sup>4</sup>

Ambitionen att kunna föra en konjunkturstabiliserande finanspolitik sätter också en gräns för nettoskuldens nivå. Detta eftersom en sådan politik kräver ett utrymme för att – tillfälligt – öka nettoskulden, vilket bara kan genomföras om skulden i utgångsläget inte är för hög.

Det finns andra svårbedömda faktorer som begränsar nettoskuldens utveckling mer än kravet på långsiktig stabilisering av denna. Som redan nämnts kan en stabil nettoskuld som bygger på ett ständigt växande skattetryck vara ohållbar. Men det är svårt att avgöra var gränsen går för när högre skatter minskar arbetsutbudet så mycket att högre skatter inte längre leder till ökade offentliga intäkter. Detta beror bland annat på vilka skatter som höjs och vad intäkterna finansierar.<sup>5</sup> En annan aspekt är huruvida en kraftig höjning av skatterna är *politiskt* hållbar, det vill säga genomförbar i praktiken. Att räntan ligger nära ekonomins tillväxttakt kan också upphöra att gälla vid en alltför hög skuldnivå. Om skulden ur långivarnas perspektiv blir alltför hög kan dessa kräva riskkompensation i form av högre ränta. Detta kan öka ränte-tillväxtdifferensen, både genom högre räntor och genom den lägre tillväxt som detta kan medföra. En sådan utveckling riskerar att leda till en ohållbar spiral där ökad ränte-tillväxtdifferens leder till ökad skuldsättning som i sin tur ytterligare spär på kraven på riskpremier osv. Det är dock mycket svårt att avgöra vid vilken skuldnivå det blir aktuellt med några väsentliga riskpremier den svenska statsskulden.

Även om de grundläggande målen och andra faktorer begränsar vilken utveckling för nettoskulden som kan betraktas som ohållbar är det inte enkelt att fastslå enkla kriterier för vad som är en ohållbart hög skuldnivå. Detta beror bland annat på preferenser för jämlikhet mellan generationer och den stabiliseringspolitiska ambitionsnivån, samt hur räntan på statsskulden och arbetsutbudet reagerar på utvecklingen, vilket är svårbedömt. Det är ett argument för att analysera utvecklingen för hela tidsperioden snarare än att fokusera på något sammanfattande mått eller indikator.

## **FINANSPOLITISKA RAMVERK STÖDJER HÅLLBARHET OCH DE GRUNDLÄGGANDE MÅLEN**

För att säkra att de offentliga finanserna utvecklas i linje med de grundläggande målen för finanspolitiken har många länder, däribland Sverige och EU, formulerat mer direkta finanspolitiska mål, till exempel mål för det finansiella sparandet (det svenska överskottsmålet) eller för den offentliga skulden (ingår i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt).

Sådana *intermediära* mål har inte något egenvärde utan syftar till att underlätta uppfyllelse av mer grundläggande mål för finanspolitiken. Ett mål för det finansiella sparandet, som det svenska överskottsmålet, begränsar till exempel nettoskuldens utveckling om målet nås.<sup>6</sup> Finanspolitiska mål som efterlevs skapar också transparens i och tro-

---

<sup>4</sup> Vissa variationer i nettoskulden över tiden kan dock motiveras av tillfälliga demografiska variationer, till exempel "demografiska pucklar" till följd av att en viss generation är ovanligt stor.

<sup>5</sup> Det kan till exempel hävdas att skatter som finansierar offentlig service såsom förskola är mindre hämmande för arbetsutbudet än om skatterna finansierar till exempel räntebetalningar på statsskulden.

<sup>6</sup> Se rutan "Sambandet mellan finansiellt sparande och nettoförmögenhet" i *Konsekvenser av att införa ett balansmål för den offentliga sektorns finansiella sparande*, Specialstudie 45, Konjunkturinstitutet, 2015.

värdighet för finanspolitiken. En utbredd uppfattning om att staten kan och avser att leva upp till sina åtaganden är en grundpelare för hållbarheten i de offentliga finanserna. Bristande trovärdighet för finanspolitiken kan både försvåra skatteuppbörden och höja lånekostnaderna för staten.

Finanspolitiska hållbarhetskalkyler kan inte användas för att styra dagspolitiken. De eventuella obalanser som identifieras kan dock bilda utgångspunkt för en diskussion om hur politiken ska justeras. Sådana justeringar kan förstås ske både på inkomst- och utgiftssidan, genom höjda skatter eller sänkt offentligt åtagande. Alternativt, om beräkningarna visar på växande överskott, ges i princip ett mått på hur mycket åtagandet kan öka utan att det kräver skattejusteringar eller hur mycket skatterna kan sänkas vid ett bibehållet offentligt åtagande. Den betydande osäkerhet som är förknippad med beräkningarna manar till försiktighet. Men hållbarhetskalkyler utgör ändå ett viktigt underlag när intermediära finanspolitiska mål, till exempel saldomål, ska formuleras eller ändras.

## 3 Demografisk utveckling och makroekonomiskt långsiktsscenario

### 3.1 Demografisk utveckling

Enligt SCB:s befolkningsprognos från hösten 2015 kommer befolkningen i Sverige att öka från 9,8 miljoner 2015 till 12,2 miljoner 2040 och till 13,3 miljoner 2060.<sup>7</sup> Detta innebär att befolkningen ökar med ca 25 procent under de kommande 25 åren, vilket kan sättas i relation till den befolkningsökning på drygt 14 procent som skett de senaste 25 åren. Den relativt snabba befolkningsökningen beror i huvudsak på den stora flyktinginvandring som nu sker. De kommande fem åren spår SCB en årlig befolkningsökning på nästan 2 procent, vilket kan jämföras med en genomsnittlig befolkningsstillväxt på bara 0,5 procent per år sedan 1950 (se Diagram 1).

En växande befolkning innebär på sikt både ökade inkomster och utgifter för den offentliga sektorn. Praktiskt taget alla i befolkningen bidrar i någon mån till skatteinkomsterna, antingen direkt i form av inkomstskatt på arbete eller indirekt via moms och andra former av indirekta skatter. Samtidigt innebär fler invånare ett större behov av välfärdstjänster i form av utbildning vård och omsorg men också ökade offentliga utgifter för sociala transfereringar, såsom barnbidrag, sjukersättning och pensioner.

#### **ANDELEN ÄLDRE ÖKAR**

Huruvida en person under en viss period bidrar med ett positivt eller negativt netto till de offentliga finanserna beror i hög grad på personens ålder. Unga och gamla konsumerar som regel mer välfärdstjänster än vad de betalar i skatt, medan det omvända gäller för individer i arbetsför ålder. Detta innebär att befolkningens ålderssammansättning generellt har större konsekvenser för det finansiella sparandet i offentlig sektor än befolkningsökningen i sig.

Ett mått som visar befolkningens ålderssammansättning är den *demografiska försörjningskvoten*. Kvoten anger antalet unga och äldre i relation till antalet individer i arbetsför ålder (som här avser 20–64 år). Denna kvot avtog på 1980- och 1990-talet och en bit in på 2000-talet men har sedan dess ökat. Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer den att öka trendmässigt under resten av 2000-talet (se Diagram 2). År 2005 var försörjningskvoten 0,70 vilket innebär att det fanns 70 unga och äldre per 100 individer i arbetsför ålder. År 2060 beräknas denna kvot uppgå till 0,93 och år 2100 till 0,96.

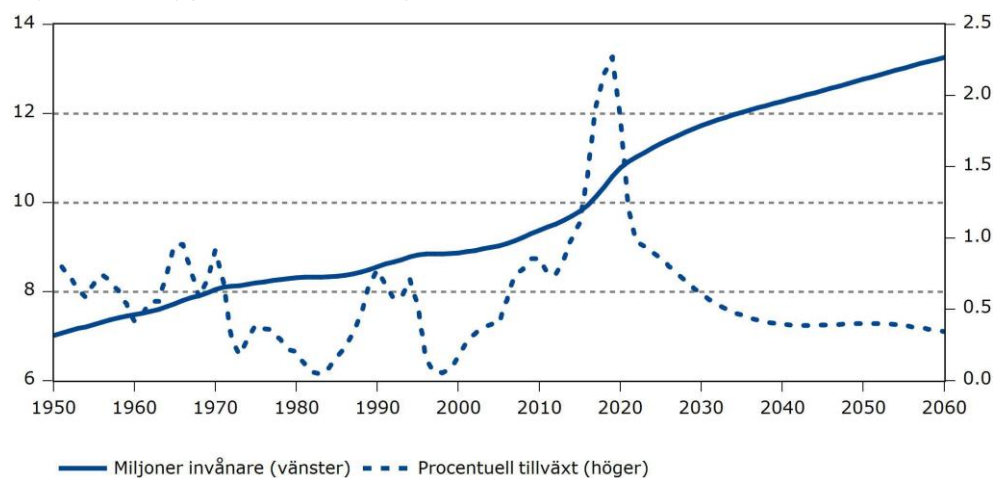
Det är i första hand den växande andelen äldre som bidrar till ökningen i försörjningskvoten. Äldreförsörjningskvoten, det vill säga antalet individer över 65 år i förhållande till antalet som är 20–64 år, väntas öka från 0,34 för närvarande till 0,52 år 2100. Barnförsörjningskvoten väntas stiga något under det kommande decenniet men visar därefter ingen uppåtgående trend. Andelen barn (0–19 år) uppgår i genomsnitt till 44 per 100 personer i arbetsför ålder efter 2030 i SCB:s befolkningsprognos.

---

<sup>7</sup> Befolkningsprognosen som ligger till grund för denna rapport är den uppdaterade prognos som beställdes av Arbetsmarknadsdepartementet i oktober 2015. Siffrorna avser beräknade årsmedelvärden.

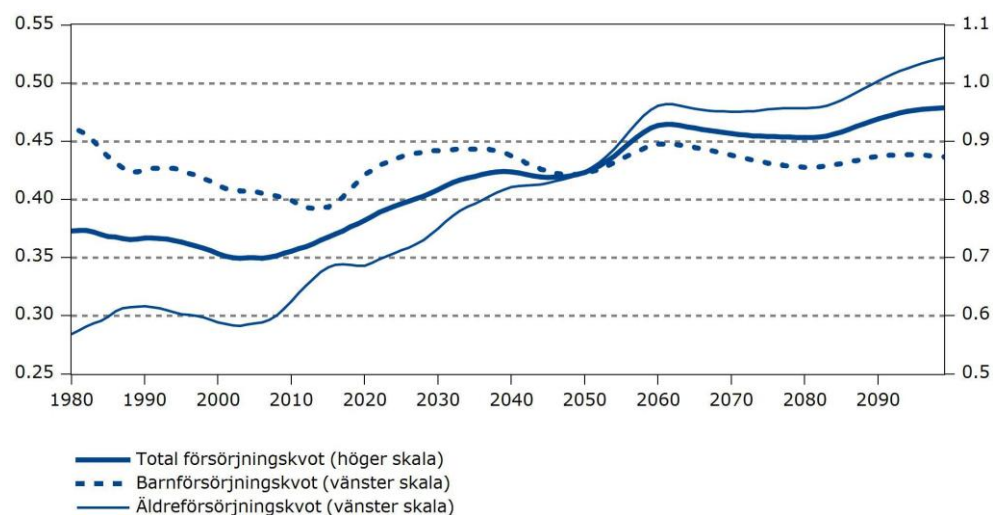
### Diagram 1 Sveriges befolkning, 1950–2060

Miljoner och årlig procentuell förändring



Källa: SCB

### Diagram 2 Demografisk försörjningskvot, 1980–2100



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

Källa: SCB.

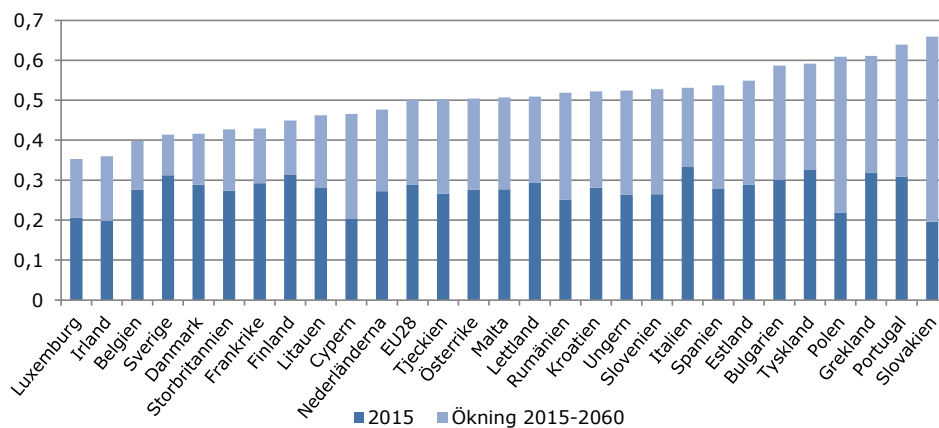
Befolkningen i åldern 65–79 år har vuxit snabbt på senare år. Denna grupp står för merparten av den ökade försörjningskvoten de senaste tio åren. Samtidigt har andelen som är 80 år och äldre fallit något sedan 2005. Framöver är det dock framför allt denna grupp som ökar som andel av befolkningen. Fram till 2060 väntas andelen över 80 år att växa från ca 5 procent till drygt 9 procent av den totala befolkningen medan andelen i gruppen 65–79 år bara ökar från 15 till 16 procent av befolkningen.

Sverige är långt ifrån ensamt att stå inför en ökande andel äldre i befolkningen. Liknande demografiska trender finns i de flesta övriga EU-länderna. Ökningen av äldreförsörjningskvoten i Sverige framöver är i själva verket liten jämfört med många andra länder. Enligt Eurostats befolkningsprognos kommer Sverige att ha bland de lägsta äldreförsörjningskvoterna år 2060 (se Diagram 3). Detta beror till betydande del på



den relativt höga invandringen till Sverige och att personer som invandrar i genomsnitt är yngre än den existerande befolkningen.

**Diagram 3 Äldreförsörjningskvot i EU**



Anm: Staplarnas mörka del anger äldreförsörjningskvot år 2015 och staplarnas totala höjd anger äldreförsörjningskvoten år 2060. I detta diagram definieras arbetsför ålder som 15–64 år, vilket innebär att definitionen av äldreförsörjningskvoten skiljer sig något åt jämfört med den som används i Diagram 2.

Källa: Eurostat.

## 3.2 Antaganden för arbetsmarknaden

Arbetskraftens storlek och produktivitetutvecklingen bestämmer till stor del hur ett lands samlade produktion (BNP) utvecklas i ett långsiktigt perspektiv. Arbetskraftens storlek, i sin tur, bestäms av hur befolkningen i arbetsför ålder utvecklas och benägenheten bland olika åldersgrupper att delta i arbetskraften.

### FRAMSKRIVNINGEN UTGÅR FRÅN NUVARANDE STRUKTURER PÅ ARBETSMARKNADEN

På kort sikt, till och med 2020, baseras arbetsmarknadsscenarioet på Konjunkturinstitutets prognos från *Konjunkturläget*, december 2015. Detta innebär att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden sjunker något de närmaste åren, samtidigt som arbetslösheten stiger till 7,5 procent 2020. Att sysselsättningsgraden sjunker något de närmaste åren beror framför allt på den stora flyktinginvandring som just nu sker och att det kommer att ta relativt lång tid för många nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.

Under 2020-talet antas de nyanlända invandrarna successivt etablera sig på arbetsmarknaden. I början av 2030-talet antas dessa ha uppnått ungefär samma sysselsättningsgrad som utomeuropeiskt födda har idag på den svenska arbetsmarknaden.<sup>8</sup> Detta bidrar till att sysselsättningsgraden åter stiger och att arbetslösheten sjunker under 2020-talet. På den längre sikten, från och med 2033, ligger Konjunkturinstitutets långsiktiga arbetsmarknadsmodell KAMEL till grund för framskrivningarna för arbetsmarknaden. I modellen påverkas arbetsmarknadsvariablerna av förändringar

<sup>8</sup> Frånvaro av konjunkturella effekter och lägre nivå på invandringen på denna sikt bedöms ge något högre sysselsättningsgrad för alla befolkningsgrupper jämfört med 2015.

i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och födelseregion.<sup>9</sup> Olika grupper av befolkningen skiljer sig åt i olika avseenden, till exempel hur stor andel som deltar i arbetskraften, hur stor andel som är sysselsatta och hur hög medelarbets-tiden är för de sysselsatta. I modellframskrivningen antas dessa beteenden i huvudsak bestå. Om till exempel en grupp med hög sysselsättningsgrad växer relativt andra grupper, påverkar detta därför den totala sysselsättningsgraden positivt.

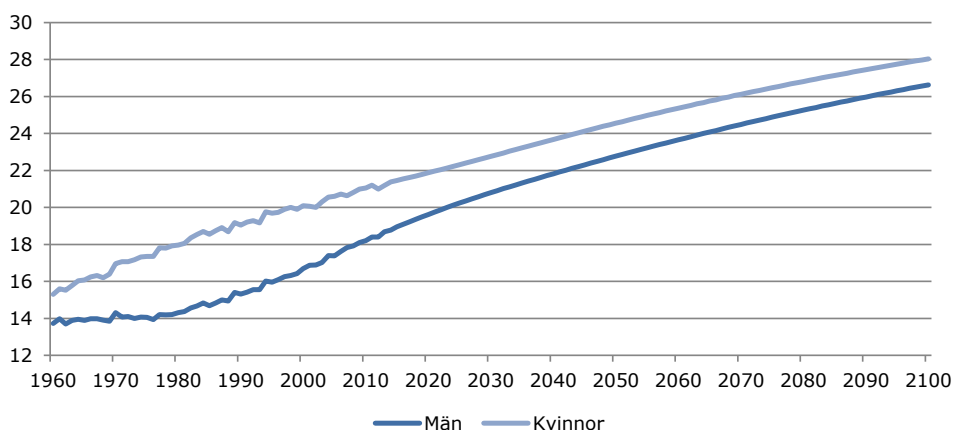
### STIGANDE MEDELLIVSLÄNGD TALAR FÖR FÖRLÄNGT ARBETSLIV

I huvudscenariot görs ett avsteg från antagandet om oförändrat beteende på arbetsmarknaden. Utträdesåldern, dvs. den ålder då man lämnar arbetsmarknaden, bland äldre antas öka successivt framöver. Antagandet kan ses som att individer 60 år och äldre successivt ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende med fyra år fram till år 2100. Detta innebär att 60-åringar år 2100 i genomsnitt betar sig som dagens 56-åringar vad gäller arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, arbetade timmar osv. Det innebär vidare att den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden antas stiga med fyra år till 2100, från nuvarande nivå på 63,8 år. Till 2040 antas den genomsnittliga utträdesåldern ha hunnit stiga ca 1,2 år. Detta antagande kontrasteras med ett alternativscenariot i vilket beteendet på arbetsmarknaden är konstant i alla åldersgrupper.

Antagandet om föryngrat beteende på arbetsmarknaden vilar i huvudsak på SCB:s prognos över hur medellivslängden kommer att utvecklas framöver. Idag är den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring ca 20 år. Till år 2040 har den ökat till 23 år och till år 2100 till nästan 27 år enligt SCB:s demografiska prognos (se Diagram 4). Huvudscenariot bygger på hypotesen att den ökade medellivslängden innebär förbättrad hälsa vid en given ålder.

**Diagram 4 Förväntad återstående medellivslängd för 65-åringar**

Antal år



Källa: SCB.

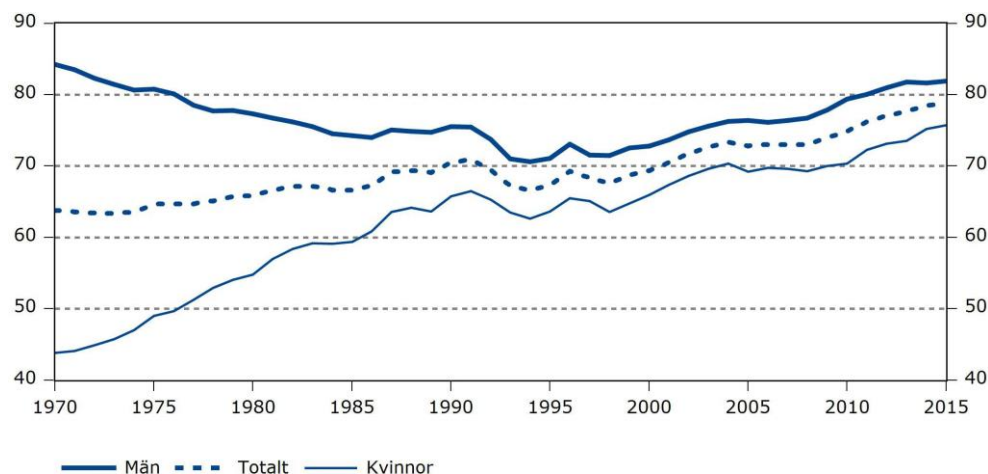
Att en 65-åring år 2100 i genomsnitt kommer vara friskare än dagens 65-åring talar i sig för att arbetsmarknadsbeteendet kommer att föryngras, i form av ökat arbetskraftsdeltagande i högre åldrar och senarelagd pension. Stigande utträdesålder från

<sup>9</sup> I modellen definieras 480 olika grupper på arbetsmarknaden, baserat på kön, 60 åldersgrupper (15–74 år) och fyra ursprungsgrupper (Sverige, Norden exklusive Sverige, Europa exklusive Norden och utanför Europa).

arbetsmarknaden framöver skulle också innebära en fortsättning av en redan rådande trend. Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 55–64 år har ökat trendmässigt sedan 1970-talet. Fram till 1990-talets början förklaras detta av kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande. Sedan dess har deltagandet i arbetskraften ökat bland både män och kvinnor i denna ålder (se Diagram 5). Bland åldersgruppen 65–74 år har arbetskraftsdeltagandet ökat bland både män och kvinnor åtminstone sedan 2001, då SCB åter började inkludera åldersgruppen i Arbetskraftsundersökningarna. År 2015 deltog 16,8 procent av åldersgruppen på arbetsmarknaden jämfört med 9,5 procent 2001 (se Diagram 6).<sup>10</sup> Det ökade arbetskraftsdeltagandet bland äldre har bidragit till att den genomsnittliga utträdesåldern har ökat från 62 år vid slutet av 1990-talet till knappt 64 år 2014 (se Diagram 7). I ljuset av den historiska utvecklingen framstår antagandet i huvudscenariot om 1,2 års ökning av utträdesåldern till 2040 möjligen som konservativt.

**Diagram 5 Arbetskraftsdeltagande, personer 55-64 år**

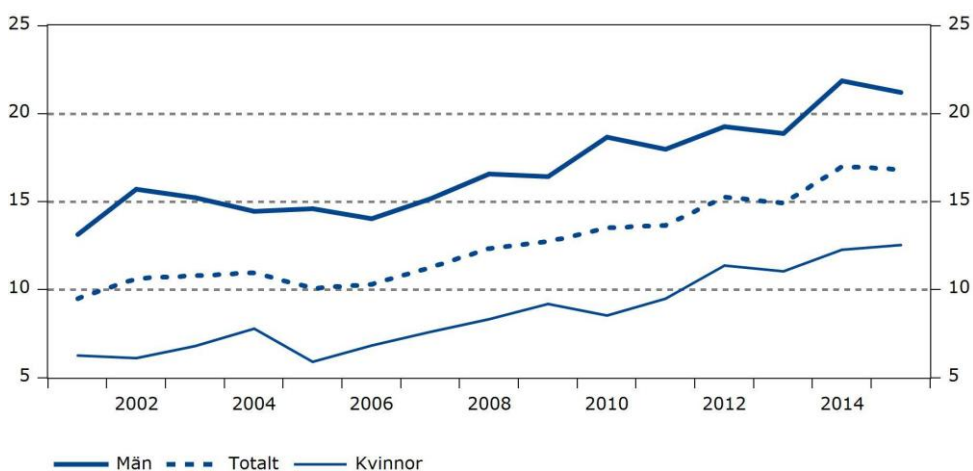
Procent av befolkningen, 55-64 år



Källa: SCB.

**Diagram 6 Arbetskraftsdeltagande, personer 65-74 år**

Procent av befolkningen, 65-74 år



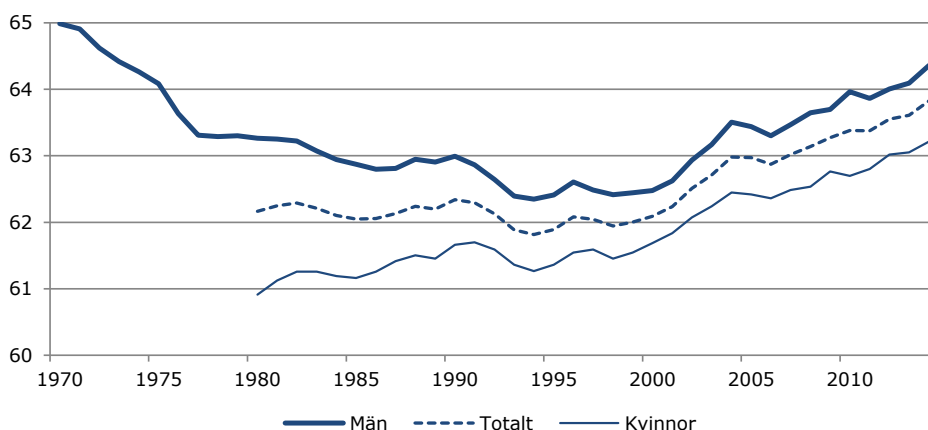
Källa: SCB.

<sup>10</sup> Under 1970-talet var trenden nedåtgående vad gäller arbetskraftsdeltagande bland gruppen. Från mitten av 1980-talet till år 2000 saknas statistik över arbetsmarknadsbeteendet för åldersgruppen, men det är relativt små skillnader mellan åren 1985 och 2001 i arbetskraftsdeltagande.

Den genomsnittliga in- och utträdesåldern på arbetsmarknaden 2014 var 22,5 respektive 63,8 år. Med en förväntad återstående medellivslängd för en 65-åring på 20 år är den förväntade tiden som pensionär därmed ungefär hälften så lång som tiden i arbetslivet. Antagandet om fyra års beteendeförnyring till år 2100 innebär att fördelningen mellan arbetsliv och år i som pensionär ungefär hålls konstant.<sup>11</sup>

En minst lika viktig drivkraft till stigande utträdesålder är att det svenska pensionssystemet i sin nuvarande utformning ger incitament att arbeta högre upp i åldrarna. Pensionen per år blir högre ju senare man väljer att gå i pension, eftersom de pensionsrätter som man tjänat ihop då fördelas på ett lägre antal förväntade kvarvarande levnadsår. För vissa yrkesgrupper, särskilt för personer med fysiskt krävande arbeten, kan dock pensionssystemets utformning vara av underordnad betydelse för beslutet att gå i pension. Det kan då snarare röra sig om att man inte längre känner sig ha ork att fortsätta arbeta efter en viss ålder. Tekniska hjälpmedel – som till exempel minskar omfattningen på tunga lyft i arbetet – kommer sannolikt att minska kraven på fysisk kapacitet på arbetsmarknaden framöver. Likväl kan det behövas ökad grad av flexibilitet på arbetsmarknaden om majoritet ska förväntas jobba till högre ålder, både vad gäller möjligheten att gå ner i arbetstid men också att byta befattning eller arbetsinnehåll till mindre fysiskt påfrestande arbetsysslor vid hög ålder.

**Diagram 7 Genomsnittlig utträdesålder från arbetsmarknaden**



Anm: Utträdesålder definieras här som den ålder då förvärvsarbetande lämnar arbetslivet givet att de ingår i arbetskraften vid 50 års ålder.

Källa: Pensionsmyndigheten.

