

Specialstudier

Nr 39. Mars 2014



Är ett bibehållet offentligt åtagande
ett hållbart åtagande?

- Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten
i de offentliga finanserna





Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande?

– Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten
i de offentliga finanserna

Konjunkturinstitutet är en statlig myndighet under Finansdepartementet. Våra prognoser används som beslutsunderlag för den ekonomiska politiken i Sverige. Vi analyserar också den ekonomiska utvecklingen, i Sverige och internationellt, samt forskar 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. Europeiska kommissionen delfinansierar medlemsländernas barometerundersökningar.

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 av rapportens sammanfattning.

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

Den årliga rapporten **Miljö, ekonomi och politik** är en översyn och analys av miljöpolitikens samhällsekonomiska aspekter.

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.

Förord

Konjunkturinstitutet har i uppdrag av regeringen att genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Hållbarhetsbedömningen ska omfatta den så kallade S2-indikatorn som är ett mått på hållbarheten i de offentliga finanserna. Konjunkturinstitutet presenterar sedan 2012 årligen beräkningar av hållbarheten i de offentliga finanserna inklusive S2-indikatorn.

Erik Jonasson har varit projektledare. Helena Knutsson, Göran Hjelm och Tomas Forsfält har också deltagit i projektet.

Stockholm den 26 mars 2014.

Mats Dillén
Generaldirektör

Innehåll

1.	Inledning	7
2.	Demografi, makroekonomi och offentliga sektorns inkomster och utgifter	10
2.1	Demografi	10
2.2	Arbetsmarknad	14
2.3	Makroekonomisk utveckling	17
2.4	Antaganden för offentliga sektorns inkomster och utgifter	21
3.	Det framtida offentliga åtagandet: offentliga sektorns utgifter	25
3.1	Offentlig konsumtion	26
3.2	Transfereringar	33
3.3	Offentliga investeringar	37
4.	Finansiering: offentliga sektorns inkomster	38
4.1	Offentliga sektorns skatteintäkter	39
4.2	Kommunsektorns finansiering	40
4.3	Kapitalavkastning och ränteutgifter	42
5.	Finansiellt sparande och finansiell nettoställning	45
5.1	Finansiellt sparande i offentlig sektor	45
5.2	Statens finansiella sparande	46
5.3	Kommunsektorns och ålderspensionssystemets finansiella sparande	48
5.4	Finansiella tillgångar och skulder	49
6.	Hållbarhetsindikatorer för de offentliga finanserna	52
6.1	S2-indikatorn	52
6.2	S1-indikatorn	55
6.3	Jämförelse med andra och tidigare S2-beräkningar	57
7.	Slutsatser	58
	Referenser	60
	Appendix 1. Alternativscenario med oförändrade regler	61
	Appendix 2. S2- och S1-indikatorerna	65
	S2-indikatorn	65
	S1-indikatorn	67
	Appendix 3. Modellanvändning	69
	Makroekonomisk långsiktmodell (KAVEL)	69
	Modell för offentliga finanser (FIMO)	72
	Demografisk modell för offentlig konsumtion (DEMOG)	73
	Demografisk modell för arbetsmarknadsvariabler (KAMEL)	74

1. Inledning

Sedan 1950-talet har medellivslängden bland den svenska befolkningen ökat med tio år och den kommer, enligt SCB:s befolkningsprognos, att öka med ytterligare åtminstone fyra år under kommande fem decennier. Förutom att vi lever längre, växer också andelen äldre i förhållande till andelen yngre. Sverige hade under 1980- och 1990-talet och en bit in på 2000-talet en nästan konstant andel äldre i relation till befolkningen i arbetsför ålder. Det gick då ungefär 30 personer i åldern 65 år eller äldre per 100 personer i arbetsför ålder. Sedan några år tillbaka har denna kvot börjat öka och beräknas växa med omkring 50 procent från i dag till år 2060.

Att vi är en åldrande befolkning ger upphov till frågor kring välfärdens framtida omfattning och finansiering. Klarar vi att upprätthålla standarden i vård, skola och omsorg och ersättningsnivåerna i transfereringssystemen? Kommer pensionerna kunna försörja en allt större skara pensionärer som lever allt längre? Kommer framtida skatteinkomster kunna finansiera ett offentligt åtagande på dagens nivå?¹

Denna rapport analyserar den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Vad som utgör långsiktig hållbarhet finns det ingen vedertagen definition för. En vanlig och intuitiv utgångspunkt för hållbarhet i de offentliga finanserna är att utgiftsflödena i offentlig sektor över tiden ska motsvaras av lika stora inkomstflöden. Utgiftsflöden som är större än inkomstflöden innebär oundvikligen att den offentliga skulden kommer att växa. Om en sådan obalans är stor och långsiktig kommer skulden på lång sikt att bli oändligt stor. De offentliga finanserna är då inte långsiktigt hållbara. I någon mening kan man utgå från att de offentliga finanserna alltid kommer att vara långsiktigt hållbara så länge politiska beslut kontinuerligt fattas som rättar till eventuella obalanser i de offentliga finanserna. Om underskott uppstår kommer skatterna att höjas eller besparingsåtgärder att vidtas; om långvariga överskott uppstår kan man tänka sig att skatterna sänks eller att ofinansierade reformer genomförs inom ramen för budgetutrymmet. Utvärderingen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, i denna rapport liksom i andra sammanhang, tar sin utgångspunkt i *nuvarande omfattning* av välfärdsåtagandet och de skatte- och avgiftssystem som ska finansiera det.² Frågan som analyseras är huruvida den framtida utvecklingen av de offentliga utgifterna under ett bibehållet åtagande är förenlig med de offentliga inkomster som följer av nuvarande utformning av skatte- och avgiftssystemen.

Tre definitioner för ett bibehållet offentligt åtagande

Ett bibehållet offentligt åtagande kan ges olika innebörd. Det kan innebära att *personaltätheten* hålls konstant i produktionen av välfärdstjänster, så att det till exempel sätts lika många lärartimmar per 10-åring och lika många hemtjänsttimmar per 80-åring

¹ Se till exempel Blix (2013) och Sundén m. fl. (2014) för utförliga diskussioner på dessa teman. Se även SOU 2008:105.

² De svenska offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet utvärderas regelbundet, förutom av Konjunkturinstitutet, av regeringen och Europeiska kommissionen. Se regeringens proposition 2012/13:100 och Europeiska kommissionen (2012a). Finanspolitiska rådet gör, i sin tur, återkommande granskningar av regeringens hållbarhetskalkyler (se Finanspolitiska rådet, 2013). Regelbundna hållbarhetsanalyser av de offentliga finanserna görs även i flera andra länder. Se t. ex. amerikanska Congressional Budget Office (2013), brittiska Office for Budget Responsibility (2013) och kanadensiska Office of the Parliamentary Budget Officer (2013).

i framtiden som i dag. Produktivitetstillväxt i produktionen av offentlig konsumtion kommer då medborgarna till del i form av successivt högre standard i välfärdstjänsterna. Ett bibehållet åtagande kan också innebära att *volymen* offentliga tjänster per brukare hålls konstant på dagens nivå, så att standarden i de offentliga tjänsterna är densamma i framtiden som i dag. Eventuella produktivitetsvinster tas då ut i form av resursbesparingar. Man kan också sätta det offentliga åtagandet i relation till ekonomins storlek i övrigt och definiera ett bibehållet åtagande som att de offentliga utgifterna tillåts öka i takt med BNP.

Denna rapport använder alla tre dessa definitioner av ett bibehållet offentligt åtagande i analysen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Den övergripande frågan är i vilken utsträckning dagens omfattning på välfärdstjänster och sociala transferringssystem är förenliga på lång sikt med de inkomstflöden som följer av den nuvarande utformningen av skatte- och avgiftssystemen i offentlig sektor. I rapporten studeras tre scenarier baserade på respektive definition av bibehållet offentligt åtagande, med framskrivningar av de offentliga finanserna mellan 2014 och 2060.³ Utvecklingen i närtid (2014–2018) utgår i huvudsak från den prognos som presenterades i *Konjunkturläget*, december 2013. Den långsiktiga framskrivningen (2019–2060) bygger på förenklade antaganden om en ekonomi i konjunkturell balans, med exogena antaganden om produktivitetstillväxt och arbetsutbud.

Vissa skattehöjningar för att bibehålla personaltätheten i välfärdstjänsterna

Analysen visar att bibehållen personaltäthet i produktionen av välfärdstjänster leder till en ökning av de offentliga konsumtionsutgifternas andel av BNP, från dagens nivå på ca 27 procent till drygt 30 procent år 2060. I avsaknad av skattehöjningar ger detta en successiv försvagning av de offentliga finanserna, med ett finansiellt sparande på omkring –2 procent av BNP under 2030- och 2040-talen. Till 2060 växer underskottet till 4 procent i detta scenario. S2-indikatorn, som är en indikator för graden av hållbarhet i de offentliga finanserna, visar att skatteintäkterna permanent behöver höjas med 1,5 till 2 procent av BNP för att bibehållen personaltäthet i välfärdstjänsterna ska vara förenlig med långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna.

I scenariot som utgår från oförändrad standard i välfärdstjänsterna minskar i stället den offentliga konsumtionen som andel av BNP, vilket successivt skulle leda till påtagliga överskott i de offentliga finanserna. I det tredje scenariot, där de offentliga konsumtionsutgifterna följer BNP i löpande pris, når de offentliga finanserna ett överskott så snart konjunkturen är i balans. Det finansiella sparandet är ungefär 1 procent av BNP år 2040 och växer något ytterligare till 2060. Eftersom både utgifter och inkomster i offentlig sektor är nära knutna till BNP i detta scenario, utvecklas de offentliga finanserna på ett balanserat sätt.

I rapporten redovisas även den så kallade S1-indikatorn, som anger omfattningen av den budgetförstärkning (eller den budgetförsvagning) som krävs för att nå en viss nivå på den offentliga bruttoskulden år 2030. Inom den europeiska stabilitets- och tillväxtpakten anges ett tak för medlemsländernas offentliga bruttoskuld (Maastrichtskulden)

³ I kapitel 6 och appendix 1 studeras även ett fjärde scenario som baseras på antagandet om oförändrade regler för perioden 2015–2018. Därefter skrivs utgifterna för offentlig konsumtion per brukare fram med BNP per capita. Detta antagande förenklar jämförelser mellan regeringens och Konjunkturinstitutets utvärderingar av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

på 60 procent av BNP. Eftersom Sverige för närvarande har en skuld som uppgår till drygt 40 procent av BNP föreligger inget behov av budgetförstärkning för att nå målet. I stället visar beräkningarna att det finansiella sparandet i offentlig sektor – även med bibehållen personaltäthet i välfärdstjänsterna – kan försvagas med upp till 1,5 procent av BNP kommande 15 år utan att den offentliga bruttoskulden passerar över detta skuldtak.

Rapportens disposition

Kapitel 2 inleder med en kort redogörelse för den befolkningsprognos fram till 2060 som ligger till grund för framskrivningarna av de offentliga finanserna. I kapitlet beskrivs även antagandena för arbetsmarknadens utveckling, den makroekonomiska utvecklingen och antagandena för inkomster och utgifter i offentlig sektor. Här beskrivs de tre scenarier som bygger på olika definitioner av ett bibehållet offentligt åtagande. I kapitel 3 studeras utvecklingen av utgifterna i offentlig sektor och i kapitel 4 inkomsterna. Kapitel 5 lägger sedan samman inkomster och utgifter och analyserar utvecklingen av det finansiella sparandet i offentlig sektor i de tre scenarierna. I kapitel 6 redogörs för beräkningarna av S2- och S1-indikatorerna. Kapitel 7 avslutar med slutsatser. Rapporten innehåller tre appendix. I appendix 1 ges en närmare redogörelse av det alternativscenario som bygger på avvikande antaganden om den kortfristiga utvecklingen av de offentliga utgifterna (oförändrade regler 2015–2018). Appendix 2 ger en fördjupad beskrivning av S2- och S1-indikatorerna. Appendix 3, till sist, ger en beskrivning av modellerna KAVEL, FIMO, DEMOG och KAMEL, som använts i framskrivningarna av de offentliga finanserna.

2. Demografi, makroekonomi och offentliga sektorns inkomster och utgifter

Den offentliga sektorns inkomster bestäms i hög grad av skattesystemets utformning. De offentliga utgifterna avgörs av regelverk och politiska beslut för omfattningen av välfärdstjänster, investeringar och sociala transfereringar. Vid sidan av detta utgör även den demografiska och makroekonomiska utvecklingen fundamentala bestämningsfaktorer för utvecklingen av de offentliga finanserna. Detta kapitel inleder med en redogörelse för den demografiska utvecklingen fram till 2060. Kapitlet skissar sedan ett scenario för den långsiktiga utvecklingen på arbetsmarknaden och i ekonomin som helhet. Sist i kapitlet redogörs för de antaganden som används i framskrivningen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

2.1 DEMOGRAFI

Den demografiska utvecklingen spelar en avgörande roll för den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna. Utvecklingen av befolkningen i arbetsför ålder är en viktig bestämningsfaktor för arbetskraftens storlek och därmed utvecklingen av landets samlade produktion, det vill säga BNP. Demografin påverkar även BNP:s sammansättning, vilket i sin tur i hög grad påverkar skatteintäkternas utveckling. Även på utgiftssidan spelar den demografiska utvecklingen en avgörande roll. Ju högre andel barn och äldre i befolkningen, desto större är behovet av välfärdstjänster och försörjning via sociala transfereringar.⁴

En stor del av offentlig konsumtion, såsom vård, skola och omsorg, är åldersbetingad. Som beskrivs i närmare detalj i nästa kapitel var år 2005 ett barn i åldern 5–9 år förknippat med offentliga konsumtionsutgifter på i genomsnitt ca 100 000 kr per år och en person i 90-årsåldern i genomsnitt nästan 200 000 kr per år. Motsvarande belopp för en person i arbetsför ålder är bara drygt 20 000 kr.⁵ Förhållandet mellan andelen av befolkningen i och utanför arbetsför ålder är därför av stor betydelse för de offentliga konsumtionsutgifterna. Även utgifterna för sociala transfereringar bestäms delvis av åldersstrukturen i befolkningen. Av de totala transfereringarna till hushållen 2012 utgjordes ca 58 procent av pensioner. Ytterligare 12 procent av transfereringarna avsåg barn- och familjebetingade bidrag, såsom föräldrapenning och barnbidrag.

Den demografiska försörjningskvoten stiger

Den demografiska försörjningskvoten (eller försörjningsbördan) används ofta för att uttrycka förhållandet mellan den del av befolkningen som är direkt eller indirekt beroende av andras försörjning och den del som i huvudsak svarar för försörjningen. Måttet utgör kvoten mellan antalet personer utanför arbetsför ålder och antalet personer i arbetsför ålder. Definitionen av arbetsför ålder varierar mellan olika sammanhang, men utgörs här av åldern 20–64 år.⁶ Försörjningskvoten avtog något från början 1980-

⁴ Analysen av utvecklingen av de offentliga finanserna i denna rapport baseras på SCB:s senaste befolkningsprognos från april 2013, som sträcker sig till år 2060 (SCB 2012 och 2013).

⁵ Beloppen avser 2005, vilket är det senaste året med jämförbar statistik. Se kapitel 3 för en utförligare redogörelse.

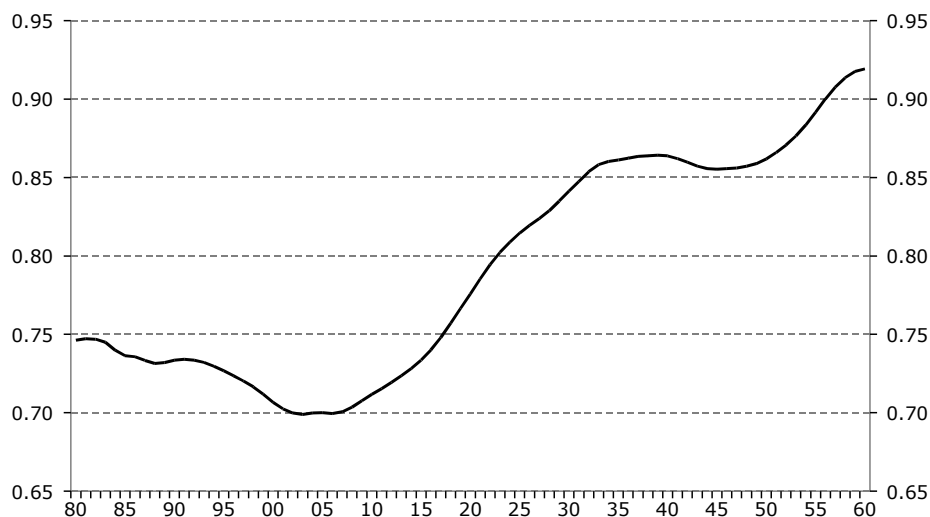
⁶ Den demografiska försörjningskvoten anger bara förhållandet mellan två åldersgrupper i befolkningen och är därför bara en grov uppskattning av förhållandet mellan den ekonomiskt inaktiva (det vill säga ej sysselsatta) befolkningen och den sysselsatta befolkningen. Förhållandet mellan inaktiv och sysselsatt befolkning benämns här *ekonomisk försörjningskvot* och redogörs för senare i kapitlet.

talet till en bit in på 2000-talet och bottnade 2003 på ca 0,7 vilket innebär att det då gick 70 unga och äldre på 100 personer i arbetsför ålder. Enligt SCB:s befolkningsprognos står vi nu inför en lång period med tilltagande försörjningskvot. Om 20 år kommer försörjningskvoten uppgå till 0,85 och om 45 år till 0,92 (se diagram 1).

Den totala försörjningskvoten kan delas upp i äldreförsörjningskvoten, som anger kvoten mellan antalet äldre och antalet personer i arbetsför ålder, och barnförsörjningskvoten, som anger antalet barn och ungdomar i förhållande till antal personer i arbetsför ålder. Diagram 2 visar att barnförsörjningskvoten har avtagit något de senaste tre decennierna, från 0,46 1980 till 0,39 2013. Kvoten ökar något framöver, framför allt de närmaste tio åren, och kommer 2060 att uppgå till 0,43 enligt SCB:s befolkningsprognos. Den stora förändringen i försörjningskvoten drivs av äldreförsörjningskvoten. Dagens kvot på 33 äldre per 100 personer i arbetsför ålder förväntas öka till nästan 50 äldre per 100 personer i arbetsför ålder 2060. Trenden med en ökande andel äldre är gemensam för de flesta länder i Europa. Den genomsnittliga äldreförsörjningskvoten i EU är för närvarande ungefär densamma som i Sverige, men den beräknas öka till ungefär 58 äldre per 100 personer i arbetsför ålder år 2060. Enligt Europeiska kommissionens befolkningsprognos är Sverige i själva verket ett av de länder som har den mest gynnsamma (eller minst ogynnsamma) demografiska utvecklingen fram till 2060. Många länder beräknas år 2060 ha mellan 60 och 70 äldre per 100 personer i arbetsför ålder.⁷

Diagram 1 Försörjningskvot

Befolkning utanför arbetsför ålder som andel av befolkningen i arbetsför ålder



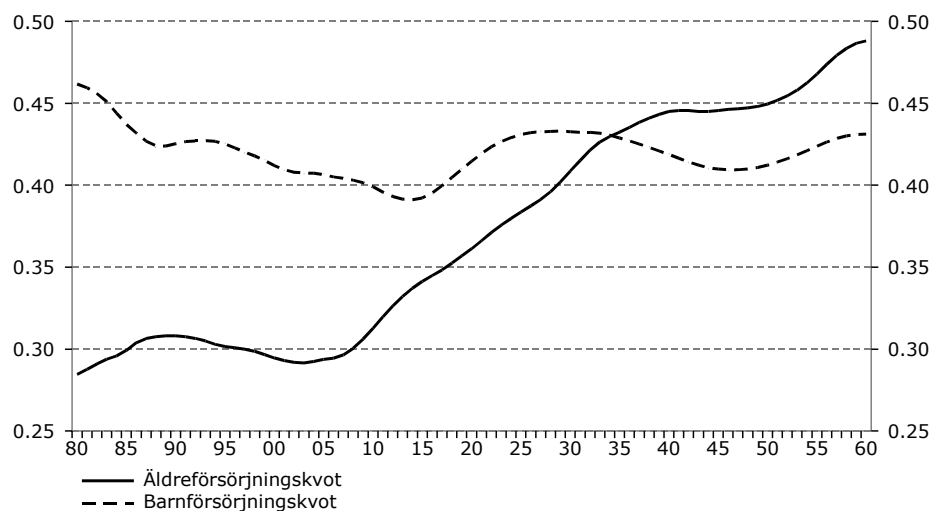
Anm. Arbetsför ålder avser här 20–64 år.

Källa: SCB.

⁷ Se Europeiska kommissionen (2012b).

Diagram 2 Äldreförsörjningskvot och barnförsörjningskvot

Andel av befolkning i arbetsför ålder



Anm. Som barn räknas personer 0–19 år; som äldre räknas personer 65 år och äldre. Arbetsför ålder definieras här som 20–64 år.

Källa: SCB.

Fruksamhet, dödlighet och migration avgör åldersstrukturen

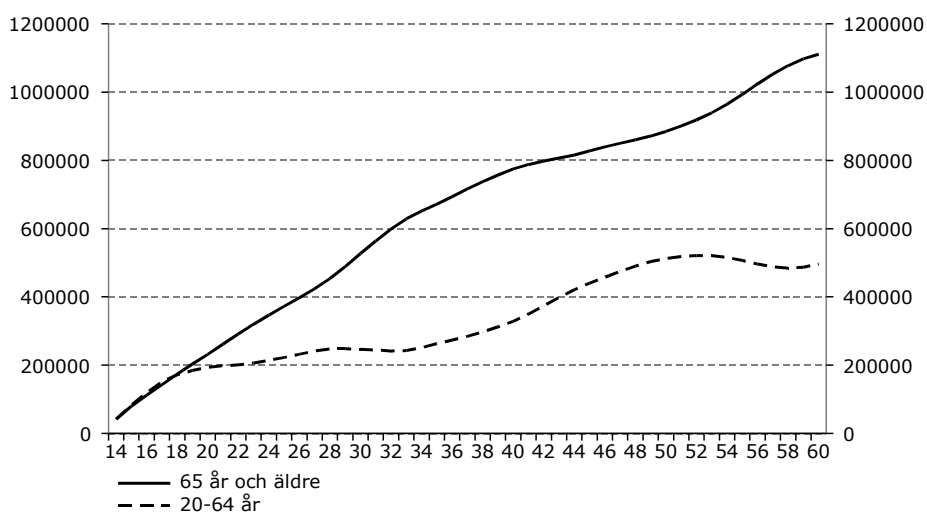
Befolkningens åldersstruktur, och därmed försörjningskvoten, bestäms av barnafödande, dödlighet och migration. Befolkningens tillväxt under en period utgörs av födelseöverskott (födda minus döda) och nettomigration (skillnaden mellan antal invandrade och antal utvandrade). Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer både födelseöverskottet och nettomigrationen att vara positiva fram till 2060, vilket innebär att befolkningen som helhet kommer att öka. Nettomigration bromsar ökningen i försörjningskvoten eftersom majoriteten av de invandrade är i arbetsför ålder. Födelseöverskottet föryngrar befolkningen och bromsar därmed in äldreförsörjningskvoten. Folkökningstakten förmår dock inte förhindra att äldreförsörjningskvoten ökar, eftersom antalet äldre personer (65 år eller äldre) ökar i snabbare takt än befolkningen i arbetsför ålder (se diagram 3).

Fertilitet mäts i regel med summerad fruktsamhet, vilket är en uppskattning av det antal barn kvinnor i genomsnitt beräknas föda under sitt liv. År 2012 var denna siffra 1,92 i Sverige och enligt SCB:s befolkningsprognos kommer fruktsamheten på sikt att stabiliseras på 1,90 barn per kvinna. Detta är under den nivå på 2,1 barn per kvinna som krävs för att befolkningen ska vara oförändrad i avsaknad av nettomigration. Barnafödandet har dock varierat över tiden, vilket illustrerar osäkerheten i befolkningsprognosen på lite längre sikt. I mitten av 1980-talet var fruktsamheten 1,85 barn per kvinna, i början av 1990-talet 2,4 barn och vid början av 2000-talet strax under 2,0 barn per kvinna. SCB särskiljer sju födelselandsgrupper i sin fertilitetsprognos. År 2011 hade 25 procent av nyfödda barn en utrikesfödd mor; 16 procent hade en mor född utanför Europa. Kvinnor födda i utvecklingsländer uppvisar i genomsnitt högre fertilitet än övriga grupper. I SCB:s befolkningsprognos antas dock att fertilitetsnivåerna bland olika grupper konvergerar på en nivå omkring 2 barn per kvinna (1,89 bland kvinnor födda i Sverige och 2,04 bland utrikesfödda kvinnor).

Medellivslängden, definierad här som förväntad livslängd för en person som föds i år givet dagens dödsrisker, är för närvarande ca 84 år för kvinnor och 80 år för män. Detta är en ökning med ca 10 år sedan 1950 och med hela 30 år jämfört med början av 1900-talet. Medellivslängden fortsätter att stiga i SCB:s befolkningsprognos, om än i långsammare takt än tidigare, och förväntas 2060 vara 89 år för kvinnor och 87 år för män. Detta betyder att antalet personer som uppnår riktigt höga åldrar väntas öka. Till exempel förväntas antalet personer 90 år och äldre öka från dagens nivå på knappt 100 000 till nästan 300 000 år 2060 (se diagram 4).

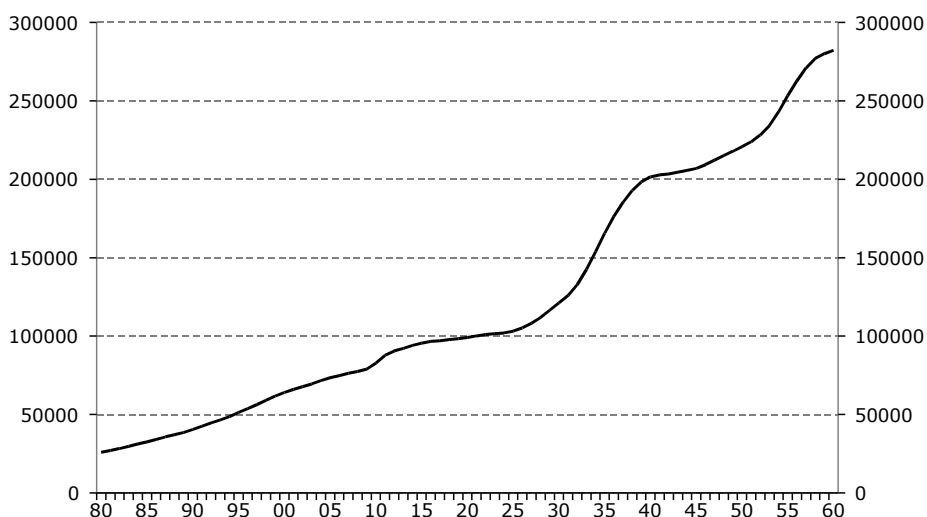
Diagram 3 Befolkningsökning, äldre och i arbetsför ålder, 2014–2060

Förändring från 2013 års nivå



Källa: SCB.

Diagram 4 Befolkning, 90 år och äldre



Källa: SCB.

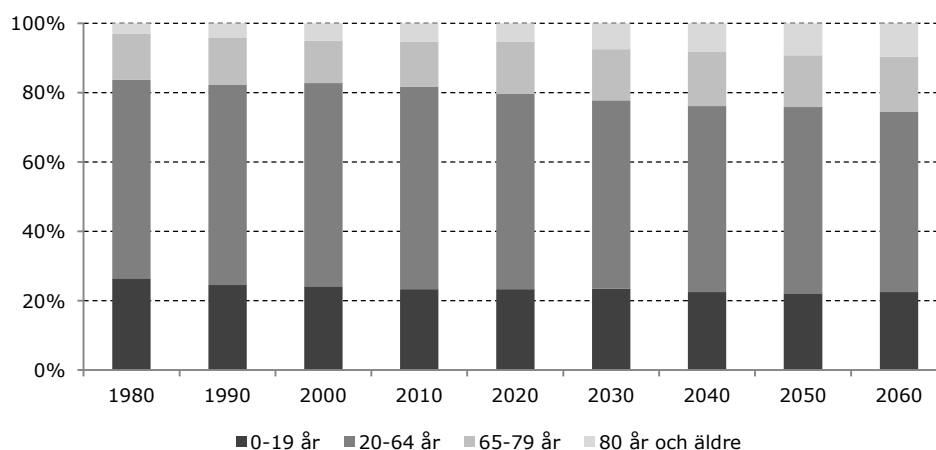
Under 2012 skedde en utvandring på ca 48 000 personer och en invandring på ca 106 000 personer; nettoinvandringen var således nästan 60 000 personer. Invandringen förväntas vara fortsatt relativt hög de närmaste åren, på grund av fortsatt hög asyl-

och anhöriginvandring. Invandringen förväntas avta framåt 2020 till en nivå på ca 80 000 personer per år. Efter 2020 har både invandringen och utvandringen svagt positiva trender i SCB:s befolkningsprognos, så att nettoinvandringen blir knappt 20 000 personer per år på lång sikt. Den svagt positiva trenden i invandringen efter 2020 drivs i huvudsak av SCB:s antaganden om arbetskraftsinvandring och återinvandring av personer som tidigare har bott i Sverige.

Sammantaget innebär de antaganden som SCB gör om fertilitet, dödlighet och migration att andelen av befolkningen som är under 20 år i stort sett kommer vara oförändrad till 2060, att andelen i åldern 20–64 år minskar från ca 58 procent i dag till 52 procent 2060 och att andelen som är 65 år och äldre ökar från 19 till 25 procent år 2060 (se diagram 5).

Diagram 5 Befolkning per åldersgrupp, 1980–2060

Procent av hela befolkningen



Källa: SCB.

2.2 ARBETSMARKNAD

Utvecklingen av arbetskraften bestämmer i hög grad hur ett lands samlade produktion utvecklas över tiden. Arbetskraftens storlek, i sin tur, bestäms i första hand av hur befolkningen i arbetsför ålder utvecklas, men även av individers benägenhet att delta i arbetskraften.

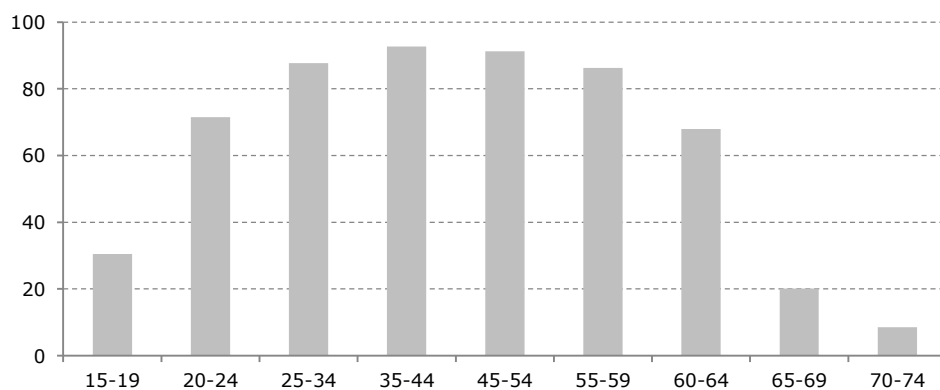
Sett till befolkningen i åldern 15–74 år finns en påtaglig variation i arbetskraftsdeltagandet.⁸ Bland personer i åldern 15–19 är arbetskraftsdeltagandet ca 30 procent, eftersom den stora majoriteten går i gymnasieskolan i denna ålder. I åldersgruppen 25–59 år är arbetskraftsdeltagandet för närvarande 90 procent. I åldern 60–64 minskar deltagandet till ca 70 procent, för att sedan minska påtagligt vid 65 års ålder. För personer i åldern 65–69 år är arbetskraftsdeltagandet 20 procent och bland personer i åldern 70–74 år knappt 10 procent (se diagram 6). Arbetskraftsdeltagandet påverkas även av konjunkturen. I arbetskraften ingår, per definition, både sysselsatta och arbets-

⁸ Befolkningen i arbetsför ålder definieras i arbetsmarknadssammanhang som personer i åldersgruppen 15–74 år. Eftersom arbetskraftsdeltagandet är lågt i åldrarna 15–19 och 65–74 år, kan det dock vara mer betydande att använda den snävare definitionen 20–64 år som arbetsför ålder när utvecklingen av försörjningskvoten analyseras.

lösa. I lågkonjunktur, då arbetslösheten är hög, lämnar vissa arbetskraften bland annat för studier eller pension. I högkonjunkturer ökar i stället arbetskraftsdeltagandet eftersom det är lättare att hitta arbete.

Diagram 6 Arbetskraftsdeltagande per åldersgrupp, 2012

Procent av befolkningen i respektive åldersgrupp



Källa: SCB.

De närmaste åren påverkas utvecklingen på arbetsmarknaden av konjunkturåterhämtningen och av de ekonomiskpolitiska reformer som vidtagits 2007–2014 vilka bedöms öka arbetskraftsdeltagandet.⁹ Detta innebär att såväl sysselsättningen som arbetskraften växer snabbare än vad som är demografiskt motiverat. År 2017 är arbetslösheten i paritet med jämviktsarbetslösheten, som enligt Konjunkturinstitutets bedömning då uppgår till 6,5 procent. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är då konjunkturrellt balanserat. Ett tillfälligt högt resursutnyttjande gör dock att arbetslösheten faller under sin jämviktsnivå några år, fram till 2021.¹⁰

För perioden därefter antas arbetsmarknadsutvecklingen bestämmas helt och hållet av den demografiska utvecklingen. Den långsiktiga utvecklingen av arbetsmarknadsvariablerna beräknas med hjälp av Konjunkturinstitutets modell för långsiktiga framskrivningar på arbetsmarknaden (KAMEL). I modellen påverkas arbetsmarknadsvariablerna av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och födelseland. Olika grupper av befolkningen skiljer sig åt i olika avseenden, till exempel hur stor andel som deltar i arbetskraften, hur stor andel som är sysselsatta och hur hög medelarbetstiden är för de sysselsatta. I modellframskrivningen antas dessa skillnader mellan grupper bestå. Om till exempel en grupp som förknippas med hög sysselsättningsgrad växer relativt andra grupper, påverkar detta sysselsättningsgraden positivt.¹¹ Denna framskrivningsmetod ger inte nödvändigtvis den mest sannolika utvecklingen. Bland annat stiger den genomsnittliga livslängden över tiden och det är därför tänk-

⁹ Se Konjunkturinstitutet (2011) för en analys av sysselsättningseffekterna av de reformer som genomfördes 2007–2011.

¹⁰ Den medelfristiga framskrivningen av utvecklingen på arbetsmarknaden skiljer sig något från Konjunkturinstitutets prognos som presenterades i *Konjunkturläget*, december 2013. Se avsnitt 2.3.

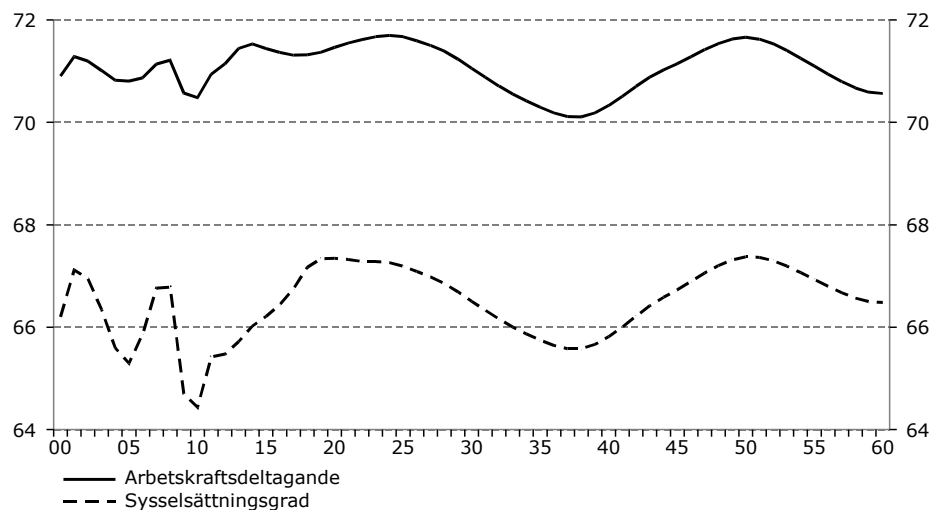
¹¹ Modellframskrivningen baseras på arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2012, vilket är det senaste året med helårsutfall. Valet av basår görs enligt principen att det senaste året ger bäst information om framtida arbetsmarknadsbeteende. Principen kan innebära att vissa konjunkturrella effekter fångas upp och permanentas i framskrivningarna. I framskrivningarna utgår man från de nivåer som antas gälla för de olika arbetsmarknadsvariablerna vid konjunkturrell balans (år 2021) och använder därefter de tillväxttakter som ges av modellen för respektive variabel. Se vidare appendix 3 för en beskrivning av KAMEL-modellen.

bart att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs, det vill säga att den faktiska pensionsåldern stiger. Utformningen av pensionssystemet och skattesystemet, och en sannolikt successivt allt friskare befolkning i gruppen 65–74 år, talar för en sådan utveckling.¹² Det finns därmed argument för att en renodlad demografisk framskrivning kan underskatta sysselsättningsgraden på lång sikt. Samtidigt kan man tänka sig att efterfrågan på fritid ökar i takt med ökat ekonomiskt välstånd, vilket skulle kunna innebära att en demografisk framskrivning överskattar sysselsättningen eller medelarbetstiden.¹³

Den långsiktiga modellframskrivningen innebär att arbetskraftsdeltagandet fluktuerar mellan 70 och 72 procent fram till 2060 och att sysselsättningsgraden varierar mellan 66 och 67 procent för åldersgruppen 15–74 år (se diagram 7). Den svagt negativa trenden som råder från början av 2020-talet fram till slutet av 2030-talet i både arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad förklaras av att åldersgruppen med högst deltagande på arbetsmarknaden (25–59 år) då minskar som andel av den totala arbetsföra befolkningen. I takt med att denna åldersgrupp sedan ökar som andel av den arbetsföra befolkningen byter trenden riktning. På motsvarande sätt varierar även jämviktsarbetslösheten något över tiden.

Diagram 7 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Procent av arbetsföra befolkning (15–74 år)



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Den demografiska försörjningskvoten, som diskuterades i föregående avsnitt, visar förhållandet mellan antalet personer utanför och i arbetsför ålder. Kvoten är därmed en indikator för hur många personer varje person i arbetsför ålder i genomsnitt måste försörja, förutom sig själv. Om sysselsättningsgraden är låg i vissa grupper bland befolkningen i arbetsför ålder, underskattas dock det försörjningsbeting som den förvärvsarbetande befolkningen står inför. Den *ekonomiska* försörjningskvoten tar hänsyn till detta och definieras här som kvoten mellan antalet ekonomiskt inaktiva (det vill säga ej sysselsatta) i befolkningen och antalet sysselsatta. Den prognostiserade utveckl-

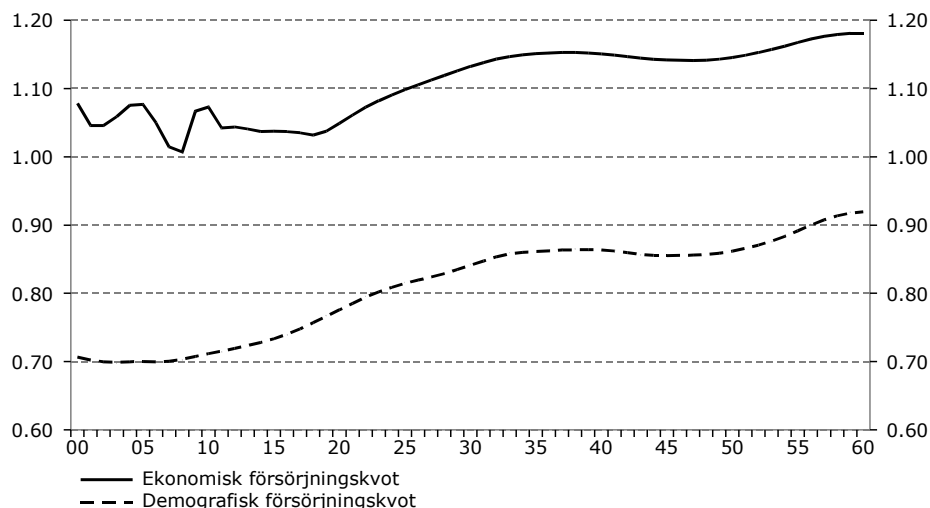
¹² Se t. ex. SOU 2013:25.

¹³ Se t. ex. Sundén m. fl. (2014).

ingen av den ekonomiska försörjningskvoten är förstås känslig för vilka antaganden som görs för arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet.

Den ekonomiska försörjningskvoten är för närvarande 1,04 vilket innebär att det finns 104 ekonomiskt inaktiva personer per 100 sysselsatta personer. Till skillnad från den demografiska försörjningskvoten, påverkas den ekonomiska försörjningskvoten av konjunktursvängningar. Under 1990-talet nådde kvoten så högt som 1,20 till följd av den låga sysselsättningsgraden efter lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Som resultat av rådande lågkonjunktur är även dagens kvot något förhöjd. Att sysselsättningen återgår till sin normala nivå i takt med konjunkturåterhämtningen de närmaste åren bidrar till att hålla tillbaka försörjningskvoten. Samtidigt ökar äldreförsörjningskvoten relativt snabbt. Dessa motsatta effekter gör att kvoten är i det närmaste konstant de kommande fem åren. I den långsiktiga framskrivningen rör sig den ekonomiska försörjningskvoten praktiskt taget parallellt med den demografiska försörjningskvoten och når 1,18 år 2060 (se diagram 8).

Diagram 8 Ekonomisk och demografisk försörjningskvot



Anm. Ekonomisk försörjningskvot utgörs av kvoten mellan antalet inaktiva och antalet sysselsatta, dvs. $(N - N_s)/N_s$, där N anger hela befolkningen och N_s totalt antal sysselsatta. Den demografiska försörjningskvoten utgörs här av kvoten mellan antalet personer utanför arbetsför ålder och antalet personer i arbetsför ålder (20–64 år). Se även diagram 1 och 2.

Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

2.3 MAKROEKONOMISK UTVECKLING

För att en analys av den långsiktiga hållbarheten i offentliga finanser ska bli rättvisande krävs att det makroekonomiska scenariot ger en realistisk bild av den framtida utvecklingen av ekonomin. En viktig anledning till detta är att de flesta skattebaserna påverkas av den makroekonomiska utvecklingen.

Den makroekonomiska prognosen i rapporten utgår från den medelfristprognos som presenterades i *Konjunkturläget*, december 2013. Till skillnad från den prognosen görs här dock inget antagande om skattehöjningar de kommande åren.¹⁴ Prognosen har

¹⁴ I *Konjunkturläget*, december 2013, ingår skattehöjningar om totalt 93 miljarder kronor under perioden 2015–2018. I denna rapport antas skattesatserna vara konstanta på 2014 års nivå.

därför justerats något för att ta hänsyn till detta avvikande antagande för åren 2015–2018. I framskrivningen återhämtar sig ekonomin successivt från den lågkonjunktur som för närvarande råder och når normalt resursutnyttjande 2016.¹⁵ BNP-gapet blir därefter tillfälligt svagt positivt, framför allt till följd av hög konsumtionstillväxt bland hushållen. År 2021 antas ekonomin åter ha nått normalt resursutnyttjande. Det långsiktiga makrosenariot därefter bygger på det förenklade antagandet att ekonomin förblir i konjunkturell balans. BNP-tillväxten bestäms då av den exogent givna sysselsättningen och den teknologiska utvecklingen som tillsammans med kapitalbildningen ger den aggregerade produktivitetstillväxten.

Produktivitetens utveckling och BNP-tillväxt

Konjunkturinstitutets bedömning av den långsiktiga, eller potentiella, produktivitetstillväxten baseras på den historiska utvecklingen 1980–2012. Den årliga tillväxttakten i produktiviteten i ekonomin som helhet var då i genomsnitt 1,8 procent. Denna historiska tillväxttakt antas råda även i den långsiktiga framskrivningen till 2060. Produktivitetens utvecklingen i olika branscher antas dock vara olika; till exempel antas produktiviteten i exportproducerande branscher växa med över 3 procent per år, medan den vägda produktiviteten i branscher som producerar varor och tjänster för offentlig konsumtion bara antas öka 0,4 procent per år.¹⁶ Också detta är i paritet med den historiska utvecklingen. Den samlade ekonomins produktivitetens utveckling påverkas därmed av förändringar i sammansättningen av efterfrågan. Om efterfrågan i ekonomin styrs mot sektorer med hög produktivitetstillväxt växer BNP snabbare än om efterfrågan styrs mot sektorer med lägre produktivitetstillväxt.

Trots att produktivitetens utvecklingen skiljer sig åt mellan branscher, antas det nominella förädlingsvärdet per arbetstimme öka med samma takt i alla branscher. Detta beror på att arbetskraften kan flytta mellan sektorer och att löneutvecklingen därmed antas bli densamma i alla sektorer. Från och med 2019 antas förädlingsvärdet per arbetstimme öka med 3,8 procent per år, vilket även bestämmer löneökningstakten i hela ekonomin. Denna ökningstakt är förenlig med Riksbankens mål om 2 procent ökning per år av konsumentpriserna (KPI).

Eftersom både tillväxten i nominellt förädlingsvärde per timme och arbetskraftens utveckling är exogent givna i modellframskrivningen, bestäms även BNP i löpande pris exogent. Med en långsiktig tillväxt av arbetade timmar på i genomsnitt knappt 0,2 procent per år, innebär produktivitetstillväxten att BNP i volym ökar med 2,0 procent per år i den långsiktiga framskrivningen. Med konsumentpriser som ökar med 2 procent per år beräknas även BNP-deflatoren öka med 2 procent per år. Tillväxten av

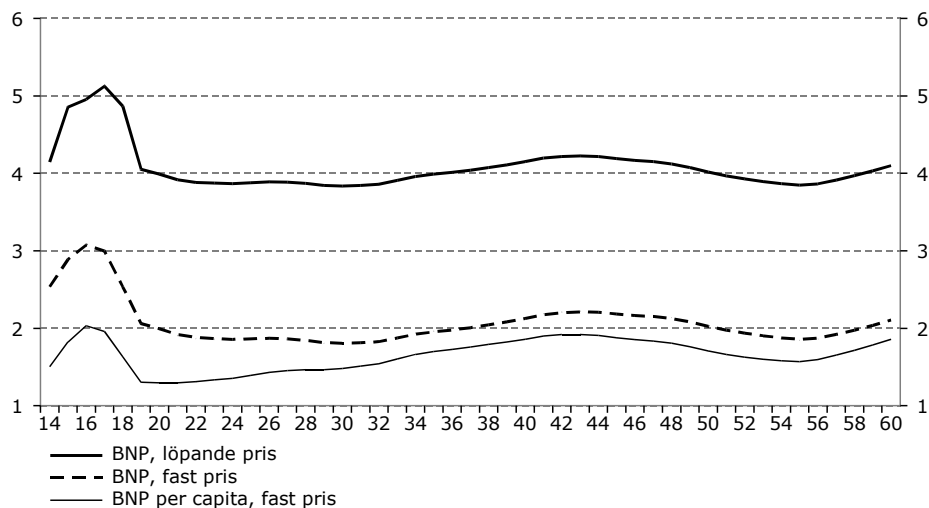
¹⁵ I den prognos som presenterades i *Konjunkturläget*, december 2013, sluts BNP-gapet först 2017. Att BNP-gapet sluts tidigare i makrosenariot för denna rapport är en effekt av antagandet att inga skatteinräningar genomförs under perioden 2015–2018. Förutom ett något tidigare slutet BNP-gap, får detta antagande som följd att BNP-gapet är positivt fram till 2021, medan det i prognosen från december 2013 är obetydligt positivt 2018–2020. I det alternativscenariot som baseras på oförändrade regler i framskrivningen av de offentliga utgifterna 2015–2018 är den makroekonomiska utvecklingen de närmaste åren något annorlunda. Scenariot beskrivs i appendix 1.