### KONSTANT FÖRSÖRJNINGSTRYCK FÖRUTSÄTTER LÄNGRE ARBETSLIV

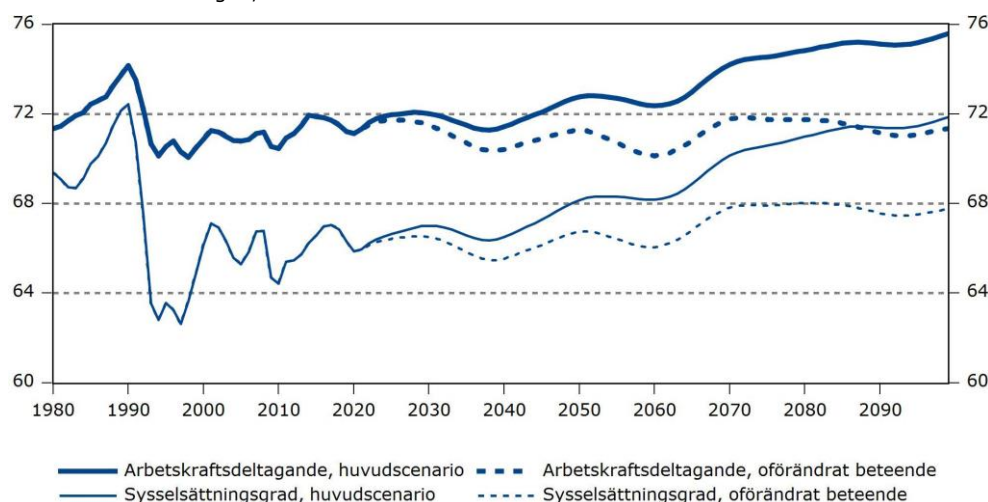
Antagandet om beteendeförnyring bland äldre på arbetsmarknaden innebär att arbetskraftsdeltagandet bland åldersgruppen 65–74 år lite mer än fördubblas från 17 procent 2015 till 38 procent år 2100. För åldersgruppen 15–74 som helhet innebär antagandet om beteendeförnyring drygt 4 procentenheter högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad år 2100 jämfört med utvecklingen vid oförändrat beteende. År 2040 är effekten av antagandet ca 1,5 procentenheter (se Diagram 8).

<sup>11</sup> Ökningen av pensionsåldern i huvudscenariot som följer av antagandet om beteendeförnyring sammanfaller i stor utsträckning med utvecklingen av den *riktålder* för pension som Pensionsåldersutredningen föreslår. Se SOU 2013:25, "Åtgärder för ett längre arbetsliv" och Konjunkturinstitutet (2015), "Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", *Specialstudie 43*.

Huvudscenariot innebär att arbetskraftsdeltagandet i stort sett kommer att vara på samma nivå 2040 som nuvarande nivå på ca 72 procent. I framskrivningen därefter sker en ökning av arbetskraftsdeltagandet, vilket beror på en kombination av att arbetskraftsdeltagandet bland äldre ökar och att grupper med högt arbetskraftsdeltagande växer relativt snabbt. Sysselsättningsgraden – andelen sysselsatta bland befolkningen i arbetsför ålder – visar en liknande utveckling.

**Diagram 8 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 15-74 år**

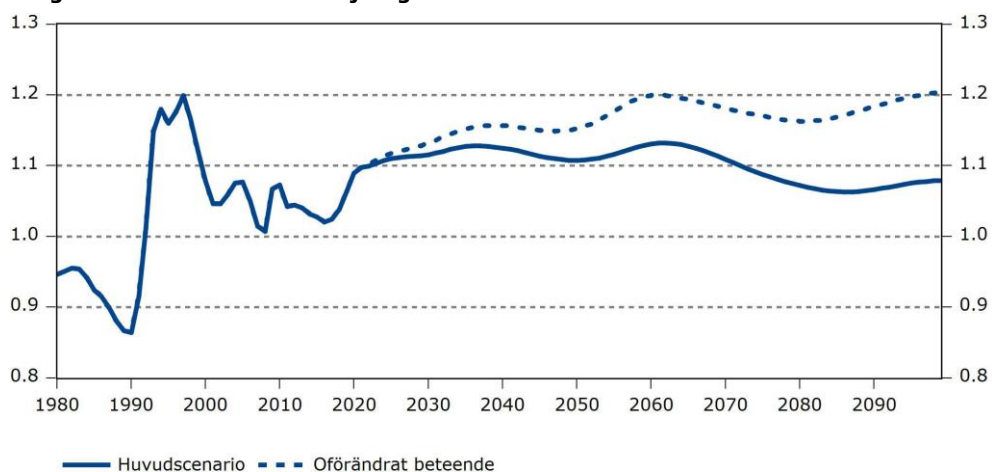
Procent av befolkningen, 15-74 år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Den demografiska försörjningskvoten som beskrevs i föregående avsnitt underskattar det försörjningsbeting som den förvärvsarbetande befolkningen står inför om sysselsättningsgraden är relativt låg bland jämförelsevis stora grupper av den arbetsföra befolkningen. Den *ekonomiska försörjningskvoten* tar hänsyn till detta genom att definieras som kvoten mellan antalet ekonomiskt inaktiva (det vill säga ej sysselsatta) i befolkningen och antalet sysselsatta. Denna kvot är nära 1 för närvarande, vilket innebär att det finns ungefär lika många ekonomiskt inaktiva personer som sysselsatta. De närmaste åren stiger kvoten relativt snabbt, som resultat av den stora invandring som nu sker och som förväntas fortsätta. Befolkningen stiger då betydligt snabbare än antalet sysselsatta. I takt med att de nyanlända etablerar sig på arbetsmarknaden ökar sysselsättningen och den ekonomiska försörjningskvoten upphör då i stort sett att öka. I huvudscenariot är kvoten därefter i det närmaste konstant på 1,1 i framskrivningen. I alternativscenariot med oförändrat arbetsmarknadsbeteende sker däremot en fortsatt ökning av kvoten till 2060, då den når 1,2 (se Diagram 9).

**Diagram 9 Ekonomisk försörjningskvot**



Anm: Med ekonomisk försörjningskvot avses här kvoten mellan antalet ej sysselsatta i befolkningen och antalet sysselsatta.

Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

### **HÖG SYSSELSÄTTNING TROTS FRAMTIDA UTMANINGAR**

Scenariot för arbetsmarknaden på lång sikt ska ses som ett scenario vid förenklade antaganden och inte som en långsiktig prognos. Det är till exempel högst sannolikt att vi även i framtiden kommer att genomgå konjunktursvängningar av liknande karaktär som under 1990-talet och under finanskrisen, om än kanske av mindre magnitud. Sådana konjunkturrella effekter ingår inte i scenariot. I huvudscenariot ingår, förutom demografiska effekter, på längre sikt heller inte strukturella förändringar som påverkar arbetsmarknaden.

Framtida strukturella chocker eller trender på arbetsmarknaden, som får långvariga effekter på sysselsättningen, kan inte uteslutas. Det går dock bara att spekulera i hur sådana chocker skulle te sig och vilka effekterna av dem skulle bli. Här diskuteras i korthet två sådana potentiella trender/chocker: för det första, strukturomvandling i form av automatisering och digitalisering som ersätter vissa former av arbeten och, för det andra, minskat arbetsutbud till följd av ökad efterfrågan på fritid.

#### **Strukturomvandlingen: teknik och arbetskraft är komplement**

Under 1970- och 1980-talet var arbetslösheten i genomsnitt drygt 3 procent. Under 1990-talskrisen steg sedan arbetslösheten snabbt till över 10 procent. Antalet sysselsatta sjönk med över 500 000 mellan 1990 och 1993; sysselsättningsgraden sjönk till en till synes permanent lägre nivå. Störst andel av jobben som försvann fanns inom tillverkningsindustrin. Även om arbetslösheten sedan sjönk tillbaka och sysselsättningen åter tog fart, innebar 1990-talskrisen en permanent ökning av den strukturella arbetslösheten (jämviktsarbetslösheten). Enligt Konjunkturinstitutets bedömning ökade den strukturella arbetslösheten från 4 procent i slutet av 1980-talet till över 7 procent i mitten av 1990-talet. Sedan dess har den bedömda strukturella arbetslösheten i genomsnitt varit 7 procent.

Det går inte att utesluta att strukturomvandlingen i ekonomin kommer att höja den strukturella arbetslösheten även i framtiden. Historien talar dock för att de

jobb som slås ut vid strukturomvandling ersätts av nya, inte att efterfrågan på arbetskraft avtar permanent. Ett fundamentalt argument för detta är att teknisk utveckling har både substitutions- och inkomsteffekter vad gäller efterfrågan på arbetskraft. Teknisk utveckling bidrar till att rutinsysslor som tidigare har utförts av människor kan tas över av datorer, robotar och annan elektronik. Denna *substitutionseffekt* minskar efterfrågan på arbetskraft som utför rutinartade sysslor.

Samtidigt möjliggör arbetskraftsbesparingen – som sker i takt med att rutinsysslor automatiseras – att den enskilda arbetsgivaren kan öka bemanningen i andra delar av företagets verksamhet. Denna *inkomsteffekt* för efterfrågan på arbetskraft förknippad med teknisk utveckling kan överföras till ekonomin som helhet. I takt med att automatisering och digitalisering minskar behovet av arbetskraft som ägnar sig åt rutinartat arbete, kan arbetskraftsefterfrågan i stället riktas mot jobb som bättre tar vara på människans komparativa fördelar jämte datorer och robotar. Autor (2015) nämner som exempel på sådana komparativa fördelar förmågan till interaktion med andra människor (kunder och patienter), flexibilitet, anpassningsförmåga och problemlösningsförmåga.<sup>12</sup> På så sätt tenderar teknik vara ett komplement till arbetskraft snarare än substitut.

På kort sikt i sådan strukturomvandling finns förstås en risk att individer, vars arbeten blir ersatta av datorer eller andra maskiner, inte besitter de färdigheter som efterfrågas i stället. Sådana matchningsproblem på arbetsmarknaden kan förebyggas och åtgärdas med lämpliga fortbildningsinsatser för de som förlorar jobben och genom att ungdomar skaffar sig den utbildning som efterfrågas på arbetsmarknaden. Att en stigande andel av arbetskraften, trots rätta kvalifikationer, inte skulle ”behövas” på arbetsmarknaden är att betrakta som ett orealistiskt framtidsscenario.

#### **Arbetsveckan lika lång i framtiden**

En faktor som skulle kunna påverka arbetsutbudet negativt är att stigande inkomster ökar efterfrågan på fritid. Med andra ord, i takt med att vår köpkraft stiger behöver vi arbeta färre timmar för att tillgodose våra konsumtionsbehov och kan således välja att lägga mer av vår tid på annat än arbete. En sådan utveckling skulle innebära att den genomsnittliga arbetsveckan eller årsarbetstiden skulle förkortas framöver. Den historiska utvecklingen visar att effekten på ökad inkomst på arbetstiden verkar ha varit liten. Bland män har antalet arbetade timmar per vecka förvisso minskat med över 7 timmar de senaste 50 åren, från 45,8 timmar 1965 till 38,3 timmar 2015. En stor del av minskningen skedde dock redan fram till 1980, då medelarbetstiden hade sjunkit till 40 timmar, vilket i huvudsak förklaras av förändrad arbetsmarknadslagstiftning.<sup>13</sup> Mellan 1980 och 2000 var medelarbetstiden bland män praktiskt taget konstant omkring 40 timmar för män och det är först efter millennieskiftet som en svag minskning av medelarbetstiden har skett, med ungefär 0,1 timmes förkortning av arbetsveckan per år. För kvinnor minskade medelarbetstiden från 35 timmar 1965 till 33,8

---

<sup>12</sup> Autor (2015), "Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29 nr. 3.

<sup>13</sup> Se Björklund, Edin, Holmlund och Wadensjö (2006), *Arbetsmarknaden, tredje upplagan*. SNS Förlag.

timmar år 2000; därefter har medelarbetstiden i stort sett varit konstant bland kvinnor.

Att medelarbetstiden de senaste 35 åren bara har minskat knappt 4 procent för män och samtidigt ökat något bland kvinnor, medan den reala disponibelinkomsten per capita har ökat med över 60 procent under samma period, talar för att kopplingen mellan inkomst och arbetstid är svag – åtminstone på aggregerad nivå. Det kan bero på att inkomsteffekten av ökad reallön (som, allt annat lika, ökar individens efterfrågan på fritid) i stort sett har varit lika stor som substitutionseffekten (som, allt annat lika, gör att en individ ökar sitt arbetsutbud vid ökad reallön).

En annan bidragande orsak till att medelarbetstiden har ändrats så lite trots stigande köpkraft kan också vara att det finns en stark norm kring arbetsveckans (arbetsårets) omfattning. På samma sätt som 65-årsnormen för utträdet ur arbetsmarknaden länge varit stark, har troligen normen om 40 timmars arbetsvecka en stark effekt på individens arbetstid. Trots att många har både ekonomiska förutsättningar och anställningsförhållanden som möjliggör kortare arbetstid, kan man tänka sig att normen om arbetsveckans längd spelar in påtagligt i individens val av arbetstid. Styrkan i denna norm kan möjligen försvagas i framtiden på samma sätt som skett med 65-årsnormen för pensionering de senaste 15 åren. Det är dock inte uppenbart att en försvagad sådan norm skulle leda till förkortad genomsnittlig arbetstid. Vissa grupper kanske skulle vilja öka sin arbetstid i frånvaro av en sådan norm medan andra skulle vilja minska sin arbetstid. Mot denna bakgrund antas den genomsnittliga arbetstiden bland olika grupper vara konstant framöver.

### 3.3 Makroekonomiska antaganden

Det makroekonomiska scenariot utgår från prognosen i *Konjunkturläget*, december 2015. Lågkonjunkturen som har präglat den svenska ekonomin sedan finanskrisens utbrott 2008 bedöms i stort sett nu vara över. Normalt resursutnyttjande i ekonomin förväntas uppnås under 2016 och består i stort sett de närmaste åren. Det långsiktiga makros scenariot från 2021 och framåt bygger på det förenklande antagandet att ekonomin förblir i konjunkturell balans. BNP-tillväxten bestäms då av den demografiskt betingade utvecklingen av arbetade timmar och den teknologiska utvecklingen som tillsammans med kapitalbildningen ger den aggregerade produktivitetstillväxten.

#### **PRODUKTIVITETSTILLVÄXTEN NÅGOT LÄGRE FRAMÖVER**

Den årliga tillväxttakten i produktiviteten i ekonomin som helhet har varit i genomsnitt 1,7 procent per år sedan 1980-talets början (se Tabell 1). Under den kommande 15-årsperioden bedöms dock produktivitetstillväxten bli något lägre. Produktiviteten har växt långsamt de senaste åren; mellan 2011 och 2014 var tillväxten i produktiviteten knappt 0,4 procent per år. Mellan 2016 och 2025 antas produktivitetstillväxten i respektive sektor återgå till sitt historiska genomsnitt. Detta leder till en långsiktig tillväxt i produktiviteten på 1,5 procent per år vilket är något lägre än det historiska genomsnittet. Den lägre produktivitetstillväxten framöver förklaras av förskjutningar i efterfrågan från sektorer med hög produktivitetstillväxt (såsom exportindustri) till



sektorer med lägre produktivitetstillväxt (såsom välfärdstjänster och annan offentlig konsumtion).

Antalet arbetade timmar ökar snabbt de närmaste åren av konjunkturella skäl, i genomsnitt 1,4 procent per år 2016–2020. Även under 2020-talet antas tillväxten i arbetade timmar vara hög i ett historiskt perspektiv (0,7 procent per år i genomsnitt), vilket förklaras av att dagens nyanlända invandrare då successivt antas etablera sig på arbetsmarknaden. Därefter avtar tillväxttakten i arbetsutbudet och under perioden 2040–2100 är den något lägre än genomsnittet de senaste 25 åren.

BNP-tillväxten, som approximativt är summan av tillväxttakterna för arbetade timmar och produktivitet, hålls uppe av den relativt höga tillväxten i arbetsutbudet under 2020-talet; BNP växer då i genomsnitt med 2,3 procent per år. Därefter faller tillväxttakten allt eftersom tillväxten i arbetsutbudet avtar. År 2030 och framåt är BNP-tillväxten 1,9 procent per år i huvudscenariot.

BNP per capita, som kan ses som ett grovt mått på den ekonomiska levnadsstandardutvecklingen, ökar i takt med produktivitetstillväxten vid oförändrad ekonomisk försörjningskvot. I perioder av stigande försörjningskvot halkar tillväxten i BNP per capita i stället efter produktivitetstillväxten. Eftersom den närmaste 15-årsperioden kännetecknas av både relativt låg produktivitetstillväxt och stigande försörjningskvot blir också tillväxten i levnadsstandard relativt långsam; BNP per capita ökar i genomsnitt bara med 1,2 procent per år, 2015–2030. Därefter återhämtar sig tillväxttakten, allteftersom produktivitetstillväxten ökar och den ekonomiska försörjningskvoten upphör att öka.

**Tabell 1 Arbetade timmar, produktivitet och BNP**

Genomsnittlig årlig procentuell förändring, geometriskt medelvärde mellan indikerade år

	1981–2014	2015–2030	2031–2040	2041–2100
Befolkning	0,5	1,2	0,5	0,4
Arbetskraft	0,5	0,9	0,4	0,4
Sysselsättning	0,3	0,9	0,4	0,4
Arbetade timmar	0,5	0,9	0,4	0,4
Produktivitet	1,7	1,4	1,5	1,5
BNP, fast pris	2,1	2,4	1,9	1,9
Hushållens konsumtion	1,8	2,6	2,3	2,2
Offentlig konsumtion	1,2	1,9	1,1	0,9
BNP per capita, fast pris	1,7	1,2	1,5	1,6
BNP, löpande pris	5,8	4,6	4,2	4,2

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## FÖRSÖRJNINGSBALANSEN STYRS AV DEMOGRAFIN

Offentlig konsumtion bestäms till största delen av den demografiska utvecklingen i framskrivningen. Personaltätheten i offentliga välfärdstjänster antas vara konstant på dagens nivå, vilket speglar antagandet om ett bibehållet offentligt åtagande. Den stigande försörjningskvoten bidrar då till att en allt större andel av de befintliga resurserna i termer av arbetade timmar i ekonomin måste ställas till förfogande för produktion av välfärdstjänster. Tillsammans med antagandet att personalkostnader utgör en kon-

stant andel av konsumtionsutgifterna innebär detta att offentlig konsumtion ökar trendmässigt som andel av BNP fram till slutet av 2030-talet i huvudscenariot (se nästa kapitel).

Investeringarna i ekonomin skrivs fram baserat på antagandet om en på sikt konstant kapitalstock i relation till BNP. Investeringarna ökar relativt snabbt de närmaste åren i takt med att ekonomin återhämtar sig och utgör knappt 25 procent av BNP de kommande åren, för att därefter avta något.

Den demografiska utvecklingen framöver innebär en förskjutning av befolkningen från en hög andel medelålders, som har hög sparbenägenhet, till äldre som sparar mindre. Detta motiverar ett lägre finansiellt nettosparande mot omvärlden och kommer till uttryck genom att utrikeshandelsöverskottet fortsätter att falla som andel av BNP. På lång sikt förutsätter ett balanserat makroekonomiskt scenario att det svenska primära sparandet mot omvärlden som andel av BNP är nära noll. Detta utesluter en orealistisk utveckling där Sverige ackumulerar ständigt växande tillgångar eller skulder mot omvärlden som andel av BNP. Nettoexporten avtar därför trendmässigt till mitten av 2030-talet och håller sig därefter omkring 1 procent av BNP i genomsnitt i framskrivningen till år 2100. Överskottet i handelsbalansen motiveras av att summan av EU-avgiften och utvecklingsbiståndet antas motsvara ungefär denna nivå.

Hushållens konsumtion antas öka med befolkningstillväxten plus den standardökning som produktivitetstillväxten möjliggör. Därmed växer hushållens konsumtion per capita i konstant takt. Detta speglar att hushållen föredrar en jämn konsumtionsprofil över livscykeln. Ökningen i hushållens konsumtion per capita påverkas av storleken på offentlig konsumtion, eftersom BNP är utbudsbestämd och investeringarnas respektive nettoexportens andel av BNP följer ovan nämnda antaganden. Mer offentlig konsumtion innebär därför mindre hushållskonsumtion och vice versa. I huvudscenariot växer hushållens konsumtion per capita med 1,9 procent per år, vilket är något mer än det historiska medelvärdet 1981–2014 på 1,4 procent per år. Den starka utvecklingen av den totala konsumtionen, det vill säga summan av hushållens konsumtion och offentlig konsumtion, är en följd av den demografiska utvecklingen, med en stigande andel äldre. Den stigande totala konsumtionsandelen och ett minskat sparande gentemot omvärlden, via lägre nettoexport som andel av BNP, är således två sidor av samma mynt.

## 4 Offentliga utgifter till 2040

Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna innebär att nuvarande utformning av skattesystemet kan generera tillräckligt stora offentliga inkomster i framtiden så att de kan finansiera ett bibehållet välfärdsåtagande. I detta kapitel studeras hur de offentliga utgifterna kan komma att utvecklas fram till 2040 vid ett bibehållet offentligt åtagande. I nästa kapitel studeras sedan hur de offentliga inkomsterna utvecklas på lång sikt med nuvarande skattesystem. På så sätt kan man få en bild av hur de offentliga finanserna skulle utvecklas med bibehållet offentligt åtagande och ett oförändrat skattesystem.

Analysen i detta och nästa kapitel begränsas i huvudsak till tidsperioden fram till år 2040. Ju längre framskrivningshorisonten sträcks ut, desto mer osäker blir den demografiska prognosen. Att göra bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet baserat på befolkningsframskrivningar och makrosценарier i en alltför avlägsen framtid kan leda till slutsatser som överskuggar obalanser och utmaningar i de offentliga finanserna som ligger betydligt närmre i tiden.

Kapitlet inleds med en kort översikt över de offentliga utgifterna i dagsläget och historiskt. Därefter redogörs i kapitlet för framskrivningarna av de olika utgiftsområdena på mer detaljerad nivå. Först studeras offentlig konsumtion, följt av offentliga investeringar, ålderspensionssystemets utbetalningar och till sist de övriga sociala transfereringarna.

### 4.1 Offentliga utgifter: en översikt

#### **OFFENTLIGA UTGIFTERNA 50 PROCENT AV BNP**

Offentliga sektorns utgifter uppgick 2014 till 50,2 procent av BNP.<sup>14</sup> Drygt hälften av utgifterna avsåg offentlig konsumtion, som till betydande del består av välfärdstjänster i form av utbildning, sjukvård och omsorg. Till offentlig konsumtion hör även kollektiva åtaganden såsom rättsväsende, försvar och nationellt väg- och järnvägsunderhåll. Kommunsektorn – primärkommuner och landsting – svarar för det mesta av välfärdstjänsterna, medan staten i huvudsak står för den kollektiva formen av offentlig konsumtion.

De sociala transfereringarna som offentlig sektor betalar ut till hushåll utgör knappt en tredjedel av de offentliga utgifterna. Dessa kan delas upp i två ungefär lika stora delar: ålderspensionssystemets utbetalningar av inkomstpensioner samt sociala transfereringar som betalas ut av staten och i viss mån kommuner. Offentliga investeringar utgör en knapp tiondel av utgifterna. Den sista tiondelen av utgifterna består bland annat av företagssubventioner, EU-avgift, internationellt bistånd och ränteutgifter.

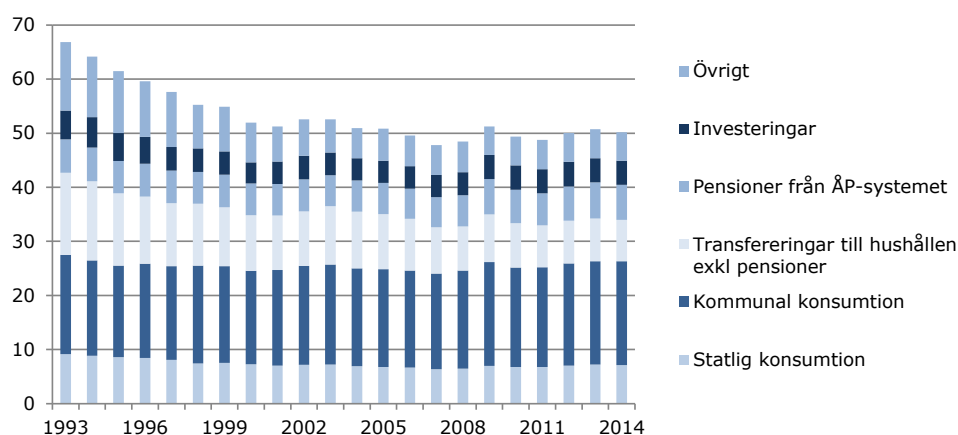
De offentliga utgifterna har varit ungefär konstanta som andel av BNP under 2000-talet. Under 1990-talet var utgiftskvoten under flera år över 60 procent, men avtog i snabb takt i och med budgetsaneringen och konjunkturåterhämtningen under andra halvan av 1990-talet (se Diagram 10). Utgifterna för sociala transfereringar, exklusive inkomstpensioner, uppgick till ca 15 procent av BNP under 1990-talets början i köl-

<sup>14</sup> I denna rapport avser offentlig sektor det som av SCB, enligt ENS 2010, definieras som offentlig förvaltning.

vattnet av den svåra lågkonjunkturen som Sverige då genomgick. Idag är motsvarande utgifter bara hälften så stora som andel av BNP. Förutom konjunkturella effekter förklaras den relativa minskningen av transfereringsutgifterna även av fallande ersättningsgrad i flera transfereringar (se avsnitt 4.4). Även ränteutgifterna för statsskulden utgjorde en betydande del av de offentliga utgifterna i mitten av 1990-talet. Dessa har avtagit trendmässigt sedan dess, som resultat av att statsskulden har minskat som andel av BNP och att statslåneräntan har fallit. Statens ränteutgifter 2014 var mindre än 1 procent av BNP, vilket kan jämföras med över 5 procent av BNP i mitten av 1990-talet.

**Diagram 10 Offentliga utgifter 1993-2014**

Procent av BNP



Källa: SCB.

### BIBEHÅLLET OFFENTLIGT ÅTAGANDE: SCENARIO OCH INTE PROGNOSS

Framskrivningarna av de offentliga utgifterna i denna rapport baseras på antagandet om ett *bibehållet offentligt åtagande*. Denna framskrivningsprincip knyter an till begreppet om långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Den centrala frågan är om nuvarande välfärdsåtagande kan bibehållas, givet dagens skattesystem och den framtida demografiska utvecklingen. Antagandet om ett bibehållet offentligt åtagande ska varken ses som en lämplighetsbedömning eller en prognos över offentlig sektors framtida omfattning. Det ska snarare ses som en beräkningsförutsättning för bedömningen av den långsiktiga hållbarheten.

Det finns ingen exakt vedertagen definition för vad som kännetecknar ett bibehållet offentligt åtagande. I denna rapport ges begreppet innebörden att personaltätheten förblir densamma i välfärdstjänsterna, att ersättningsgraden i bidragssystemen bibehålls och att offentliga investeringar ökar i samma takt som hela ekonomin växer. Ett bibehållet åtagande enligt denna definition följer inte automatiskt av oförändrade regelverk. Tvärtom krävs aktiva politiska beslut om utgiftsökningar för att inte åtagandet över tiden ska urholkas. En snävare tolkning av oförändrade regelverk skulle kunna innebära att anslag och sociala transfereringar som är nominellt reglerade skulle vara oförändrade och därmed skulle bli försvinnande små i reala termer på lång sikt. En sådan beräkningsmetod skulle dock inte vara särskilt informativ om huruvida dagens nivå på välfärdstjänster och inkomstskydd kan finansieras med nuvarande skattesystem. Oförändrade regelverk tolkas därför här snarare som oförändrade regelint-

ioner eller, i något vidare mening, oförändrade ambitioner i den offentliga sektorns samlade åtagande gentemot medborgarna.