¹⁶ Produktivitetstillväxten i offentlig sektor har i genomsnitt varit 0,2 procent per år sedan 1980. Produktiviteten har dock utvecklats snabbare i de delar av näringslivet som också bidrar till produktionen av varor och tjänster som ingår i den offentliga konsumtionskorgen. Det vägda genomsnittet av produktivitetstillväxten i offentlig sektor och relevanta delar av näringslivet bedöms ha varit 0,4 procent per år sedan 1980.

BNP i löpande pris blir därmed i genomsnitt 4 procent per år (se diagram 9).¹⁷ Eftersom löneökningen fullt ut motsvarar den nominella produktivetsutvecklingen, förblir lönesumman konstant som andel av BNP i den långsiktiga framskrivningen.

Diagram 9 Bruttonationalprodukt

Löpande och fast pris, procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet.

Priser, deflatorer och räntor

Skillnaden mellan löneutveckling och den branschvisa produktivetsutvecklingen avspeglas fullt ut i prisutvecklingen (deflatorerna) för de olika komponenterna i försörjningsbalansen. Branscher med låg produktivetsutveckling höjer alltså priserna snabbare än branscher med relativt hög produktivetsutveckling.¹⁸ Deflatorn för hushållens konsumtion ökar med ca 1,9 procent per år i den långsiktiga framskrivningen och speglar i hög grad utvecklingen av konsumentprisindex (KPI). Investeringsvaror produceras i stor utsträckning i branscher med hög produktivitetstillväxt och priset på investeringsvaror stiger därför relativt långsamt. Detta innebär att investeringsdeflatorn stiger långsammare än konsumtionsdeflatorn i framskrivningarna. Av motsvarande skäl stiger också export- och importdeflatorn långsammare än deflatorn för hushållens konsumtion.

Deflatorn för offentlig konsumtion följer i hög grad av löneutvecklingen, eftersom produktionen av de offentligt tillhandahållna tjänsterna är relativt arbetsintensiv och produktivetsutvecklingen är blygsam. Priset på förbruknings- och kapitalvaror stiger dock långsammare än timlönen, vilket gör att deflatorn för offentlig konsumtion inte stiger fullt lika snabbt som timlönen. I den långsiktiga framskrivningen stiger deflatorn för offentlig konsumtion med 3,1 procent per år, vilket är samma utvecklingstakt som genomsnittet för perioden 1995–2012.

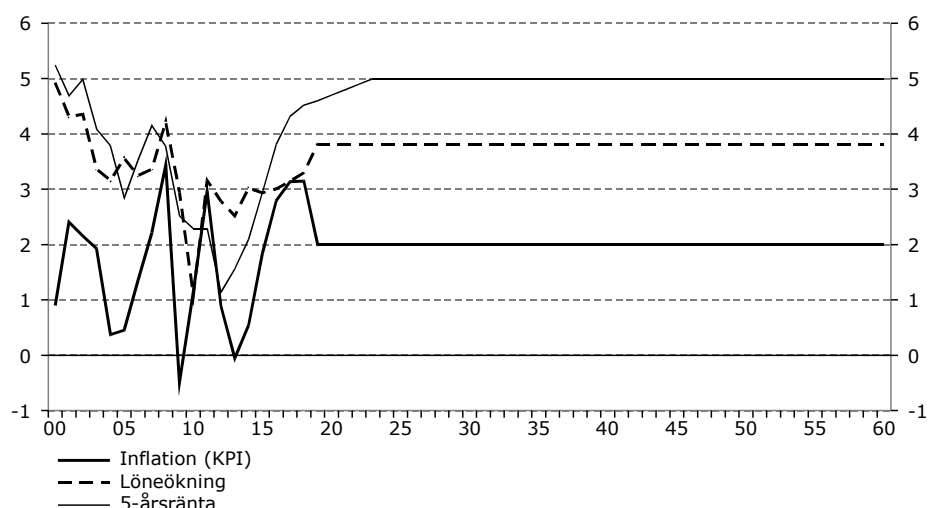
¹⁷ I rapporten analyseras utvecklingen av de offentliga finanserna under tre alternativa scenarier med olika utveckling av den offentliga konsumtionen. Trots att BNP-andelarna utvecklas på olika sätt i dessa scenarier är effekten på den genomsnittliga BNP-tillväxten försumbar.

¹⁸ Konjunkturinstitutets bedömning av hur deflatorerna utvecklas när ekonomin är i konjunkturrell balans baseras på beräkningar i Konjunkturinstitutets modell för strukturella priser och arbetskostnader. Modellen beskrivs av Markowski m fl (2011).

Inflationen, i termer av KPI-förändring, antas på lång sikt vara 2 procent per år, vilket också är Riksbankens inflationsmål. Lågkonjunkturen som svensk ekonomi ännu befinner sig i innebär dock att inflationen för närvarande är under 2 procent. I takt med att konjunkturen stärks, stiger inflationen, vilket gör att Riksbanken successivt höjer räntan. I samband med att BNP-gapet är positivt 2017–2020 skjuter inflationen tillfälligt över inflationsmålet något (se diagram 10). Den genomsnittliga nominella räntan på skulder och räntebärande tillgångar antas 2023 ha nått en långsiktig nivå på 5 procent. Med en inflation på 2 procent innebär det att den reala räntan är 3 procent. Antagandet är i linje med EU-kommissionens och regeringens antagande om den reala räntan i deras respektive hållbarhetskalkyler.¹⁹ Icke-räntebärande finansiella tillgångar, såsom aktier och fondandelar, antas öka med 2 procent i värde per år och generera en direktavkastning på 3 procent. Därmed är den totala nominella avkastningen 5 procent också på dessa tillgångar.

Diagram 10 Inflation, löneökningstakt och ränta

Procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Försörjningsbalansens utveckling

BNP i löpande pris bestäms i den långsiktiga framskrivningen av arbetskraftsutbudet och antagandet om den nominella produktivitetstillväxten. Utvecklingen av komponenterna i försörjningsbalansen baseras, förutom på den demografiska utvecklingen, på antaganden om standardutveckling i privat och offentlig konsumtion och antaganden om den långsiktiga utvecklingen av bytesbalansen och kapitalstocken i ekonomin.

Hushållens konsumtion utvecklas olika i de tre scenarierna. Gemensamt för scenarierna är att konsumtionen ökar med befolkningstillväxten plus en viss standardökning som speglar produktivitetstillväxten i ekonomin. I det scenario där den offentliga konsumtionen utvecklas relativt långsamt är standardökningen i hushållens konsumtion relativt hög. Det motsatta gäller det scenario där offentlig konsumtion utvecklas relativt snabbt.

¹⁹ Se Europeiska kommissionen (2012a) respektive regeringens proposition 2012/13:100.

Investeringarna i den långsiktiga framskrivningen avspeglar antagandet om en långsiktigt konstant kapitalkvot (kapitalstock i relation till BNP i löpande pris) i ekonomin som helhet. Investeringarna ökar relativt snabbt de närmaste åren i takt med att ekonomin återhämtar sig. Investeringarna stiger till drygt 20 procent som andel av BNP år 2016 när ekonomin når konjunkturell balans, för att därefter i stort sett behålla denna nivå. Vad gäller utrikeshandeln har Sverige under de senaste 20 åren haft en nettoexport på i genomsnitt 6,5 procent av BNP. I den långsiktiga prognosen antas överskottet i utrikeshandeln gradvis falla till ca 1 procent av BNP. Överskottet i utrikeshandeln på ca 1 procent av BNP motiveras av att summan av EU-avgift och utvecklingsbistånd antas ligga fast på ungefär 1 procent av BNP.

För utvecklingen av den offentliga konsumtionen används som nämnts tre olika scenarier. Scenarierna beskrivs mer i detalj i nästa avsnitt, men innebär i korthet tre olika grader av standardökning i de offentliga tjänsterna. I scenariot utan standardökning växer den offentliga konsumtionen relativt långsamt, vilket leder till krympande offentlig konsumtion som andel av BNP och en växande andel hushållskonsumtion. Motsatsen gäller i scenarierna med standardökning i de offentligt finansierade tjänsterna.

2.4 ANTAGANDEN FÖR OFFENTLIGA SEKTORNS INKOMSTER OCH UTGIFTER

Antagandena för offentliga sektorns inkomster och utgifter görs i syfte att utvärdera den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, givet dagens skattesystem och dagens omfattning på det offentliga åtagandet vad gäller välfärdstjänster och sociala transfereringar. Antagandena ska därmed inte ses som ett underlag för bästa prognos av den framtida utvecklingen av de offentliga finanserna. De offentliga utgifterna omfattar i huvudsak offentlig konsumtion och sociala transfereringar. Någon vedertagen definition på vad som utgör ett bibehållet åtagande i välfärdstjänster och annan offentlig konsumtion finns inte. Åtagandet kan kvantifieras på olika sätt, såsom resurstilldelning, volymutveckling eller andel av BNP. I framskrivningen av de offentliga utgifterna används därför tre scenarier i denna rapport, med olika ökningstakt för den offentliga konsumtionen.

Oavsett vilken definition man väljer, krävs aktiva politiska beslut för att upprätthålla ett bibehållet offentligt åtagande. Om de regelverk som styr den offentliga konsumtionen och utbetalningarna av de sociala transfereringarna lämnas oförändrade, urholkas det offentliga åtagandet över tiden. Ersättningsgraden i sociala transfereringar skulle då halka efter relativt löneutvecklingen. Samtidigt skulle resurstillförseln för välfärdstjänster hållas tillbaka bland annat som resultat av nominellt oförändrade statsbidrag till kommunerna och uppräkningsmetoderna för statliga myndigheters anslag.

Offentliga sektorns inkomster

Den offentliga sektorns inkomster beräknas under antagandet att de implicita skattesatserna är oförändrade på 2014 års nivå. Skatteinkomsterna skrivs därmed fram med utvecklingen av respektive skattebas. Även i kommuner och landsting antas den genomsnittliga skattesatsen vara konstant på 2014 års nivå på knappt 32 procent. Kommunernas balanskraav garanteras med hjälp av statsbidrag, som successivt justeras från dagens nivå för att finansiera ökade kostnader för offentlig konsumtion i kommunsektorn.

Offentlig konsumtion

För att avspegla de olika definitioner som kan ges till ett bibehållet offentligt åtagande, används här tre scenarier med alternativa framskrivningsmetoder för offentlig konsumtion.

I scenario (a) hålls offentlig konsumtion per brukare konstant över tiden. Detta innebär att den offentliga konsumtionen endast ökar i den takt som är demografiskt betingad. Volymförändringar beror då endast på att åldersgrupper med relativt stora behov av välfärdstjänster ökar i omfattning. Någon standardförbättring per brukare sker inte. Det innebär till exempel att en 85-åring förväntas nyttja lika mycket äldreomsorg 2060 som i dag. Den produktivitetsökning som sker i produktionen av välfärdstjänster tas ut i form av minskad personaltäthet. Bibehållen omfattning av välfärdstjänsterna antas med andra ord kunna upprätthållas med minskad personaltäthet. Man kan föreställa sig att teknisk utveckling möjliggör personalbesparingar i till exempel rutinartade administrativa sysslor. Utrymmet för personalminskning i det direkta utförandet av välfärdstjänster är däremot begränsat så länge själva tjänsten definieras av kontakten mellan tjänsteutövare och brukare (såsom inom klassrumsundervisning eller hemtjänst).

I det andra scenariot (b) är i stället personalresurserna per brukare (det vill säga personaltätheten) konstant över tiden. Det innebär att offentlig sektor tillförs personalresurser i samma takt som det demografiskt betingade behovet av välfärdstjänster ökar. Detta kan förefalla som den mest rimliga definitionen av ett bibehållet offentligt åtagande. Konstant personaltäthet leder dock till att standarden i välfärdstjänsterna successivt ökar om det sker produktivitetsutveckling i produktionen av välfärdstjänster. Standardhöjningen möjliggörs dels av ökad arbetsproduktivitet i produktionen av välfärdstjänster, dels av att offentlig konsumtion har inslag av förbrukningsvaror förknippade med relativt långsam prisutveckling.²⁰ En sådan standardökning skulle kunna ses som ett utökat snarare än bibehållet åtagande. Med de antaganden som görs om den samlade produktivitetsutvecklingen i produktionen av välfärdstjänster, ger konstant personaltäthet en standardökning om 0,7 procent per år. Den offentliga konsumtionen ökar i detta scenario med andra ord 0,7 procent snabbare än vad som är demografiskt betingat. Den ökade standarden kan ta sig uttryck i att effektivisering av rutinarbete inom välfärdssektorn ersätts med ökad patient- eller elevkontakt eller att tjänsteutövaren ges mer eller bättre tekniska hjälpmedel och därmed kan tillföra ett ökat mervärde i sitt arbete.

Scenarierna (a) och (b) kan ses som nedre och övre gräns för vad som kan definiera ett bibehållet offentligt åtagande. I scenario (a) säkerställs konstant *volym* välfärdstjänster per brukare. Produktivitetsutvecklingen tas ut i personalbesparingar. I scenario (b) utlovas konstanta *personalresurser* per brukare, vilket över tiden ger ökad standard tack vare produktivitetsutvecklingen. Ett tredje scenario, (c), utgår i stället från att de nominella utgifterna per brukare ökar i takt med BNP per capita i löpande pris. Detta innebär att utgifterna för offentlig konsumtion är konstanta som andel av BNP om den demografiska strukturen (det vill säga formen på befolkningspyramiden) är oför-

²⁰ I samtliga scenarier antas produktionen av välfärdstjänster ske med konstanta kostnadsandelar för produktionsfaktorer och förbrukningsvaror. Med långsammare prisutveckling för förbrukningsvaror kommer volymen förbrukningsvaror öka snabbare. Om volymen förbrukningsvaror inte tillåts öka snabbare än antalet arbetstimmar, skulle utgifterna för offentlig konsumtion på lång sikt helt domineras av löner, vilket vore ett orimligt antagande.

ändrad. Scenariot grundar sig på tanken att medborgarna över tiden förväntar sig en standardutveckling i de offentliga tjänsterna som liknar den i samhället i övrigt och, underförstått, att man som skattebetalare är beredd att finansiera en sådan standardhöjning. Så länge BNP per capita växer snabbare än löneutvecklingen tillåts personalresurserna per brukare att öka. Givet att löneutvecklingen avspeglar den nominella produktivitetsutvecklingen i ekonomin, innebär detta att personalresurserna per brukare ökar så länge sysselsättningen växer snabbare än befolkningen. Detta betyder också att personalresurserna per brukare ökar när den ekonomiska försörjningskvoten minskar och att de tvärtom minskar när försörjningskvoten ökar. Eftersom personalresurserna och därmed volymen välfärdstjänster per brukare varierar över tiden i detta scenario, är det offentliga åtagandet bibehållet endast i ganska vid bemärkelse. Det kan sägas vara bibehållet i relation till standardutvecklingen i den övriga ekonomin. Om standardutvecklingen i den övriga ekonomin (BNP per capita) avtar, påverkar detta även standardutvecklingen i välfärdstjänsterna negativt. Som framgår av diagram 8 tidigare i kapitlet, stiger den ekonomiska försörjningskvoten under större delen av framskrivningsperioden; endast några få år omkring 2040 avtar den. Detta innebär att personalresurserna per brukare sjunker under större delen av framskrivningsperioden i detta scenario. Eftersom det råder viss produktivitetsutveckling, ökar emellertid standarden i de offentliga tjänsterna i viss grad. Tabell 1 sammanfattar utvecklingen av den offentliga konsumtionen i de tre scenarierna.

Tabell 1 Utveckling av offentlig konsumtion

Procent per år

	Standardökning	Förändring i personaltäthet
Scenario (a)	0	-0,7
Scenario (b)	0,7	0
Scenario (c)	$0,7 + (l - n)$	$l - n$

Anm. Med standardökning avses tillväxttakt i offentlig konsumtion utöver demografiskt betingade behov. Med personaltäthet avses antalet arbetade timmar per brukare av välfärdstjänster. Variablerna l och n representerar procentuell tillväxt av sysselsättning respektive befolkning.

Källa: Konjunkturinstitutet.

En historisk tillbakablick visar att offentlig konsumtion ökade med totalt 17 procent i fast pris mellan 1994 och 2012. Detta motsvarar en årlig tillväxttakt på i genomsnitt 0,8 procent. Diagram 11 visar hur konsumtionen skulle ha utvecklats med de tillväxttakter som ges av de tre scenarierna som beskrivits ovan. Med en ren demografisk framskrivning av konsumtionen (det vill säga med oförändrad standard som scenario a) hade den ökat med drygt 6 procent under perioden, vilket motsvarar drygt 0,3 procent per år i genomsnitt. Att den demografiskt betingade ökningen är relativt liten förklaras av att den demografiska försörjningskvoten avtog under hela 1990-talet och en bit in på 2000-talet. Skillnaden i tillväxttakt mellan den faktiska utvecklingen och den rent demografiska framskrivningen uppgår till 0,5 procentenheter och är en indikator för den genomsnittliga årliga standardökningen under perioden.²¹

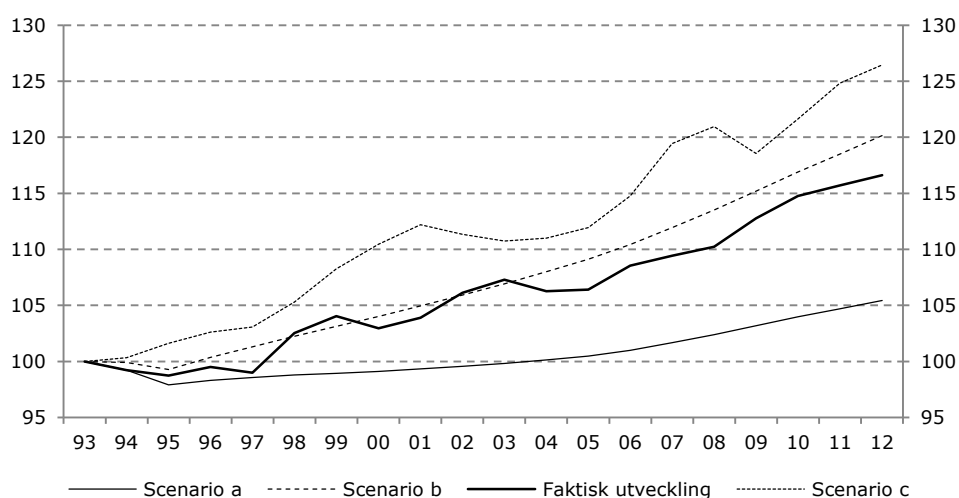
Om den offentliga konsumtionen hade ökat enligt scenario (b), det vill säga med bibehållen personaltäthet, hade den totala ökningen varit 20 procent, något högre än det

²¹ Enligt Sundén m. fl. (2014) ökade de offentliga konsumtionsutgifterna 1980–2012 med i genomsnitt 0,7 procent per år utöver vad som kan förklaras av demografiska förändringar. Se Witterblad och Fall (2014) för en analys av utvecklingen av resurserna för välfärdstjänster sedan 2000.

faktiska utfallet. Till sist, om de nominella konsumtionsutgifterna per brukare hade ökat i takt med BNP per capita (scenario c), skulle ökningen varit ännu större. Att antagandet om konstant personaltäthet (motsvarande scenario b) bäst avspeglar utvecklingen sedan mitten av 1990-talet, innebär inte nödvändigtvis att detta antagande ska ses som den bästa bedömningen för framtiden. Omfattningen av de offentliga tjänsterna är i hög grad politiskt styrd och följer inte någon ”naturlig” utveckling som man kan anta för vissa andra makroekonomiska variabler på längre sikt. Som diskuteras ovan, är dock utvecklingen av de offentliga utgifterna i de olika scenarierna inte avsedd att vara en prognos, utan ett analysunderlag för den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Diagram 11 Offentlig konsumtion, 1994–2012 (faktisk och hypotetisk utveckling)

Volym, index 1993 = 100



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Övriga offentliga utgifter

Sociala transfereringar som utbetalas av staten skrivs fram med prognosen för antalet individer i olika behovsgrupper (till exempel arbetslösa, barn eller sjuka) och med den nominella löneutvecklingen. Därmed hålls ersättningsgrader och utbetalningar per individ konstant relativt nominallönen, vilket innebär att transfereringarnas köpkraft bibehålls relativt arbetsinkomsterna. Utbetalningarna ur ålderspensionssystemet skrivs fram med hjälp av Pensionsmyndighetens pensionsmodell, som bygger på antagandet att pensionssystemets regelverk är oförändrat över tiden. Den baseras på Konjunkturinstitutets prognos för inkomstutvecklingen och SCB:s befolkningsprognos.

Kommunsektorns investeringar växer i takt med kommunal konsumtion och innebär därmed i stort sett en bibehållen kapitalintensitet i produktionen av offentliga tjänster. Statens åtagande är mindre beroende av den demografiska utvecklingen, varför investeringarna i staten skrivs fram med utvecklingstakten av BNP.

Vad gäller kapitalinkomster och kapitalutgifter i den offentliga sektorn, antas räntesatsen vara 5 procent för både skulder och räntebärande tillgångar i alla tre delsektorerna (stat, kommunsektor och ålderspensionssystem) från och med 2024. Den totala avkastningen på icke-räntebärande finansiella tillgångar antas, liksom i övriga sektorer av ekonomin, vara 5 procent i den långsiktiga framskrivningen.

3. Det framtida offentliga åtagandet: offentliga sektorns utgifter

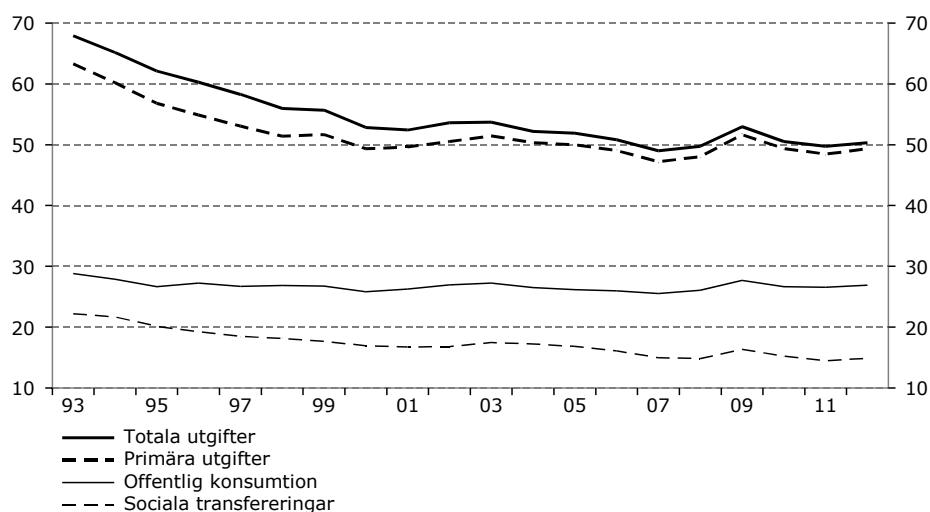
Offentlig konsumtion svarar för drygt hälften av de offentliga utgifterna. Som andel av BNP har offentlig konsumtion utgjort mellan 27 och 29 procent av BNP de senaste 20 åren (se diagram 12). Sociala transfereringar (inklusive utbetalningarna från ålderspensionssystemet) utgör ytterligare en dryg tredjedel av utgifterna. Till skillnad från konsumtionen har dock transfereringarna visat en negativ trend sedan 1990-talet och har fallit från 22 procent 1993 till knappt 15 procent av BNP 2012. Resterade utgifter relaterar till offentliga investeringar, andra former av transfereringar och ränteutgifter.