Att personaltäteten i välfärdstjänsterna förblir konstant innebär inte nödvändigtvis att medborgarna anser att det offentliga åtagandet är bibehållet eller, för den delen, tillräckligt. Om medborgarna upplever att standarden i välfärdstjänsterna halkar efter jämfört med utvecklingen i den övriga ekonomin kan det uppfattas som att välfärdsåtagandet urholkas. Så skulle kunna ske om till exempel den senast tillgängliga teknologin inom hälso- och sjukvård inte kommer patienter till del.

Ett alternativt sätt att definiera ett bibehållet offentligt åtagande är att låta utgifterna per brukare för välfärdstjänster öka i samma takt som *BNP per capita*. Välfärdsåtagandet sätts då i relation till utvecklingen i den övriga ekonomin. Med en sådan definition ökar standarden i välfärdstjänsterna när den ekonomiska tillväxten överstiger befolkningstillväxten, medan standarden sjunker i tider då ekonomin växer långsammare än befolkningen. Samtidigt varierar personaltäteten i välfärdstjänsterna då med den ekonomiska försörjningskvoten; när den ekonomiska försörjningskvoten stiger avtar personaltäteten, och vice versa.<sup>15</sup> Med detta synsätt på det offentliga åtagandet läggs fokus på offentliga utgifter i relation till BNP snarare än reala resursbehov kopplade till den demografiska utvecklingen. I viss mån väver man då in finansiell hållbarhet i själva definitionen av ett bibehållet offentligt åtagande. Om den ekonomiska tillväxten under en period är negativ skulle det offentliga åtagandet definitionsmässigt vara bibehållet trots att omfattande nedskärningar skulle äga rum. Detta talar för att definiera det offentliga åtagandet i termer av reala resursbehov snarare än i relation till storleken på den övriga ekonomin.

## 4.2 Offentlig konsumtion

### VÄLFÄRDSTJÄNSTER STOR DEL AV OFFENTLIG KONSUMTION

Offentlig konsumtion svarar för mer än hälften av de offentliga utgifterna och är den utgiftskategori som påverkas mest av demografiska förändringar. Välfärdstjänster, som är den största delen av offentlig konsumtion, kallas ibland för *individuell* offentlig konsumtion. Den individuella offentliga konsumtionen kan grovt delas upp i hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd enligt den så kallade COFOG-indelningen (classification of the functions of government). Var och en av dessa kategorier svarar för en knapp fjärdedel av offentlig konsumtion. Socialt skydd avser barn- och ungdomsvård, fritids, familjedaghem, arbetsmarknadsåtgärder och, framför allt, äldreomsorg.<sup>16</sup>

Resterande del av den offentliga konsumtionen, som inte kan knytas till en specifik brukare, kallas för *kollektiv* offentlig konsumtion. Fördelningen av den offentliga konsumtionen efter olika ändamål har varit ganska stabil de senaste 20 åren. Det främsta undantaget är att utgiftsandelen för försvar, som nästan halverades mellan 1993 och 2013 (se Diagram 11).

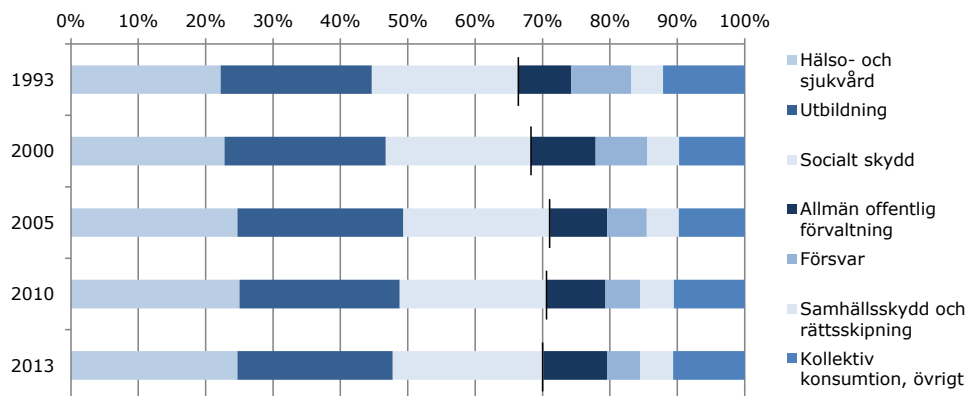
---

<sup>15</sup> För en närmre analys av de offentliga finanserna vid denna definition av ett bibehållet åtagande, se Konjunkturinstitutet (2014), "Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande. Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", *Specialstudie 39*.

<sup>16</sup> Sociala transfereringar ingår inte i begreppet eftersom transfereringar inte utgör offentlig konsumtion (se avsnitt 4.4–4.5).

### Diagram 11 Offentlig konsumtion efter ändamål, 1993-2013

Procent av offentlig konsumtion



Anm: De tre vänstra kategorierna utgör individuell offentlig konsumtion och övriga kategorier kollektiv offentlig konsumtion.

Källa: SCB.

### ÅLDERSSAMMANSÄTTNINGEN VIKTIG FAKTOR FÖR OFFENTLIG KONSUMTION

I framskrivningen av den offentliga konsumtionen antas den kollektiva konsumtionen bero på den totala befolkningstillväxten. Den individuella konsumtionen skrivs fram beroende på hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas, eftersom nyttjandet av välfärdstjänster skiljer sig väsentligt åt beroende på ålder.

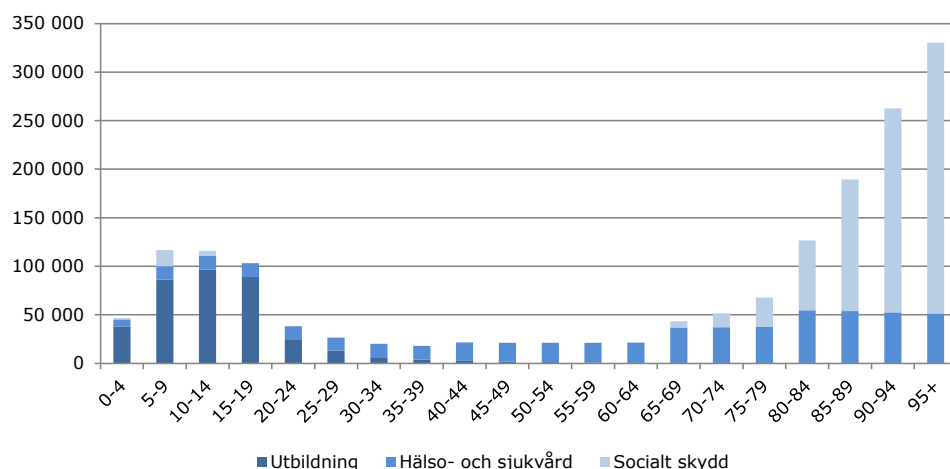
I Diagram 12 framgår den genomsnittliga kostnaden per person och åldersgrupp för de tre kategorierna av välfärdstjänster – utbildning, hälso- och sjukvård och socialt skydd. För barn och ungdomar står utbildning för huvuddelen av kostnaderna för offentlig konsumtion. För barn i åldersgruppen 5–9 år finns även en kostnad för fritids som uppgår till i genomsnitt nästan 16 000 kr per barn och år (detta klassas som socialt skydd och inte utbildning). Utgifterna för välfärdstjänster för individer i arbetsför ålder är i genomsnitt relativt låga; i åldersgruppen 25–64 år var genomsnittskostnaden för välfärdstjänster drygt 20 000 kr per år och person 2012, enligt SCB:s beräkningar.

Genomsnittskostnaden per individ för välfärdstjänster tilltar påtagligt från och med åldersgruppen 65–69 år. För denna åldersgrupp är genomsnittskostnaden för individuell offentlig konsumtion dubbelt så hög som för åldersgruppen 60–64 år. För åldersgruppen 75–79 år är genomsnittskostnaden drygt tre gånger så hög. Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökar upp till omkring 80 års ålder, men är därefter konstant på drygt 50 000 kr per individ och år. Socialt skydd i form av äldreomsorg ökar dock påtagligt med ålder och uppgick 2012 för den äldsta gruppen (95 år och äldre) i genomsnitt till nästan 280 000 kr per år och individ.

Kostnadsprofilen för välfärdstjänster över livscykeln innebär att de offentliga utgifterna för offentlig konsumtion stiger snabbare än BNP när den unga och äldre befolkningen växer snabbt relativt resten av befolkningen. Därför finns ett nära samband mellan utvecklingen av den demografiska försörjningskvoten och utvecklingen av offentlig konsumtion som andel av BNP vid ett oförändrat välfärdsåtagande.

**Diagram 12 Genomsnittlig kostnad för välfärdstjänster per person efter åldersgrupp år 2012**

Kronor per år



Anm: Kostnaderna är beräknade av SCB baserat på enkätdata och registerkällor. En summering av kostnaderna med hänsyn tagen till befolkningen i respektive åldersgrupp överensstämmer inte fullt ut med de totala kostnaderna för individuell offentlig konsumtion enligt nationalräkenskaperna samma år.

Källa: SCB.

### MINSKAT BEHOV AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER I HUVUDSCENARIOT

I huvudscenariot antas behovet av välfärdstjänster vara konstant över tiden bland individer upp till 64 års ålder. Det innebär att personer i respektive åldersgrupp upp till 64 år antas nyttja välfärdstjänster i samma utsträckning i framtiden som idag (enligt Diagram 12 ovan). Bland äldre antas behovet av välfärdstjänster successivt minska, i takt med att den förväntade medellivslängden stiger. Det minskade behovet av välfärdstjänster antas ta sig uttryck i fem års successiv ”behovsförnygring” till år 2100. Antagandet innebär att en genomsnittlig 65-åring år 2100 antas vara i behov av samma mängd välfärdstjänster som dagens 60-åring, att en 70-åring år 2100 är i samma behov som dagens 65-åring, osv. Till 2040 antas denna behovsförnygring vara ungefär 1,5 år. Antagandet innebär att andelen brukare av välfärdstjänster i respektive åldersgrupp minskar, men att varje brukare möter samma personaltäthet. Principen om bibehållt åtagande och bibehållen personaltäthet gäller således.

Den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring förväntas öka med nästan sju år fram till år 2100 (se Diagram 4 i föregående kapitel). Detta innebär att förnygringen av behovet av välfärdstjänster motsvarar ungefär två tredjedelar av ökningen av den förväntade medellivslängden för en 65-åring. I den empiriska forskningen finns ingen entydig bild av sambandet mellan ökad medellivslängd och behov av välfärdstjänster. En preliminär slutsats baserad på en litteraturöversikt av Lindgren (2016) är att beläggen för att kostnaderna per brukare skulle minska framöver är sämre för sjukvård än för äldreomsorg (se fördjupningsruta nedan). Som framgår av Diagram 12 ovan är dock den genomsnittliga kostnaden per brukare för hälso- och sjukvård ganska likvärdig i åldersgrupperna 65 år och äldre; den stora ökningen avser i stället äldreomsorg (socialt skydd). Detta innebär att antagandet om behovsförnygring vad gäller just hälso- och sjukvård har liten effekt på beräkningarna.

## OSÄKERT HUR ÖKAD MEDELLIVSLÄNGD PÅVERKAR BEHOVEN AV VÅRD OCH OMSORG<sup>17</sup>

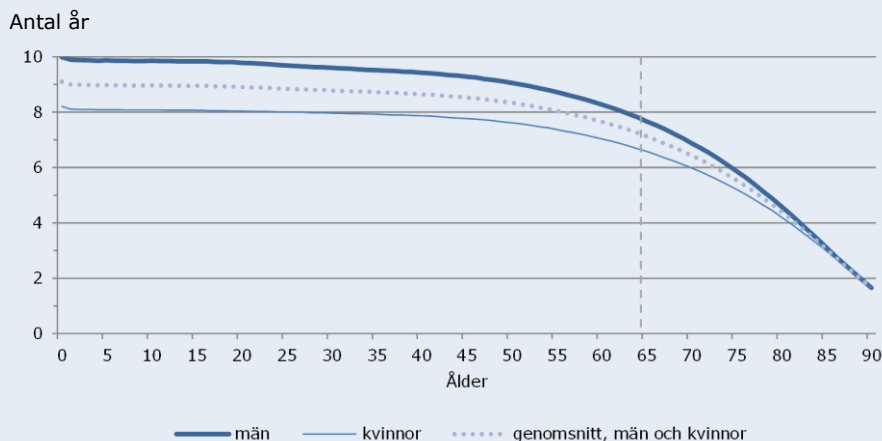
Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer den återstående medellivslängden för en 65-åring att öka med nästan sju år till år 2100, från 20 till 27 år. För en nyfödd är motsvarande ökning nio år (se diagram nedan). Frågan är vad denna ökning i medellivslängden kommer innebära för äldres hälsa och hur detta i sin tur påverkar behoven av vård och omsorg.

### Fler friska levnadsår i huvudscenariot

”Behovsförnygringen” som antas i huvudscenariot i denna rapport innebär att en 65-åring år 2100 antas behöva vård och omsorg i samma utsträckning som dagens 60-åring. Antagandet omfattar samtliga femårsgrupper, 65 år och äldre. Dessa fem år av behovsförnyring motsvarar ungefär 2/3 av ökningen i den förväntade medellivslängden för en 65-åring.

Antagandet om avtagande behov av välfärdstjänster bygger på hypotesen att de extra levnadsår som vi i framtiden förväntas få i huvudsak består av ytterligare ”friska” levnadsår. Ohälsan skulle då skjutas upp i åldrarna så att antalet år med skröplig hälsa blir lika många som idag (hypotesen kan således kallas *konstant ohälsa*). Den bakomliggande hypotesen till en sådan utveckling är att förbättrad hälso- och sjukvård fördröjer utvecklingen av kroniska sjukdomar, men även att medicinska framsteg leder till lindrigare symptom och minskad dödlighet för den som lider av kronisk sjukdom.

### Prognostiserad ökning av återstående medellivslängd, 2015–2100, efter ålder



Källa: SCB

Rapportens ena alternativscenariot, med oförändrat behov av välfärdstjänster (”oförändrat beteende”), kan relateras till en annan, mer pessimistisk hypotes. Hypotesen, som kan kallas konstant hälsa, innebär att de extra levnadsåren till följd av ökad förväntad medellivslängd i huvudsak kommer att bestå av ”skröpliga” år. En hypotes bakom en sådan utveckling är att risken att drabbas av kroniska sjukdomar blir ungefär densamma i framtiden som idag men att medicinska

<sup>17</sup> Fördjupningsrutan baseras i huvudsak på Lindgren (2016), ”The Rise in Life Expectancy, Health Trends among the Elderly, and the Demand for Health and Social Care”, Working paper 142, Konjunkturinstitutet.



framsteg minskar dödligheten i dessa sjukdomar. Om de medicinska framstegen i huvudsak innebär ökade möjligheter till livsuppehållande men inte botande av sjukdomar, kommer fler leva längre men, enligt hypotesen, med nedsatt hälsa.

#### **Kroniska sjukdomar ökar men blir lättare att leva med**

Den empiriska forskningen visar att incidensen (dvs. frekvensen nyinsjukna) av kroniska sjukdomar i olika åldersgrupper i befolkningen inte har minskat utan snarare ökat. Eftersom befolkningens medellivslängd ökar, innebär detta att prevalensen (förekomsten) av kronisk sjukdom ökar bland de äldre. Samtidigt har de medicinska framstegen gjort att de kroniska sjukdomarna är lättare att överleva – och lättare att leva med – med hjälp av läkemedel och andra hälso- och sjukvårdsinsatser. Hälsa är ett mångfacetterat begrepp och innebär inte nödvändigtvis bara frihet från kroniska sjukdomar. En persons hälsostatus kan även ses som personens upplevda hälsa eller bedömas utifrån funktionsnedsättningar eller förmåga att klara sig själv i vardagslivet. Forskningen visar att funktionsnedsättningar generellt har förskjutits uppåt i ålder och att äldre personer vid en given ålder har större förmåga än tidigare att klara vardagen själva. Detta kan förklaras av bättre behandlingsmöjligheter för kroniska sjukdomar, tillgång till bättre tekniska hjälpmedel men också ökad tillgänglighet för funktionsnedsatta i offentliga miljöer. När funktionsnedsättning och förmågan att klara sig själv i vardagen används som mätare av hälsa, kan därmed ökad medellivslängd sägas ha gått hand i hand med fler år i god hälsa. Detta är i sin tur förenligt med den optimistiska hypotesen om konstant ohälsa.

#### **Konstanta vårdbehov men avtagande omsorgsbehov?**

Det är inte uppenbart vad dessa forskningsrön innebär för behoven av vård och omsorg bland äldre i framtiden. En tolkning är att behovet av hälso- och sjukvård kommer att vara ungefär detsamma i framtiden som idag för en given åldersgrupp, givet att risken att drabbas kroniska sjukdomar kommer att vara ungefär densamma. Dock kan behovet av äldreomsorg vid en given ålder komma att avta i framtiden om behandlingen av kroniska sjukdomar innebär att symptomen blir lättare att leva med. Behoven av äldreomsorg kan avta ytterligare om utbudet av tekniska hjälpmedel ökar samtidigt som både hemmiljöer och offentliga miljöer anpassas för att ytterligare underlätta för personer med funktionsnedsättningar. Utifrån en sådan slutsats kan man tänka sig att behovsförnyringen i huvudscenariot bara skulle omfatta äldreomsorg (socialt skydd) och inte hälso- och sjukvård. Som framgår av Diagram 12 stiger dock den genomsnittliga kostnaden per brukare för hälso- och sjukvård bland äldre betydligt mindre än kostnaderna för äldreomsorg. Antagandet om behovsförnyring vad gäller just hälso- och sjukvård har därför liten effekt på beräkningarna.

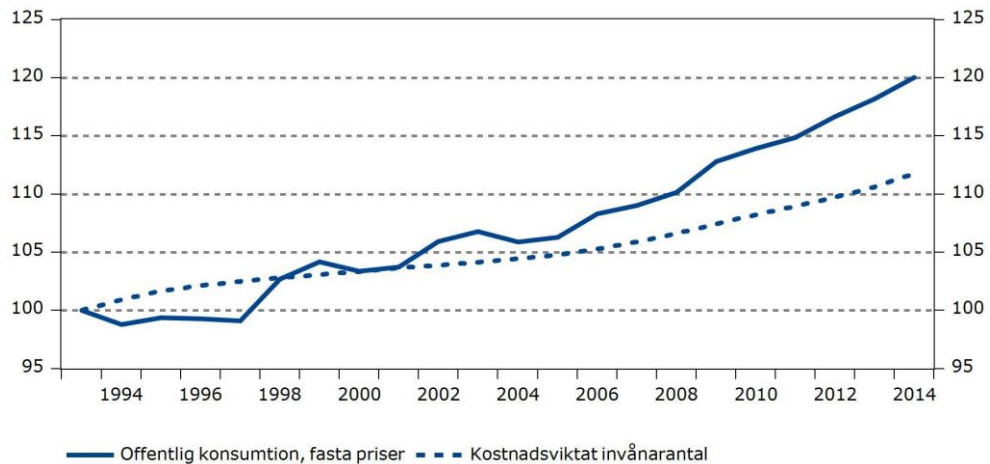
#### **KONSTANT PERSONALTÄTHET GER ÖKAD KONSUMTION PER BRUKARE**

Som diskuterades tidigare i kapitlet är det inte säkert att medborgarna uppfattar bibehållen personaltäthet som bibehållen *standard* i välfärdstjänsterna. Standard i välfärdstjänsterna är inget väldefinierat begrepp, men en indikator på standardutvecklingen är hur volymen offentlig konsumtion (enligt nationalräkenskaperna) per kostnadsvägd invånare utvecklas över tiden. Den genomsnittliga volymökningen i offentlig konsumtion per invånare har enligt Konjunkturinstitutets beräkningar varit ca 0,4 procent per år sedan 1993. Beräkningen bygger på att offentlig konsumtion i fast pris ökade

med 20 procent kumulativt mellan 1993 och 2014. Samtidigt ökade det kostnadsviktade antalet invånare (dvs. antalet brukare) med knappt 12 procent enligt Konjunkturinstitutets beräkningar (se Diagram 13).<sup>18</sup>

### Diagram 13 Offentlig konsumtion och kostnadsvägd befolkning

Index (1993 = 100)



Anm: Det kostnadsviktade invånarantalet är beräknat med kostnadsförhållanden enligt Diagram 12.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Framskrivningen av offentlig konsumtion bygger på antagandet om bibehållen personaltäthet men också att personalkostnaderna utgör en konstant andel av de totala kostnaderna för offentlig konsumtion. Historiskt sett har personalkostnaderna utgjort ungefär två tredjedelar av de totala kostnaderna i offentlig produktion och variationen har varit relativt liten.<sup>19</sup> Eftersom priserna på utrustning och insatsvaror för produktion av välfärdstjänster antas öka långsammare än lönerna, leder antagandet om konstanta kostnadsandelar till att personalen över tiden får mer och/eller bättre utrustning och insatsvaror att arbeta med. Kombinationen av konstant personaltäthet och konstanta kostnadsandelar antas därför leda till att volymen offentlig konsumtion växer något snabbare än antalet brukare av välfärdstjänster. Denna volymökning per brukare uppgår till 0,6 procent per år i huvudscenariot och kan ses som indirekt produktivitetstillväxt i produktionen av välfärdstjänster som tillfaller brukarna.

Som alternativ till huvudscenariot studeras ett alternativscenariot med halverad volymtillväxt per brukare och år. Den reducerade tillväxten i offentlig konsumtion antas ske genom neddragen resurstilldelning vad gäller såväl personal som insatsvaror. I alternativscenariot, som här kallas *minskad personaltäthet*, växer personalresurserna 0,3 procentenheter långsammare än vad som behövs för bibehållen personaltäthet. Detta innebär ett med tiden urholkat offentligt åtagande så som begreppet används i denna rapport. Antagandet om minskad personaltäthet innebär samtidigt att offentlig konsumtion faller som andel av BNP vid oförändrad åldersstruktur i befolkningen. Detta innebär

<sup>18</sup> Under perioden som helhet ökade konsumtionen alltså 8 procent mer än antalet brukare, vilket kan ses som att standarden i offentlig konsumtion ökade med totalt 8 procent under perioden. Åtta procent under 21 år motsvarar ca 0,4 procent per år i ökningstakt. Beräkningen bygger på att brukarnas behov har varit konstant under perioden och är därför känslig för val av referensår (här används uppgifter från 2012; se Diagram 12).

<sup>19</sup> Offentlig konsumtion består även av varor och tjänster producerade i privat sektor. Kostnadsandelen för personal i offentlig produktion ger dock en fingervisning om kostnadsförhållandet i den totala produktionen av varor och tjänster som konsumeras av offentlig sektor.

implicit att medborgarnas preferenser successivt förskjuts bort från offentligt finansierade välfärdstjänster och annan offentlig konsumtion till privat konsumtion.

I analysen ingår därmed två alternativa scenarier utöver huvudscenariot (se Tabell 2). I det ena alternativscenariot (oförändrat beteende) antas behovet av välfärdstjänster vara oförändrat i alla åldersgrupper i framskrivningen, medan volymökningen av offentlig konsumtion per brukare är densamma som i huvudscenariot. I det andra alternativscenariot (minskad personaltäthet) halveras volymökningen till 0,3 procent per år och brukare, medan behovet av välfärdstjänster antas föryngras på samma sätt som i huvudscenariot.

**Tabell 2 Översikt av scenarier**

	Utträdesålder på arbetsmarknaden	Behov av välfärdstjänster	Personaltäthet
Huvudscenario	Minskar successivt	Minskar successivt bland äldre	Konstant
Alternativscenario "oförändrat beteende"	Oförändrat	Oförändrat	Konstant
Alternativscenario "minskad personaltäthet"	Minskar successivt	Minskar successivt bland äldre	Minskar (-0,3% per år)

## STOR ÖKNING AV OFFENTLIG KONSUMTION DE NÄRMASTE ÅREN

I huvudscenariot växer offentlig konsumtion från 26 procent av BNP 2015 till ca 28,5 procent 2040. En stor del av ökningen sker redan de kommande fem åren. År 2020 uppgår offentlig konsumtion till 27,8 procent, vilket baseras på Konjunkturinstitutets prognos från december 2015. Denna snabba ökning förklaras i huvudsak av den stora flyktinginvandring som just nu äger rum och som enligt Migrationsverkets prognos kommer att fortsätta de närmaste åren. Utgifterna för offentlig konsumtion ökar både till följd av ökade migrations- och integrationskostnader och det faktum att befolkningstillväxten kommer att vara hög de närmaste åren.

Den stora flyktinginvandring som nu sker har förändrat bilden över utvecklingen av offentlig konsumtion något jämfört med föregående hållbarhetsrapport. På lång sikt – efter 2025 – är bilden i stort sett densamma som den som presenterades i föregående rapport för motsvarande scenario.<sup>20</sup> Däremot är bilden en annan de kommande tio åren. Offentlig konsumtion som andel av BNP har reviderats upp med 1,2 procentenheter 2020 jämfört med motsvarande scenario i föregående rapport (se Diagram 14). År 2025 är dock offentlig konsumtion som andel av BNP på samma nivå som i föregående rapport, vilket avspeglar antagandet att kostnaderna för migration och integration i stor grad är temporära (se fördjupningsruta sist i kapitlet för en utökad analys av effekterna av den stora flyktinginvandringen på de offentliga finanserna).

Detta innebär att den gradvisa ökning av offentlig konsumtion som andel av BNP som fanns i föregående rapport har ersatts av en mycket snabb ökning de kommande fem åren, varefter ökningen av den offentliga konsumtionsandelen är tämligen beskedlig i huvudscenariot (en ökning med 0,7 procent av BNP mellan 2021 och 2040). Utvecklingen av offentlig konsumtion från mitten av 2020-talet till 2040 hänger nära

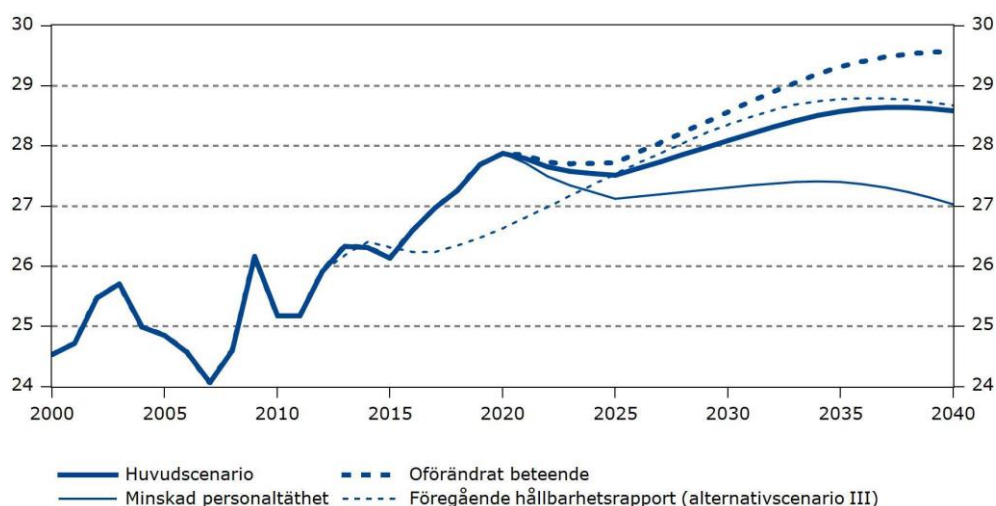
<sup>20</sup> Huvudscenariot i denna rapport motsvarar "alternativscenario III" i föregående rapport.

samman med utvecklingen av den demografiska försörjningskvoten. Denna stiger till slutet av 2030-talet i befolkningsprognosen (se Diagram 2 i föregående kapitel).

I alternativscenariot med oförändrat beteende (vilket inkluderar oförändrat behov av välfärdstjänster) ökar offentlig konsumtion ungefär 1 procentenhet mer till 2040 än i huvudscenariot. Offentlig konsumtion når då ca 29,5 procent av BNP i slutet av 2030-talet. Skillnaden mellan detta scenario och huvudscenariot ger en uppfattning om effekterna på de offentliga finanserna av förbättrad hälsa bland äldre. I huvudscenariot har ”föryngringen” av vård- och omsorgsbehoven hunnit ungefär 1,5 år 2040. När föryngringen har hunnit bli fem år, år 2100, är skillnaden i offentlig konsumtion nästan 5 procent av BNP mellan alternativscenariot och huvudscenariot (se nästa kapitel). Något förenklat kan man säga att varje år av behovsföryngring innebär 1 procent av BNP lägre offentlig konsumtion i framskrivningen.

**Diagram 14 Offentlig konsumtion**

Procent av BNP



Anm: Med föregående hållbarhetsrapport avses scenario III i Konjunkturinstitutet (2015), "Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", *Specialstudie 43*.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Om personaltätheten i stället minskas, som i det andra alternativscenariot, begränsas ökningen i offentlig konsumtion till 1 procent av BNP från 2015 till 2040. Jämfört med nivån 2025, då migrations- och integrationskostnaderna antas ha normaliserats, är offentlig konsumtion som andel av BNP 2040 i stort sett oförändrad runt 27 procent i detta scenario. I scenariot tas produktivitetsvinningar delvis ut i besparingar på personal och insatsvaror i stället för att helt tillfalla brukarna av välfärdstjänster, som i huvudscenariot. För att begränsa den offentliga konsumtionen så att den uppgår till samma andel av BNP 2040 som idag skulle åtstramningen behöva vara ännu kraftigare – ungefär dubbelt så stor som de 0,3 procent per år som ingår i alternativscenariot. Det är med andra ord först när hela den implicita produktivitetsökningen på ca 0,6 procent per år tas ut i form av kostnadsbesparingar och minskad personaltäthet som offentlig konsumtion kan begränsas till nuvarande nivå 2040.

Den offentliga konsumtionen ökar med ca 47 procent i fasta priser mellan 2015 och 2040 i huvudscenariot (se Tabell 3). Under samma period beräknas befolkningen öka med 25 procent och antalet sysselsatta med 19 procent. Med bibehållen personaltäthet

i välfärdstjänsterna innebär detta en ökning av personalbehovet på ca 30 procent. Inom omsorgsområdet (socialt skydd) krävs ett personaltillskott på hela 50 procent till 2040 för att bibehålla personaltätheten. Att personalbehovet inte ökar lika mycket som volymen offentlig konsumtion (enligt nationalräkenskaperna) beror på att en del av volymökningen kommer av produktivitetsökningar.

I Tabell 3 framgår även hur konsumtionen och personalbehovet utvecklas i de två alternativscenarierna. Eftersom alternativscenariot med oförändrat beteende (oförändrat behov av välfärdstjänster) rör åldersgrupperna över 65 års ålder, är det i huvudsak behovet av omsorg som avviker från huvudscenariot. Personalbehovet i alternativscenariot ökar med över 70 procent inom omsorgsområdet. I det andra alternativscenariot, i vilket personaltätheten i välfärdstjänsterna successivt minskar, ökar den offentliga konsumtionen fortfarande mer än befolkningen, men mindre än i de två andra scenarierna. Eftersom personaltätheten minskar med 0,3 procent per år, ökar personalbehovet bara med knappt 19 procent till 2040 i detta scenario, dvs. ungefär lika mycket som antalet sysselsatta i hela ekonomin ökar under perioden.

**Tabell 3 Offentlig konsumtion och personalbehov i välfärdssektorn till 2040**

Procentuell ökning 2015–2040

	Huvudscenario	Oförändrat beteende	Välfärds- åtstramning
<b>Offentlig konsumtion, fast pris</b>	<b>46,9</b>	<b>50,3</b>	<b>38,9</b>
<b>Personalbehov</b>	<b>30,5</b>	<b>34,0</b>	<b>18,8</b>
<i>Ändamål</i>			
Hälsa- och sjukvård	28,3	30,8	16,8
Utbildning	30,0	30,0	18,4
Socialt skydd	49,7	70,7	36,4
Kollektiv konsumtion	25,2	25,2	14,0
<i>Delsektor</i>			
Primärkommuner	36,6	42,9	24,4
Landsting	28,0	30,4	16,6
Kommunsektorn, totalt	33,8	38,8	21,8
Staten	22,8	22,8	11,8

Anm: Offentlig konsumtion avser fast pris. Personalbehov avser arbetade timmar i produktionen av offentlig konsumtion (offentlig sektor och privat näringsliv). Befolkningsökningen 2015–2040 är 25,2 procent enligt SCB:s befolkningsprognos.

Källa: Konjunkturinstitutet.

### STIGANDE INVESTERINGSBEHOV I KOMMUNERNA

I produktionen av välfärdstjänster och kollektiva nyttigheter är byggnader, anläggningar och annan fysisk utrustning ett i många fall nödvändigt komplement till personal. Om behovet av lärare ökar 10 procent under en viss period, är det rimligt att utgå från att behovet av klassrumsyta ökar med ungefär 10 procent under samma period. Sambandet mellan personalbehov och realkapital är förvisso inte lika tydligt i alla välfärdsverksamheter. Det är till exempel inte uppenbart att den stora behovsökningen av personal i äldreomsorg kommer att motsvaras av lika stora investeringsbehov i omsorgssektorn. Investeringsbehoven kan bli mindre om äldreomsorgen i ökande grad utförs i hemmen. I framskrivningarna antas kommunsektorns investeringsutgifter öka i samma takt som konsumtionsutgifterna. Detta innebär en något växande real kapital-

stock per kommunanställd, eftersom priset på investeringsvaror antas öka långsammare än lönerna. Eftersom kommunal konsumtion utgör en växande andel av BNP i framskrivningarna, ökar även de kommunala investeringarna något som andel av BNP, från 2,2 procent 2015 till 2,6 procent 2040.

Eftersom statens åtagande mer har karaktären av kollektiva nyttigheter som ska gagna såväl medborgare som näringsliv antas statliga investeringar öka i takt med BNP snarare än med befolkningen. Sammantaget innebär detta att de offentliga investeringarna stiger från 4,4 procent av BNP 2015 till 4,8 procent 2040.

## 4.3 Pensioner

### **PENSIONSSYSTEMET KONSTRUERAT FÖR LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET**

Ålderspensionssystemet är konstruerat för att vara långsiktigt finansiellt hållbart. Pensionssystemets inkomster består i huvudsak av avgiftsinbetalningar men även av kapitalinkomster. Under 2014 uppgick avgiftsinbetalningarna till 237 miljarder kronor och kapitalinkomsterna till nästan 27 miljarder kronor. Samtidigt betalades över 250 miljarder kronor ut i pensioner.

Pensionssystemet är finansiellt hållbart så länge som framtida pensionsutbetalningar kan finansieras med framtida avgiftsinbetalningar och den finansiella förmögenheten i systemet. Den finansiella förmögenheten utgörs av de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna 1-4 och 6), gemensamt även kallade för buffertfonden. Finansiell hållbarhet i systemet råder givet att buffertfondens värde plus nuvärdet av alla avgiftsinbetalningar är minst lika stora som nuvärdet av alla framtida pensionsutbetalningar. För att säkerställa att detta villkor uppfylls, har pensionssystemet försetts med en balanseringsmekanism – en ”broms” – som håller tillbaka flödet av pensionsutbetalningar då villkoret inte uppfylls. Denna broms har varit aktiverad sedan 2010 och beräknas vara så till och med 2018. När balanseringen är aktiverad är pensionerna per mottagare lägre än normalt.

### **MINSKADE PENSIONSUTGIFTER SOM ANDEL AV BNP TROTS FLER ÄLDRE**

Utbetalningarna från ålderspensionssystemet har uppgått till i genomsnitt 6 procent av BNP sedan mitten av 1990-talet. De senaste åren har dock utbetalningarna ökat något i relation till BNP, till omkring 6,5 procent, vilket beror på en relativt snabb ökning i antalet pensionsberättigade.

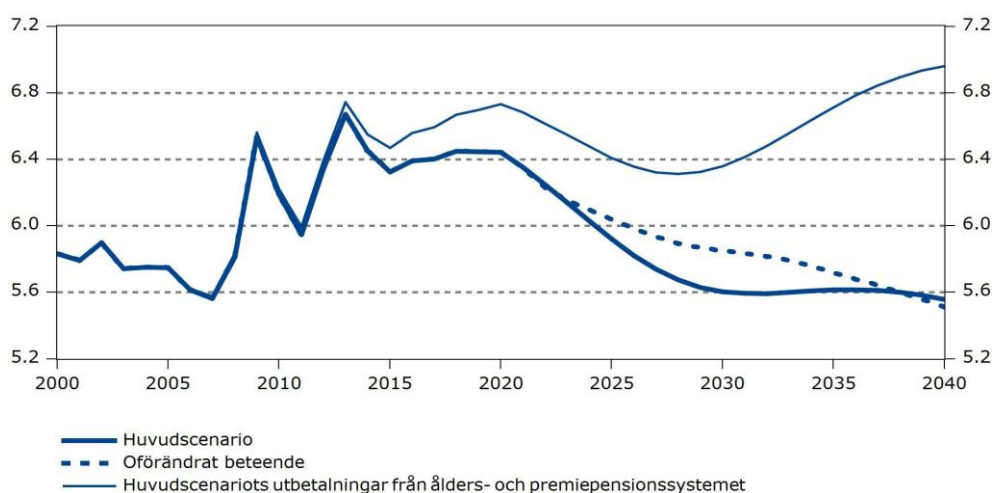
Framskrivningen av pensionsutbetalningarna till 2040 baseras på pensionssystemets nuvarande utformning. Så snart som balanseringen i systemet upphör att gälla, ökar den enskilde pensionärens pension i takt med det så kallade inkomstindexet minus 1,6 procent. Inkomstindex avspeglar den genomsnittliga inkomstutvecklingen i ekonomin och antas öka med 3,8 procent per år i framskrivningen, vilket är samma ökningstakt som för lönerna. Framskrivningen, som baseras på Pensionsmyndighetens pensionsmodell, tar också hänsyn till att personer födda före 1954 fortfarande har pensionsrätter baserat på det tidigare, förmånsbestämda, ATP-systemet. ATP-systemet var i genomsnitt mer generöst än det nya pensionssystemet i termer av ersättningsgrad. I huvudscenariot råder den beteendeförnygring på arbetsmarknaden som beskrevs i föregående kapitel, vilket innebär att den genomsnittliga utträdesåldern stiger med 1,2

år till 2040. Detta kontrasteras med det alternativscenario i vilket arbetsmarknadsbeteendet antas vara helt oförändrat från idag.

Trots att äldreförsörjningskvoten stiger trendmässigt till 2040 beräknas inte utbetalningarna från ålderspensionssystemet öka som andel av BNP. I stället avtar utgifterna som andel av BNP något och uppgår till 5,6 procent 2040 (se Diagram 15). Skillnaden mellan huvudscenario och alternativscenario med oförändrat beteende är inte särskilt stor. Lägre utträdesålder från arbetsmarknaden (än i huvudscenario) innebär att antalet pensionärer vid varje given tidpunkt är något högre men också att utbetalningarna per pensionär i genomsnitt är lägre.

**Diagram 15 Utbetalningar från pensionssystemet**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Att pensionsutgifterna faller som andel av BNP framöver trots den stigande andelen äldre i befolkningen förklaras bland annat av att andelen pensionärer som tillhör det tidigare ATP-systemet successivt minskar. Framöver kommer också *premiepensionssystemet*, som formellt ligger utanför ålderspensionssystemet, att stå för en växande andel av pensionsutbetalningarna. Sett tillsammans kommer ålderspensionssystemets och premiepensionssystemets utbetalningar i själva verket öka något som andel av BNP framöver. Eftersom premiepensionssystemet redovisningsmässigt ligger i företagssektorn, utanför den offentliga sektorn, utgör inte utbetalningarna från det någon offentlig utgift.

### HÖJD PENSIONSÅLDER FÖR BIBEHÅLLEN ERSÄTTNINGSGRAD

I den översyn av pensionssystemet som gjordes i en ESO-rapport 2013 konstateras att pensionssystemet är finansiellt hållbart men att systemet på lång sikt kan komma att uppfattas som otillräckligt.<sup>21</sup> I Pensionsmyndighetens basscenario (med oförändrad pensionsålder) faller ersättningsgraden, dvs. pensionen som andel av slutlönen, för inkomstpensionen (inklusive eventuell ATP) från strax under 50 procent för individer som går i pension idag vid 65 års ålder till ca 42 procent för individer som går i pens-

<sup>21</sup> Barr (2013), "The pension system in Sweden", ESO-rapport 2013:7.

ion år 2060.<sup>22</sup> Detta beror på att den intjänade pensionen måste fördelas på allt fler år i takt med att medellivslängden stiger. För att ersättningsgraden ska vara konstant krävs att utträdesåldern från arbetsmarknaden stiger med ungefär 2/3 av ökningen i den förväntade medellivslängden, enligt Pensionsmyndighetens beräkningar. Detta motsvarar ungefär den ökning av pensionsåldern som sker i huvudscenariot i denna rapport. För att pensionssystemet ska vara långsiktigt hållbart även i bemärkelsen att det ger ungefär bibehållen ersättningsgrad till pensionärerna krävs med andra ord en bete-  
endeanpassning som motsvarar den i huvudscenariot i denna rapport.

## 4.4 Övriga transfereringar till hushållen

### **FALLANDE TREND FÖR SOCIALA TRANSFERERINGAR SENASTE 20 ÅREN**

Pensionerna från ålderspensionssystemet utgör knappt hälften av de totala utgifterna för sociala transfereringar från offentlig sektor (se Diagram 10 i början av kapitlet). Resterande del betalas i huvudsak ut av staten och består av bland annat sjukersättning, barnbidrag, studiebidrag, föräldrapenning och garantipensioner. Kommunernas utgifter för sociala transfereringar omfattar i huvudsak ekonomiskt bistånd, det som tidigare kallades socialbidrag.

Utgifterna för sociala transfereringar (exklusive pensioner från ålderspensionssystemet) har nästan halverats som andel av BNP sedan början av 1990-talet, från drygt 16 procent av BNP 1993 till 8,6 procent 2014 (se Diagram 16). Arbetsmarknadsersättningarna, som var mycket höga i mitten av 1990-talet, svarar för nästan 3 procentenhet av utgiftsminskningen. Ersättningarna för ohälsa har minskat från toppnoteringen 3,7 procent av BNP 2003 till 2 procent 2014, vilket delvis förklaras av skärpta regler men också av fallande ersättningsgrad under perioden. Till kategorin övriga transfereringar hör bland annat studiebidrag, studiestöd, socialbidrag och assistansersättning. Utgifterna för assistansersättning har ökat stadigt sedan den infördes 1994 och uppgick 2014 till över 28 miljarder kronor (0,7 procent av BNP).

Framskrivningen av transfereringarna till hushållen baseras på antagandet om bibehållen ersättningsgrad, dvs. att ersättningarna växer i takt med löneutvecklingen. Andelen bidragsmottagare antas vara konstant i de respektive åldersgrupper som potentiellt är berättigade till de olika stödformerna. Framskrivningen innebär att transfereringarna till hushållen (exklusive pensioner från ålderspensionssystemet) faller något som andel av BNP, från 7,4 procent 2015 till 6,8 procent 2040. Den stora flyktinginvandring som nu sker beräknas påverka transfereringsutbetalningarna i betydligt mindre grad än den offentliga konsumtionen. Revideringen av utgifterna för sociala transfereringar, exklusive ålderspensionssystemets utbetalningar, uppgår till 0,3 procent av BNP 2020 jämfört med föregående rapport (se fördjupningen nedan).

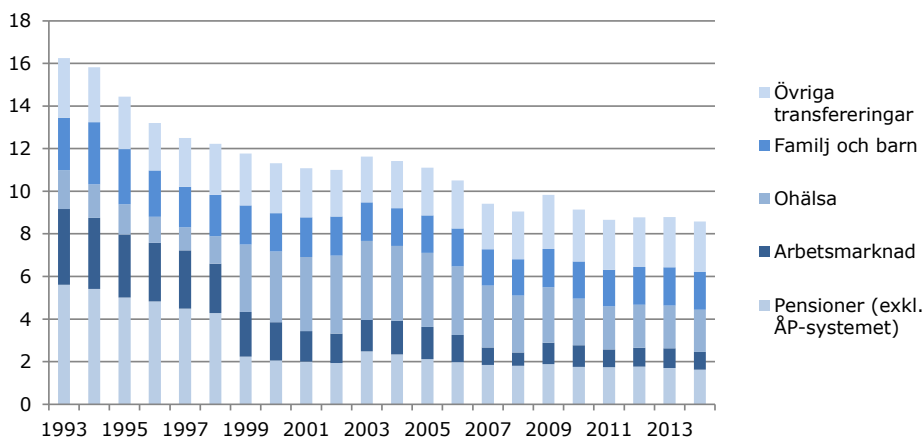
---

<sup>22</sup> Pensionsmyndigheten (2015), "Orange rapport 2014".



### Diagram 16 Transfereringar till hushållen efter ändamål

Procent av BNP

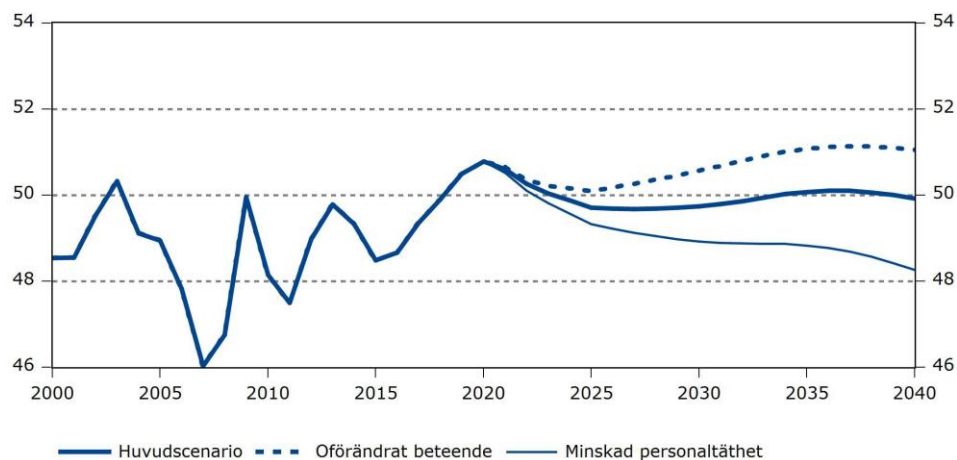


Anm: *Pensioner* avser inkomst- och tilläggspension, garantipension, efterlevandepension, offentliganställdas avtalspensioner och bostadstillägg till pensionärer. *Arbetsmarknad* avser ersättningar vid arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, samt lönegaranti. *Ohälsa* avser sjuk- och rehabiliteringspenning, aktivitets- och sjukersättning, arbetsskadeersättning och handikappersättning. Aktivitets- och sjukersättning ingick till och med 1998 i pensioner (förtidspension). *Familj och barn* avser föräldrapenning, barnbidrag, vårdbidrag och bostadsbidrag. *Övriga transfereringar* avser bland annat studiebidrag, studiehjälp, socialbidrag, assistansersättning, asylersättning, äldreomsorgsstöd samt diverse övriga transfereringar till hushållen.

Källa: SCB.

### Diagram 17 Primära utgifter i offentlig sektor

Procent av BNP



Anm: Med primära utgifter avses totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Sammantaget stiger de primära offentliga utgifterna med 1,4 procent av BNP från 2015 till 2040 i huvudscenariot, från 48,5 till 49,9 procent (se Diagram 17). Med primära utgifter avses offentlig sektors alla utgifter utom ränteutgifter.<sup>23</sup> Offentlig konsumtion som andel av BNP ökar med 2,5 procentenheter men samtidigt minskar utbetalningarna från ålderspensionssystemet 0,8 procentenheter under perioden. En liten minskning sker, som beskrevs ovan, även i utbetalningarna av övriga transfereringar

<sup>23</sup> I nästa kapitel visas hur ränteutgifterna för statsskuden påverkas av hur de offentliga utgifterna och inkomsterna utvecklas. Ju större underskott i de offentliga finanserna, desto större blir statsskuden och ränteutgifterna. Eftersom ränteutgifterna på detta sätt beror på vilket antagande som görs på inkomstsidan, redovisas utgifterna i detta kapitel exklusive ränteutgifterna.

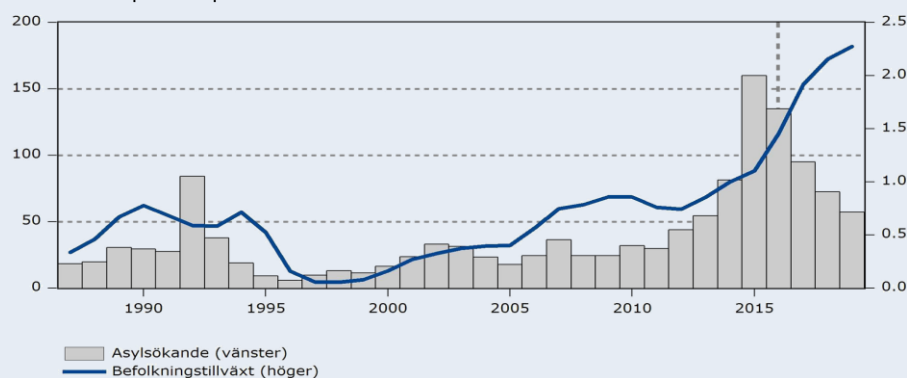
som andel av BNP. I alternativscenariot med oförändrat beteende är de primära utgifterna ungefär 1 procent av BNP högre 2040 än i huvudscenariot. Högre offentlig konsumtion svarar för det mesta av skillnaden. Om behovet av välfärdstjänster ”föryngras” till 2040 på det sätt som sker i huvudscenariot är med andra ord vinsten ungefär 1 procent av BNP i lägre offentliga utgifter. I alternativscenariot med minskad personalitet faller utgiftskvoten från början av 2020-talet och framåt och uppgår till drygt 48 procent 2040.

### EFFEKTER AV ÖKAD FLYKTINGINVANDRING PÅ OFFENTLIGA FINANSER

Framskrivningarna i denna rapport baseras på SCB:s befolkningsprognos från oktober 2015. SCB:s prognos baseras i sin tur på Migrationsverkets prognos, som publiceras strax dessförinnan, över antalet asylsökande som kommer till Sverige 2015–2019. I Migrationsverkets prognos från hösten 2015 uppgår antalet asylsökande till 135 000 under 2016 och till 95 000 under 2017. I takt med att de asylsökande beviljas uppehållstillstånd och folkbokförs ingår de också i den svenska befolkningen. Befolkningen förväntas med anledning av detta växa rekordsnabbt de närmaste åren – med i genomsnitt ca 2 procent per år 2017–2020. Prognosen är förstås behäftad med stor osäkerhet. De politiska åtgärder som nu vidtas för att minska inflödet av asylsökande till Sverige kan göra att prognosen ändras drastiskt.<sup>24</sup>

#### Asylsökande och befolkningstillväxt

Tusental respektive procent



Källor: Migrationsverket och SCB.

#### Boende för asylsökande största kostnaden på kort sikt

Flyktinginvandringen innebär dels stigande offentliga utgifter för migration och integration, dels stigande utgifter till följd av att befolkningen ökar och därmed ökar behoven av välfärdstjänster i form av skola, vård och omsorg.

Jämfört med fjolårets hållbarhetsrapport har de offentliga utgifterna reviderats upp för hela perioden 2017–2024 och med 1,8 procent av BNP 2020 (se diagram nedan). Fjolårets framskrivningar baserades till och med 2019 på Konjunkturin-

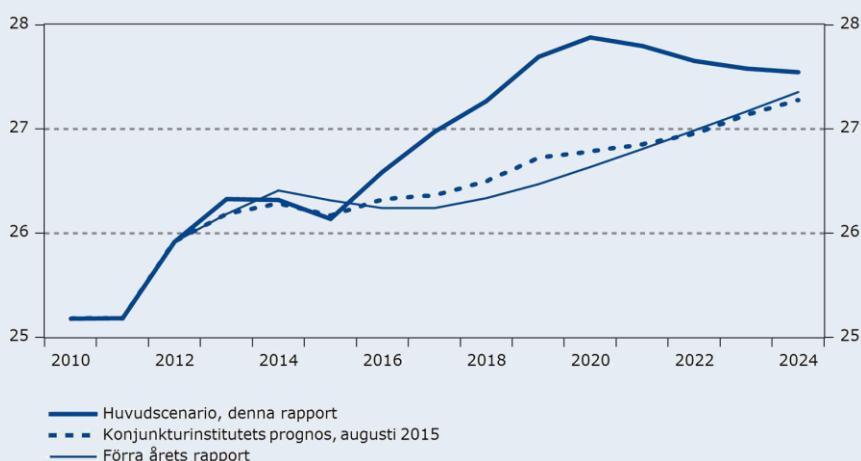
<sup>24</sup> Denna fördjupningsruta baseras i huvudsak på fördjupningen ”Effekter av ökad flyktinginvandring till Sverige” i *Konjunkturläget*, december 2015. Migrationsverket publicerade i februari 2016 en ny prognos över antalet asylsökande i Sverige 2016–2020. I Migrationsverkets huvudscenariot har antalet asylsökande 2016–2019 reviderats ner från 360 000 till 325 000.

stitutets prognos från december 2014. Sedan dess har flera faktorer förändrats och det är inte bara den reviderade migrationsprognosen som bidragit till revideringarna. Störst revideringar skedde dock i och med Konjunkturinstitutets prognos i december 2015 jämfört med föregående prognos från augusti 2015. Revideringarna i prognosen berodde då i stor utsträckning på Migrationsverkets reviderade prognos över antalet asylsökande.

Revideringen i de primära offentliga utgifterna i december jämfört med augusti var 1,4 procent av BNP för 2020. Revideringen av utgifterna består i första hand av ökad offentlig konsumtion. För 2020, då revideringen är som störst, är utgifterna för offentlig konsumtion ca 90 miljarder kronor högre i huvudscenariot (tillika Konjunkturinstitutets decemberprognos) jämfört med i augustiprognosen 2015. Den främsta migrationsrelaterade kostnaden är boende för de asylsökande. Över hälften av de totala offentliga konsumtionsutgifterna för flyktinginvandringen 2016 kan hänföras till boendekostnader. Särskilt utgiftskrävande är mottagandet av ensamkommande ungdomar. År 2020 är revideringen i offentliga konsumtionsutgifter 1,1 procent av BNP jämfört med prognosen från augusti 2015.

#### Offentlig konsumtion vid olika prognostillfällen

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

#### Ökade utgifter för transfereringar först om några år

Utgifterna för sociala transfereringar med anledning av flyktinginvandringen ökar betydligt mindre än utgifterna för offentlig konsumtion. Detta beror på att transfereringsutgifterna för asylsökande inledningsvis är låga. Ersättningen till personer i asylboende är endast 24 kronor per dag för en ensamstående vuxen på ett boende där mat tillhandahålls. I takt med att de asylsökande erhåller uppehållstillstånd förväntas dock transfereringsutgifterna öka. Då utgår etableringsersättning om ca 5 000 kr per månad (231 kronor per dag, fem dagar per vecka). Även utgifterna för allmänna bidrag, såsom barnbidrag, bostadsbidrag och föräldrapenning, förväntas öka med anledning av att befolkningen växer. Sammantaget reviderades transfereringsutgifterna exklusive pensioner upp med ca 25 miljarder kronor 2020 i decemberprognosen jämfört med augustiprognosen. Efter 2020 avtar revideringarna i omfattning, eftersom flyktinginvandrarna då antas etablera sig på arbetsmarknaden.