Utvecklingen av de offentliga utgifterna i framskrivningarna syftar till att spegla utgifternas utveckling vid tre olika definitioner av ett bibehållet åtagande. Scenarierna ska inte ses som prognoser av den faktiska utvecklingen av utgifterna. I en prognos är det rimligt att utgå från att eventuella obalanser i de offentliga finanserna rättas till då de uppstår. Bästa prognos kan därför sägas vara att de offentliga finanserna på lång sikt så gott som alltid är hållbara. Till skillnad från en prognos, består en hållbarhetsanalys av de offentliga finanserna i huvudsak av att identifiera obalanser mellan inkomster och utgifter som skulle kunna uppstå i framtiden givet nuvarande utformning på de system som styr offentliga utgifter och inkomster.

Utgångspunkten för analysen är att det offentliga åtagandet bibehålls på dagens nivå i framtiden. Eftersom ett bibehållet åtagande kan definieras på flera sätt används tre olika framskrivningsmetoder för offentlig konsumtion, enligt beskrivningen i föregående kapitel. Utgifterna för sociala transfereringar och offentliga investeringar utvecklas på samma sätt i alla tre scenarier. Kapitlet inleder med att studera hur det rent demografiska behovet av offentlig konsumtion utvecklas i framtiden. Denna utveckling sätts sedan i relation till utvecklingen i de tre scenarierna. Sist i kapitlet studeras transfereringar och offentliga investeringar.

Diagram 12 Offentliga utgifter

Procent av BNP



Anm. Med primära utgifter avses totala utgifter exklusive ränteutgifter.

Källa: SCB.

3.1 OFFENTLIG KONSUMTION

Det demografiskt betingade resursbehovet

Utgångspunkten för framskrivningarna av offentlig konsumtion är det demografiskt betingade behovet. Utveckling enligt demografiskt betingade behov avser den volymutveckling som bibehåller volymen av offentliga tjänster per brukare, vilket kan likställas med att standarden i de offentliga tjänsterna hålls konstant på dagens nivå. Denna utveckling sammanfaller med det första av de tre scenarier som beskrivs i föregående kapitel, scenario (a). Scenario (b) och (c) utgår från att standarden i olika grad kommer att öka i de offentliga tjänsterna.

I beräkningen av vad som kännetecknar bibehållen konsumtion per brukare, kan brukare delas in i mer eller mindre finfördelade grupper. I beräkningsmetoden som används här delas individer in efter ålder i femårsgrupper, så att till exempel varje individ i åldern 20–24 år antas konsumera samma volym offentlig konsumtion, oavsett kön, nationell härkomst och socioekonomisk bakgrund. Samma princip gäller personer i åldern 25–29 år, 30–34 år och så vidare. Det demografiskt betingade behovet av offentliga tjänster påverkas således av att befolkningen förändras såväl numerärt som i sammansättning.

I framskrivningen görs åtskillnad mellan brukarspecifik (*individuell*) och gemensam (*kollektiv*) offentlig konsumtion. Brukarspecifik konsumtion är offentliga tjänster som kan knytas till en specifik individ, såsom sjukvård och skola. Gemensam konsumtion består av konsumtion som inte kan knytas till en specifik individ, såsom försvar, polis och rättsväsende. Ungefär två tredjedelar av den offentliga konsumtionen utgörs av brukarspecifik konsumtion och resterande del av gemensam konsumtion. I framskrivningen av den offentliga konsumtionen, antas den gemensamma delen öka i takt med den totala befolkningstillväxten och antas inte påverkas av ålderssammansättningen av befolkningen.

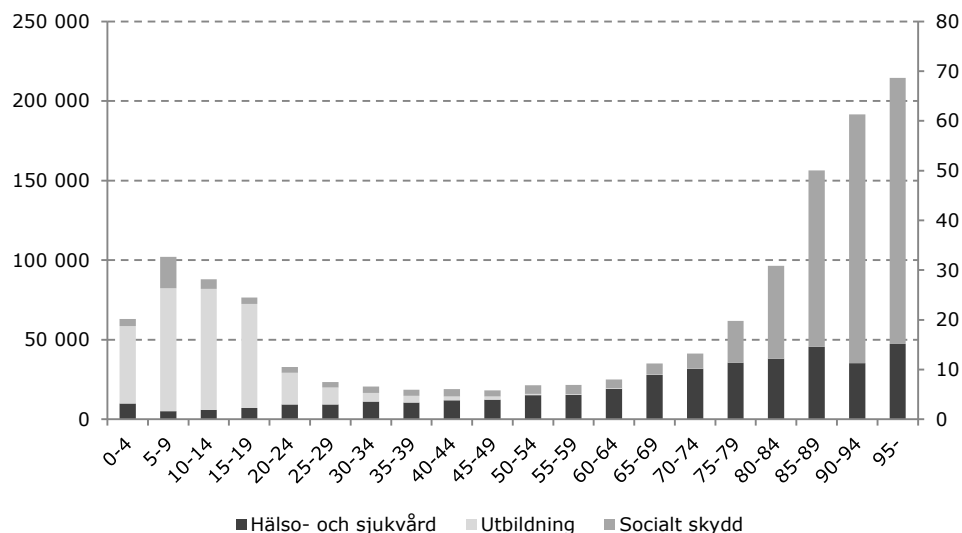
Den genomsnittliga kostnaden per individ för den brukarspecifika offentliga konsumtionen varierar påtagligt med ålder. Medan medelkostnaden för personer i arbetsför ålder var ca 20 000 kr år 2005, var kostnaden för barn i åldern 5–9 år i genomsnitt ca 100 000 kr och för personer i 90-årsåldern ca 200 000 kr. Det senare motsvarade nästan 70 procent av BNP per capita år 2005. Den brukarspecifika, eller individuella, konsumtionen kan delas in i tre breda områden: hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd.²² Vart och ett av dessa områden svarar för ungefär en tredjedel av den brukarspecifika konsumtionen. Diagram 13 visar hur omfattningen och fördelningen av kostnaderna per femårsgrupp i befolkningen såg ut 2005. För barn och ungdomar utgör huvuddelen av kostnaderna utbildning i form av förskola, grundskola och gymnasium. För individer i åldern 20–24 år relaterar två tredjedelar av kostnaderna till högskola och annan utbildning. För övriga grupper i arbetsför ålder upp till 65 år är ca två tredjedelar av kostnaderna relaterade till hälso- och sjukvård och resterande del till socialt skydd. Genomsnittskostnaden för hälso- och sjukvård stiger med ålder och är dubbelt så hög för en person i åldern 70–74 år jämfört med en person 55–59 år. Den stora kostnadsökningen som förknippas med stigande ålder består dock av äldre-

²² Dessa områden motsvarar kategori 7, 9 respektive 10 i standardklassificeringen COFOG (Classification of the functions of government). *Socialt skydd* avser offentliga tjänster i form av barn- och ungdomsvård, fritids, familjedaghem, arbetsmarknadsåtgärder, äldreomsorg och färdtjänst. Sociala transfereringar ingår ej.

omsorg. Äldreomsorg utgör två tredjedelar av de offentliga konsumtionsutgifterna för personer 65 år och äldre. För personer som är 80 år och äldre är denna andel ca tre fjärdedelar.

Diagram 13 Medelkostnad för brukarspecifik offentlig konsumtion per åldersgrupp

Kronor per person och år, respektive procent av BNP per capita



Anm. Avser år 2005. BNP per capita 2005 var 307 000 kr.

Källa: SCB.

Höjden på staplarna i diagram 13 anger resursbehovet per individ (uttryckt i 2005 års prisnivå). Totalt resursbehov i den rent demografiska framskrivningen beräknas genom att antalet individer i respektive åldersgrupp multipliceras med dess resursbehov. Eftersom resursbehovet per individ i respektive åldersgrupp antas vara konstant över tiden i den rent demografiska framskrivningen, reflekterar förändringen i totalsumman endast de demografiska förändringarna.²³ Att skriva fram de demografiskt betingade behoven av välfärdstjänster på detta sätt kan leda till en överskattning om hälsan gradvis förbättras bland äldre så att behovet av omsorg förskjuts uppåt i ålder. Alternativa antaganden om det framtida hälsotillståndet bland befolkningen i de högre åldrarna skulle kunna ge en annan bild av det framtida behovet av sjukvård och äldreomsorg. Någon sådan analys görs dock inte i denna rapport, varför 2005 års kostnadsstruktur får utgöra utgångspunkt för analysen.²⁴

Framskrivningen av offentlig konsumtion enligt demografiska behov innebär en genomsnittlig volymtillväxt på 0,6 procent per år 2014–2060. Detta kan jämföras med perioden 1993–2012, då konsumtionen ökade med i genomsnitt 0,8 procent per år. Det brukarspecifika konsumtionsbehovet stiger i genomsnitt snabbare (0,7 procent) än den gemensamma delen av konsumtionen (0,4 procent), eftersom befolkningen i

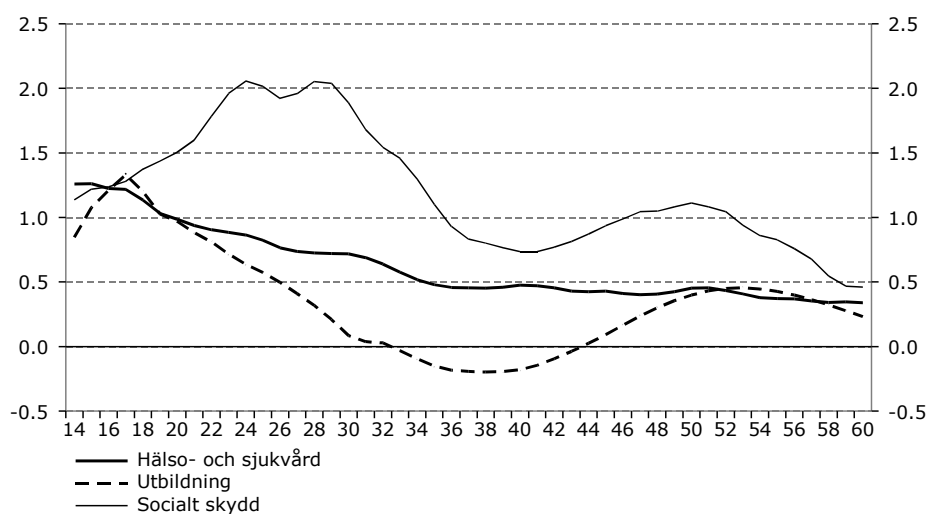
²³ För den demografiskt betingade framskrivningen av offentlig konsumtion används Konjunkturinstitutets modell DEMOG. Modellen baseras på kostnadsuppgifter från år 2005. Även om kostnaderna för välfärdstjänster generellt har ökat sedan dess, kan man anta att det relativa kostnadsförhållandet mellan olika åldersgrupper är stabilt i det kortare tidsperspektivet. Se appendix 3 för en beskrivning av DEMOG.

²⁴ Se Socialdepartementet (2010) för en analys av kostnadsutvecklingen till 2050 för bland annat äldreomsorg vid alternativa antaganden om utvecklingen av befolkningens hälsa i högre ålder.

äldrarna med högst behov av välfärdstjänster växer snabbare än befolkningen som helhet. Sett till de tre kategorierna av välfärdstjänster växer behovet av socialt skydd (framför allt äldreomsorg) relativt snabbt, med en tillväxttakt på 2–2,5 procent per år under 2020-talet. Resursbehovet växer desto långsammare för utbildning, vilket avspeglar den långsamma ökningen i antalet barn och ungdomar (se diagram 14). Framåt mitten av 2030-talet upphör försörjningskvoten att öka under en 15-årsperiod, vilket generellt dämpar ökningstakten av de demografiskt betingade resursbehoven i offentlig sektor. Trots dämpad tillväxttakt sker en kontinuerlig nivåökning av den offentliga konsumtionen (se diagram 15).

Diagram 14 Resursbehov för brukarspecifik offentlig konsumtion

Procentuell förändring, volym

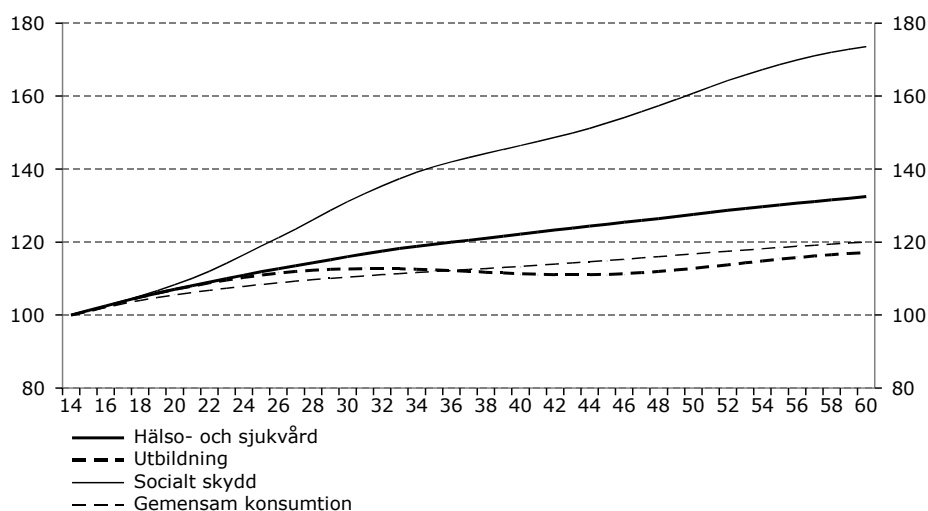


Anm. Diagrammet visar utvecklingen enligt demografiskt betingade behov.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 15 Resursbehov för offentlig konsumtion

Volym, index 2014 = 100

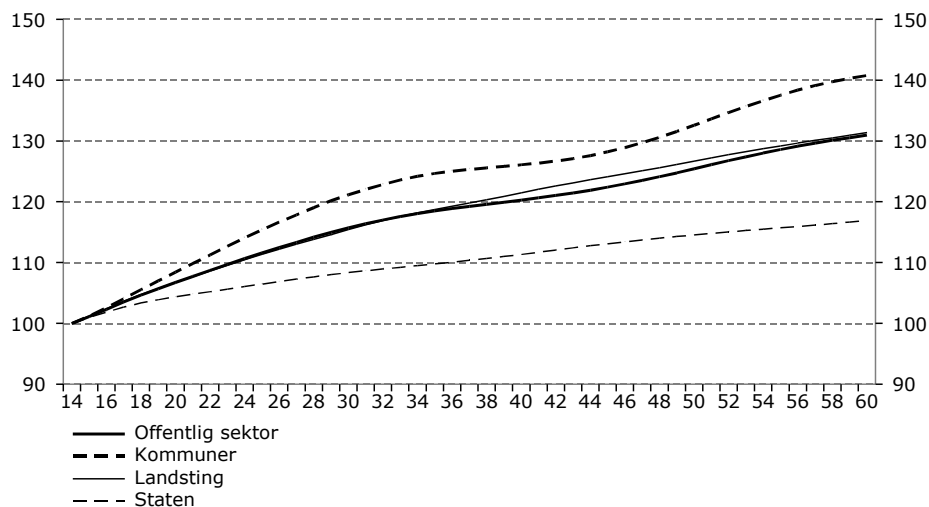


Anm. Diagrammet visar utvecklingen enligt demografiskt betingade behov.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 16 Resursbehov per delsektor

Volym, index 2014 = 100



Anm. Diagrammet visar utvecklingen enligt demografiskt betingade behov.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

I och med att kommunerna svarar för den största delen av åtagandet för socialt skydd, är det också i kommunerna som ökningen av resursbehovet är som störst. Under framskrivningsperioden växer det demografiskt betingade resursbehovet i kommunerna med totalt 40 procent, medan det i offentlig sektor som helhet växer med ca 30 procent (se diagram 16).

Utgifter för offentlig konsumtion i de tre scenarierna

Scenario (a) innebär att offentlig konsumtion ökar enligt det rent demografiska behovet i den långsiktiga framskrivningen 2019–2060.²⁵ Scenario (b) innebär i stället att personalresurserna i offentlig konsumtion hålls konstanta per brukare och att produktivitetstillväxten i produktionen av offentlig konsumtion fullt ut tillfaller brukarna i form av successivt ökad standard. I avsaknad av produktivitetstillväxt i produktionen av offentliga tjänster skulle de två scenarierna med andra ord vara identiska. Eftersom produktivitetstillväxten antas vara 0,7 procent per år är detta också den skillnad i tillväxttakt mellan scenario (a) och (b) som framgår i diagram 17.

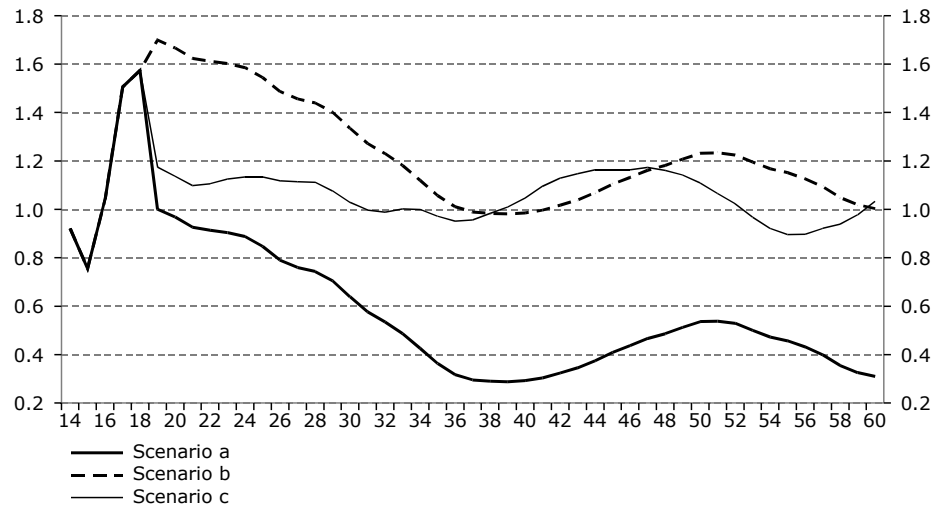
Scenario (c) innebär att utgifterna per brukare hålls konstant som andel av BNP per capita. Som diskuterades i avsnitt 2.4 avgör då skillnaden mellan ökningstakterna i sysselsättning och befolkning hur snabbt konsumtionen kommer att öka. Personalresurserna per brukare minskar i tider av tilltagande försörjningskvot men ökar när försörjningskvoten minskar. Detta framgår i diagram 17 på så sätt att tillväxttakten i konsumtionen är högre i scenario (c) än (b) under delar av 2040-talet, en period då försörjningskvoten tillfälligt avtar. Diagram 18 åskådliggör tillväxttakten av offentlig konsumtion i de tre scenarierna i löpande pris. Denna tillväxttakt avgör huruvida offentlig konsumtion krymper eller ökar som andel av BNP i löpande pris. I genomsnitt växer BNP i löpande pris med 4 procent per år i den långsiktiga framskrivningen (se dia-

²⁵ För att ta hänsyn till konjunkturrella effekter följer utvecklingen 2015–2018 prognosen för offentlig konsumtion som presenteras i *Konjunkturläget*, december 2013.

gram 9 i kapitel 2). Av diagram 18 framgår att konsumtionen växer snabbare än 4 procent under hela eller större delar av perioden i både scenario (b) och (c).

Diagram 17 Offentlig konsumtion (volym)

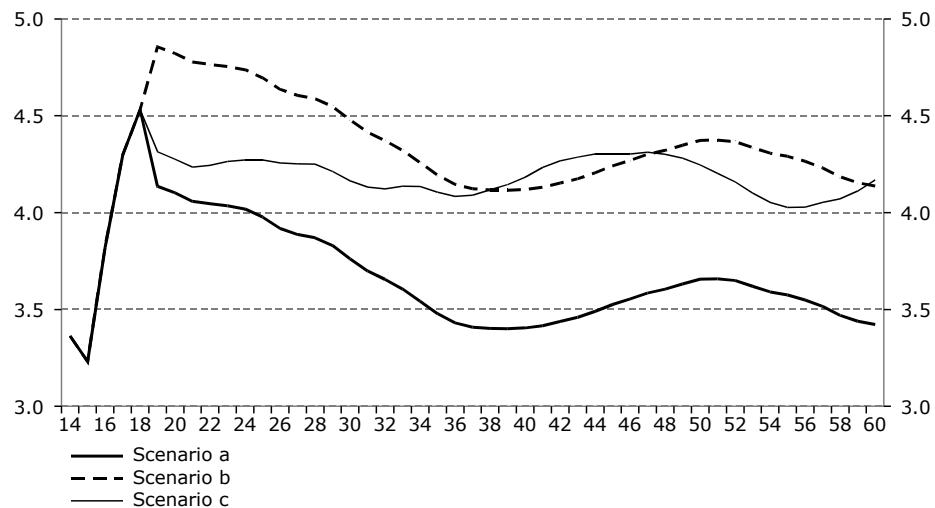
Procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 18 Offentlig konsumtion (löpande pris)

Procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet.

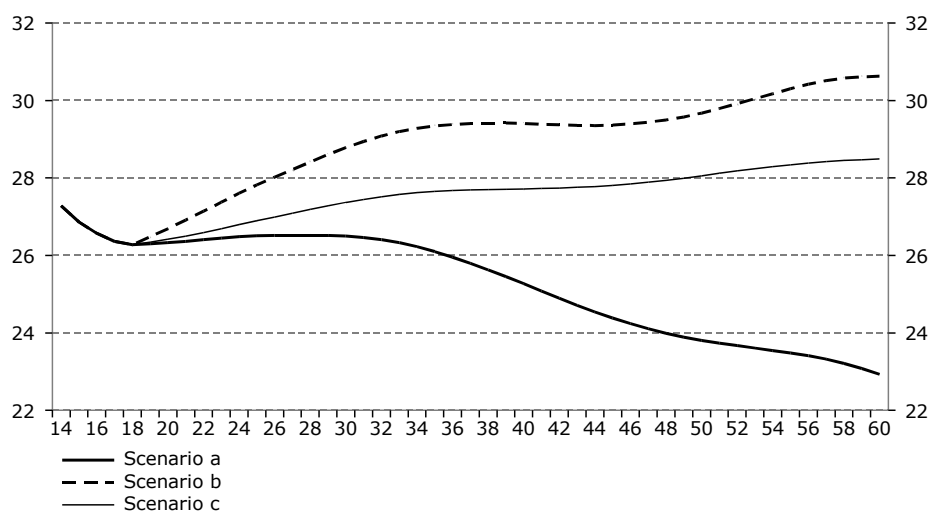
Skillnaden mellan tillväxttakterna i löpande pris och i volym (fast pris) är 3,1 procent och utgörs av deflatorn för offentlig konsumtion. Deflatorn är den del av tillväxttakten i löpande pris som kan sägas motsvara ren prisökning. Att "priset" på offentlig konsumtion växer snabbare än konsumentpriserna i ekonomin beror på att en stor del av kostnaderna i produktionen av välfärdstjänster består av lönekostnader. För att den offentliga sektorn ska kunna rekrytera kompetent personal krävs löner som kan konkurrera med näringslivet. Löneutvecklingen i näringslivet kan på sikt antas avspegla produktivitetens utvecklingen. Produktiviteten i näringslivet, i sin tur, växer som regel

snabbare än i offentlig sektor, vilket grundar sig i varornas och tjänsternas olika natur i privat och offentlig sektor men också i hur produktivitet i offentlig sektor mäts. Oavsett hur man väljer att mäta produktiviteten i offentlig sektor, är det rimligt att anta att löneutvecklingen i offentlig sektor på sikt följer produktivitetens utvecklingen i näringslivet.²⁶ Detta innebär att kostnaden för en lärartimme tenderar att öka i takt med löneutvecklingen i näringslivet. Detta gäller oavsett om undervisningen äger rum i offentlig eller privat regi.