### **Nettobidraget till de offentliga finanserna på längre sikt avgörs av hur väl invandrare integreras på arbetsmarknaden**

På kort sikt överstiger de offentliga utgifterna de offentliga inkomsterna för flyktingmottagningen. Hur förhållandet mellan offentliga inkomster och utgifter relaterat till invandringen utvecklas på längre sikt beror i hög grad på hur väl invandrarna etableras på arbetsmarknaden och därmed bidrar med skatteintäkter. Huvudscenariot i denna rapport baseras på antagandet att de flyktingar som anländer nu och under de kommande åren successivt uppnår samma arbetsmarknadsutfall som nuvarande utrikesfödda har på arbetsmarknaden – denna process antas ta 15 år. Dessa antaganden medger i sig ingen nettokostnadsanalys av invandringen.

I en bilaga till *Långtidsutredningen 2015* gör Flood och Ruist (2015) livscykelanalyser för invandrades nettopåverkan på de offentliga finanserna.<sup>25</sup> Enligt deras beräkningar genererar en *svenskfödd* person som återinvandrade till Sverige 2014 ett genomsnittligt (nuvärdesdiskonterat) nettobidrag på ca 1,7 miljoner kronor till offentlig sektor. Motsvarande siffra för en person som invandrade från Europa (exklusive Norden) är ca 540 000 kronor och för en person som invandrade från övriga världen ca –370 000 kr. Att nettot är negativt för utomeuropeiska invandrare förklaras i första hand med den låga sysselsättningsgraden jämfört med andra grupper som antas i beräkningarna. I en alternativberäkning, där utomeuropeiska invandrare antas uppnå samma sysselsättningsgrad som europeiska invandrargrupper, blir nettot i stället något positivt (10 000 kr per person).

I nästa kapitel visar en fördjupning hur förbättrad integration av invandrare på arbetsmarknaden leder till förbättrade offentliga finanser jämfört med huvudscenariot och ett minskat behov av skattehöjningar för att finansiera ett bibehållet offentligt åtagande.

---

<sup>25</sup> Flood, L och J. Ruist (2015), "Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser", *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015*. SOU 2015:95.

## 5 Offentliga finanser till 2040

### 5.1 Hållbarhet i offentliga finanserna på begränsad sikt

Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna utvärderas ofta på oändlig tidshorisont. Långsiktig hållbarhet antas då råda om den så kallade *intertemporal budgetrestriktionen* är uppfylld, dvs. att framtida offentliga utgifter kan finansieras av framtida inkomster och nuvarande finansiella nettoförmögenhet. Detta hållbarhetskriterium är inte tillämpligt på begränsad tidshorisont. Beräkningar av huruvida kriteriet uppfylls är dessutom mycket känsligt för vilka antaganden som görs om demografi, ekonomisk tillväxt med mera.

På begränsad tidshorisont kan hållbarheten i de offentliga finanserna i stället bedömas utifrån hur inkomsterna och utgifterna under perioden påverkar den offentliga skuldsättningen eller den finansiella nettoförmögenheten. Om inkomsterna under perioden systematiskt understiger utgifterna bidrar detta normalt till ökad skuldsättning. Vad som är hållbart eller ohållbart är en bedömningsfråga. Om utvecklingen av inkomster och utgifter gör att den offentliga skulden växer snabbt och trendmässigt eller om den finansiella nettoförmögenheten minskar snabbt, torde en preliminär slutsats bli att de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara. En sådan utveckling innebär vanligen att nuvarande generation lever på framtida generationers bekostnad genom att övervältra en växande skuldbörda på dessa.

#### **FÖRÄNDRINGAR I NETTOFÖRMÖGENHETEN EN INDIKATOR PÅ HÅLLBARHET**

En stigande offentlig bruttoskuld som andel av BNP kan vara en indikator på att de offentliga finanserna är på väg i en ohållbar riktning på längre sikt. Europeiska kommissionen använder till exempel den så kallade S1-indikatorn, som är ett mått på i vilken grad de offentliga finanserna behöver stramas åt för att ett lands offentliga bruttoskuld inte ska växa sig för stor. Kommissionen utgår från skuldtaket 60 procent av BNP, vilket är det tak som anges i tillväxt- och stabilitetspakten, och ett visst slutår. Ett högt indikatorvärde innebär att de offentliga finanserna kan vara på väg i en ohållbar riktning och betyder att en relativt stor åtstramning behövs för att skulden ska nå målet om 60 procent vid slutåret.

Att studera den offentliga bruttoskulden i syfte att bedöma om de offentliga finanserna utvecklas i en långsiktigt hållbar riktning har dock sina begränsningar. Bruttoskulden tar nämligen inte hänsyn till finansiella tillgångar i offentlig sektor. Den finansiella *nettoförmögenheten*, nettot av finansiella tillgångar och skulder, ger en bättre helhetsbild av offentlig sektors finansiella ställning och långsiktiga betalningsförmåga.<sup>26</sup> För det första kan bruttoskulden öka utan att detta har föranletts av underskott i de offentliga finanserna. Detta skedde till exempel 2009 och 2013 när Riksgälden lånade upp nästan 200 miljarder för att låna ut till Riksbanken, som beslutat stärka sin valutareserv. För offentlig sektor innebär inte detta någon förändring i den finansiella nettoförmögenheten, eftersom skuldökningen motsvarades av en lika stor tillgångsökning. För det

---

<sup>26</sup> Den offentliga *nettoskulden* ugnörs av bruttoskuld minus finansiella tillgångar och är således lika med den finansiella nettoförmögenheten med ombytt tecken. Nettoskulden innehåller därmed samma information som den finansiella nettoförmögenheten.

andra kan underskott i princip finansieras genom att avyttra finansiella tillgångar, om sådana finns, i stället för att låna – och på så sätt undvika en ökning i bruttoskulden.

Genom att studera den finansiella nettoförmögenheten (nettoställningen) får man en tydligare och mer fullständig bild av den finansiella ställningen i offentlig sektor än när man studerar bruttoskulden. Även nettoförmögenheten påverkas dock av andra faktorer än det finansiella sparandet. Finansiella tillgångar, särskilt aktier, kan både öka och minska kraftigt i värde. Till exempel minskade värdet på ålderspensionssystemets aktieinnehav från 566 till 451 miljarder kronor mellan 2007 och 2008 i samband med utbrottet av finanskrisen. Sett över en längre period har den finansiella ställningen i offentlig sektor förbättrats avsevärt. Sedan mitten av 1990-talet har den vänts från en nettoskuld på 27 procent av BNP till en nettoförmögenhet på 19 procent 2014. Detta förklaras framför allt av stora värdeökningar i aktieinnehaven i både staten och ålderspensionssystemet.<sup>27</sup> Värdet på tillgångarna kan också ändras på rent redovisningsmässiga grunder. Skulden och nettoförmögenheten som andel av BNP påverkas också av tillväxttakten i BNP.

Nästa avsnitt belyser hur de offentliga finanserna utvecklas vid oförändrade skattesatser till 2040. På så vis kan en bedömning göras av i vilken grad de offentliga finanserna är hållbara på denna horisont, givet att det offentliga åtagandet bibehålls. Därefter redovisas beräkningar av storleken av de skattehöjningar som behövs för att uppnå balans i de offentliga finanserna till 2040.

## 5.2 Offentliga finanser vid oförändrade skatter

Offentlig sektors inkomster utgörs till väsentlig del av skatter och avgifter. Kapitalavkastning i form av ränteinkomster och aktieutdelning bidrar med ytterligare med 1,5–2 procent av BNP i inkomster. I nationalräkenskaperna ingår dessutom inkomster av redovisningsmässig karaktär, som gör att de totala inkomsterna i offentlig sektor överstiger skatte- och kapitalinkomster med några procent av BNP.

Skattekvoten – offentlig sektors totala inkomster från skatter och avgifter som andel av BNP – har fallit med över 6 procentenheter sedan millennieskiftet och uppgick 2014 till 42,8 procent (se Diagram 18). Skattekvoten sjönk med nästan 4 procent av BNP redan mellan 2000 och 2002, från 49 till 45 procent, vilket bland annat förklaras av den då införda skattereduktionen för pensionsavgifter. Under samma tid slopades även förmögenhetsskatten liksom arvs- och gåvoskatten. Efter att alliansregeringen tillträdde 2006 fortsatte skattekvoten att sjunka, främst till följd av jobbskatteavdragen och sänkta arbetsgivaravgifter. Framskrivningen av skatteinkomsterna bygger på de beslut som följer av regeringens budgetproposition för 2016. Eftersom nedsättningen i arbetsgivaravgiften för unga slopas samtidigt som vissa andra skattehöjningar görs, stiger skattekvoten något under 2016 till 43,1 procent. Därefter stiger skattekvoten ytterligare med 1 procentenhet till 44,1 procent 2020 enligt KI:s beräkningar.<sup>28</sup>

---

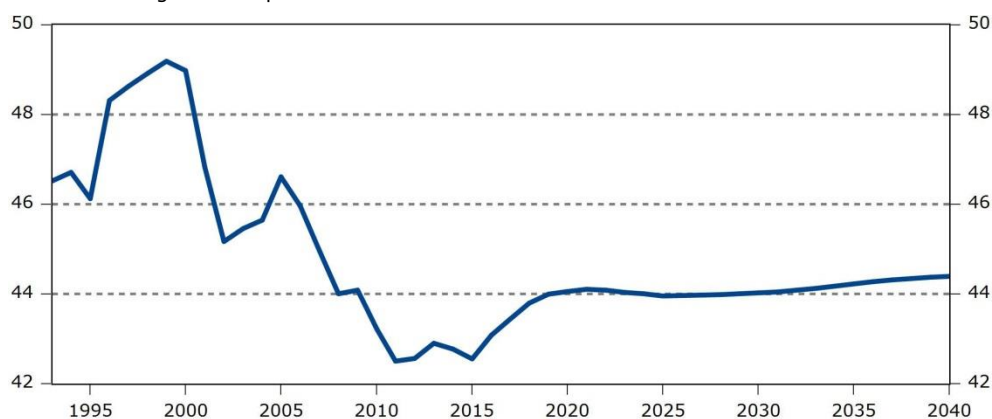
<sup>27</sup> Se Konjunkturinstitutet (2015), "Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor", *Specialstudie 45*, avsnitt 2.3.

<sup>28</sup> Ökningen av skattekvoten till 2020, trots oförändrade skatteregler, förklaras i huvudsak av att lönesumman ökar som andel av BNP under perioden. Utvecklingen t. o. m. 2020 avviker från det finanspolitiska scenariot i *Konjunkturläget*, december 2015, i vilket skatterna höjs med ytterligare drygt 2 procent av BNP till 2020.

I den långsiktiga framskrivningen efter 2020 är skattekvoten i stort sett konstant kring 44 procent med dagens utformning av skattesystemet. Skillnaderna mellan huvudscenariot och de två alternativscenarierna är mycket små i detta avseende. Vid oförändrade skatteregler växer skatteinkomsterna i stort sett i takt med BNP.<sup>29</sup> Avvikelse från denna tumregel kan ske om sammansättningen av BNP förskjuts kraftigt från relativt högt beskattade delar (såsom hushållens konsumtion) till lägre beskattade delar (såsom export).

### Diagram 18 Skattekvot vid oförändrade skatter

Skatter och avgifter som procent av BNP



Anm: Skattekvoten i alternativscenarierna vid oförändrade skattesatser avviker inte nämnvärt från huvudscenariot och visas därför inte i diagrammet.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### VÄXANDE UNDERSKOTT MED OFÖRÄNDRADE SKATTER

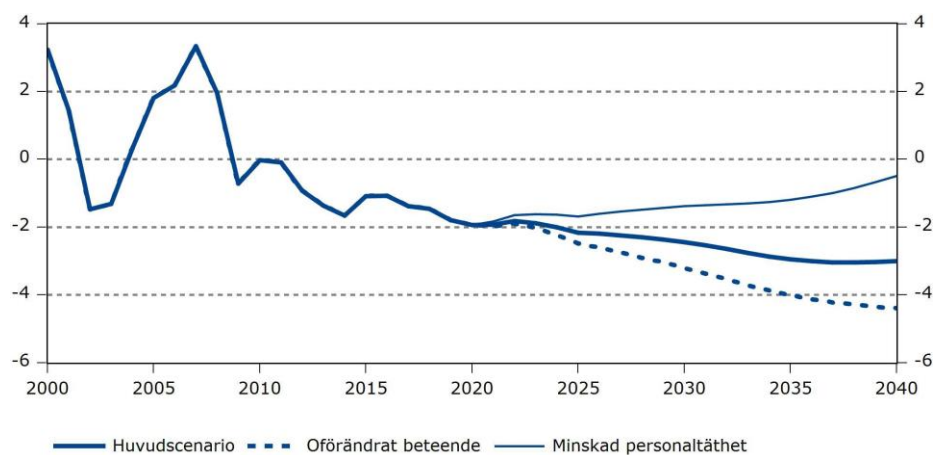
De offentliga finanserna visar för närvarande ett underskott och har så gjort sedan 2009. Det finansiella sparandet i offentlig sektor beräknas bli  $-1,1$  procent av BNP både 2015 och 2016. De senaste åren har en del av underskottet berott på lågkonjunkturen, men i och med att resursutnyttjandet i ekonomin nu i stort sett är normalt är rådande underskott att betrakta som ett *strukturellt* underskott. Utan skattehöjningar, och med ett bibehållet välfärdsåtagande, skulle nuvarande underskott successivt öka. I huvudscenariot ökar underskottet till 3 procent av BNP år 2040 (se Diagram 19). Ökningen av underskottet består i huvudsak av ökade ränteutgifter i offentlig sektor. De ökade ränteutgifterna förklaras av den växande bruttoskulden, som i huvudscenariot fördubblas som andel av BNP mellan 2016 och 2040, från 43 till 86 procent (se Diagram 20). Att bruttoskulden växer beror i sin tur på att de årliga underskotten måste lånefinansieras. I framskrivningarna antas att det inte sker någon avyttring av statens finansiella tillgångar.

Den drivande faktorn bakom denna skuldutveckling är det underskott i de offentliga finanserna som råder i utgångsläget. De primära utgifterna ökar förvisso med 1,3 procent av BNP i framskrivningarna mellan 2016 och 2040. Men denna utgiftsökning vägs upp helt av ökade skatteinkomster under perioden (trots antagandet om oförändrade skatteregler). Förändringen av det primära sparandet mellan 2016 och 2040 är med andra ord liten vid oförändrade skatter och bibehållet åtagande (se Diagram 21).

<sup>29</sup> Med oförändrade skatter avses konstanta implicitkattesatser, dvs. att skatteinkomsterna är konstanta i förhållande till respektive skattebas.

**Diagram 19 Finansiellt sparande i offentlig sektor**

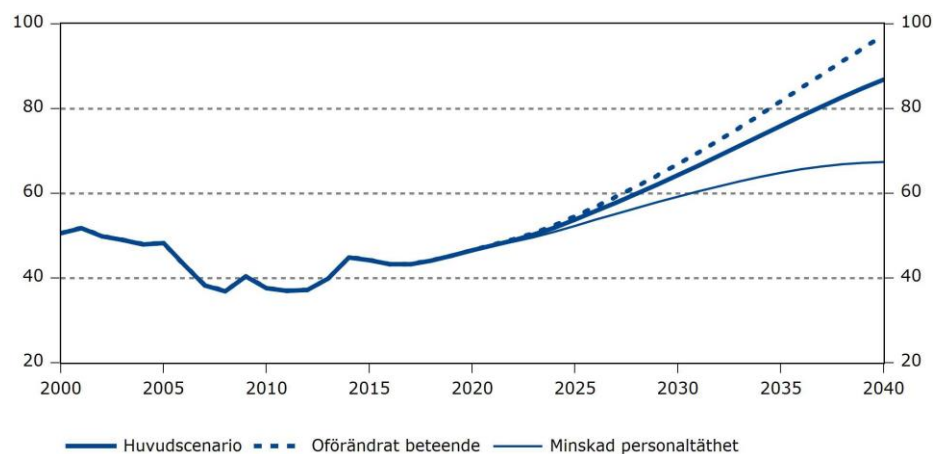
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 20 Offentlig sektors bruttoskuld**

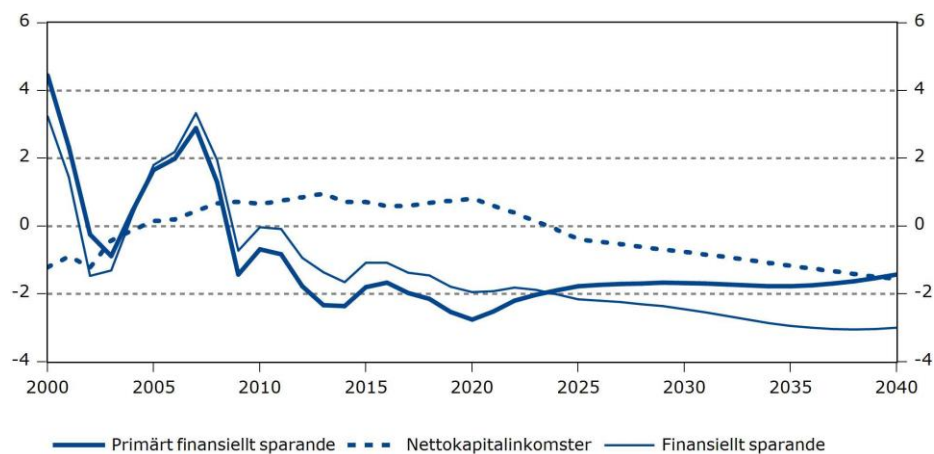
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 21 Finansiellt sparande, primärt sparande och nettokapitalinkomster i offentlig sektor i huvudscenariot**

Procent av BNP



Anm: Det finansiella sparandet utgörs av summan av primärt sparande och nettokapitalinkomster.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

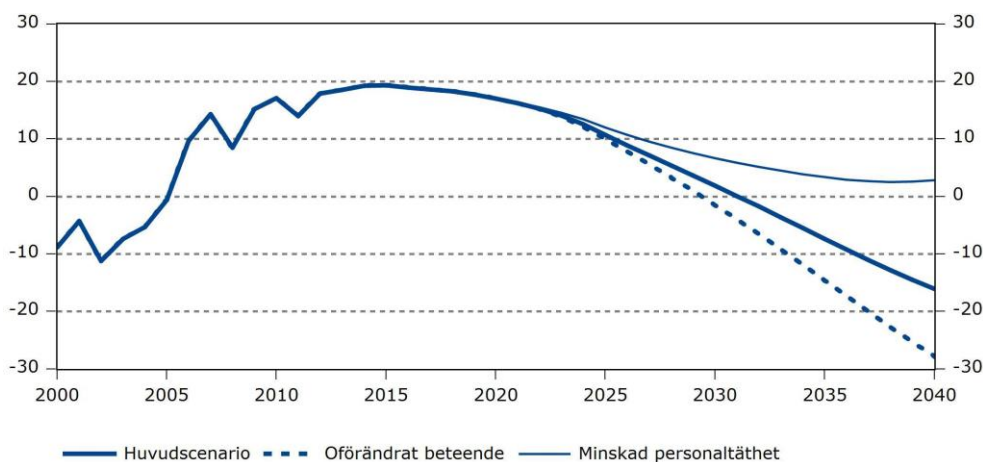


I alternativscenariot med oförändrat beteende förstärks ovanstående effekter ytterligare och underskottet i de offentliga finanserna blir över 4 procent av BNP år 2040, samtidigt som bruttoskulden växer till nästan 100 procent av BNP. I alternativscenariot med minskad personaltäthet är underskottet som störst omkring 2020 men avtar sedan i takt med att utgifterna minskar som andel av BNP. År 2040 har de primära offentliga utgifterna fallit tillbaka till nuvarande nivå vilket ger ett finansiellt sparande strax under noll vid ett oförändrat skattesystem.

Den ökande bruttoskulden i alla tre scenarier gör att den finansiella nettoställningen försvagas i motsvarande grad. I huvudscenariot urholkas nettoförmögenheten successivt från dagens nivå på 20 procent av BNP till 0 omkring 2030 och till -16 procent år 2040 (se Diagram 22). I alternativscenariot med oförändrat beteende sjunker nettoförmögenheten till nästan -30 procent av BNP 2040. Även i alternativscenariot med minskad personaltäthet avtar nettoförmögenheten och uppgår 2040 till några procent av BNP. Inget av scenarierna uppfyller därmed kriteriet om oförändrad finansiell nettoförmögenhet under perioden. I alternativscenariot med minskad personaltäthet närmar sig dock det finansiella sparandet balans år 2040 samtidigt som nettoförmögenheten visar tecken på att plana ut som andel av BNP. På så vis kan utvecklingen av de offentliga finanserna i detta scenario ses som hållbar, även om den innebär en viss omfördelning av resurser generationer emellan.

**Diagram 22 Offentlig sektors finansiella nettoförmögenhet**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### 5.3 Framskrivningar med justerade skatter till 2040

Med dagens skattesystem räcker inte skatteinkomsterna till för att finansiera framtidens välfärd med bibehållen personaltäthet. Den naturliga följdfrågan är vilka skattehöjningar som skulle behövas – eller hur mycket välfärdsåtagandet måste minska. Nedan redovisas framskrivningar i vilka skatterna justeras så att det finansiella sparandet i respektive scenario är noll varje år i framskrivningen från och med 2017. Att offentliga inkomster och utgifter balanserar exakt varje år är inte ett nödvändigt kriterium för att det intertemporala budgetvillkoret ska vara uppfyllt. Även mycket långa perioder av över- och underskott kan vara förenligt med långsiktig hållbarhet enligt detta kriterium. Som diskuteras nedan är det dock heller inte ett tillräckligt villkor för

att den finansiella nettoförmögenheten i offentlig sektor ska vara oförändrad som andel av BNP.

### ÅTERGÅNG TILL 2006 ÅRS SKATTETRYCK

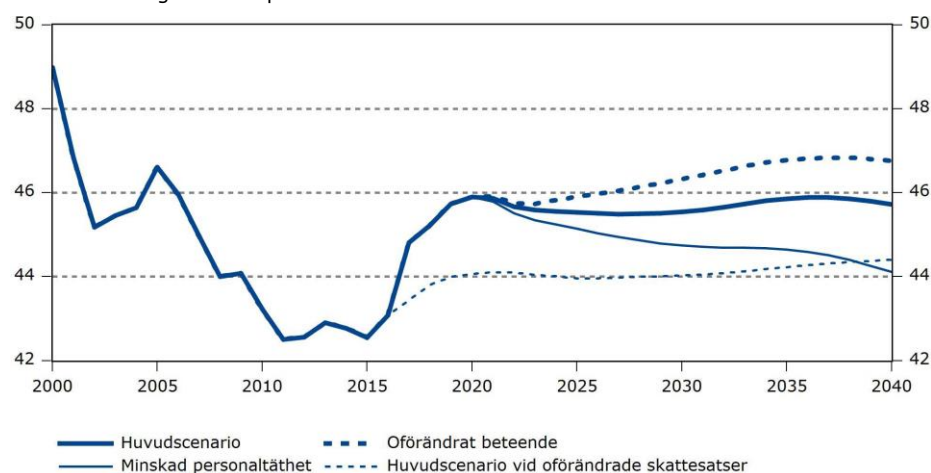
I huvudscenariot behöver skattekvoten successivt höjas till 45,7 procent år 2040 för att hålla de offentliga finanserna i balans varje år (se Diagram 23). Detta betyder 2,6 procentenheter högre skattekvot än den prognostiserade nivån för 2016 och motsvarar ungefär det skattetryck som rådde 2006. Ökningen i skattekvoten är av ungefär samma storleksordning som det underskott som råder 2040 vid oförändrade skatter i huvudscenariot.

Av skattehöjningen sker en betydande del omedelbart i framskrivningen, dvs. 2017. Skattekvoten behöver då nå nästan 45 procent för att det nu rådande underskottet i de offentliga finanserna ska elimineras. Resterande höjning i scenariot sker till 2020, i takt med att utgiftskvoten ökar. Därefter är skattekvoten i stort sett konstant omkring 46 procent, vilket följer av att utgiftskvoten under samma period är i stort sett konstant i huvudscenariot.

Om beteendet antas vara oförändrat vad gäller arbetsmarknad och behovet av välfärdstjänster, som i det ena alternativscenariot, behöver skattekvoten nå 1 procentenhet högre än i huvudscenariot, knappt 47 procent av BNP. Vinsten av ungefär 1,5 års "beteendeförnyring" vad gäller behovet av välfärdstjänster och utträdet från arbetsmarknaden består med andra ord av 1 procentenhet lägre skattekvot 2040. Alternativscenariot med åtstramade välfärdstjänster medger successiva sänkningar av skattekvoten efter 2020 till 44 procent.

### Diagram 23 Skattekvot vid justerade skatter

Skatter och avgifter som procent av BNP



Anm: Diagrammet bygger på framskrivningar i vilka skatterna justerats så att det finansiella sparandet är noll varje år fr. o. m. 2017.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### UNGEFÄR OFÖRÄNDRAD NETTOFÖRMÖGENHET

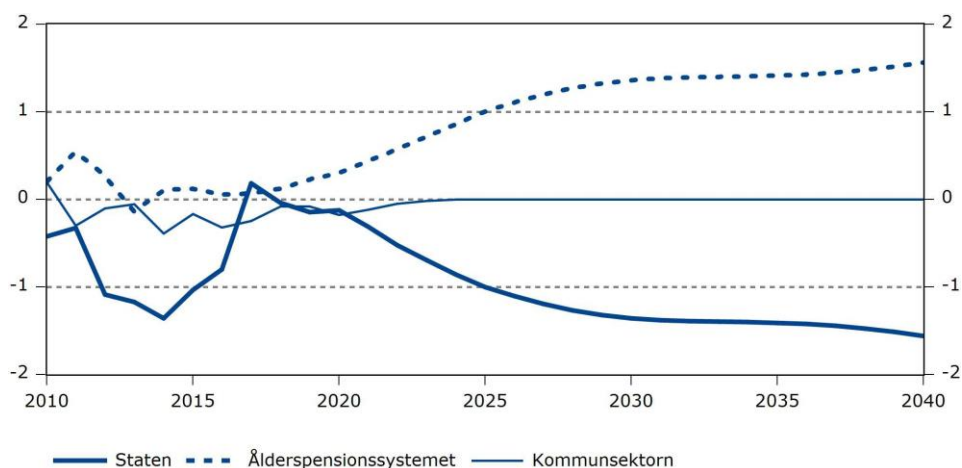
När skatterna justeras så att det finansiella sparandet i offentlig sektor blir noll varje år är den finansiella nettoförmögenheten i offentlig sektor ungefär oförändrad som andel av BNP. År 2040 är nettoförmögenheten drygt 3 procent större som andel av BNP jämfört med 2015, varav det mesta av ökningen sker redan till 2020. Utvecklingen

fram till dess följer av de antaganden som styr den medelfristiga prognosen. Under perioden 2016–2020 antas de nominella värdeökningarna på aktier och andra icke-räntebärande finansiella tillgångar vara i genomsnitt drygt 4 procent per år, vilket är i linje med historiska genomsnitt. Den långsiktiga framskrivningen bygger på antagandet om 2 procent värdeökning per år för dessa tillgångar. Att den finansiella nettoförmögenheten är nästan konstant som andel av BNP i framskrivningarna följer dock inte per automatik av att det finansiella sparandet är noll. Det förklaras i stället av att värdeökningarna av de finansiella tillgångarna är av den omfattning att de motverkar den urholkande effekt som tillväxten i BNP har på nettoförmögenheten i relation till BNP.