I scenario (a) understiger den offentliga konsumtionstillväxten nominell BNP-tillväxt, vilket resulterar i en fallande BNP-andel (se diagram 19). Scenario (b), som i och med den bibehållna personalresurstätheten har 0,7 procent högre tillväxttakt i konsumtionen per år jämfört med scenario (a), är förknippat med kontinuerligt stigande offentlig konsumtion som andel av BNP i den långsiktiga framskrivningen. Andelen stiger från dagens nivå på drygt 27 procent till 30,6 procent år 2060. Endast några år under 2040-talet, i samband med att försörjningskvoten tillfälligt minskar, är offentlig konsumtion konstant som andel av BNP i det relativt resurskrävande scenario (b). Scenario (c) kännetecknas av minst förändring av offentlig konsumtion som andel av BNP, vilket till stor del ligger i definitionen av scenariot. Eftersom konsumtionsutgifterna per brukare i detta scenario antas öka med BNP per capita, kommer konsumtionens andel av BNP bero på hur resursbehovet växer i relation till befolkningen. Med den utveckling av äldreförsörjningskvoten som förutspås, kommer resursbehovet stiga snabbare än befolkningen under hela framskrivningsperioden. Denna effekt bidrar med ungefär en procentenhet till uppgången i BNP-andelen under perioden som helhet.

Diagram 19 Offentlig konsumtion som andel av BNP

Procent, löpande pris



Källa: Konjunkturinstitutet.

Förändringarna i offentlig konsumtion i de olika scenarierna är inte jämnt fördelade mellan stat, kommuner och landsting. I scenario (b), där konsumtionen ökar med ungefär 3,5 procentenheter som andel av BNP, svarar primärkommunerna för nästan

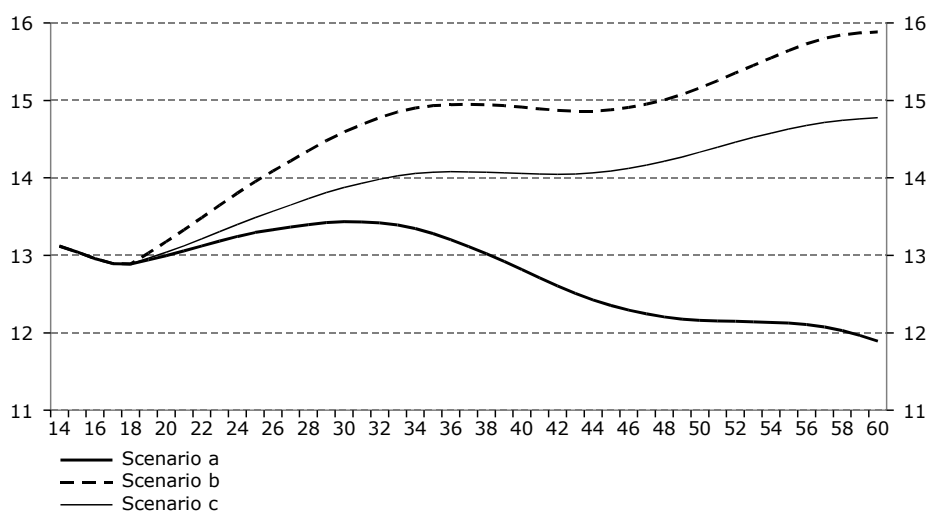
²⁶ Fenomenet att kostnaderna för offentliga tjänster ökar i takt med produktivitetens utvecklingen i den övriga ekonomin kallas ibland Baumols kostnadssjuka. Se Baumol (1993).

3 procentenheter av ökningen (se diagram 20); landstingen står för det mesta av resterande ökning. Att kommunerna står för så stor andel av konsumtionsökningen förklaras av att kommunerna svarar för äldreomsorg, vilket är den välfärdstjänst som kräver det största resurstillskottet för att kunna bibehålla personaltätheten. Staten svarar för ungefär 75 procent av den gemensamma offentliga konsumtionen och berörs därför i relativt liten grad av ambitionen om bibehållen personaltäthet. Detta beror på att personalbehovet för gemensam konsumtion bara antas öka med befolkningstillväxten. Av statens brukarspecifika konsumtion består dessutom ungefär hälften av utbildning, vilket är den kategori vars resursbehov ökar minst (och tidvis till och med faller).

I det sparsamma scenario (a) minskar den offentliga konsumtionsandelen med 4 procentenheter under perioden. Den kommunala andelen av konsumtionen minskar dock bara med 1 procentenhet, från ca 13 till 12 procent av BNP. Trots att produktivitetsvinster tas ut i form av personalbesparingar, fortsätter alltså konsumtionen i kommunerna att nästan öka i takt med BNP. I staten och landstingen, däremot, skulle motsvarande besparingar leda till en mer påtagligt fallande BNP-andel (se diagram 21 och diagram 22), eftersom konsumtionen växer så pass mycket långsammare än BNP i dessa delsektorer i scenario (a).

Diagram 20 Konsumtion i primärkommuner

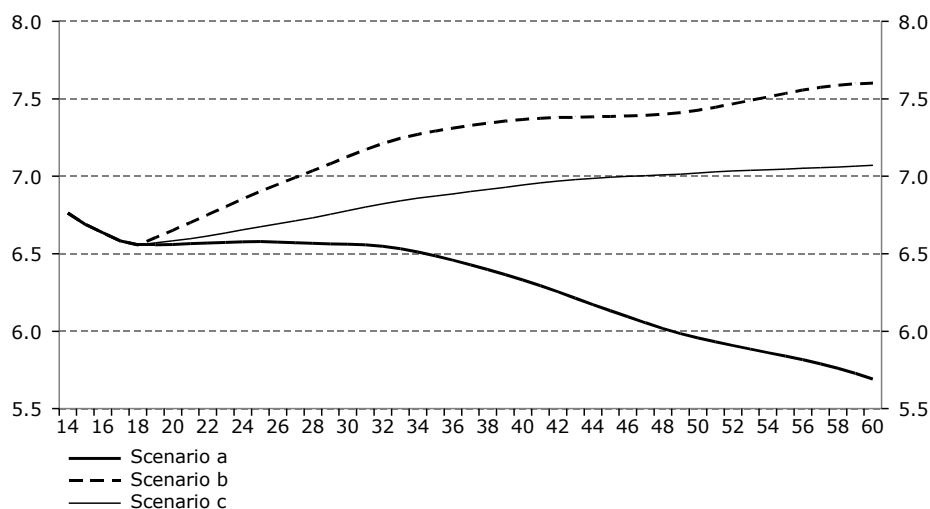
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 21 Konsumtion i landstingen

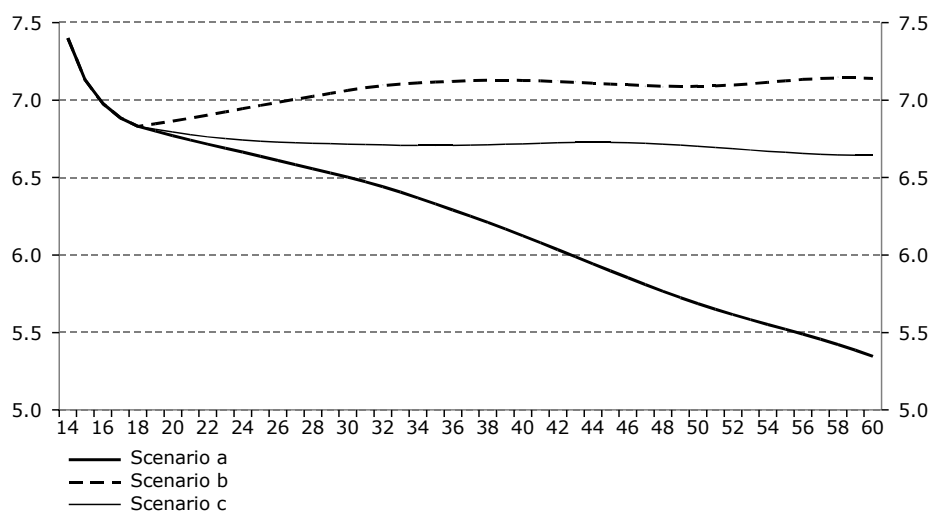
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 22 Konsumtion i staten

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

3.2 TRANSFERERINGAR

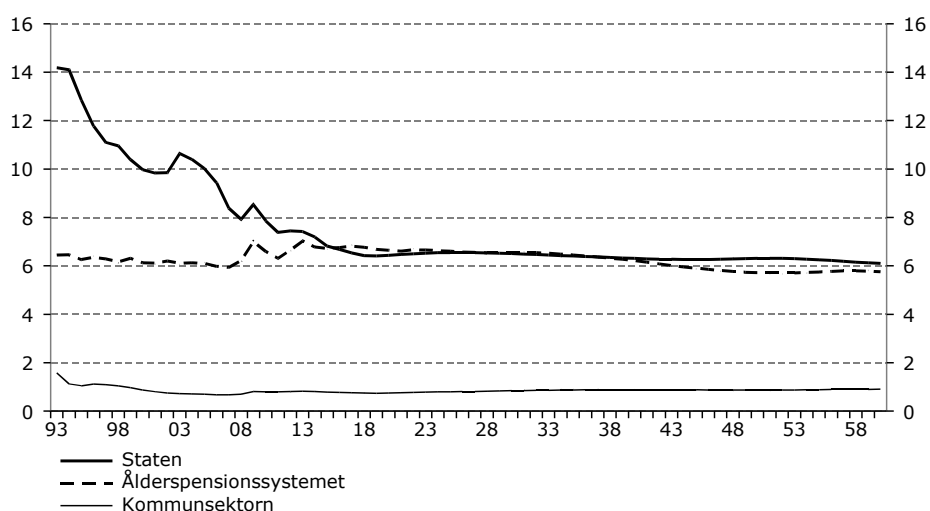
Den offentliga sektorns utgifter för transfereringar uppgick 2012 till 674 miljarder kronor och utgjorde därmed 38 procent av de totala offentliga utgifterna. Nästan 80 procent av transfereringarna gick till hushållen i form av sociala transfereringar. Restande del av transfereringarna gick i huvudsak till företag, icke-vinstdrivande organisationer och till utlandet. Transfereringarna till företagen består av en rad olika stöd på både statlig och kommunal nivå, medan transfereringarna till utlandet i huvudsak består av EU-avgiften och bistånd till utvecklingsländer.

De sociala transfereringarna till hushållen har minskat de senaste 20 åren, från att ha motsvarat över 22 procent av BNP 1993 till att motsvara knappt 15 procent 2012 (se

diagram 23). Pensionsutbetalningarna från ålderspensionssystemet har legat relativt konstant kring 6 procent av BNP under perioden. De kommunala transfereringarna till hushållen, som i huvudsak utgörs av avtalspensioner och ekonomiskt bistånd, har under perioden minskat från 1,5 till ca 1 procent av BNP. Den största minskningen svarar de statliga transfereringarna för, som nästan halverats som andel av BNP under perioden, från 14 till 7,5 procent. Minskningen förklaras dels av att pensionsutbetalningarna som staten svarar för har minskat, dels av att arbetsmarknadsersättningarna har minskat.²⁷ De senaste tio åren har dessutom utbetalningarna för sjukersättning halverats från 4 till 2 procent av BNP.

Diagram 23 Sociala transfereringar till hushållen

Procent av BNP



Anm. Bland sociala transfereringar ingår här även utbetalade avtalspensioner från staten och från kommuner.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

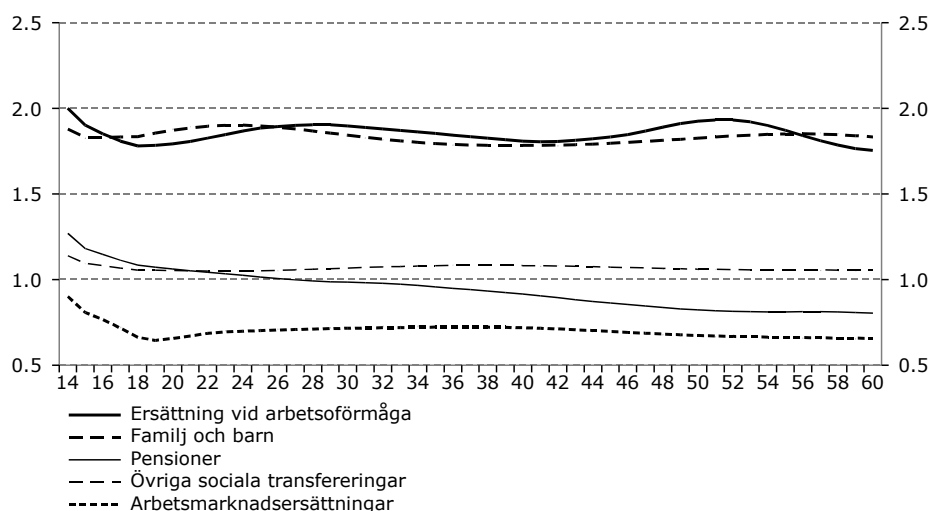
Till skillnad från offentlig konsumtion antas utgifterna för transfereringar utvecklas på samma sätt i alla tre scenarier. Bortsett från utbetalningarna ur ålderspensionssystemet antas utgifterna för sociala transfereringar öka i takt med den nominella löneutvecklingen och antalet mottagare. Detta innebär att statens utgifter för sociala transfereringar minskar från dagens nivå på 7,4 procent av BNP till drygt 6 procent 2060, trots en tilltagande försörjningskvot och trots att ersättningsgraden antas förbli konstant. Minskningen förklaras ungefär till hälften av en fallande andel statliga pensionsutbetalningar (se diagram 24). I takt med stigande medelinkomster bland pensionärer kommer antalet berättigade till garantipension minska, vilket bromsar utvecklingstakten. Även utbetalningar av änkepension avtar över tiden, då denna pensionsform är under avveckling. Resterande del av minskningen står arbetsmarknadsersättningarna och ersättningarna vid arbetsförmåga för. Det mesta av minskningen i arbetsmarknadsersättningarna sker redan i närtid, i takt med att ekonomin återhämtar sig från nuvarande lågkonjunktur och att arbetslösheten sjunker tillbaka till sin jämviktsnivå. Ersättningarna för arbetsförmåga består i huvudsak av tillfällig sjukpenning och den mer permanenta formen av så kallad sjuk- och aktivitetsersättning. Sjukersättning

²⁷ Till statliga pensionsutbetalningar hör garantipension, efterlevandepension, änkepension, bostadstillägg till pensionärer samt statliga avtalspensioner.

minskar något i närtid till följd av tidigare regeländringar och antas därefter följa utvecklingen av timlöner och antalet personer i högre arbetsför ålder (57–64 år).

Diagram 24 Statliga sociala transfereringar

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Ålderspensionssystemet är det enskilt största sociala transfereringssystemet och betalar årligen ut ungefär 250 miljarder kronor i pensioner. Framskrivningen av utbetalningarna är framtagen med hjälp av Pensionsmyndighetens modell och avspeglar därför pensionssystemets utformning. Till skillnad från framskrivningarna av övriga sociala transfereringar uppfylls därmed inte nödvändigtvis antagandet om bibehållen köpkraft i utbetalningarna. Framskrivningen utgör snarare en prognos på den faktiska utvecklingen. I framskrivningen växer utbetalningarna per person över 65 år med i genomsnitt 2,6 procent per år. De totala utbetalningarna växer med i genomsnitt 3,6 procent per år, eftersom befolkningen över 65 år växer med i genomsnitt 1 procent per år. Den i genomsnitt något lägre tillväxttakten jämfört med BNP gör att utbetalningarna som andel av BNP faller från dagens 7 procent till 5,7 procent 2060. En förklaring till nedgången är att en större andel av den allmänna pensionen kommer från premiepensionssystemet. Inklusiv utbetalningarna från premiepensionssystemet förblir utbetalningarna i stort sett konstanta som andel av BNP (se diagram 25).

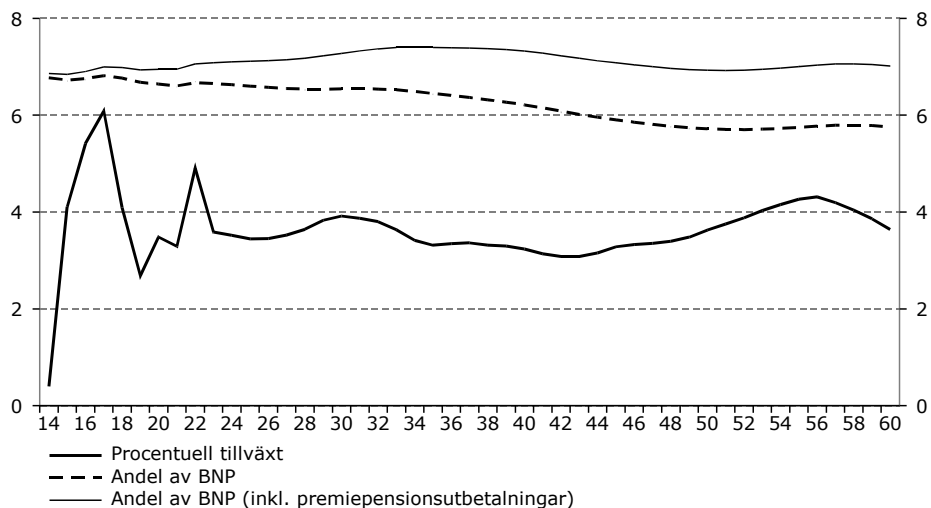
Att utbetalningarna per mottagare växer långsammare än den nominella löneutvecklingen innebär att köpkraften i pensionsutbetalningarna över tiden minskar relativt lönerna. Diagram 26 visar hur utbetalningarna per person utvecklas i förhållande till medellönen och hur de sjunker från dagens nivå på nästan 40 procent till ungefär 24 procent år 2060. Då premiepensionsutbetalningarna läggs till blir kvoten 29 procent 2060.²⁸ I denna rapport görs ingen detaljerad kalkyl för utbetalningarna av avtalspensioner, bland annat för att de offentliga finanserna endast påverkas i mindre grad av

²⁸ Kvoten motsvarar inte pensionssystemets ersättningsgrad i konventionell mening. För att beräkna ersättningsgrad för pensionssystemet används som regel pension som andel av individens slutlön. Pensionsmyndigheten (2013) beräknar i sitt basscenario den genomsnittliga ersättningsgraden för en individ född 1995 som går i pension år 2060 till 42 procent. Om pensionsåldern senareläggs motsvarande förändringen i förväntad livslängd blir ersättningsgraden i stället ca 55 procent. Ersättningsgraden för en person född 1947 som gick i pension år 2012 var, enligt Pensionsmyndighetens beräkningar, i genomsnitt 50 procent.

detta. Men en grov kalkyl indikerar att om utbetalningar av avtalspensioner läggs till i beräkningen av kvoten, sker en minskning från 64 procent i dag till omkring 50 procent 2060.²⁹

Diagram 25 Utbetalningar ur ålderspensionssystemet

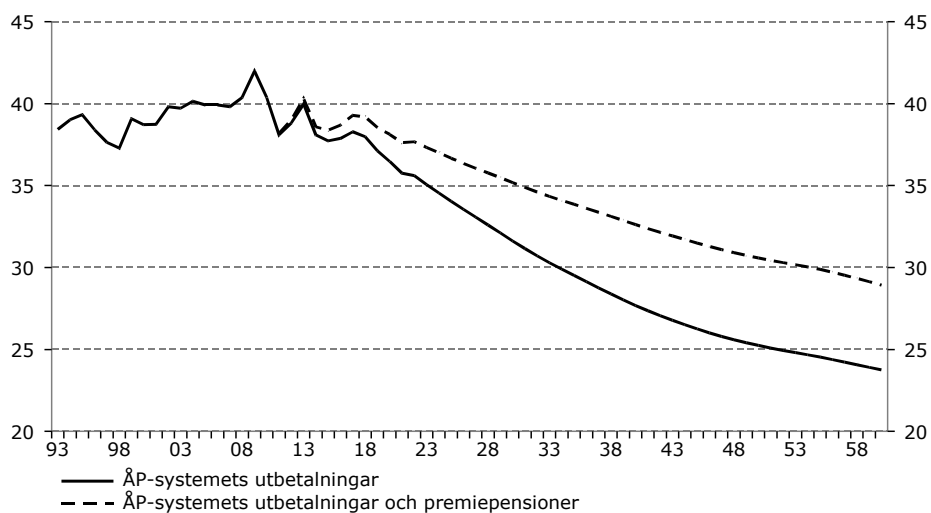
Procentuell förändring och andel av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 26 Pensionsutbetalningar i relation till medellönen

Procent



Anm. Diagrammet visar förväntad utbetalning per mottagare i ålderspensionssystemet i relation till årsmedellönen för en person som arbetar genomsnittligt antal timmar per år.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

²⁹ Barr (2013) ger en fördjupad analys av ålderspensionssystemets långsiktiga finansiella hållbarhet och ersättningsförmåga.

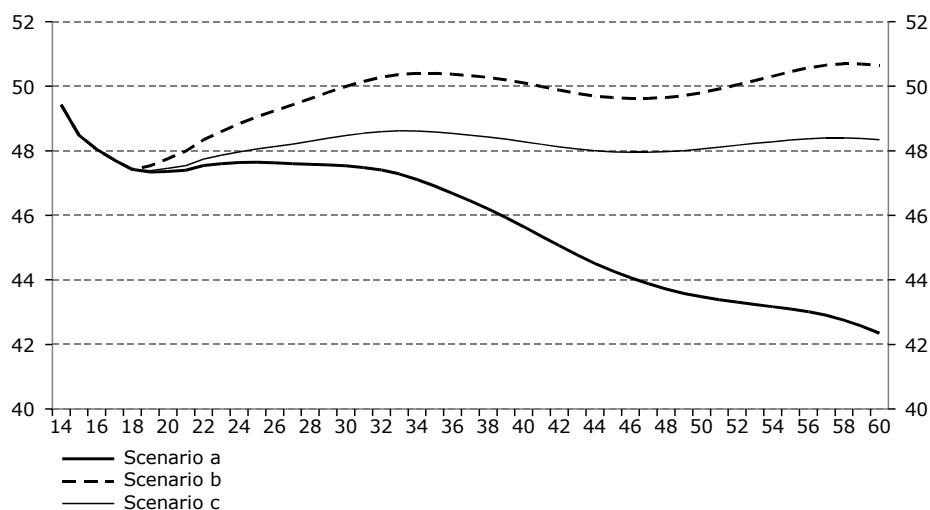
3.3 OFFENTLIGA INVESTERINGAR

De offentliga investeringarna har motsvarat i genomsnitt 3,3 procent av BNP de senaste 20 åren. Drygt hälften av investeringarna görs av kommuner och landsting och resterande del av staten. Antagandet som ligger till grund för de långsiktiga framskrivningarna är att kommunsektorns investeringar ökar i takt med den offentliga konsumtionen, medan statens investeringar följer potentiell BNP. Antagandet motiveras av att kommunsektorns kärnverksamhet består av produktion av välfärdstjänster (vars efterfrågan i huvudsak är demografiskt betingad), medan staten i större utsträckning svarar för den gemensamma offentliga konsumtionen och tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter (vars efterfrågan i högre grad kan förväntas växa med ekonomin som helhet). Statens utgifter för investeringar utgör därmed en konstant andel av BNP (1,4 procent) i framskrivningen. Kommunsektorns investeringar utvecklas något olika i de tre scenarierna, med en viss ökning som andel av BNP i det resurskrävande scenario (b) och en viss minskning i scenario (a).

Sammantaget innebär framskrivningarna av utgifterna för konsumtion, transfereringar och investeringar att offentliga sektorns primära utgifter ungefär behåller sin nuvarande andel av BNP (drygt 49 procent) i två av scenarierna (b och c).³⁰ I det resursbesparande scenario (a) faller däremot den primära utgiftsandelen successivt ner till drygt 42 procent år 2060 (se diagram 27). I alla tre scenarier minskar utgiftsandelen för sociala transfereringar med 2 procentenheter av BNP, medan utgiftsandelen för investeringar praktiskt taget är oförändrad. Att utgiftskvoterna utvecklas i skilda riktningar förklaras helt och hållet av utgiftskvoterna för offentlig konsumtion i de tre scenarierna.

Diagram 27 Offentliga sektorns primära utgiftskvot

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

³⁰ Med primära utgifter avses totala utgifter exklusive ränteutgifter. Ränteutgifter behandlas i kapitel 4.

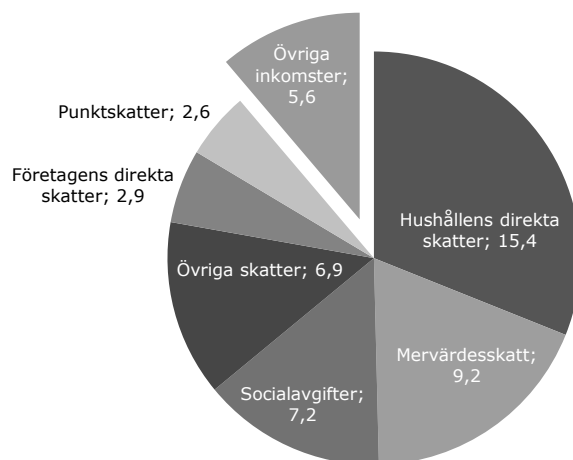
4. Finansiering: offentliga sektorns inkomster

Den offentliga sektorns totala inkomster motsvarar för närvarande ca 50 procent av BNP. År 2012 var inkomsterna 1 767 miljarder kronor. Majoriteten av inkomsterna utgörs av skatter och avgifter, vilka tillsammans uppgår till omkring 44 procent av BNP. Resterande del av de offentliga inkomster som redovisas i nationalräkenskaper utgörs i huvudsak av kapitalinkomster och vissa inkomster av bokföringsteknisk karaktär (se diagram 28). Den största skatteinkomsten utgörs av skatt på arbetsinkomst och motsvarar ungefär 15 procent av BNP eller en tredjedel av de totala skatterna och avgifterna. Mervärdesskatt är den näst viktigaste skatten och uppgår till ca 9 procent av BNP, följt av socialavgifter som motsvarar 7 procent av BNP.

De totala inkomsterna som andel av BNP har fallit med ca 7 procentenheter sedan nivån var som högst år 2000 (se diagram 29). Denna minskning beror i huvudsak på sänkta inkomstskatter för hushållen och sänkta socialavgifter. Redan 2001 och 2002 föll skattekvoten med 4 procentenheter, vilket främst förklaras av den skattereduktion för pensionsavgiften som den socialdemokratiska regeringen då införde. Sedan Alliansregeringen tillträdde 2006 har skattekvoten fallit från drygt 48 procent till 44 procent 2012. De fyra jobbskatteavdragen som genomfördes 2007–2010 svarar för en stor del av minskningen. Alliansregeringen har även genomfört sänkningar av arbetsgivaravgiften, sänkt restaurangmomsen, avskaffat förmögenhetsskatten och infört det så kallade rut-avdraget för hushållsnära tjänster. Utvecklingen av skattekvoten under enskilda år beror förutom på förändringar i skattelagstiftningen även på hur de olika skattebaserna utvecklar sig. Trots skattesänkningarna det senaste decenniet är den svenska skattekvoten hög i en internationell jämförelse. Bland EU-länderna var skattekvoten 2011 i genomsnitt 38,8 procent och endast Danmark hade då en högre skattekvot än Sverige. Bland OECD-länderna var skattekvoten i genomsnitt 34,1 procent, vilket förklaras av att USA, Japan, Sydkorea och en handfull andra medlemsländer har skattekvoter lägre än 30 procent.

Diagram 28 Den offentliga sektorns inkomster

Procent av BNP

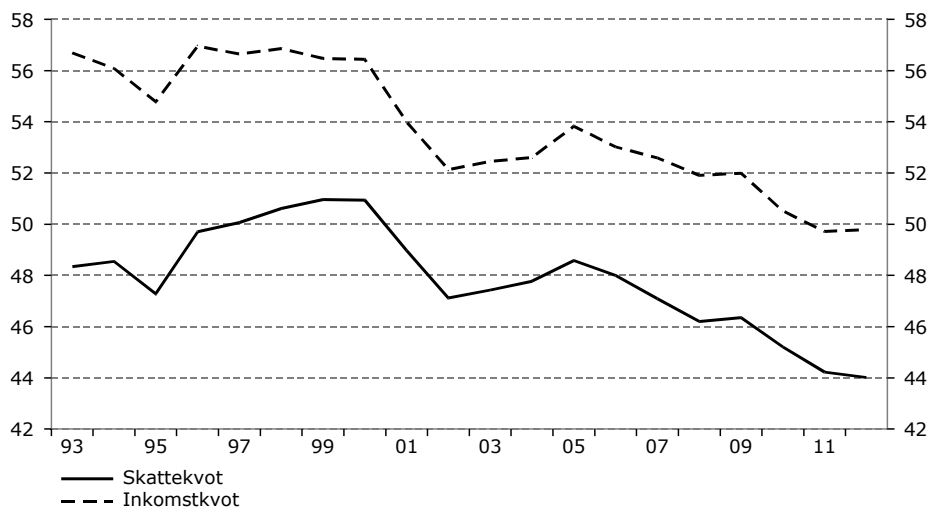


Anm. Avser 2012. Summan av den offentliga sektorns inkomster uppgår till 49,8 procent av BNP 2012.

Källa: SCB

Diagram 29 Den offentliga sektorns inkomster

Procent av BNP



Källa: SCB

4.1 OFFENTLIGA SEKTORNS SKATTEINTÄKTER

I framskrivningen av den offentliga sektorns inkomster antas de implicita skattesatserna vara konstanta över tiden. Det innebär att skatteintäkterna utgör en konstant del av respektive skattebas, oavsett beskattningens exakta utformning. I stora drag innebär detta att skatteintäkterna ökar i takt med BNP. Eftersom inte alla skattebaser utvecklas i exakt samma takt som BNP sker dock viss variation över tiden.

Trots att skattesatserna är likadana i scenarierna, utvecklas skattekvoterna något olika i den långsiktiga framskrivningen, 2019 och framåt. I scenariot med bibehållen personaltäthet i offentlig sektor (b) är skattekvoten 1,3 procentenheter högre år 2060 än i scenariot med personalbesparingar (a) (se diagram 30). Skillnaderna i skattekvoter beror på olika utveckling av kapitalskatteinkomsterna. I korthet förklaras detta av att hushållen ökar sin konsumtion i snabbare takt i scenario (a) jämfört med de två andra scenarierna. Man kan se det som att hushållen köper de välfärdstjänster i privat regi som man inte anser sig få i tillräcklig grad från offentlig sektor.³¹ Trots att hushållens konsumtion utvecklas olika i scenarierna är skillnaderna i momsintäkter små. Beteendet medför däremot att hushållen har en lägre sparkvot i framför allt scenario (a) jämfört med scenario (b) och därför bygger upp mindre förmögenhet. Med mindre förmögenhet får hushållen mindre kapitalavkastning, vilket gör att staten i sin tur får in mindre kapitalskatteinkomster. Några skillnader i de löneberoende skatteinkomsterna finns inte mellan de olika scenarierna eftersom arbetsutbud och lönenivå är densamma i de olika scenarierna.

Att skattekvoten minskar något de närmaste åren förklaras främst av fallande kapitalskatteinkomster. Den snabba ökningen som sker därefter beror i sin tur på att kapitalskatteinkomsterna i stället ökar med nästan en procentenhet av BNP. Detta drivs i huvudsak av antagandet om avkastningen på finansiella tillgångar i den långsiktiga

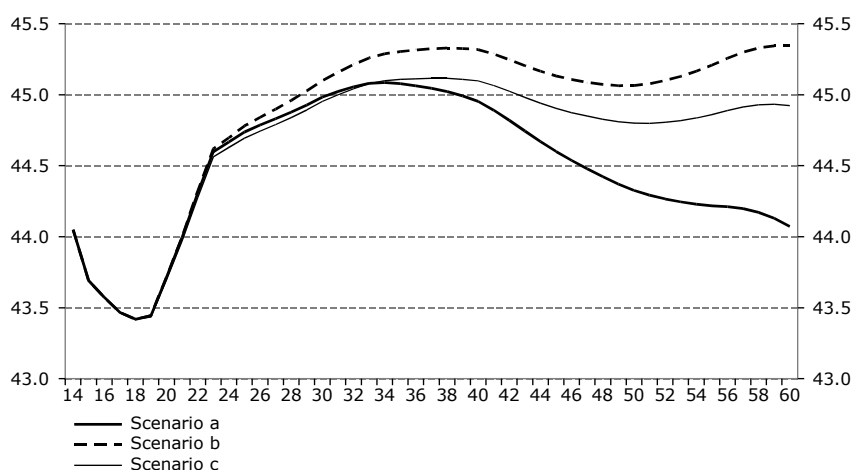
³¹ Makromodellen KAVEL bygger på antagandet att Sveriges totala (privata och offentliga) nettoställning mot omvärlden stabiliseras på lång sikt. Högre sparande i offentlig sektor motverkas därför av lägre hushållssparande. Se vidare appendix 3.

framskrivningen från och med 2019. Ökningen i skattekvoten under 2020-talet, som sker i alla tre scenarier, beror i huvudsak på ökade momsintäkter i takt med att hushållens konsumtion växer som andel av BNP.

I och med att variationen i skattekvoten i huvudsak beror på variationen i kapitalstatteinkomster och till viss grad i momsintäkter, är det nästan uteslutande den statliga skattekvoten som står för variationen över tiden och mellan de tre scenarierna. Skattekvoten för kommunsektorn (kommunalskatt och landstingsskatt som andel av BNP) beräknas bli 16,7 procent i år. I avsaknad av kommunala skattehöjningar är rörelserna i skattekvoten mycket små över tiden. Avgiftsinbetalningarna till ÅP-systemet sjunker något i närtid, som resultat av att lönesumman växer något långsammare än BNP, men förväntas därefter vara konstanta vid 5,6 procent av BNP.

Diagram 30 Skattekvot

Procent av BNP



Anm. Skattekvoten består av offentliga sektorns totala skatteintäkter inklusive sociala avgifter och anges som andel av BNP.

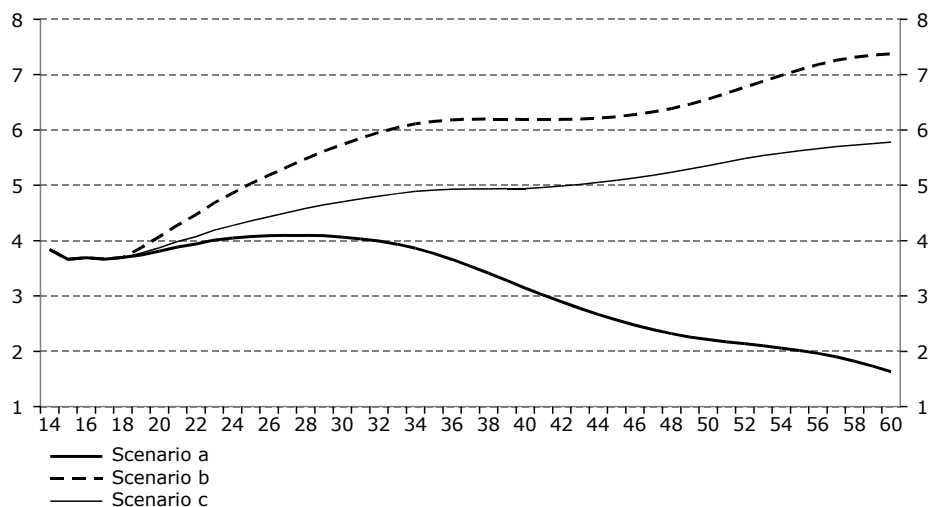
Källa: Konjunkturinstitutet.

4.2 KOMMUNSEKTORNENS FINANSIERING

Den offentliga konsumtionen ökar som andel av BNP i två av de tre scenarierna som analyseras. Ökningen är särskilt påtaglig i scenario (b), som med bibehållen personaltäthet innebär att konsumtionsutgifterna stiger med drygt 3 procentenheter av BNP till 2060. Kommunsektorn, och i synnerhet primärkommunerna, står för det mesta av utgiftsökningarna i dessa två scenarier. För att utgiftsökningen och antagandet om den oförändrade kommunalskattesatsen inte ska leda till underskott i kommunsektorn, antas att kommunerna tilldelas statsbidrag för att kunna upprätthålla balanserade finanser. Detta innebär att de generella statsbidragen successivt höjs från dagens nivå på 3,8 procent av BNP (ca 140 miljarder kronor) till 7,4 procent i scenario (b) och 5,8 procent 2060 i scenario (c) (se diagram 31). Statsbidragen växer med andra ord i betydelse som finansieringskälla för kommunerna i dessa scenarier. I det personalbesparande scenario (a) innebär den krympande kommunala konsumtionen som andel av BNP att statsbidragen över tiden i stället minskar till 1,6 procent av BNP.

Diagram 31 Statsbidrag till kommunsektorn

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

FOKUS: KOMMUNSEKTORNS FINANSIERING

Kommunala skattehöjningar vid långsammare uppräknning av statsbidragen

Ett grundantagande i framskrivningarna av offentliga sektorns inkomster i denna rapport är att samtliga skattesatser förblir oförändrade på dagens nivå. Kommunerna antas därför bli tilldelade statsbidrag för att kunna upprätthålla balanserade finanser. Ett alternativt antagande för kommunsektorns finansiering skulle vara att statsbidragen i stället växer i takt med kommunsektorns skatteunderlag och att kommuner och landsting anpassar sina skattesatser till det finansieringsbehov som efter hand uppstår.³² Antagandet innebär att statsbidragen i stort sett hålls konstanta som andel av BNP, eftersom kommunsektorns beskattningsunderlag ungefär utvecklas i takt med lönesumman i ekonomin. Lönesumman, i sin tur, utvecklas i takt med BNP i löpande pris i den långsiktiga framskrivningen.

I scenario (b), med bibehållen personaltäthet i produktionen av välfärdstjänster, skulle en sådan utveckling av statsbidragen framkalla ett särskilt stort behov av skattehöjningar. Från dagens genomsnittliga nivå på knappt 32 kronor, skulle kommunalskatten behöva höjas till 36 kronor år 2030 och till 39 kronor 2060 för att upprätthålla balans i kommunsektorns finanser (se diagram 32). Eftersom kommunsektorns beskattningsunderlag utgör ungefär hälften av BNP, betyder en krona högre kommunalskatt ökade skatteintäkter motsvarande ungefär en halv procent av BNP. Storleksordningen på skattehöjningarna är således ungefär 2 procent av BNP till 2030 och 3,5 procent av BNP till 2060 i scenariot med bibehållen personaltäthet. Detta motsvarar de utgiftsökningar för konsumtion i primärkommuner och landsting i scenario (b) som framgår av diagram 20 respektive diagram 21.

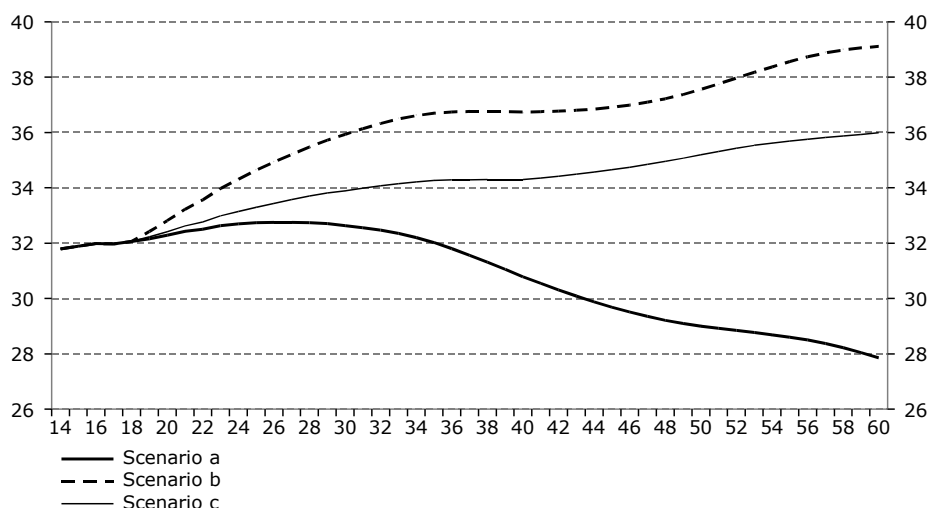
³² Antagandet att statsbidragen ökar i takt med kommunsektorns beskattningsunderlag görs även av Sveriges kommuner och landsting (2010) i en studie om det framtida finansieringsbehovet i kommunsektorn. Se Riksrevisionen (2012) för en fördjupad analys av sambandet mellan kommunsektorns och statens framtida finansieringsbehov.

I scenario (c) skulle skatthöjningen fram till 2060 behöva vara ca 4 kronor, vilket motiveras av att konsumtionen i kommunsektorn ökar med 2 procentenheter av BNP under perioden. I det resursbesparande scenario (a) skulle den genomsnittliga skatten behöva höjas marginellt de kommande tio åren, för att därefter kunna sänkas med nästan 5 kronor fram till 2060.

Om kommunsektorn skulle ta på sig det finansieringsansvar som behövs i scenario (b) och (c), skulle statens finansieringsbehov minska i motsvarande grad. Givet att den offentliga sektorn som helhet uppvisar balanserade finanser, betyder lägre statsbidrag bara ett ökat kommunalt finansieringsbehov och ett minskat statligt finansieringsbehov (det vill säga minskat statligt låne- och/eller beskattningsbehov). Finansieringsbehovet i offentlig sektor som helhet påverkas med andra ord inte av storleken på statsbidragen till kommunerna.

Diagram 32 Kommunsektorns genomsnittliga skattesats

Procent (kronor)



Anm. Diagrammet visar utvecklingen av den genomsnittliga skattesatsen för landstings- och kommunalskatt med antagandet att de generella statsbidragen till kommunsektorn utvecklas i takt med kommunsektorns beskattningsunderlag.

Källa: Konjunkturinstitutet.

4.3 KAPITALAVKASTNING OCH RÄNTEUTGIFTER

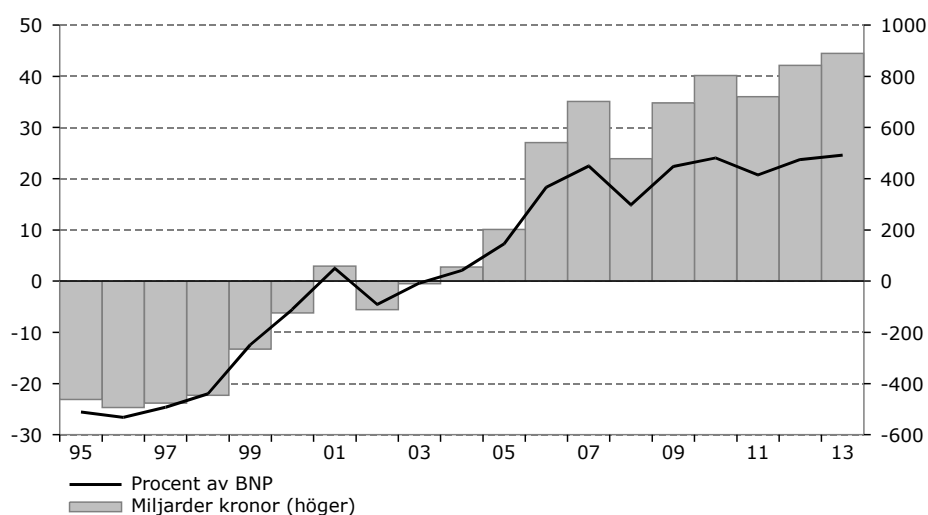
Den offentliga sektorn hade ränteutgifter på totalt 33 miljarder kronor 2012, varav 26 miljarder avser räntor på statsskulden och resterande del kommunsektorns räntor på lån. De totala inkomsterna från kapital, i form av ränteinkomster, aktieutdelning och inlevererade överskott, var samtidigt 73 miljarder kronor. Att nettot av inkomster och utgifter av kapital var positivt förklaras av att den offentliga sektorn som helhet har större finansiella tillgångar än skulder. Nettoförmögenheten har varit positiv sedan 2004 och motsvarar enligt finansräkenskaperna numera 24 procent av BNP (se diagram 33). Buffertfonden i ålderspensionssystemet värderas för närvarande till 1050 miljarder kronor i finansräkenskaperna. Staten har med sina hel- och delägda bolag

och räntebärande tillgångar en finansiell bruttoförmögenhet som uppgår till nästan 1250 miljarder kronor enligt finansiella tillgångarna. Även kommunsektorn har stora finansiella tillgångar, främst i form av de kommunala bolagen. Eftersom skulderna är ungefär lika stora som de finansiella tillgångarna är dock den finansiella nettoförmögenheten nära noll i kommunsektorn som helhet, även om det förstås finns variation mellan enskilda kommuner. Därmed är även nettoinkomsterna från kapital mycket små i kommunsektorn som helhet.

Antagandet om 5 procents nominell ränta på lång sikt och lika stor totalavkastning på icke-räntebärande finansiella tillgångar leder till att kapitalinkomsterna i ålderspensionsystemet håller sig omkring 1 procent av BNP i den långsiktiga framskrivningen. Den största variationen över tid och mellan scenarierna vad gäller kapitalinkomster sker i staten. Statens finansiella tillgångar kommer enligt prognosen att vara lika stora som skulderna i början av 2020-talet. Utvecklingen av den finansiella nettoställningen i staten därefter avgörs av vilka antaganden som görs om utgiftsutvecklingen. Som nästa avsnitt visar, kommer besparingarna i scenario (a) att leda till ett stort sparandeöverskott i staten, som gör att den finansiella förmögenheten successivt byggs upp och genererar allt större kapitalinkomster. I det mer resurskrävande scenario (b) sker i stället det motsatta, medan det sker en måttlig ökning av förmögenheten i scenario (c) år 2060. För den offentliga sektorn som helhet innebär detta nettokapitalinkomster som successivt växer till nästan 7 procent av BNP i scenario (a), negativa nettokapitalinkomster motsvarande 2 procent av BNP i scenario (b) och nettokapitalinkomster på drygt 1 procent i scenario (c) (se diagram 34). De stora skillnaderna i nettokapitalinkomster mellan scenarierna innebär att det finansiella sparandet kommer att vara olika i scenarierna, inte bara till följd av olika utgiftsnivåer utan även till följd av olika utveckling av nettokapitalinkomsterna.

Diagram 33 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

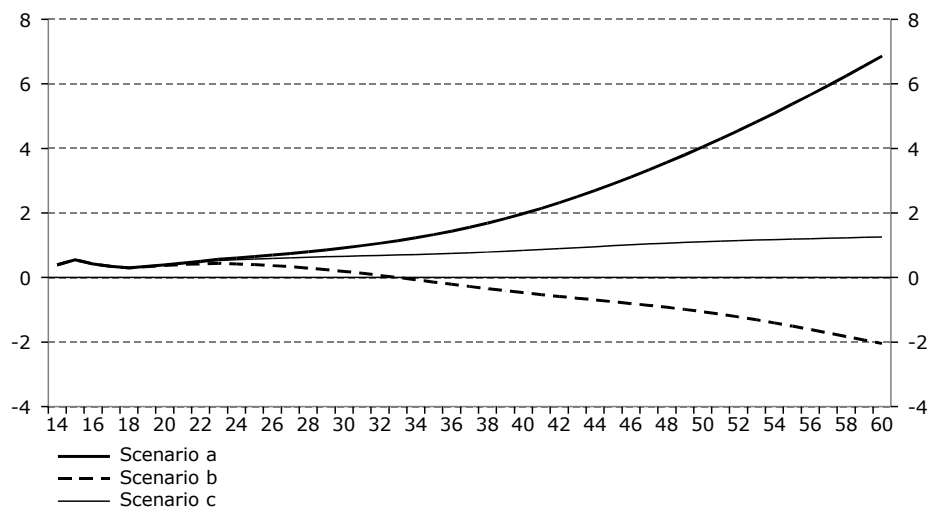
Procent av BNP och miljarder kronor



Källa: SCB.

Diagram 34 Nettokapitalinkomster i offentlig sektor

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

5. Finansiellt sparande och finansiell nettoställning

5.1 FINANSIELLT SPARANDE I OFFENTLIG SEKTOR

Med den utveckling av primära utgifter, primära inkomster och kapitalinkomster som beskrivs ovan, kan vi beräkna utvecklingen av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn och dess delsektorer i de olika scenarierna.