Trots att de offentliga finanserna är i balans varje år i framskrivningarna, sker ingen trendmässig minskning i bruttoskulden i förhållande till BNP. I avsaknad av underskott i de offentliga finanserna skulle man kunna förvänta sig att tillväxten i BNP successivt leder till en minskad skuldkvot. En minskning sker förvisso till mitten av 2020-talet, men därefter ökar bruttoskuldkvoten åter något. Att skuldkvoten inte fortsätter att minska beror på fördelningen av det finansiella sparandet mellan delsektorerna i offentlig sektor. För att skapa de balanserade scenarierna justeras det finansiella sparandet i staten med skatthöjningar. Ålderspensionssystemet, som inte påverkas av dessa skatthöjningar, går med ett tilltagande överskott i framskrivningen.<sup>30</sup> Detta beror i huvudsak på kapitalavkastningen, som växer och uppgår till över 1 procent av BNP efter 2025. Kommunsektorn är begränsad av balanskravet som i framskrivningarna schablonmässigt har antagits resultera i ett finansiellt sparande på noll i kommunsektorn. För att offentlig sektor ska uppnå ett finansiellt sparande på noll, tillåts därför statens finanser gå med underskott som motsvarar ålderspensionssystemets överskott (se Diagram 24). Staten måste då finansiera underskotten med upplåning vilket gör att bruttoskulden efter hand ökar något. Någon avyttring av statliga finansiella tillgångar antas inte ske i framskrivningarna.

**Diagram 24 Finansiellt sparande i delsektorer i huvudscenariot**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>30</sup> Till och med år 2040 baseras framskrivningarna av ålderspensionssystemets utbetalningar på beräkningar i Pensionsmyndighetens pensionsmodell. Därefter antas utbetalningarna anpassas så att nettoförmögenheten i pensionssystemet är konstant som andel av BNP (se kapitel 6).

## ÖKADE STATSBI DRAG TILL KOMMUNERNA – ELLER HÖGRE KOMMUNALSKATT

I framskrivningarna antas den genomsnittliga kommunskatten vara oförändrad på 2016 års nivå (32,1 procent). Eftersom en stor del av utgiftsökningen i offentlig sektor framöver sker i kommunsektorn, skulle detta innebära stora underskott i kommunsektorn med oförändrad nivå på statsbidragen. I framskrivningen antas därför att statsbidragen justeras så att balanskravet uppfylls. I huvudscenariot växer statsbidragen från 4,3 procent av BNP 2016 till 5,8 procent 2040 (se Diagram 25).

Vid oförändrade statsbidrag skulle behovet av skattehöjningar för att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser i hög grad förflyttas från staten till kommunsektorn. Huruvida skattehöjningarna sker i staten eller kommunsektorn har ingen betydelse för analysen av hållbarheten i offentliga sektorns finanser. Att staten skulle bära hela det växande finansieringsansvaret framöver kan dock förefalla orealistiskt.

Om statsbidragen skulle vara konstanta i relation till BNP på 2016 års prognostiserade nivå, skulle de kommunala skatteinkomsterna behöva öka med 1,5 procent av BNP till 2040. Kommunsektorns beskattningsunderlag (löner, pensioner och andra beskattningsbara transfereringar) uppgår till i genomsnitt 49,7 procent av BNP i framskrivningarna. Detta innebär att den genomsnittliga kommunalskatten skulle behöva höjas med ungefär 3 kronor per hundralapp (dvs. 3 procentenheter) till 2040. Detta kan jämföras med utvecklingen de senaste 20 åren, då den genomsnittliga kommunalskatten har ökat med ca 75 öre.

**Diagram 25 Statsbidrag till kommunsektorn**

Procent av BNP



Anm: I scenarierna antas den genomsnittliga kommunalskattesatsen vara oförändrad på 2016 års nivå.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## INTEGRATIONEN AV INVANDRARE PÅ ARBETSMARKNADEN VIKTIG FÖR OFFENTLIGA FINANSERNA

Att de nyanlända invandrarna integreras på arbetsmarknaden och kommer i arbete är väsentligt, inte bara för den egna försörjningen utan också för de offentliga finanserna. Det finns betydande samhällsekonomiska vinster av att även de utrikesfödda som redan har vistats i Sverige en längre tid integreras bättre på arbetsmarknaden.

### Arbetslösheten över 20 procent bland utomeuropeiskt födda

Utrikesfödda deltar på arbetsmarknaden i stort sett i samma grad som inrikes födda; ungefär 7 av 10 i åldern 15–74 år är med i arbetskraften (se tabellen nedan). Däremot är sysselsättningsgraden bland utrikesfödda mycket lägre än för inrikes födda. Sysselsättningsgapet (här definierat som differensen i sysselsättningsgrad i procentenheter) mellan inrikes- och utrikesfödda är ca 9 procentenheter i ålder 15–74 år (i åldern 20–64 år är motsvarande gap över 16 procentenheter). Lägst är sysselsättningsgraden bland personer födda utanför Europa, med en genomsnittlig sysselsättningsgrad på ca 55 procent, jämfört med drygt 68 procent för inrikes födda. Sysselsättningsgapet mellan inrikes och utomeuropeiskt födda kvinnor är hela 15 procentenheter.

#### Arbetsmarknadsutfall efter födelseland, 15–74 år (2015)

	Utanför Europa	Europa exkl. Norden	Norden exkl. Sverige	Utrikes, totalt	Sverige	Totalt
Andel av befolkn. 15–74 år <sup>1</sup>	10,1	6,7	2,7	19,4	80,6	100,0
Arbetskraftsdeltagande <sup>2</sup>	71,4	73,4	61,8	70,8	72,3	72,0
<i>Kvinnor</i>	66,5	69,8	58,6	66,5	70,2	69,5
<i>Män</i>	76,4	77,3	66,2	75,5	74,2	74,4
Sysselsättningsgrad <sup>2</sup>	55,3	66,1	58,6	59,5	68,4	66,6
<i>Kvinnor</i>	51,6	62,7	55,5	56,0	66,6	64,4
<i>Män</i>	59,0	69,8	62,7	63,2	70,1	68,8
Arbetslöshet <sup>3</sup>	22,6	9,9	5,2	16,0	5,4	7,4
<i>Kvinnor</i>	22,4	10,2	5,2	15,7	5,2	7,2
<i>Män</i>	22,7	9,6	5,2	16,3	5,5	7,5

Anm: <sup>1</sup> Procent av hela befolkningen, 15–74 år. <sup>2</sup> Procent av befolkningen, 15–74 år, från respektive region. <sup>3</sup> Procent av arbetskraften från respektive region.

Källa: SCB.

Det relativt höga arbetskraftsdeltagandet bland utomeuropeiskt födda i kombination med den relativt låga sysselsättningsgraden betyder att arbetslösheten är hög, nästan 23 procent. Utomeuropeiskt födda drabbades särskilt hårt i samband med finanskrisen 2008, då arbetslösheten i gruppen snabbt steg från 16 till 22 procent. Arbetslösheten i gruppen har sedan dess stannat kvar på denna höga nivå. Detta kan tyda på att *persistenseffekter* är mer omfattande i denna grupp än i övriga grupper på arbetsmarknaden – dvs. utomeuropeiskt födda drabbas i högre grad än övriga grupper av långvarig eller permanent jobbutslagning i lågkonjunkturer.<sup>31</sup> En bidragande orsak till den fortsatt höga arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda är att inflödet har varit relativt stort de senaste åren. Kort vistelsetid i landet är i genomsnitt förknippat med högre arbetslöshet.

De kommande 15 åren kommer andelen utomeuropeiskt födda i befolkningen i arbetsför ålder att fördubblas, från 10 till 20 procent, enligt SCB:s befolkningsprognos från hösten 2015. Denna förskjutning i sammansättningen av arbets-

<sup>31</sup> Långtidsarbetslösheten bland utrikesfödda, totalt sett, ökade efter finanskrisen och har varit på en förhöjd nivå sedan dess. Långtidsarbetslösheten ökade även bland inrikesfödda i samband med finanskrisen men har sedan dess fallit. Se fördjupningen "Långtidsarbetslösheten på svensk arbetsmarknad", *Konjunkturläget*, augusti 2014.

kraften kommer troligen att få märkbara effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Om alla grupper på arbetsmarknaden skulle behålla sin nuvarande arbetsmarknadsstatus, och om endast den demografiska sammansättningen påverkade den totala sysselsättningen och arbetslösheten, skulle arbetslösheten stiga till över 9 procent 2030 (jämfört med 7,2 procent 2015).

### **Scenario med förbättrad integration**

För att belysa effekten på de offentliga finanserna av förbättrad integration av invandrare på arbetsmarknaden redovisas här ett alternativscenario baserat på andra antaganden för arbetsmarknaden jämfört med huvudscenariot. I scenariot antas att skillnaderna på arbetsmarknaden mellan inrikes- och utrikesfödda halveras mellan 2021 och 2040. Det innebär t ex att det sysselsättningsgap som råder 2040 i huvudscenariot är hälften så stort i alternativscenarioet med förbättrad integration. Någon analys av hur en sådan förbättring av integrationen skulle kunna ske ges inte här. I scenariot ingår heller ingen offentlig kostnad för att få till stånd den förbättrade integrationen.

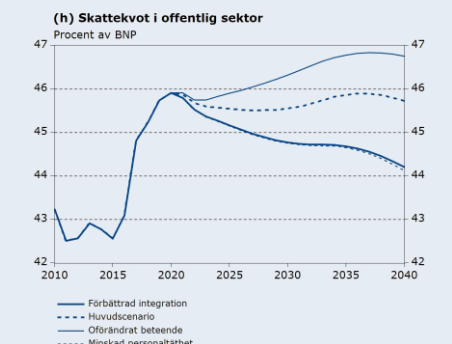
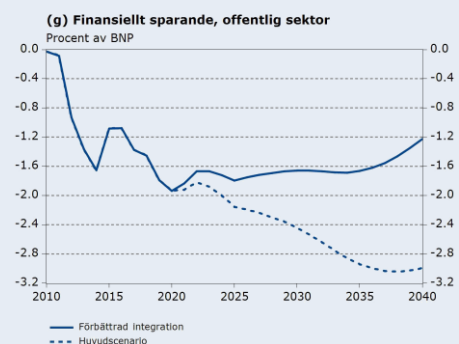
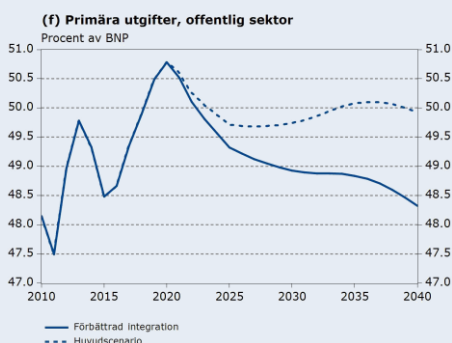
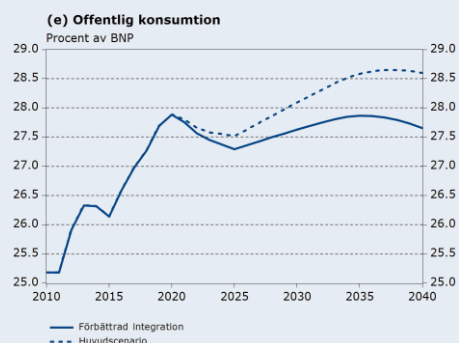
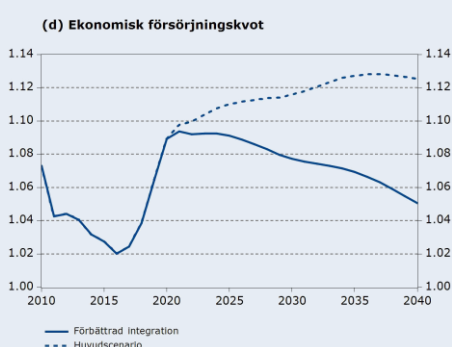
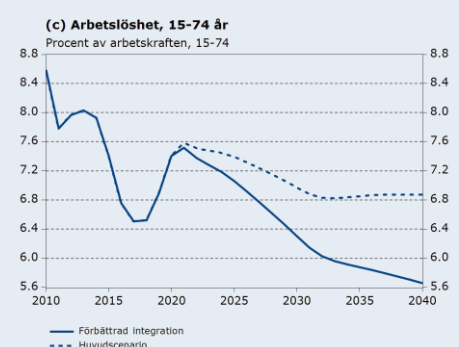
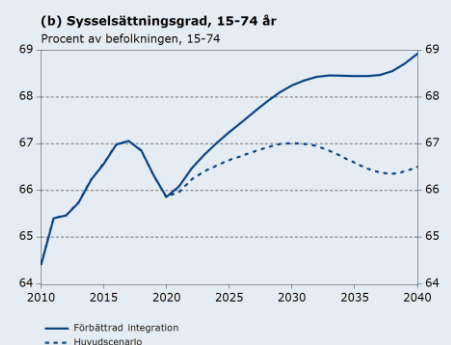
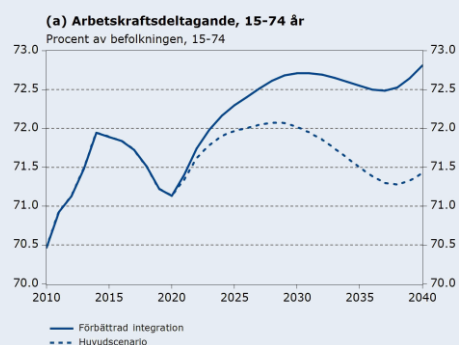
I detta alternativscenario stiger det totala arbetskraftsdeltagandet snabbare jämfört med huvudscenariot och är 1,4 procentenheter högre 2040 jämfört med huvudscenariot. De stora skillnaderna i arbetsmarknadsutfallen bland inrikes- och utrikesfödda ligger, som noterades ovan, dock inte i deltagandet på arbetsmarknaden utan i sysselsättningsgraden. I alternativscenarioet stiger den totala sysselsättningsgraden till 69 procent 2040, jämfört med 66,5 procent i huvudscenariot. Samtidigt minskar arbetslösheten successivt till 5,6 procent 2040 jämfört med 6,8 procent i huvudscenariot.

### **Stor offentligfinansiell vinst av förbättrad integration**

Effekten på de offentliga finanserna av den ökade sysselsättningsgraden bland utrikesfödda jämfört med huvudscenariot består i huvudsak av ökade skatteintäkter. I viss mån minskar utgifterna för sociala transfereringar, men denna effekt är av mindre betydelse. I genomsnitt är tillväxttakten i BNP 0,2 procentenheter högre 2021–2040 i alternativscenarioet jämfört med huvudscenariot. BNP-nivån blir således allt högre under hela perioden jämfört med huvudscenariot. Eftersom offentlig konsumtion inte antas påverkas av den förbättrade integrationen, är den lägre som *andel av BNP* i alternativscenarioet. År 2040 är offentlig konsumtion 0,9 procent lägre som andel av BNP jämfört med huvudscenariot. Inkomstpensioner och andra sociala transfereringar är tillsammans ca 0,7 procent av BNP lägre 2040 jämfört med huvudscenariot. Sammantaget är de primära offentliga utgifterna 1,6 procent lägre som andel av BNP 2040. Detta förbättrar det primära sparandet i offentlig sektor med 1,2 procent av BNP 2040 och det finansiella sparandet med hela 1,8 procent av BNP.

I huvudscenariot behöver skattekvoten öka till 45,7 procent 2040 för att det finansiella sparandet ska vara noll under perioden fram till dess. I alternativscenarioet med förbättrad integration är skattekvoten 44,2 procent 2040 givet antagandet om nollsparande i offentlig sektor. Behovet av skattehöjningar är därmed så gott som detsamma som i alternativscenarioet med minskad personaltäthet. Alternativscenarioet illustrerar vikten av att invandrare integreras bättre på arbetsmarknaden jämfört med idag. Hur förbättrad integration kan uppnås diskuteras inte i

denna rapport, men är en fråga som bör ges en hög prioritet på den politiska agendan framöver.



Anm: Skattekvoten i diagram (h) avser den skattekvot som gör att det finansiella sparandet är noll varje period i respektive scenario (jfr. Diagram 23).

Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 6 Offentliga finanser till 2100

I teoretisk mening är det möjligt att analysera hållbarheten i de offentliga finanserna på oändlig tidshorisont. I praktiken görs dock ett förenklat antagande om att läget i de offentliga finanserna ”fryses” efter ett visst slutår. Bortom detta slutår antas det primära sparandet i offentlig sektor vara konstant som andel av BNP på slutårets nivå.

I följande analys har år 2100 satts som slutår. Detta gör det möjligt att nyttja informationen i SCB:s befolkningsprognos fullt ut. Den demografiska utvecklingen är inte i något jämviktsläge efter 2040. Enligt befolkningsprognosen tilltar i stället den demografiska försörjningskvoten ytterligare under 2050-talet och en bit in i 2060-talet. Andelen äldre i befolkningen upphör sedan att öka under en tid. Framåt slutet av 2000-talet stiger andelen äldre igen och försörjningskvoten är då 0,97 enligt befolkningsprognosen, vilket kan jämföras med 0,85 år 2040 (se Diagram 2, kapitel 3). Därmed är ökningen i försörjningskvoten mellan 2040 och 2100 lika stor som ökningen mellan 2015 och 2040.

### 6.1 Oförändrade skatter

#### **BETYDELSEN AV FÖRBÄTTRAD HÄLSA FRAMTRÄDER YTTERLIGARE**

När vi blickar bortom 2040 avstannar i stort sett ökningen i offentlig konsumtion som andel av BNP i huvudscenariot. Mellan 2040 och 2060 sker en marginell ökning från 28,6 till 29,1 procent. Därefter börjar andelen långsamt falla och uppgår 2100 till 27,9 procent (se Diagram 26). I alternativscenariot med oförändrat beteende fortsätter i stället offentlig konsumtion att öka och uppgår till 32,9 procent av BNP år 2100 i framskrivningen, 5 procentenheter mer än i huvudscenariot.

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen i alternativscenariot med oförändrat beteende har ett nära samband med den demografiska försörjningskvoten. I tider av tilltagande försörjningskvot ökar offentlig konsumtion som andel av BNP medan den minskar få försörjningskvoten av tar. Sambandet mellan försörjningskvot och offentlig konsumtion finns även i huvudscenariot, men sambandet försvagas över tiden. Trots ökningen av försörjningskvoten från 2080 och framåt sker ingen ökning i offentlig konsumtion som andel av BNP i huvudscenariot. Detta beror på att antagandet om beteendeförnyring får större genomslagskraft ju närmre slutet av framskrivningen vi kommer. År 2100 innebär ”behovsförnyringen” vad gäller välfärdstjänster att en 80-åring då antas vara i samma behov av välfärdstjänster som dagens 75-åring. Detta reducerar tillväxttakten i offentlig konsumtion. Samtidigt innebär beteendeförnyringen på arbetsmarknaden i huvudscenariot att pensionsåldern har ökat med fyra år jämfört med idag. Detta ökar BNP, vilket ytterligare håller tillbaka ökningen i kvoten mellan offentlig konsumtion och BNP.<sup>32</sup>

Beteendeförnyringen är inte riktigt densamma vad gäller behovet av välfärdstjänster som vad gäller utträdet från arbetsmarknaden; behovet av välfärdstjänster antas

---

<sup>32</sup> Eftersom beteendeförändringen vad gäller både behovet av välfärdstjänster och utträdet ur arbetsmarknaden antas vara linjär över tiden fram till och med 2100, har beteendeförändringen bara slagit igenom med ca 30 procent år 2040 (25 av 85 år av anpassning). Därför är skillnaden mellan huvudscenariot och alternativscenariot med oförändrat beteende betydligt mindre år 2040 än i slutet av framskrivningen, år 2100.

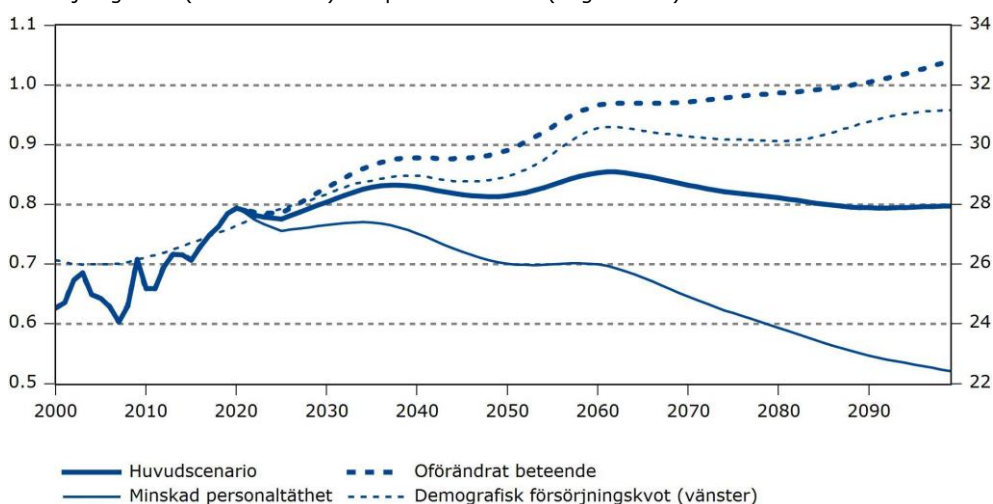


minska fem år under perioden, medan den genomsnittliga utträdesåldern antas öka med fyra år. Något förenklat kan man dock säga att varje år av beteendeförnygring ungefär motsvarar 1 procent lägre offentlig konsumtion som andel av BNP.<sup>33</sup>

I det andra alternativscenariot, med åtstramad välfärd, fortsätter offentlig konsumtion att falla efter 2040 och uppgår till bara drygt 22 procent av BNP år 2100. Med 0,3 procent minskad personaltäthet per år har personaltätheten hunnit minska med ungefär 25 procent till år 2100 jämfört med idag. Rimligheten i ett sådant scenario är svår att bedöma, eftersom det är så långt bort i tiden. Sannolikt kommer teknologisk utveckling möjliggöra att rutinartat arbete i vård, skola, utbildning och allmän offentlig förvaltning i framtiden i viss mån kan tas över av datorer, robotar och andra hjälpmedel. Välfärdssektorn är dock personalintensiv eftersom en stor del av mervärdet i välfärdstjänsterna finns inbäddad i själva mötet mellan tjänsteutövare och brukare. På samma sätt som ett café skulle förlora en del av sitt mervärde med bara kaffeautomater, kan man tänka sig att det inte ligger i medborgarnas intresse att i alltför stor grad ”automatisera” välfärdstjänster såsom skola och äldreomsorg.

### Diagram 26 Offentlig konsumtion och demografisk försörjningskvot

Försörjningskvot (vänster skala) och procent av BNP (höger skala)



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### ÅLDERSPENSIONSSYSTEMET ÖVERFINANSIERAT PÅ LÅNG SIKT

Med oförändrat regelverk skulle ålderspensionssystemet (ÅP-systemet) uppnå ett positivt och tilltagande avgiftsnetto framöver, enligt beräkningar baserade på Pensionsmyndighetens pensionsmodell. Det primära finansiella sparandet i ÅP-systemet, som ungefär motsvarar avgiftsnettot, skulle nå 0,8 procent av BNP 2050 och över 1 procent under 2080-talet. Det positiva primära sparandet skulle bidra till att den finansiella förmögenheten i pensionssystemet ökar. Ett oförändrat regelverk i kombination med antagandet om en totalavkastning på 4,5 procent skulle innebära att nettoförmögenheten i systemet växer till över 100 procent av BNP till år 2100. Samtidigt skulle det finansiella sparandet i systemet öka till över 4 procent av BNP år 2100.

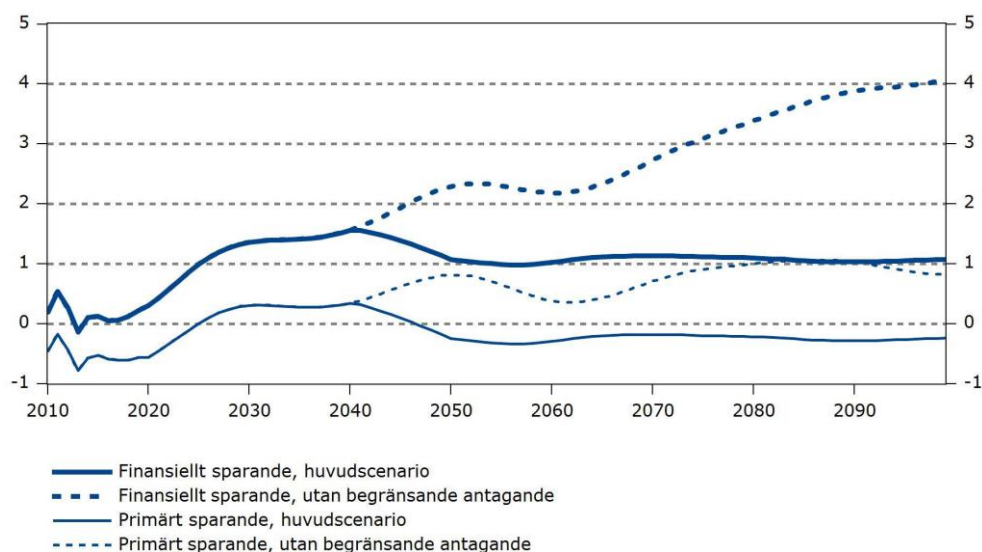
<sup>33</sup> I föregående års hållbarhetsrapport ingår alternativscenarier i vilka beteendeförändringarna studeras separat vad gäller arbetsmarknad och behovet av välfärdstjänster. Scenarierna visar att ungefär två tredjedelar av skillnaden i offentlig konsumtion med och utan beteendeförändringar kan hänföras till behovsminskningen av välfärdstjänster och en tredjedel till BNP-effekten som följer av det ökade arbetsutbudet.

Att ÅP-systemet skulle utvecklas på detta sätt och ackumulera en så omfattande finansiell förmögenhet framstår som orealistiskt. I framskrivningarna efter 2040 antas därför att utbetalningarna från ÅP-systemet anpassas så att nettoförmögenheten i systemet hålls konstant som andel av BNP. Implicit antas med andra ord att en ”gas” införs i ÅP-systemet efter 2040, så att överskott används till att höja pensionerna. Detta kan liknas vid det förslag som framkom i 2004 års utredning om utdelning av överskott i ålderspensionssystemet.<sup>34</sup> Förslaget innebar att då balanstalet når 1,1 (dvs. då tillgångarna i systemet överstiger skulderna med 10 procent) delas överskott ut i form av löpande utbetalningar till befintliga pensionärer och ökade pensionsbehållningar till framtida pensionärer.

Antagandet om konstant nettoförmögenhet som andel av BNP i ÅP-systemet efter 2040 innebär att det primära sparandet i genomsnitt är ca 1 procent av BNP lägre jämfört med en framskrivning utan detta antagande. För det finansiella sparandet i ÅP-systemet är motsvarande skillnad i genomsnitt 1,8 procentenheter (se Diagram 27). Den finansiella nettoställningen i ÅP-systemet permanentas på knappt 40 procent av BNP i stället för att nå över 100 procent utan det begränsande antagandet.

**Diagram 27 Finansiellt sparande i ålderspensionssystemet**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

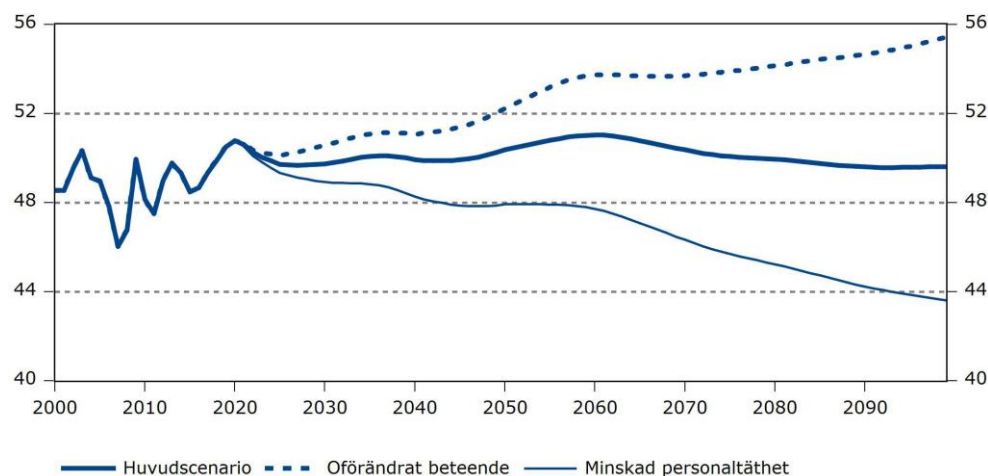
### HUVUDSCENARIOT OHÅLLBART ÄVEN PÅ DEN LÄNGRE TIDSHORISONTEN

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen i huvudscenariot innebär att de primära utgifterna i offentlig sektor totalt sett når sin topp omkring år 2060, ca 51 procent av BNP, och därefter faller till strax under 50 procent av BNP år 2100. De primära utgifterna förutom offentlig konsumtion är i stort sett konstanta som andel av BNP i framskrivningen bortom 2040. I alternativscenariot med oförändrat beteende är utgiftskvoten i stället drygt 55 procent år 2100, medan den bara blir 43,5 procent i det alternativscenariot med minskad personaltäthet (se Diagram 28).

<sup>34</sup> Se SOU 2004:105, ”Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet”.

**Diagram 28 Primära utgifter i offentlig sektor**

Procent av BNP

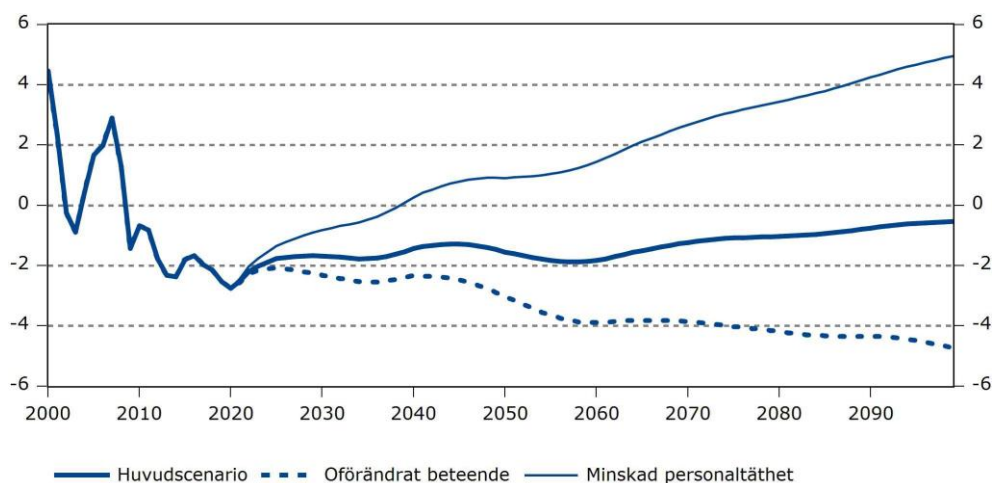


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Vid oförändrade skatter innebär utgiftsutvecklingen i huvudscenariot att underskottet som råder 2040 ökar något till 2060 för att därefter minska. I takt med att utgiftskvoten börjar falla, reduceras det primära underskottet och uppgår år 2100 till en halv procent av BNP (se Diagram 29). Det långvariga underskottet gör samtidigt att den offentliga skulden fortsätter växa, vilket leder till stigande ränteutgifter och ett ännu större underskott i de offentliga finanserna när ränteutgifterna beaktas. Skulldynamiken som pågår fram till 2040 fortsätter med andra ord. Nettoförmögenheten, som hunnit bli negativ redan 2040 i huvudscenariot, uppgår till -108 procent av BNP år 2100.

**Diagram 29 Primärt sparande i offentlig sektor vid oförändrade skatter**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 6.2 Framskrivningar med justerade skatter

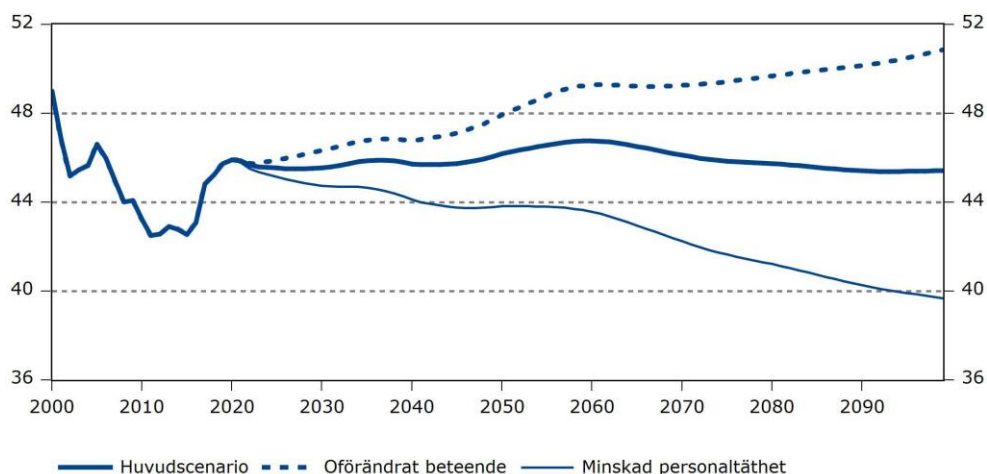
### SKATTEKVOTEN STABIL EFTER 2040

I föregående kapitel noterades att skatterna skulle behöva höjas med nästan 3 procent av BNP till 2040, dvs. till nästan 46 procent, för att finansiera ett bibehållet åtagande och samtidigt hålla de offentliga finanserna i balans. Budskapet förändras inte i någon större grad av att analys horisonten förlängs till år 2100. Med villkoret att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska vara noll varje år, rör sig skattekvoten mellan 45,5 och 46,5 procent i huvudscenariot 2040–2100 (se Diagram 30). Detta innebär i stort sett att om de offentliga finanserna är i balans 2040, kan oförändrade skatter finansiera ett bibehållet åtagande därefter.

I alternativscenariot med oförändrat beteende måste skatterna höjas ytterligare efter 2040 för att finansiera den fortsatta utgiftsökningen. År 2100 överstiger skattekvoten 51 procent, vilket är 8 procentenheter högre än 2016. Om däremot minskningen i personaltätheten i det andra alternativscenariot får råda ända till 2100 kan skattekvoten successivt sänkas till 40 procent.

**Diagram 30 Skattekvot vid justerade skatter**

Skatter och avgifter som procent av BNP



Anm: I de balanserade scenarierna justeras skatterna så att det finansiella sparandet i offentlig sektor är noll varje år i framskrivningarna.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### DEN FINANSIELLA NETTOFÖRMÖGENHETEN STABILISERAS

I framskrivningarna med justerade skatter är den finansiella nettoförmögenheten i stort sett konstant över tiden. Här är skillnaderna små mellan huvudscenariot och de två alternativscenarierna eftersom det varken uppstår några överskott eller underskott som ger avtryck på nettoställningen.

Den finansiella nettoförmögenheten konvergerar till ca 20 procent av BNP i slutet av framskrivningen och avspeglar ett teoretiskt samband mellan finansiellt sparande, BNP-tillväxt och finansiell nettoförmögenhet. Sambandet innebär att nettoförmögenheten på lång sikt stabiliserar sig som andel av BNP på nivån för det finansiella spa-

randet dividerad med tillväxttakten i BNP (en förutsättning för att sambandet ska råda är att det finansiella sparandet stabiliserar sig på en given nivå på lång sikt).<sup>35</sup> Eftersom de finansiella tillgångarna stiger i värde i framskrivningen behöver dock detta tas hänsyn till kalkylen. Nettoförmögenheten på lång sikt blir då summan av det finansiella sparandet och värdeökningen dividerat med BNP:s tillväxttakt.<sup>36</sup> I huvudscenariot är tillväxten i BNP (i löpande pris) i genomsnitt 4,2 procent per år, medan de årliga värdeökningarna på de finansiella tillgångarna motsvarar knappt 0,8 procent av BNP. Givet att det finansiella sparandet hålls på noll, ger detta en finansiell nettoförmögenhet som konvergerar till knappt 20 procent av BNP.

## 6.3 Hållbarhetsindikatorer

Detta avsnitt belyser två indikatorer för att utvärdera den rent finansiella hållbarheten på lång sikt: den så kallade S2-indikatorn och en indikator som vi här kallar S2+. S2-indikatorn redovisas av regeringen varje år i samband med vårpropositionen. En uppdaterad beräkning redovisas även i budgetpropositionen varje år. EU-kommissionen använder S2-indikatorn i sina hållbarhetsbedömningar av medlemsländernas offentliga finanser i den hållbarhetsrapport som publiceras vart tredje år.

### S2-INDIKATORN

S2-indikatorn anger storleken på den omedelbara och permanenta åtstramning i de offentliga som behövs för att uppnå långsiktig hållbarhet (se fördjupningsruta nedan för en närmre beskrivning av S2-indikatorn). Med långsiktig hållbarhet avses att den intertemporala budgetrestriktionen ska uppfyllas. Den intertemporala budgetrestriktionen innebär att summan av de nuvärdesdiskonterade framtida offentliga inkomster och eventuell finansiell nettoförmögenhet ska kunna finansiera de nuvärdesdiskonterade framtida offentliga utgifterna. S2-indikatorn anger omfattningen på den åtstramning som behövs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska uppfyllas. S2-indikatorn uttrycks i procent av BNP, så att ett indikatorvärde på t ex 2 innebär att de offentliga finanserna behöver stramas åt med 2 procent av BNP (utgiftsminskningar eller skattehöjningar) omedelbart för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. S2-indikatorn kan även anta negativa värden, vilket innebär att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara trots vissa utgiftsökningar eller skattesänkningar.

Tabell 4 ger en översikt över S2-indikatorn i de fyra scenarierna som studeras i rapporten: huvudscenariot, de två alternativscenarierna samt fördjupningsscenarioet från kapitel 5 med förbättrad integration av invandrare på arbetsmarknaden. Indikatorberäkningarna baseras på framskrivningar med oförändrade skatter. I huvudscenariot är S2-indikatorn 0,7 vilket betyder att de offentliga finanserna behöver förstärkas omedelbart och permanent med 0,7 procent av BNP för att långsiktig hållbarhet ska uppnås.

S2-indikatorn kan delas in i tre deltermer. Den första termen (1) anger ökningen av det offentliga sparandet som behövs för att täcka utgifter för den offentliga nettoskul-

---

<sup>35</sup> Om det finansiella sparandet på lång sikt till exempel är 1 procent av BNP och tillväxttakten för nominell BNP är 4 procent, når den finansiella nettoförmögenheten på lång sikt  $1/4 = 0,25 = 25$  procent av BNP.

<sup>36</sup> Om värdeökningen på tillgångarna t ex motsvarar 1 procent av BNP per år samtidigt som det finansiella sparandet är 1 procent av BNP, blir nettoförmögenheten vid 4 procents tillväxt i nominell BNP på lång sikt  $(1 + 1) / 4 = 0,50 = 50$  procent av BNP.

den som råder i början av framskrivningsperioden. Eftersom nettoskulden i nuläget är negativ (den finansiella nettoförmögenheten är positiv) och kapitalinkomsterna i offentlig sektor överstiger ränteutgifterna, behöver inte sparandet förstärkas av denna anledning.

Den andra termen (2) består av den förstärkning av sparandet som behövs för att möta primära underskott under framskrivningsperioden till år 2100. Termen skiljer sig mellan respektive scenario beroende på hur de offentliga utgifterna utvecklas; ju större ökning av utgifterna desto större blir denna term. I huvudscenariot är termen 0,3 vilket innebär att bortsett från de andra två effekterna behöver de offentliga finanserna stärkas med 0,3 procent av BNP för att täcka upp för de underskott som råder fram till 2100. Den tredje termen (3) omfattar de underskott som antas råda efter framskrivningsperiodens slut. År 2101 och därefter antas det primära sparandet vara konstant för evigt, på samma nivå som år 2100 i respektive scenario.

**Tabell 4 S2-indikatorn i olika scenarier**

	Huvud-scenario	Oförändrat beteende	Minskad personal-täthet	Förbättrad integration
(1) Ränta på initial nettoskuld	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
(2) Effekt av primära underskott -2100	0,3	0,8	-0,3	0,2
(3) Effekt av primära underskott 2101-	0,4	3,7	-4,0	-0,1
<b>S2 = (1) + (2) + (3)</b>	<b>0,7</b>	<b>4,4</b>	<b>-4,3</b>	<b>0,0</b>
S2+	1,3	6,4	-5,5	0,4

Anm: S2+ är en justerad S2-indikator som tar hänsyn till skattebaseffekter och anger den procentuella förstärkning av det primära sparandet som krävs för att generera en S2-indikator som uppgår till noll med år 2100 som slutår för framskrivningen.

Källa: Konjunkturinstitutet.

I alternativscenariot med oförändrat beteende är S2-indikatorn inte oväntat större än i huvudscenariot, vilket indikerar att de offentliga finanserna är längre från att vara hållbara. Det primära sparandet behöver stärkas omedelbart och permanent med 4,4 procent av BNP, eller med 6,4 procent av BNP enligt den alternativa indikatorn S2+ (se nedan). I detta scenario är det framför allt effekten av underskotten efter 2100 som bidrar till det höga indikatorvärdet. Som framgår av Diagram 29 tidigare i kapitlet ökar det primära underskottet i de offentliga finanserna trendmässigt i detta scenario och uppgår till nästan 5 procent av BNP år 2100.

I alternativscenariot med minskad personaltäthet är S2-indikatorn -4,3 vilket kan tolkas som att det primära sparandet kan försvagas utan att hållbarheten i de offentliga finanserna äventyras. Indikatorvärdet förklaras dock i huvudsak av det höga primära sparandet efter år 2100 (som hålls konstant vid 2100 års nivå på 5 procent av BNP). Detta förklaras i sin tur av den kraftiga minskningen av utgifterna för offentlig konsumtion som sätter fart efter 2060 (se Diagram 26 tidigare i kapitlet). Givet den långa tidshorizonten och den stora osäkerheten i framskrivningarna är det förstås olämpligt att göra skarpa tolkningar av S2-indikatorn vad gäller såväl budgetutrymmen som åtstramningsbehov. Indikatorn är likväl ett användbart verktyg att få en jämförbar bild av hållbarheten i de offentliga finanserna i olika scenarier.

Alternativscenariot med förbättrad integration, som beskrivs i fördjupningsrutan i föregående kapitel, ger en S2-indikator på 0. Detta avspeglar det faktum att de offent-

liga finanserna utvecklas bättre som resultat av de högre skatteintäkterna, i kronor räknat, jämfört med huvudscenariot.

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

S2-indikatorn är en statisk och stilsrad beräkning som utgår från att skattehöjningar kan ske utan att detta påverkar skattebasernas storlek. Det finns dock anledning att tro att skattebaserna skulle förändras vid en kraftig skattehöjning, vilket innebär att skatterna behöver höjas ännu mer än den konstanta höjning som S2-indikatorn visar. Som komplement till den konventionella S2-indikatorn studeras här därför även en andra indikator som tar viss hänsyn till denna effekt.<sup>37</sup>

Den alternativa indikatorn, S2+, är 0,6 procentenheter högre än S2-indikatorn i huvudscenariot. Detta kan tolkas som att S2-indikatorn underskattar behovet av skattehöjningar med 0,6 procent av BNP om man tar hänsyn till effekter på skattebasen vid skattehöjningar. Att S2+ är 1,3 betyder att det skulle behövas en omedelbar skattehöjning på 1,3 procent av BNP i huvudscenariot för att nå långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Långsiktig hållbarhet innebär, både i beräkningen av S2 och S2+, att den intertemporal budgetrestriktionen uppfylls. Detta villkor är mindre strikt än villkoret om att det finansiella sparandet ska vara exakt noll i varje period. I föregående avsnitt noterade vi att det behövs skattehöjningar på ungefär 3 procent av BNP i huvudscenariot för att finansiera ett bibehållet åtagande och hålla det finansiella sparandet på noll. Att åtstramningsbehovet är mindre enligt S2-indikatorn och S2+ beror på att det intertemporal budgetvillkoret är förenligt med avtagande nettoförmögenhet, så länge denna stabiliseras på lång sikt. Till skillnad från framskrivningarna med justerade skatter i föregående avsnitt sjunker nettoförmögenheten efterhand till noll i kalkylen av S2+ (jämfört med ca 20 procent av BNP vid justerade skatter).

### S2-INDIKATORN BÖR TOLKAS MED FÖRSIKTIGHET

S2-indikatorn är ett mått som används för att bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Indikatorn har tagits fram av Europeiska kommissionen som ett mått på avvikelser från långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Indikatorn anger den permanenta årliga förstärkning av det primära finansiella sparandet i offentlig sektor, som andel av BNP, som krävs för att den intertemporal budgetrestriktionen ska vara uppfylld. S2-indikatorn kan härledas från följande intertemporal budgetrestriktion:

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

där  $d_0$  anger offentlig nettoskuld i nuläget,  $pb_t$  är offentliga sektorns primära sparande år  $t$  och  $S2$  är själva S2-indikatorn. Alla dessa uttrycks som andel av BNP. Den tillväxtjusterade räntan anges med  $r$  och utgörs approximativt av nominell ränta minus nominell BNP-tillväxt (i ovanstående uttryck antas den tillväxtjuste-

<sup>37</sup> I beräkningen av S2+ tas hänsyn till att hushållens finansiella förmögenhet antas bli lägre vid skattehöjningar. Detta leder till att skatteinkomsterna från kapitalinkomstbeskattning blir lägre. Effekter på arbetsutbudet tas inte hänsyn till i beräkningen av S2+.

rade räntan vara konstant över tiden). Tidsskalan ( $t$ ) är normaliserad så att  $t = 0$  i utgångsläget.<sup>38</sup>

Uttrycket innebär att det diskonterade värdet av alla framtida finansiella sparanden ska vara lika stort som den initiala nettoskulden. En S2-indikator som är noll indikerar att villkoret är uppfyllt utan att det krävs någon permanent justering av det primära finansiella sparandet som andel av BNP. En positiv S2-indikator visar att det framtida primära sparandet som andel av BNP måste förstärkas permanent i motsvarande grad för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfyllt. Med vissa förenklade antaganden kan S2-indikatorn härledas från ovanstående budgetrestriktion och uttryckas enligt följande:

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

Den första komponenten (1) i det högra ledet av uttrycket anger hur stort det årliga primära finansiella sparandet måste vara för att balansera ränteflödet från nettoskulden under basåret. Ju större nettoskulden är och ju högre den tillväxtjusterade räntan är, desto större är bidraget till S2-indikatorn. Den andra komponenten (2) anger bidraget från det primära finansiella sparandet från basåret till och med slutåret i framskrivningen. Ju större primärt finansiellt sparande desto lägre S2-indikator. Den sista komponenten (3) mäter bidraget till S2 från det primära finansiella sparandet bortom slutåret i framskrivningarna. Olika antaganden kan göras för det primära sparandet efter slutåret. I denna rapport antas sparandet vara på samma nivå år 2100 och framåt. Ju större det primära finansiella sparandet är, desto lägre S2-värde.

Tolkningen av S2-indikatorn bör ske med försiktighet. S2-indikatorn kan t ex vara nära noll trots stora budgetunderskott i närtid, om dessa vägs upp av budgetöverskott längre fram. Framskrivningen av de offentliga finanserna långt fram i tiden är dock förknippade med mycket stor osäkerhet. Likaså kan S2-indikatorn vara hög – och således indikera behov på budgettätstramning – trots att de offentliga finanserna i allt väsentligt är balanserade i närtid. Detta kan t ex ske om utgifterna tilltar sent i framskrivningen. Eftersom effekter som uppstår långt fram i framskrivningen tenderar ha stor inverkan på S2-indikatorn, men samtidigt är förknippade med mycket stor osäkerhet, är S2-indikatorn generellt olämplig som finanspolitiskt beslutsunderlag. Då kan analyser på kortare sikt, som studerar samspelet mellan inkomster, utgifter, finansiellt sparande och den finansiella ställningen i offentlig sektor vara mer betydande och lämpligare som beslutsunderlag.

## PÅTAGLIGA SKILLNADER MELLAN REGERINGENS OCH KI:S BEDÖMNINGAR

Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna utvärderas av regeringen varje år i samband med publiceringen av vårpropositionen. En uppdaterad bedömning görs

<sup>38</sup> För en fullständig härledning av S2-indikatorn, se Konjunkturinstitutet (2014), "Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande? Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", *Specialstudie 39*.



i budgetpropositionen.<sup>39</sup> Även Europeiska kommissionen utvärderar hållbarheten i de svenska offentliga finanserna. Detta sker vart tredje år i samband med att EU-ländernas offentliga finanser granskas. I den senaste rapporten, som publicerades i januari 2016, ger kommissionen Sverige en S2-indikator på 2,3 i sitt basscenario. Detta placerar Sverige på plats 12 bland de 26 EU-länder som ingår i rapporten vad gäller S2-indikatorvärdet.<sup>40</sup>

I regeringens bedömning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna ingår en rad olika scenarier. I huvudscenariot, som kännetecknas av oförändrat beteende, bibehållen personaltäthet och bibehållen ersättningsgrad i transfereringssystemen är S2-indikatorn -1,1. I motsvarande scenario i denna rapport (alternativscenariot ”oförändrat beteende”) är S2-indikatorn 4,4. Trots flera gemensamma antaganden är alltså skillnaden i bedömning stor mellan regeringen och Konjunkturinstitutet (KI). Förklaringen ligger delvis i att förutsättningarna har förändrats sedan regeringen gjorde sin bedömning under våren 2015. Enligt KI:s beräkningar har S2-indikatorn ökat (försämrats) med drygt 1 procentenhet från i fjol, i scenariot med oförändrat beteende.

**Tabell 5 S2-indikatorn enligt regeringen och Konjunkturinstitutet**

	Våp 2015	KI 2015	KI 2016
Oförändrat beteende	-1,1	3,3	4,4
Högre utträdesålder	-2,4	2,6	..
Förbättrad hälsa	-4,2	1,1	..
Högre utträdesålder och förbättrad hälsa	..	0,4	0,7
Förbättrad integration	-1,6	..	0,0

Anm: Med Våp 2015 avses regeringens bedömning i den ekonomiska vårpropositionen 2015. I 2016 års rapport studerar inte KI effekterna av högre utträdesålder och förbättrad hälsa separat. KI studerar effekten av förbättrad integration, men detta görs utifrån huvudscenariots antaganden om högre utträdesålder och förbättrad hälsa och är således inte jämförbart med regeringens motsvarighet.

Källor: 2015 års ekonomiska vårpropositionen (2014/15:100) och Konjunkturinstitutet.

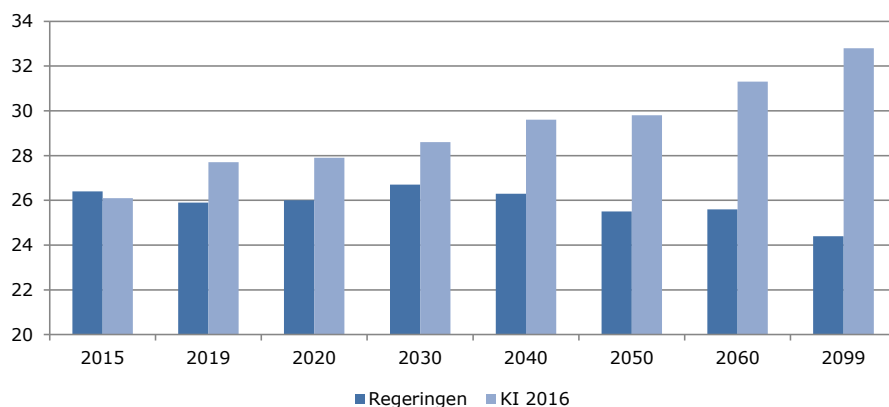
Den viktigaste förklaringsfaktorn till skillnaden mellan bedömningarna härrör från framskrivningen av offentlig konsumtion. Skillnaden är 2 procentenheter redan 2020, vilket i huvudsak förklaras av KI:s färskare och kraftigt uppreviderade prognos över offentlig konsumtion de kommande åren (se fördjupningsruta, avsnitt 4.4). Skillnaden växer dock med tiden och år 2050 är den över 4 procentenheter och 2099 över 8 procentenheter (se Diagram 31). Detta gör att de primära utgifterna år 2099 är lägre i motsvarande grad i regeringens beräkningar. Som resultat av detta är det primära sparandet år 6,5 procentenheter högre 2099 i regeringens beräkningar jämfört med KI:s beräkningar (skillnaderna i bedömningen av de primära inkomsterna är ca 2,5 procent av BNP).

<sup>39</sup> Se 2015 års ekonomiska vårproposition (2014/15:100), kapitel 11 och tillhörande promemoria, ”Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet 2015”. I budgetpropositionen för 2016 (2015/16:1) behandlas finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i avsnitt 5.5. S2-indikatorn justerades då till -1,0.

<sup>40</sup> I kommissionens basscenario minskar behovet av välfärdstjänster bland äldre i något långsammare takt än i huvudscenariot för denna rapport. Någon ökning av utträdesåldern från arbetsmarknaden antas inte.

### Diagram 31 Offentlig konsumtion enligt regeringen och Konjunkturinstitutet

Procent av BNP



Anm: Diagrammet visar offentlig konsumtion vid oförändrat beteende. Regeringens värden avser beräkningar redovisade i promemorian "Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet 2015".

Källor: Regeringskansliet och Konjunkturinstitutet.

Den växande skillnaden i framskrivningarna av offentlig konsumtion i regeringens och KI:s framskrivningar uppstår trots det gemensamma antagandet om bibehållen personaltäthet i välfärdstjänsterna och trots en i princip likvärdig metod för beräkningen av kostnaderna per brukare för välfärdstjänster. Dessutom är antagandena om BNP-tillväxt och löneutveckling likvärdiga.

Divergensen uppstår som resultat av en till synes subtil skillnad i antaganden. KI antar att *alla produktionskostnader* för offentlig konsumtion ökar lika snabbt som personalkostnaderna. Detta är innebörden av antagandet om konstanta kostnadsandelar (dvs. konstanta lönekostnader som andel av de totala kostnaderna för offentlig konsumtion), vilket stämmer väl överens med utfall i nationalräkenskaperna 1980–2014. Eftersom priserna för insatsvaror antas öka långsammare än lönerna så stiger mängden insatsvaror per arbetstimme över tiden, vilket ger upphov till en ökande volym offentlig konsumtion per brukare enligt nationalräkenskaperna. Regeringens beräkningar grundar sig inte på antagandet om konstanta kostnadsandelar utan på att mängden insatsvaror per arbetstimme är konstant över tiden. Detta leder till att de totala kostnaderna för offentlig konsumtion växer långsammare än lönekostnaderna i regeringens framskrivningsmetod. På så vis växer utgifterna för offentlig konsumtion långsammare än BNP i löpande pris vid oförändrad demografi – och utgör därmed en sjunkande andel av BNP. Med KI:s antaganden förblir offentlig konsumtion konstant som andel av BNP vid konstant demografi, medan den avtar med regeringens metod. Eftersom priserna på insatsvaror antas växa långsammare än lönerna innebär också regeringens antagande att kostnaderna för insatsvaror blir försvinnande liten på lång sikt.