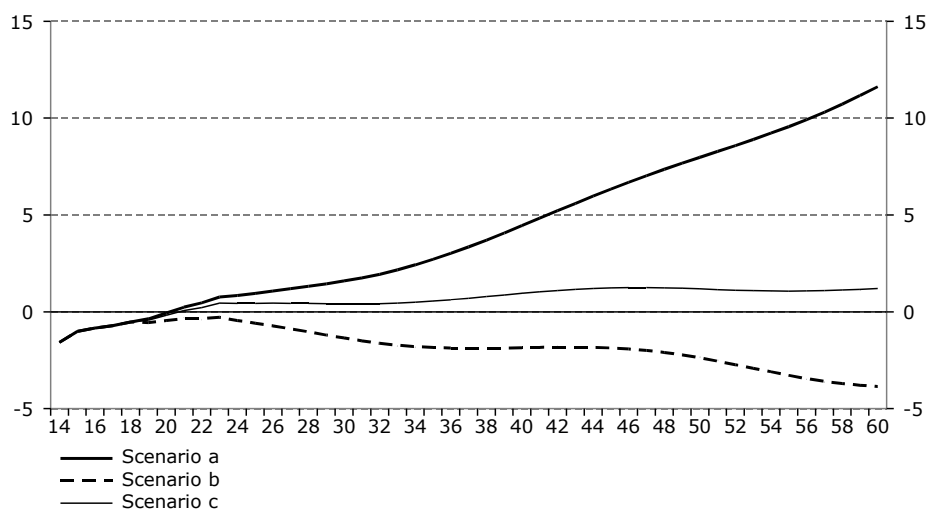
Det finansiella sparandet i offentlig sektor kommer att vara negativt eller noll åtminstone till 2020 i de tre scenarierna. Detta avviker från den prognos som Konjunkturinstitutet gjorde i *Konjunkturläget*, december 2013, i vilken det finansiella sparandet beräknas vara omkring noll redan 2016. Skillnaden mellan framskrivningen i denna rapport och i prognosen från december är att det i denna rapport inte görs något antagande om skatthöjningar (se avsnitt 2.3). I Konjunkturinstitutets prognos från december 2013 genomförs skatthöjningar med ca 90 miljarder kronor under 2016–2018 i syfte att nå överskotts målet. Överskotts målet beaktas inte i framskrivningarna av de offentliga finanserna i denna rapport.

Från 2019 och framåt utvecklas det finansiella sparandet mycket olika i de tre scenarierna, vilket framgår av diagram 35. Scenario (a) genererar ett finansiellt sparande som uppgår till 5 procent av BNP 2040 för att sedan successivt öka till nästan 12 procent av BNP 2060. I scenario (b) sjunker det finansiella sparandet i stället till –4 procent 2060. I scenario (c) är sparandet omkring 1 procent under den senare delen av framskrivningsperioden. Nivåerna på det finansiella sparandet i både scenario (a) och (b) drivs till betydande del av de kapitalinkomster respektive kapitalutgifter som studerades i föregående kapitel. Storleken på dessa kapitalposter bestäms i hög grad av de antaganden som görs om räntenivåer, avkastning och värdeutveckling på finansiella tillgångar. Antagandena får särskilt stort genomslag i så långa framskrivningar som till 2060. Det finns därför anledning att studera det primära sparandet, som består av det finansiella sparandet exklusive dessa kapitalposter (se diagram 36). I scenario (a) byggs ett primärt sparande upp som når 2 procent av BNP i slutet av 2030-talet och nästan 5 procent 2060. I scenario (b) råder i stället ett primärt underskott på mellan 1 och 2 procent av BNP under huvuddelen av framskrivningsperioden.

Eftersom kommunsektorn antas bli kompenserad med statsbidrag för sina ökade utgifter, är det finansiella sparandet nära noll i kommunsektorn under hela perioden i alla tre scenarier. Ålderspensionssystemet påverkas inte av de olika konsumtionsbarnorna i de tre scenarierna och har därför, liksom kommunsektorn, samma utveckling av det finansiella sparandet i alla tre scenarier. Skillnaderna i det primära och finansiella sparandet i offentlig sektor scenarierna emellan uppstår med andra ord helt i staten. Nedan följer därför först en analys av statens finanser i de olika scenarierna. Utvecklingen av kommunsektorns och ålderspensionssystemets finanser följer därefter.

Diagram 35 Offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP

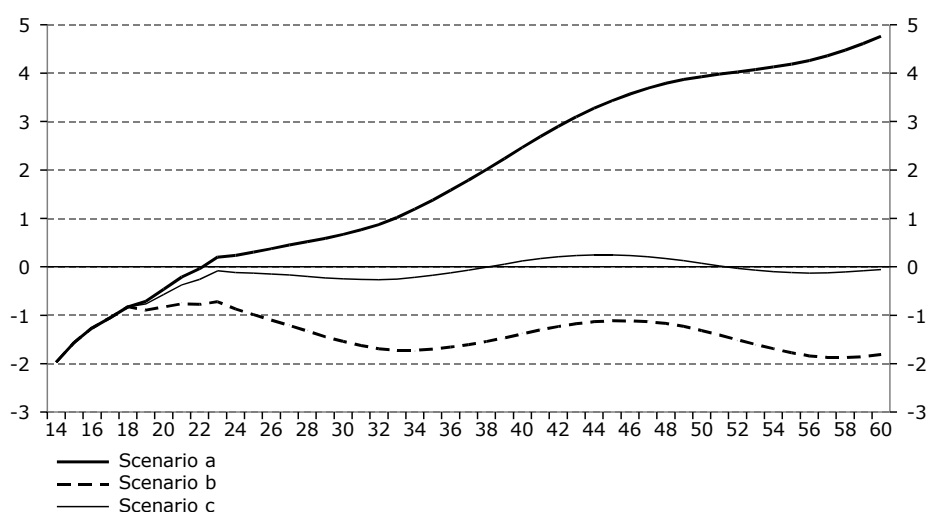


Anm. Det finansiella sparandet utgörs av summan av det primära sparandet (diagram 36) och nettoinkomster från kapital (diagram 34).

Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 36 Offentliga sektorns primära sparande

Procent av BNP



Anm. Det primära sparandet utgörs av finansiellt sparande (diagram 35) exklusive nettokapitalinkomster (diagram 34).

Källa: Konjunkturinstitutet.

5.2 STATENS FINANSIELLA SPARANDE

Att det finansiella sparandet i staten utvecklas så olika i de tre scenarierna relaterar till hur över- och underskott i det primära sparandet ackumuleras över tiden. Dessa över- och underskott leder i sin tur till tilltagande ränteinkomster respektive ränteutgifter. Det primära sparandet i staten (diagram 37) sammanfaller i hög grad med det primära sparandet för hela offentliga sektorn (diagram 36), eftersom både kommunsektorns och ålderspensionssystemets primära sparanden är nära noll under hela framskrivningsperioden.

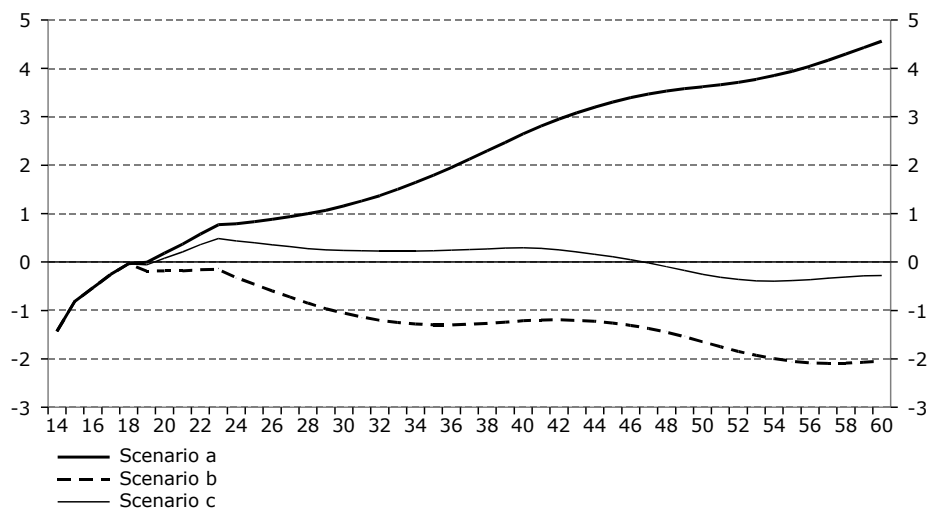
Att det primära sparandet växer i scenario (a) beror på att skatteinkomsterna nära nog är konstanta som andel av BNP medan de primära utgifterna successivt sjunker. Att dessa sjunker beror på de resursbesparingar som genomförs till följd av produktivtetsutvecklingen i produktionen av välfärdstjänsterna. Konsumtionen faller kontinuerligt i staten samtidigt som statsbidragen successivt minskar (se diagram 22 och diagram 31). Till följd av det varaktigt positiva primära sparandet i scenario (a) byggs finansiella tillgångar upp som efter hand genererar allt större kapitalinkomster (se diagram 34). Det finansiella sparandet växer relativt snabbt som följd av detta (se diagram 38).

I scenario (b) drar staten i stället på sig ett växande underskott. Det primära sparandet är negativt under hela framskrivningsperioden och faller i takt med den tilltagande försörjningskvoten fram till mitten av 2030-talet. Ett andra fall i det primära sparandet kan skönjas framåt slutet av perioden, då försörjningskvoten åter börjar öka något. Med ständiga underskott i det primära sparandet ökar statens nettoskuld, vilket ökar ränteutgifterna och bidrar till ett växande underskott i nettot av kapitalavkastning och ränteutgifter.

Scenario (c) är mer balanserat. De primära inkomsterna och utgifterna följer varandra mycket nära eftersom både skatteintäkter och konsumtionsutgifter växer i nära takt med BNP. Eftersom det inte uppstår några påtagliga över- eller underskott i scenariot, skapas heller ingen växande finansiell förmögenhet eller skuld.

Diagram 37 Statens primära sparande

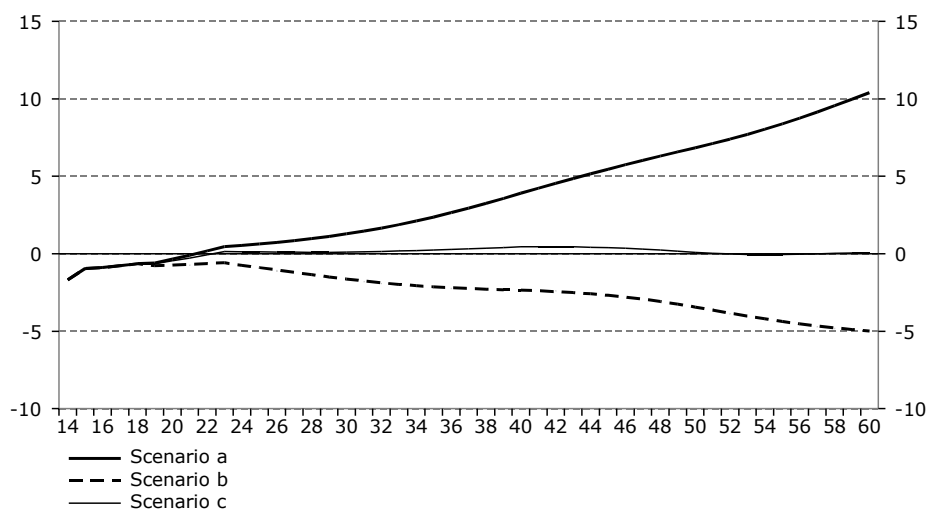
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 38 Statens finansiella sparande

Procent av BNP



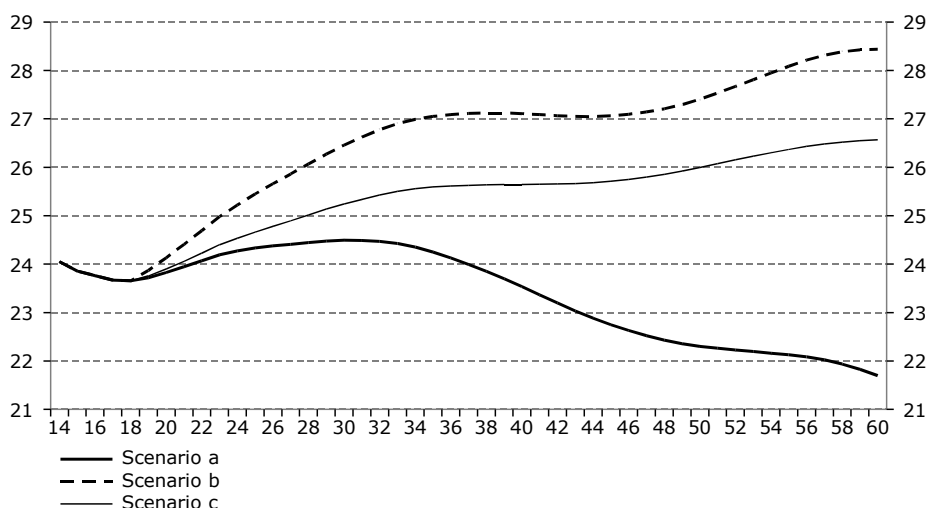
Källa: Konjunkturinstitutet.

5.3 KOMMUNSEKTORNS OCH ÅLDERSPENSIONSSYSTEMETS FINANSIELLA SPARANDE

Kommunsektorns primära och finansiella sparande är mycket nära balans under hela framskrivningsperioden. Finansieringsbehoven som uppstår som resultat av ökad kommunal offentlig konsumtion i kombination med oförändrade kommunalskattesatser täcks fullt ut av anpassade statsbidrag. Därför följer kommunsektorns inkomster utgifterna i alla tre scenarier, om än på olika nivåer (se diagram 39).

Diagram 39 Kommunsektorns utgiftskvot

Procent av BNP



Anm. Kommunsektorns inkomster antas med hjälp av statsbidrag hållas i paritet med utgifterna i alla tre scenarierna. Det finansiella sparandet är därmed nära noll för kommunsektorn i alla tre scenarier.

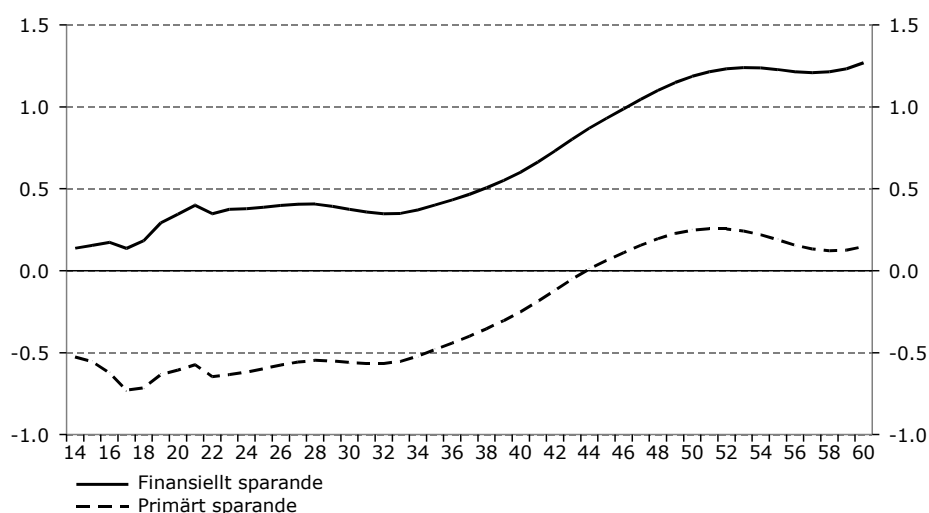
Källa: Konjunkturinstitutet.

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är positivt under hela framskrivningsperioden och uppgår fram till mitten av 2030-talet till omkring 0,4 procent av BNP, för att sedan successivt öka till ca 1,2 procent av BNP under 2050-talet. Att sparandet stärks beror på att de primära utgifterna växer långsammare än BNP efter mitten av 2030-talet. Nettokapitalinkomsterna i ålderspensionssystemet håller sig omkring 1 procent av BNP under hela perioden.

Sammanfattningsvis ger de tre scenarierna en ganska disparat bild av hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas under alternativa antaganden om offentlig konsumtion. De två scenarierna (a) och (b), som kan ses som yttre gränser för vad som kan definieras som ett bibehållet offentligt åtagande, skapar en övre och lägre gräns för hur utgifterna och därmed det finansiella sparandet utvecklas. Scenario (c) har i viss grad inbyggd hållbarhet, eftersom ökningen av utgifterna sätts i relation till BNP-tillväxten. Ogynnsam demografisk utveckling kan dock leda till underskott även i scenario (c).

Diagram 40 Ålderspensionssystemets finansiella sparande

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

5.4 FINANSIELLA TILLGÅNGAR OCH SKULDER

Utvecklingen av offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet, det vill säga skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, beror på det finansiella sparandet och på värdeutvecklingen av tillgångarna. Ett positivt finansiellt sparande kan användas till att amortera skulder eller till att placera i tillgångar som ger avkastning. Värdeförändringar sker i första hand i icke-räntebärande tillgångar i form av aktier och fondandelar och kan vara både positiva och negativa. Till exempel sjönk värdet på buffertfonden under inledningen av finanskrisen, 2007–2008, med 160 miljarder kronor till följd av vikande aktiekurser. Sedan dess har dock värdet på buffertfonden ökat med i genomsnitt 7 procent per år, i takt med stigande börskurser.

Eftersom det finansiella sparandet i offentliga sektorn utvecklas så olika i de olika scenarierna, utvecklas också den finansiella nettoförmögenheten mycket olika (se diagram 41). Hur snabbt de finansiella tillgångarna utvecklas beror, i sin tur, i hög grad av vilken räntenivå och avkastning som antas råda i framtiden. Eftersom staten är den

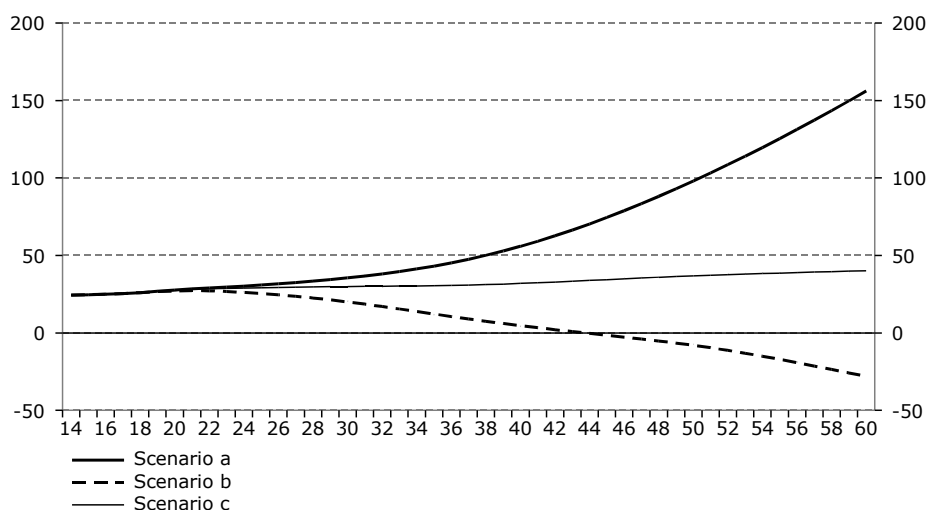
enda delsektor i offentlig sektor som har olika utveckling på sparandet i de olika scenarierna, är det också bara i staten som den finansiella nettoförmögenheten varierar mellan scenarierna. Medan statens finansiella nettotillgångar växer till så mycket som 120 procent av BNP 2060 i scenario (a), uppstår en negativ nettoförmögenhet (det vill säga en nettoskuld) i scenario (b) om ca 60 procent av BNP. I scenario (c) växer statens nettoförmögenhet till ca 10 procent av BNP, vilket i huvudsak beror på värdeökning av de finansiella tillgångarna snarare än på sparandeöverskott. Det finansiella sparandet är i sig för lågt för att bygga upp tillgångar i scenario (c). Sett till Maastrichtskulden, det vill säga den offentliga sektorns bruttoskuld, fördubblas den från dagens nivå på ca 40 till ca 80 procent i det relativt resurskrävande scenario (b). I det resursbesparande scenario (a) faller den relativt snabbt och är avbetald under 2040-talet. I scenario (c) faller den successivt och halveras fram till 2060 (se diagram 42). Redan 2040 har skulden fallit till ungefär 25 procent av BNP, trots att det finansiella sparandet i scenariot under perioden konstant har legat under överskotts målet om 1 procent.

Kommunsektorns nettoförmögenhet håller sig nära noll under framskrivningsperioden eftersom den är nära noll nu och kommunsektorn inte antas ha några under- eller överskott i sina finanser.

Ålderspensionssystemets buffertfond, till sist, faller i värde som andel av BNP (även om den fortsätter att växa i absoluta termer) fram till mitten av 2030-talet (se diagram 43). Först därefter börjar det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet öka så att buffertfonden växer även som andel av BNP.

Diagram 41 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

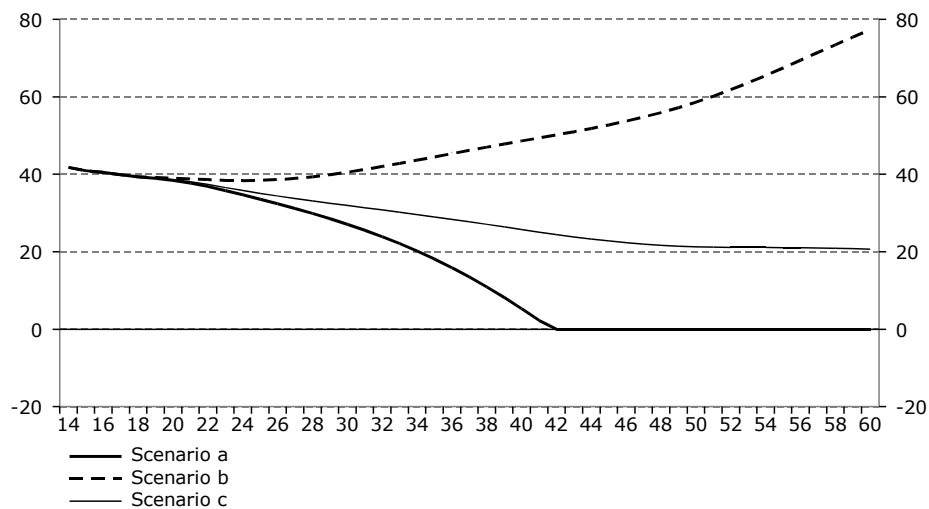
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 42 Maastrichtskuld

Procent av BNP

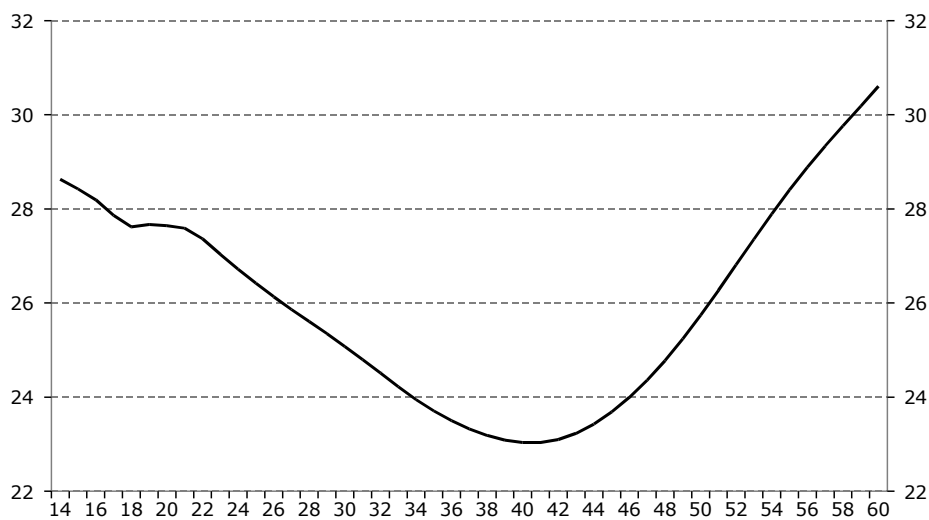


Anm. Med Maastrichtskuld avses den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 43 Ålderspensionssystemets finansiella nettoförmögenhet

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

6. Hållbarhetsindikatorer för de offentliga finanserna

För att sammanfatta utvecklingen av de offentliga finanserna till en indikator för graden av långsiktig hållbarhet av utvecklingen, använder både regeringen och Europeiska kommissionen den så kallade S2-indikatorn. Som diskuterades i inledningskapitlet, kan långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna definieras på olika sätt. Den definition av hållbarhet som ligger till grund för S2-indikatorn är att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld. Med detta menas att framtidens alla utgiftsflöden ska täckas av motsvarande inkomstflöden, så att den offentliga sektorns skuld på lång sikt stabiliseras på en given nivå. S2-indikatorn visar hur stor permanent budgetförstärkning som krävs (eller vilken budgetförsvagning som tillåts) för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld. Indikatorn uttrycks som procent av BNP, så att ett S2-indikatorvärde på till exempel 1 betyder att budgeten permanent måste stärkas med 1 procent av BNP för att budgetrestriktionen ska vara uppfylld.