## 7 Slutsatser

Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna innebär att framtida inkomster och utgifter balanserar varandra och att den offentliga finansiella nettoförmögenheten stabiliserar sig på lång sikt.

### **OFÖRÄNDRADE SKATTER KLARAR INTE FINANSIERA BIBEHÅLLET ÅTAGANDE**

De offentliga finanserna är inte långsiktigt hållbara i rapportens huvudscenario. Med andra ord, ett bibehållet offentligt åtagande kan på lång sikt inte upprätthållas med dagens skattesatser. Förklaringen till detta är dels det strukturella underskottet i de offentliga finanserna som råder i utgångsläget, dels den stigande demografiska försörjningskvoten framöver, med en stigande andel äldre i befolkningen som ger upphov till ökade utgifter för välfärdstjänster. Under de närmaste åren stiger utgifterna för offentlig konsumtion kraftigt till följd flyktinginvandringen. Dessa utgifter antas dock i huvudsak vara temporära.

I huvudscenariot växer underskottet i de offentliga finanserna till 3 procent av BNP år 2040. Detta leder till att den finansiella nettoförmögenheten förbyts till en *nettoskuld* på 16 procent av BNP 2040. Scenariot uppfyller således inte kriteriet om oförändrat nettoförmögenhet i offentlig sektor, varken till 2040 eller till 2100. Inte heller kriteriet om den intertemporala budgetrestriktionen uppfylls, vilket indikeras av den positiva, om än låga, S2-indikatoren för huvudscenariot.

Rapporten innehåller två alternativscenarier vid sidan av huvudscenariot. På så vis kan vi utvärdera känsligheten för olika antaganden i framskrivningarna i huvudscenariot. Det första alternativscenariot utgår från *oförändrat beteende*. Detta innebär att den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden och andra arbetsmarknadsbeteenden antas vara oförändrade över tiden. Det innebär också att behovet av välfärdstjänster antas vara konstant över tiden i respektive åldersgrupp. Någon ”beteendeförnyring” antas med andra ord inte ske bland äldre i dessa båda avseenden. Eftersom BNP är lägre och behovet av välfärdstjänster är större i detta scenario jämfört med huvudscenariot utvecklas de offentliga finanserna på ett än mer ohållbart sätt jämfört med huvudscenariot. Med oförändrade skatter uppgår det finansiella sparandet till -4,4 procent av BNP år 2040.

I det andra alternativscenariot byts antagandet om konstant personaltäthet i välfärdstjänsterna ut mot ett antagande om successivt minskad personaltäthet. I scenariot antas att personaltätheten minskar med 0,3 procent per år. På 25 års sikt innebär detta en minskad personaltäthet med drygt 7 procent. Denna åtstramning räcker inte för att begränsa offentlig konsumtion 2040 till dagens nivå. För detta skulle åtstramningen behöva vara dubbelt så stor. Underskottet vid oförändrade skatter är dock endast en halv procent av BNP 2040 i detta scenario. Till skillnad från huvudscenariot och alternativscenariot med oförändrat beteende är den finansiella nettoförmögenheten fortfarande positiv, om än lägre än i utgångsläget. Utvecklingen till 2040 i detta scenario kan därmed betraktas som hållbar.

### **SKATTERNA PÅ 2006 ÅRS NIVÅ 2040?**

För att nyansera hållbarhetsbedömningen görs i denna rapport simuleringar med skattehöjningar som gör att det finansiella sparandet i offentlig sektor summerar till noll i varje period i framskrivningen. Dessa simuleringar är med andra ord likvärdiga med

att ett balansmål för de offentliga finanserna upprätthålls med exakthet varje år. Att de offentliga finanserna skulle balansera så precis är i sig inte fullt realistiskt, eller ens önskvärt, men simuleringarna visar storleksomfattningen på skattehöjningarna som behövs för att finansiera ett bibehållet åtagande – och när i tiden som finansieringsbehoven uppstår. Denna information går inte att utläsa ur S2-indikatorn. En positiv S2-indikator kan vara resultatet av ett negativt sparande i utgångsläget eller ett underskott som uppstår i slutet av framskrivningsperioden, kanske 80 år framåt i tiden.

Simuleringen med justerade skatter visar att skattekvoten – skatter och avgifter i offentlig sektor som andel av BNP – behöver öka med 2,6 procent till 2040 i huvudskenariot för att balansera inkomster och utgifter vid ett bibehållet offentligt åtagande. Siffran är högre än S2-indikatorn, men detta hållbarhetskriterium är dels striktare (i meningen att den offentliga nettoförmögenheten hålls oförändrad) och gäller en kortare tidshorisont (2040 i stället för oändligheten). Skattehöjningen sker succesivt i framskrivningen, med ca 1,7 procent av BNP direkt (2017) för att eliminera det underskott som råder i dagsläget i de offentliga finanserna, och med ytterligare en knapp procent av BNP i takt med att utgifterna för offentlig konsumtion ökar när den demografiska försörjningskvoten ökar. Höjningen av skatterna innebär att skattekvoten 2040 är ungefär densamma som 2006, ca 46 procent.

#### **STÖRRE SKATTEHÖJNINGAR OM "GAMLA MÖNSTER" BESTÅR**

Alternativscenariot med oförändrat beteende illustrerar vad den offentligfinansiella merkostnaden är att ha kvar samma genomsnittliga pensionsålder i framtiden som idag och samtidigt ha oförändrade brukarmönster vad gäller välfärdstjänster. I alternativscenariot är behovet av skattehöjningar ungefär 1 procent av BNP i högre till 2040 jämfört med huvudskenariot. På längre sikt är kostnaden ungefär 1 procent av BNP för varje år av utebliven beteendeförnyring. Annorlunda uttryckt, varje år av beteendeförnyring besparar skattebetalarna 1 procentenhet i skattehöjningar i framtiden. På drygt 80 års sikt rör sig detta om hela 5 procent av BNP i skattehöjningar.

#### **OBALANSERNA HANTERBARA**

Analysen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna syftar i första hand till att upptäcka potentiella obalanser i ett tidigt skede. Obalanser, i form av till exempel allt för generösa pensionssystem eller andra underfinansierade rättighetsbaserade förmåner, tenderar att vara politiskt mer svårbehandlade ju längre gångna de är. Hållbarhetsanalyser kan i bästa fall bidra till att obalanser hanteras innan de inträffar.

Analysen i denna rapport visar att det uppstår ett ökat kostnadstryck de kommande 25 åren, till 2040, vilket förklaras av att andelen äldre stiger och därmed driver upp det totala behovet av välfärdstjänster, framför allt äldreomsorg. Omkring 2040 planar försörjningskvoten ut. Den stiger förvisso återigen i mitten av 2050-talet, men så långt bort i framskrivningen tilltar också osäkerheten i den demografiska prognosen. Slutsatser om skeenden bortom 2040 därför ska dras med tilltagande grad av försiktighet.

För att hålla de offentliga finanserna i långsiktig balans är ett balansmål för de offentliga finanserna ett tillräckligt men inte nödvändigt villkor. I perioder av relativt högt utgiftstryck kan det vara rimligt att tillåta tillfälliga underskott i de offentliga finanserna, givet att dessa kompenseras av överskott i perioder av relativt lågt utgiftstryck. På så sätt kan skatterna hållas på en jämnare nivå, vilket gör att samhällsekonomiska effektivitetsförluster och negativa fördelningseffekter mellan generationer av volatil

beskattning kan minimeras. Eftersom det, åtminstone i huvudscenariot, rör sig om en mer eller mindre *permanent* utgiftsökning är det dock tveksamt om en lånefinansiering av det kommande utgiftstrycket är en framkomlig väg. Det vore att övervältra det permanent ökade finansieringsbehovet på framtida generationer. Successiva skattehöjningar som finansierar de utgiftsökningar som efterhand uppstår är ett sätt att hålla de offentliga finanserna i balans, samtidigt som oavsiktlig resursomfördelning mellan generationer undviks.

Analysen i denna rapport utgår från ett bibehållet offentligt åtagande och studerar huruvida nuvarande skattesystem kan finansiera detta åtagande i framtiden – eller vilka skattehöjningar som behövs för att finansieringen ska vara tillräcklig. Anpassning till långsiktig hållbarhet av de offentliga finanserna kan förstås även ske genom att utgifterna anpassas till ett oförändrat skattesystem. Utgiftsminskningarna är då i samma storleksordning som de skattehöjningar som studeras. I perioder av särskilt snabbt stigande behov av välfärdstjänster är det inte otänkbart att det möts av en kombination av höjda skatter och sänkt ambitionsnivå i det offentliga åtagandet.

#### **STABIL NETTOFÖRMÖGENHET RIMLIGT HÅLLBARHETSKRITERIUM**

De offentliga finanserna kan ses som långsiktigt hållbara om den finansiella nettoförmögenheten (eller nettoskulden) i offentlig sektor hålls oförändrad på sin nuvarande nivå som andel av BNP. Kriteriet uppfylls om det finansiella sparandet är noll varje period samtidigt som värdeförändringarna på de finansiella tillgångarna är stora nog att motverka den tillväxteffekt som urholkar förmögenheten som andel av BNP. Detta kriterium är striktare än kriteriet som ligger till grund för S2-indikatorn, att den intertemporal budgetrestriktionen ska vara uppfylld. En S2-indikator på noll är konsistent med att nettoförmögenheten på lång sikt stabiliserar sig på en godtyckligt låg (negativ) nivå som andel av BNP, så länge den just stabiliserar sig på lång sikt.

Hållbarhetskriteriet om oförändrat finansiell nettoförmögenhet kan tillämpas på både kort och lång (oändlig tidshorisont) och är relativt lättbegripligt. Kriteriet är dock inte helt oproblemiskt. Dels är beräkningen av den framtida nettoförmögenheten känslig för vilka antaganden som görs om värdeförändringar. Dels ligger utvecklingen av nettoförmögenheten delvis utanför politisk kontroll, eftersom stora och plötsliga förändringar kan ske i marknadsvärdet av delar av tillgångsinnehavet. Dessa egenskaper innebär i princip att de offentliga finanserna alltid kan bedömas som långsiktigt hållbara om antagandena om värdeutvecklingen på de finansiella tillgångarna är tillräckligt optimistiska. Att studera utvecklingen i den finansiella nettoförmögenheten på kortare sikt kan också leda till förhastade slutsatser om att den förda finanspolitiken har varit för stram eller expansiv, när nettoförmögenheten kanske i själva verket har förändrats till följd av utvecklingen på aktiemarknaden. Trots dessa begränsningar är den finansiella nettoförmögenheten lämpligare att studera än den offentliga bruttoskulden (den så kallade *Maastrichtskulden*) i hållbarhetsbedömningar. Bruttoskulden kan öka utan att detta försämrar den finansiella nettoförmögenheten (vid till exempel vidareutlåning). Bruttoskulden kan också hållas oförändrat trots upprepade budgetunderskott om underskotten finansieras med hjälp av avyttring av finansiella tillgångar. Den finansiella nettoförmögenheten ger därför en tydligare och mer fullständig bild av den finansiella ställningen i offentlig sektor än bruttoskulden.

# Appendix 1. Fördjupad beskrivning av det makroekonomiska scenariot

I beräkningarna för de offentliga finanserna i de långsiktiga scenarierna används flera av Konjunkturinstitutets modeller: KAMEL för framskrivning av arbetsmarknadsvariabler, DEMOG för framskrivning av demografiskt betingad offentlig konsumtion, KAVEL för makrosenariot och FIMO för utvecklingen av de offentliga finanserna och det finansiella sparandet i ekonomins övriga sektorer. I detta appendix beskrivs makromodellen KAVEL i korthet. För en beskrivning av de övriga modellerna, se 2014 års hållbarhetsrapport.<sup>41</sup>

KAVEL används för att utarbeta inbördes konsistenta framskrivningar av långsiktiga makroekonomiska scenarier. Modellen är en enkel makroekonomisk modell utan beteendeeffekter, där utbud och efterfrågan bestäms av den demografiska utvecklingen och exogena antaganden för produktivitetstillväxten. Alla beräkningar görs i både löpande och fast pris. BNP i fast pris beräknas som ett kedjeindex baserat på försörjningsbalansens fyra efterfrågekomponenter och import.

## **EFTERFRÅGANS UTVECKLING BESTÄMS AV DEMOGRAFIN**

Hushållens konsumtion växer med hela befolkningen samt en konstant standardökning som speglar produktivitetstillväxten i hela ekonomin. Hushållens konsumtion per capita stiger därmed över tiden. Offentlig konsumtion växer i olika takt i de olika scenarierna. De olika tillväxttakterna för offentlig konsumtion gör att hushållens konsumtion som andel av BNP utvecklas olika i scenarierna.

Investeringar bestäms så att kapitalstocken i löpande pris växer i samma takt som BNP i löpande pris, vilket ger en konstant kapitalkvot (kapitalstock i relation till BNP). Eftersom arbetade timmar är exogent bestämda av demografin och nominellt förädlingsvärde per arbetad timme ökar i konstant takt, är hela banan för BNP i löpande pris känd på förhand. Med hjälp av en deprecieringsfaktor för kapitalstocken som beaktar förslitning av kapital och relativprisförändringar kan nödvändiga investeringar i löpande pris beräknas så att kapitalkvoten är konstant.

Varje efterfrågekomponent genererar import och inhemskt förädlingsvärde enligt fasta input-output-koefficienter. Importinnehållet i efterfrågekomponenterna är kalibrerat med utgångspunkt från nationalräkenskaperna för 2014, men proportionellt uppräknat för att ge samma prognos för total import 2020 som i prognosen från *Konjunkturläget* december 2015 (se tabell 6).

Efterfrågan på konsumtion och investeringar bestämmer tillsammans med importkoefficienterna den mängd arbetskraft som sysselsätts med att producera export. Exporten är alltså residualen som klarerar utbud och efterfrågan. På riktigt lång sikt är det rimligt att nettoexporten, justerad för transfereringar till och från utlandet går mot noll i en enkel modell. I modellen antas underförstått att EU-avgift och internationellt bistånd framöver ligger kvar på ca 1 procent av BNP, vilket motiverar en positiv nettoexport. Tillväxten i hushållens konsumtion per capita (standardförbättringen) ka-

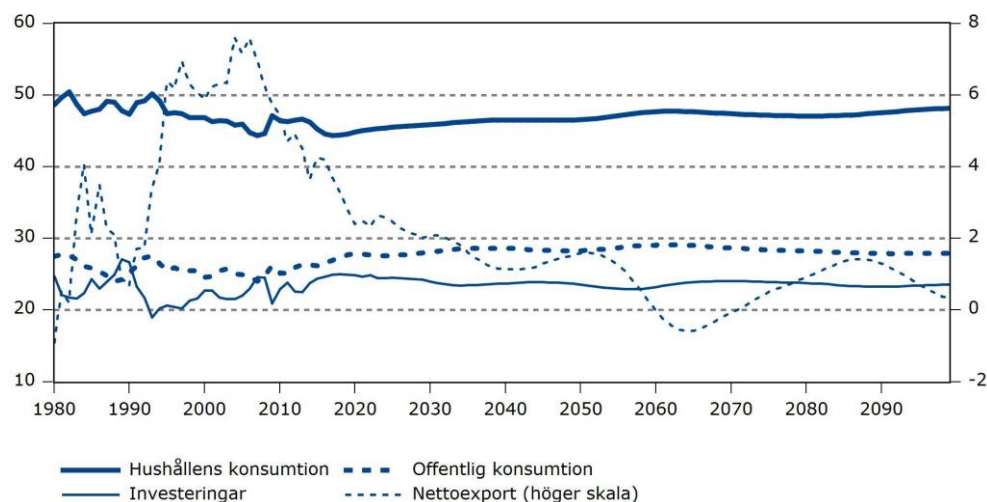
---

<sup>41</sup> För en utförligare beskrivning av dessa modeller, se Konjunkturinstitutet (2014), "Är ett bibehållt åtagande ett hållbart åtagande? Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", *Specialstudie 39*.

libreras därför så att nettoexporten närmar sig en procent av BNP på lång sikt (se Diagram 32).

**Diagram 32 Försörjningsbalans**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### PRISUTVECKLINGEN AVSPEGLAR PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN

Produktivitetsnivån (arbetsproduktiviteten) och kapitalintensiteten antas vara densamma i de fyra fiktiva branscherna som svarar för produktionen av hushållens konsumtion, investeringar, offentlig konsumtion och export. Däremot antas tillväxten i total faktorproduktivitet (TFP) vara olika, till exempel lägre TFP-tillväxt i produktionen av offentlig konsumtion. Den lägre TFP-tillväxten, och därmed arbetsproduktivitets-tillväxten, avspeglas i högre prisutveckling.

Skillnaden i produktivitetstillväxt mellan de fyra branscherna baseras på den genomsnittliga produktivitetstillväxten i dessa fiktiva branscher under perioden 1981–2014. Den inhemska produktionen av varor och tjänster som ingår i den offentliga konsumtionskorgen antas till exempel ha en produktivitetstillväxt på 0,4 procent per år.

Nivån på förädlingsvärdet per arbetad timme i löpande pris är densamma och utvecklas i samma takt i alla branscher (3,8 procent per år). Detta antagande förenklar modelleringen avsevärt och stämmer någorlunda med data. Förändrad sammansättning av efterfrågan påverkar därmed inte utvecklingen av nominell produktivitet. Däremot påverkar sammansättningen hur mycket av nominellt förädlingsvärde som avser pris- respektive volymförändring. Produktivitetstillväxten (i fast pris) i hela ekonomin varierar därför något över tid i de olika scenarierna. BNP-deflatorns ökningstakt varierar något med efterfrågans sammansättning och uppgår i genomsnitt till knappt 2,2 procent.

**Tabell 6 Antaganden i det makroekonomiska huvudscenariot, 2021–2100**

Procentuell förändring respektive procent

	Produktivitet <sup>1</sup>	Deflator, användning	Deflator, förädlingsvärde	Importinnehåll
Hushållens konsumtion	1,5	2,0	2,2	28,2
Offentlig konsumtion	0,4	3,2	3,4	10,2
Investeringar	1,7	1,8	2,1	38,1
Export	2,6	1,2	1,2	34,7
Import	..	1,3	..	..
BNP <sup>2</sup>	1,5	2,2	2,2	28,0

<sup>1</sup> Med produktivitet avses den produktivitetstillväxt som kan hänföras till den inhemska produktionsandelen i respektive del av försörjningsbalansen.

<sup>2</sup> Värderna för hela ekonomin (BNP) är inte kalibrerade utan avser de medelvärden för perioden 2021–2100 som följer av övriga modellparametrar. Importinnehåll i BNP avser importandel av total efterfrågan.

Relativprisutvecklingen mellan olika efterfrågekomponenter bestäms av skillnader i produktivitetstillväxt och importinnehåll. Importpriserna antas öka med knappt 1,3 procent per år, vilket är i paritet med den genomsnittliga ökningen de senaste 20 åren. Givet produktivets- och importprisutvecklingen anpassas löneökningstakten i hela ekonomin så att deflators för hushållens konsumtion ökar med 2 procent per år. Löneökningstakten antas vara densamma i alla branscher (3,8 procent) och arbetskostnadernas andel av förädlingsvärdet är konstant över tiden.

Deflators för offentlig konsumtion ökar med 3,2 procent, vilket är 0,6 procentenheter lägre än löneutvecklingen. Deflators bestäms genom att utvecklingen av förädlingsvärdedeflators (3,4 procent) vägs samman med importdeflators utveckling (1,2 procent). Förädlingsvärdedeflators ökningstakt bestäms i sin tur av löneökningstakten (3,8 procent) minus produktivetsökningen (0,4 procent).

#### ANTAGANDEN FÖR RÄNTOR OCH AVKASTNING

I rapporten antas totalavkastningen på finansiella tillgångar vara 4,5 procent per år efter 2025. Skuldräntor antas också vara 4,5 procent. Offentlig sektors portfölj av finansiella tillgångar består av räntebärande och icke-räntebärande tillgångar. De räntebärande tillgångarna består främst av utlåning (i huvudsak i staten) och obligationsinnehav (i huvudsak i ÅP-systemet). De icke-räntebärande tillgångarna utgörs i huvudsak av aktieinnehav i de statligt ägda bolagen och i ÅP-systemets allmänna pensionsfonder (AP-fonderna). För icke räntebärande tillgångar fördelas totalavkastningen på 2,5 procent direktavkastning och 2 procent värdeökning per år.

Statsskuldräntan antas också vara 4,5 procent, vilket ungefär motsvarar räntan på 5- och 10-åriga svenska statsobligationer 2025 i Konjunkturinstitutets medelfristiga makroscenariot. Med en inflation på 2 procent per år innebär detta en realränta på 2,5 procent, vilket kan jämföras med en genomsnittlig real statslåneränta på ca 3 procent sedan 1980.



## Appendix 2. Sammanfattande tabeller

**Tabell 7 Huvudscenario**

Procent av BNP

	2016	2020	2030	2040	2070	2100
Primära utgifter	48,7	50,8	49,7	49,9	50,4	49,6
Offentlig konsumtion	26,6	27,9	28,1	28,6	28,7	27,9
Investeringar	4,5	4,7	4,7	4,8	4,8	4,7
Inkomstpensioner	6,4	6,4	5,6	5,6	6,1	6,3
Sociala transferingar (exkl pensioner)	7,2	7,6	7,1	6,8	6,7	6,6
<b>Vid oförändrade skatter</b>						
Primära inkomster	47,0	48,0	48,1	48,5	49,1	49,1
varav skatter och avgifter	43,1	44,1	44,0	44,4	45,0	45,0
Primärt finansiellt sparande	-1,7	-2,8	-1,7	-1,4	-1,2	-0,5
Kapitalinkomster, netto	0,6	0,8	-0,8	-1,6	-3,8	-5,4
Finansiellt sparande	-1,1	-1,9	-2,4	-3,0	-5,1	-6,0
Finansiell nettoförmögenhet	19,0	17,1	1,8	-16,1	-69,7	-107,8
Offentlig bruttoskuld	43,2	46,6	64,3	86,8	140,0	175,4
<b>Vid justerade skatter</b>						
Primära inkomster	47,0	49,9	49,6	49,8	50,3	49,5
varav skatter och avgifter	43,1	45,9	45,5	45,7	46,1	45,4
Primärt finansiellt sparande	-1,7	-0,9	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Kapitalinkomster, netto	0,6	0,9	0,2	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	-1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finansiell nettoförmögenhet	19,0	23,3	23,7	22,7	20,4	18,2
Offentlig bruttoskuld	43,2	40,4	42,4	48,1	50,0	49,4

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 8 Alternativscenario "oförändrat beteende"**

Procent av BNP

	2016	2020	2030	2040	2070	2100
Primära utgifter	48,7	50,8	50,6	51,0	53,7	55,5
Offentlig konsumtion	26,6	27,9	28,6	29,6	31,4	32,9
Investeringar	4,5	4,7	4,8	4,9	5,1	5,3
Inkomstpensioner	6,4	6,4	5,8	5,5	6,2	6,3
Sociala transferingar (exkl pensioner)	7,2	7,6	7,2	6,9	6,8	6,9
<b>Vid oförändrade skatter</b>						
Primära inkomster	47,0	48,0	48,3	48,7	49,8	50,7
varav skatter och avgifter	43,1	44,1	44,2	44,5	45,5	46,2
Primärt finansiellt sparande	-1,7	-2,8	-2,3	-2,3	-3,9	-4,8
Kapitalinkomster, netto	0,6	0,8	-0,9	-2,1	-7,0	-14,1
Finansiellt sparande	-1,1	-1,9	-3,2	-4,4	-10,9	-18,9
Finansiell nettoförmögenhet	19,0	17,1	-1,5	-27,9	-142,5	-306,0
Offentlig bruttoskuld	43,2	46,6	66,9	97,3	212,4	374,1
<b>Vid justerade skatter</b>						
Primära inkomster	47,0	49,9	50,4	50,9	53,6	55,5
varav skatter och avgifter	43,1	45,9	46,3	46,8	49,2	51,0

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 9 Alternativscenario "minskad personaltätet"**

Procent av BNP

	2016	2020	2030	2040	2070	2100
Primära utgifter	48,7	50,8	48,9	48,3	46,3	43,5
Offentlig konsumtion	26,6	27,9	27,3	27,0	24,9	22,4
Investeringar	4,5	4,7	4,7	4,7	4,5	4,3
Inkomstpensioner	6,4	6,4	5,6	5,6	6,1	6,3
Sociala transferingar (exkl pensioner)	7,2	7,6	7,1	6,8	6,7	6,6
<b>Vid oförändrade skatter</b>						
Primära inkomster	47,0	48,0	48,1	48,5	49,0	48,6
varav skatter och avgifter	43,1	44,1	44,1	44,5	45,0	44,7
Primärt finansiellt sparande	-1,7	-2,8	-0,8	0,3	2,7	5,0
Kapitalinkomster, netto	0,6	0,8	-0,6	-0,8	1,2	7,0
Finansiellt sparande	-1,1	-1,9	-1,4	-0,5	3,8	12,0
Finansiell nettoförmögenhet	19,0	17,1	6,7	2,8	44,8	175,8
Offentlig bruttoskuld	43,2	46,6	59,2	67,4	24,2	-110,2
<b>Vid justerade skatter</b>						
Primära inkomster	47,0	49,9	48,8	48,1	46,2	43,4
varav skatter och avgifter	43,1	45,9	44,7	44,1	42,2	39,6

Anm: Primärt finansiellt sparande, kapitalinkomster, finansiellt sparande, finansiell nettofögenhet och offentlig bruttoskuld vid justerade skatter redovisas inte för alternativscenarierna då dessa är praktiskt taget identiska som i huvudscenariot vid justerade skatter.

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 10 Fördjupningsscenario "förbättrad integration"**

Procent av BNP

	2016	2020	2030	2040	2070	2100
Primära utgifter	48,7	50,8	48,9	48,3	49,6	49,0
Offentlig konsumtion	26,6	27,9	27,6	27,7	28,1	27,6
Investeringar	4,5	4,7	4,7	4,7	4,8	4,7
Inkomstpensioner	6,4	6,4	5,5	5,4	6,1	6,3
Sociala transferingar (exkl pensioner)	7,2	7,6	7,0	6,5	6,5	6,4
<b>Vid oförändrade skatter</b>						
Primära inkomster	47,0	48,0	47,9	48,1	49,0	49,2
varav skatter och avgifter	43,1	44,1	43,9	44,1	44,9	45,1
Primärt finansiellt sparande	-1,7	-2,8	-1,0	-0,2	-0,5	0,1
Kapitalinkomster, netto	0,6	0,8	-0,6	-1,0	-1,9	-2,4
Finansiellt sparande	-1,1	-1,9	-1,7	-1,2	-2,5	-2,3
Finansiell nettoförmögenhet	19,0	17,1	5,3	-2,5	-26,3	-38,0
Offentlig bruttoskuld	43,2	46,6	60,5	73,2	97,3	106,4
<b>Vid justerade skatter</b>						
Primära inkomster	47,0	49,9	48,8	48,2	49,5	48,9
varav skatter och avgifter	43,1	45,9	44,8	44,2	45,4	44,9

Anm: Primärt finansiellt sparande, kapitalinkomster, finansiellt sparande, finansiell nettofögenhet och offentlig bruttoskuld vid justerade skatter redovisas inte för alternativscenarierna då dessa är praktiskt taget identiska som i huvudscenariot vid justerade skatter.

Källa: Konjunkturinstitutet.



Konjunkturinstitutet, Kungsgatan 12-14, Box 3116, 103 62 Stockholm  
Tel: 08-453 59 00, Fax: 08-45359 80, [ki@konj.se](mailto:ki@konj.se), [www.konj.se](http://www.konj.se)

ISSN 1650-996X