Som ett komplement till S2-indikatorn finns även den så kallade S1-indikatorn. S1-indikatorn avser en begränsad tidshorisont och anger hur stor budgetförstärkning som behövs per år för att nå en viss skuldkvot ett visst år. Europeiska kommissionen redovisar S1-indikatorn i sin hållbarhetsrapport för att illustrera vilka budgetåtgärder medlemsländerna behöver vidta för att anpassa sin skuldkvot (Maastrichtskulden) så att kraven inom tillväxt- och stabilitetspakten om högst 60 procents skuldkvot uppfylls. Man använder 2030 som slutår i dessa beräkningar. Även regeringen redovisar S1-indikatorn och använder samma skuldmål och slutår som kommissionen. För jämförbarhets skull beräknas S1-indikatorn i denna rapport med samma skuldmål och slutår. Vid sidan av den beräkningen redovisas också S1-indikatorn med restriktionen att offentliga sektorns finansiella nettoställning ska vara på samma nivå 2030 som i dag.

Nedan redovisas beräkningar av S2- och S1-indikatorerna baserade på de scenarier som har beskrivits i föregående kapitel. Beräkningar redovisas även baserade på ett fjärde scenario (d). I detta scenario utgår kostnadsutvecklingen till och med 2018 från oförändrade regler. Därefter antas kostnadsutvecklingen följa BNP per capita på samma sätt som i scenario (c). I appendix 2 finns en utförligare redogörelse och härledning av de två indikatorerna.

6.1 S2-INDIKATORN

S2-indikatorn beräknas med oändlig tidshorisont. Efter prognoshorisontens slut 2060 görs förenklade antaganden om utvecklingen av de offentliga finanserna. Det primära sparandet antas då helt enkelt förbli konstant på 2060 års nivå och är inte betingat på någon demografisk prognos. Tolkningen av S2-indikatorvärdet ska naturligtvis ske med försiktighet, givet den stora graden av osäkerhet som den långa prognoshorisonten oundvikligen innebär.

S2-indikatorerna för de olika scenarierna redovisas i tabell 2. Som ett resultat av det höga primära sparandet i scenario (a) i offentlig sektor blir S2-indikatorn negativ, $-3,9$. Att indikatorn är negativ innebär att det finansiella sparandet i princip kan försvagas med 3,9 procent i detta scenario utan att hållbarheten i de offentliga finanserna äventyras. I scenario (b) är indikatorn i stället 1,5 vilket innebär att de offentliga finanserna i detta scenario permanent behöver förstärkas med 1,5 procent av BNP per år för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld. Den positiva indikatorn i scenariot följer av de underskott som uppstår i och med kostnadsutvecklingen som

den bibehållna personaltätheten i offentlig sektor innebär. Scenario (c), som kännetecknas av ett i stort sett balanserat offentligt sparande under hela framskrivningsperioden, har en S2-indikator som är nära noll, vilket indikerar offentliga finanser i långsiktig balans.

S2-indikatorn kan delas upp i tre deltermer för att belysa vad den beräknade budgetförstärkningen avser: (1) initiala ränteutgifter, (2) underskott som genereras under prognoshorizonten och (3) underskott som antas råda bortom prognoshorizonten.³³ Dessa deltermer redovisas också i tabell 2 och illustrerar känsligheten i beräkningen för de antaganden som görs bortom prognoshorizontens slut, 2060. Att kapitalnettoinkomsterna är positiva redan vid utgångsläget för beräkningen bidrar till att göra indikatorn negativ (−0,2 procent) i samtliga scenarier. Bidraget av det primära sparandet till S2-indikatorn under framskrivningsperioden är mellan −0,5 och 0,4 i scenarierna. Den största effekten på S2-indikatorn har antagandet om sparandet efter 2060. Ifall det primära antagandet antas vara balanserat (det vill säga noll) efter 2060, skulle S2-indikatorerna vara betydligt lägre i absoluta tal, både i scenario (a) och (b).

Alternativscenario med oförändrade regler 2015–2018

Ett fjärde scenario, (d), bygger på antagandet om oförändrade regler till och med 2018. Därmed har de utgiftsökningar som krävs 2015–2018 för att bibehålla det offentliga åtagandet lyfts bort. Eftersom oförändrade regler fram till 2018 innebär lägre offentliga utgifter framför allt för konsumtion, sjunker utgiftskvoten inledningsvis något mer i detta alternativscenario jämfört med huvudscenarierna. Efter 2018 ökar utgifterna i takt med BNP per capita, justerat för det demografiska behovet (på samma sätt som i scenario c). Genom att anta oförändrade regler i den kortsiktiga framskrivningen, möjliggörs ökad grad av jämförbarhet med regeringens redovisning av sina hållbarhetskalkyler i vårpropositionen.

I detta scenario kommer de offentliga utgifterna att permanent vara på en något lägre nivå än i det annars likvärdiga scenario (c). Detta innebär också att det primära sparandet är något högre än i scenario (c). S2-indikatorn blir därför −0,7 i scenario (d), jämfört med −0,1 i scenario (c). Eftersom det högre primära sparandet antas vara permanent, och därmed råda även bortom 2060, ger antagandet en effekt både i term 2 och 3, såsom framgår i tabell 2.

S2-indikator med skattebaseffekter (S2+)

Den konventionella S2-kalkylen är en statisk beräkning. Den åtstramning som ett positivt indikatorvärde innebär, antas alltså inte påverka hushållens konsumtionsbeteende, arbetskraftsutbud eller skattebasernas storlek. Om åtstramningar påverkar skattebaserna negativt, är det sannolikt att S2-indikatorn underskattar det åtstramningsbehov som behövs för att uppnå hållbarhet i de offentliga finanserna. På motsvarande sätt kan man, åtminstone teoretiskt, argumentera för att ett negativt indikatorvärde underskattar de skattesänkningar som kan genomföras, givet att sådana påverkar skattebaserna positivt.

³³ När deltermerna är negativa (som i denna beräkning), blir innebörden av respektive delterm följande: (1) försvagning av sparandet som tilläts till följd av nettokapitalinkomst, (2) försvagning som möjliggörs till följd av primära överskott under prognoshorizonten och (3) försvagning av sparandet som möjliggörs till följd av överskott efter prognoshorizontens slut (efter 2060). Se appendix 2 för en beskrivning av dekomponeringen av S2-indikatorn.

Modellsimuleringar har genomförts för respektive scenario som går ut på att hitta den permanenta åtgärd (den skatthöjning eller skattesänkning) som gör att det intertemporala budgetvillkoret uppfylls och därmed ger en S2-indikator lika med noll. I simuleringen tas hänsyn till hushållens förmögenhetsutveckling enligt följande princip: När skattesänkningar genomförs påverkas hushållens förmögenhet positivt. Detta ökar hushållens kapitalinkomster, vilket innebär att skattebasen för kapitalinkomstskatt ökar. En skattesänkning motsvarande 1 procent av BNP påverkar därmed inte det finansiella sparandet med –1 procent, utan i något mindre grad.³⁴

Simuleringen, som håller alla övriga antaganden oförändrade, visar att hushållens skatter i scenario (a) kan sänkas permanent med 5,5 procent av BNP och att det primära sparandet ändå når balans 2060. Detta kan jämföras med S2-indikatorn på –3,9 enligt konventionell beräkningsmetod. På motsvarande sätt visar simuleringen för scenario (b) att det krävs skatthöjningar på 2 procent (i stället för 1,5 procent) när effekterna på skattebaserna tas i beaktning. I det balanserade scenario (c) innebär simuleringen ingen avvikelse från den statiska S2-beräkningen. Principen för simuleringarna illustreras i diagram 44. Diagrammet visar utvecklingen av det primära sparandet i offentlig sektor enligt scenario (b), dels ordinarie beräkning, dels med den skatthöjning som ges av simuleringen (S2+). Som ett resultat av skatthöjningen på 2 procent av BNP, uppgår det primära sparandet till drygt 1 procent i närtid, för att sedan sjunka mot noll i takt med att försörjningskvoten ökar. Det modesta primära överskottet räcker för att det finansiella sparandet tilltar över tiden och för att den offentliga bruttoskulden ska vara betald en bit in på 2040-talet.

Tabell 2 S2-indikatorn

Procent av BNP

	Scenario (a)	Scenario (b)	Scenario (c)	Alternativ-scenario (d)
Räntekostnad på nettoskuld (1)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Effekt av primära underskott fram till 2060 (2)	-0,5	0,4	0,1	-0,1
Effekt av primära underskott efter 2060 (3)	-3,2	1,2	0,0	-0,4
S2 = (1) + (2) + (3)	-3,9	1,5	-0,1	-0,7
S2+	-5,5	2,0	-0,1	-1,0

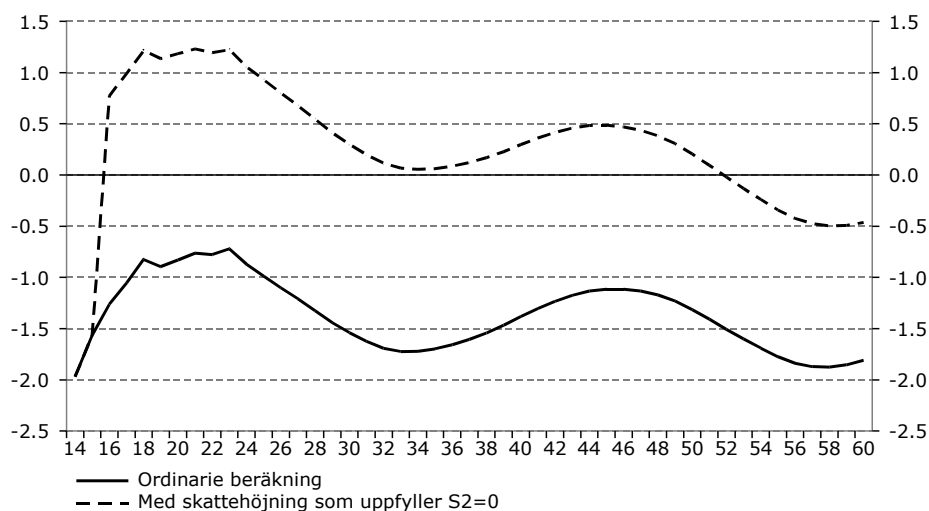
Anm. Se appendix 2 för en fördjupad beskrivning av S2-indikatorn. S2+ är en indikator som har beräknats med hjälp av modellsimulering och anger den procentuella förstärkning av det primära sparandet som krävs för att generera en S2-indikator som uppgår till noll med 2060 som framskrivningshorisont.

Källa: Konjunkturinstitutet.

³⁴ Effekter på arbetsutbudet beaktas ej i simuleringen. Skattesänkningar tenderar att påverka arbetsutbudet, och därmed lönesumman, positivt. Med hänsyn till sådana beteendeeffekter i simuleringen, skulle S2+ avvika ytterligare från den konventionella S2-indikatorn i respektive scenario.

Diagram 44 Primärt sparande i offentlig sektor, scenario (b)

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

6.2 S1-INDIKATORN

I likhet med S2-indikatorn uttrycker S1-indikatorn den finanspolitiska åtstramning (i procent av BNP) som krävs för att uppnå ett visst mål. För S1-indikatorn utgör målet en viss skuldkvot (det vill säga en viss nivå på statskulden som andel av BNP) vid ett visst slutår. Europeiska kommissionen använder 60 procent som skuldkvot och 2030 som slutår för att illustrera det spararbete som många av de högt skuldsatta medlemsstaterna står inför, för att hålla sig till de krav som anges inom Stabilitets- och tillväxtpakten. Sverige har en Maastrichtskuld som för närvarande motsvarar ca 40 procent av BNP och därmed är långt under det tak som pakten anger. En alternativ beräkningsförutsättning som används här är att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet ska vara på samma nivå 2030 som i dag, det vill säga 24 procent av BNP.

Tabell 3 redovisar S1-indikatorerna för de fyra olika scenarierna. S1-indikatorn som avser Maastrichtskulden består av två komponenter: den försvagning som möjliggörs till följd av nuvarande marginal upp till skuldtaket och den försvagning som möjliggörs av eventuellt primärt sparandeöverskott under perioden fram till slutåret (2030). Eftersom Maastrichtskulden i dag är drygt 40 procent av BNP finns en marginal på nästan 20 procent upp till skuldtaket.

Diagram 45 visar hur det finansiella sparandet utvecklas i de fyra scenarierna fram till 2030. I scenario (a) når det finansiella sparandet i offentlig sektor 1,5 procent 2030. Resultatet av överskottet och marginalen till skuldtaket möjliggör, i teoretisk mening, en budgetförsvagning om 2,5 procent av BNP fram till 2030. I det relativt resurskrävande scenario (b) är, å andra sidan, sparandet negativt under hela perioden fram till 2030. Detta ger upphov till lånebehov och en växande skuld som efter hand minskar marginalen till skuldtaket. Det utrymme som återstår tillåter en budgetförsvagning på 1,5 procent av BNP till och med 2030 enligt kalkylen. Medan scenario (c) tillåter en budgetförsvagning på 2,1 procent, tillåter scenario (d) en försvagning på hela 2,9 procent. Detta förklaras av att sparandet i scenario (d) är positivt redan 2018 och därefter successivt stiger till över 1,5 procent 2030 (se även appendix 1).

Tabell 3 S1-indikatorn

Procent av BNP

	Maastrichtskuld 60%	Oförändrad nettoförmögenhet
Scenario (a), personalbesparingar	-2,5	-0,7
Scenario (b), bibehållen personaltäthet	-1,5	0,2
Scenario (c), utgiftsutveckling enligt BNP/capita	-2,1	-0,3
Scenario (d), som (c) men med oförändrade regler 2015-2018	-2,9	-1,2

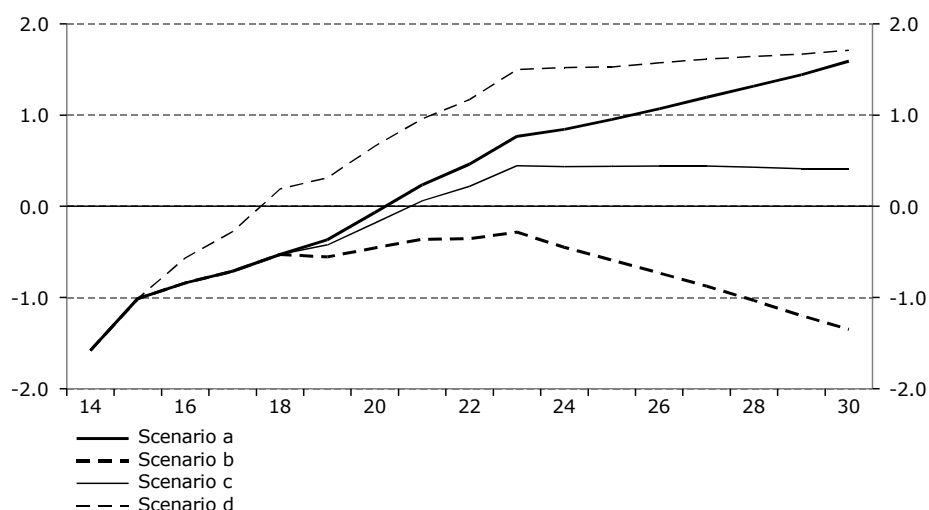
Anm. "Maastrichtskuld 60%" avser S1-beräkningar baserade på en Maastrichtskuld på 60 procent 2030, "Oförändrad nettoförmögenhet" avser S1-beräkningar baserade på en finansiell nettoförmögenhet i offentlig sektor som är på samma nivå 2030 som i dag (24 procent av BNP). Se appendix 2 för en fördjupad beskrivning av S1-indikatorn.

Källa: Konjunkturinstitutet.

För att bibehålla den offentliga sektorns nettoförmögenhet på dagens nivå, är utrymmet för budgetförsvagningar mindre jämfört med beräkningen som har Maastrichtskuldtaket som mål. Bibehållen nettoförmögenhet innebär att skulderna inte tillåts öka snabbare än tillgångarna. S1-indikatorn kan även i denna beräkning delas in i två komponenter. Den ena består, liksom i fallet ovan, av eventuella sparandeöverskott som råder under perioden i respektive scenario. Den andra komponenten utgörs av den värdeökning som antas ske i offentliga sektorns tillgångar i form av aktier och andra icke-räntebärande finansiella tillgångar.

Diagram 45 Offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

S1-indikatorn är omkring 1,7 lägre i beräkningen baserad på bibehållen nettoförmögenhet jämfört med beräkningen med Maastrichtskuldtaket. I scenario (a) blir S1-indikatorn -0,7 när den utvärderas mot en oförändrad nettoställning. I stället för en budgetförsvagning på 2,5 procent (som i beräkningen med skuldtaket) finns med andra ord ett utrymme för en försvagning på 0,7 procent. Utrymmet uppstår som kombination av sparandeöverskott och värdeökning på tillgångarna. I det mer resurskrävande scenario (b) kompenseras inte värdeökningen av de finansiella tillgångar-

na underskotten i sparandet, vilket betyder att det behövs en viss budgetförstärkning (0,2 procent) för att bibehålla nettoställningen på dagens nivå. I scenario (c) stiger nettoförmögenheten några procentenheter fram till 2030, samtidigt som sparandet är positivt under delar av perioden. Dessa faktorer kombinerade ger en S1-indikator på -0,3 för scenario (c). Scenario (d) innebär, som resultat av det höga sparandet, störst utrymme för budgetförsvagning även inom ramen för oförändrad nettoförmögenhet, med en S1-indikator på -1,2.

6.3 JÄMFÖRELSE MED ANDRA OCH TIDIGARE S2-BERÄKNINGAR

Föregående beräkning av S2-indikatorn av Konjunkturinstitutet redovisades i mars 2013.³⁵ Då redovisades ett indikatorvärde på -0,7 med den konventionella beräkningsmetoden och -1,1 baserad på simuleringsmetoden (S2+). Eftersom beräkningsmetoden har ändrats något från föregående rapport, är inget av scenarierna i denna rapport direkt jämförbart med scenariot i föregående rapport.

Regeringen redogör för sin bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i vårpropositionen. Som del av denna bedömning redovisar regeringen sina beräkningar av S2- och S1-indikatorerna. I 2013 års vårproposition uppgick regeringens S2-indikator till -2,4 i det huvudscenario som baseras på oförändrad standard i välfärdstjänsterna.³⁶ Därutöver redovisas indikatorvärden för 12 alternativscenarier, med ändrade antaganden om bland annat höjd pensionsålder, bättre hälsa och högre produktivitet i offentlig sektor. Regeringen redovisar en S1-indikator på -1,1, vilket avser en målnivå på Maastrichtskulden på 60 procent år 2030. I budgetpropositionen för 2014 gjordes en revidering av indikatorerna till -1,5 för S2-indikatorn och -0,4 för S1-indikatorn. Regeringen motiverar revideringarna med de budgetförsvagande åtgärder som föreslås i budgetpropositionen.³⁷

Europeiska kommissionen redovisade beräkningar för S2- och S1-indikatorerna för medlemsländerna senast 2012.³⁸ Sverige gavs då en positiv S2-indikator på 1,7 vilket indikerar ett behov av permanent budgetförstärkning. Sverige placerade sig därmed på åttonde plats bland 26 inkluderade medlemsländer, i termer av lägst S2-indikator. I kommissionens scenario för Sverige ingår en ökning av de åldersrelaterade offentliga konsumtionsutgifterna med 2,7 procent av BNP på lång sikt. Scenariot ligger därmed närmast scenario (b) i denna rapport, i vilket den offentliga konsumtionen på lång sikt ökar med 3,3 procentenheter av BNP från 2014 års prognostiserade nivå. Kommissionen rapporterade en S1-indikator för Sverige på -3,7.

³⁵ Se Konjunkturinstitutet (2013b).

³⁶ Grundscenariot utgår därmed från samma antagande för offentlig konsumtion som i scenario (a) i denna rapport. Skilda antaganden om produktivitet utvecklingen i produktionen av välfärdstjänster innebär emellertid att personaltätheten utvecklas olika. Att regeringens S2-indikator från vårpropositionen 2013 skiljer sig från S2-indikatorn från scenario (a) i denna rapport beror bland annat på skilda antaganden om den makroekonomiska utvecklingen, sysselsättningsgrad med mera.

³⁷ Se regeringens proposition 2013/14:1.

³⁸ Se Europeiska kommissionen (2012a).

7. Slutsatser

I denna rapport analyseras den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Utvärderingen har syftat till att bedöma i vilken grad *nuvarande* omfattning på välfärdstjänster och trygghetssystem kommer att kunna finansieras i framtiden med *nuvarande* utformning av skattesystemet. Det är inte självklart vilken definition som bäst kännetecknar ett bibehållet offentligt åtagande, det vill säga bibehållen omfattning på dagens välfärdstjänster och sociala trygghetssystem. Därför används tre definitioner i denna rapport som ligger till grund för tre olika scenarier, i vilka offentlig konsumtion utvecklas i olika takt. Det resursbesparande scenario (a) och det relativt resurskrävande scenario (b) kan ses som nedre respektive övre gräns för definitionen av ett bibehållet åtagande. Scenario (c), som kopplar utgiftsutvecklingen till BNP-tillväxten i ekonomin, hamnar med övriga antaganden någonstans emellan dessa två gränser.

Konstant personaltäthet i produktionen av offentliga tjänster, såsom i scenario (b), är den definition av bibehållet offentligt åtagande som Konjunkturinstitutet normalt använder i sina prognoser för utvecklingen av de offentliga finanserna på fem års sikt. Konstant personaltäthet är relativt lätt att förhålla sig till och innebär att en given demografisk grupp får del av lika många timmars välfärdstjänster i framtiden som i dag. I den mån det sker produktivitetstillväxt inom de välfärdstjänsteproducerande sektorerna över tiden, tillfaller det brukarna i form av ökad standard. I denna rapport antas produktivitetstillväxten (i vid bemärkelse) i produktionen av välfärdstjänster vara 0,7 procent per år.

Konstant personaltäthet innebär enligt beräkningarna ett växande underskott i de offentliga finanserna, som under 2030-talet når 2 procent av BNP och 2060 hela 4 procent av BNP. Graden av långsiktig hållbarhet i de offentliga utgifterna kan bedömas utifrån de underskott eller överskott som uppstår på lång sikt i scenarierna. Ett alternativt bedömnings sätt är att uppskatta omfattningen av den budgetförstärkning eller budgetförsvagning som krävs för att långsiktig hållbarhet ska uppnås i respektive scenario. S2-indikatorn är just ett sådant bedömningsinstrument. I scenariot med bibehållen personaltäthet visar S2-indikatorn att skatterna permanent behöver höjas med 1,5 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. Beräkningen hamnar därmed nära Europeiska kommissionens S2-beräkning från 2012 på 1,7. Den avviker dock från regeringens beräkningar av S2-indikatorn som i 2014 års budgetproposition uppgår till -1,5 och till -2,4 i den mer utförliga redovisningen i 2013 års vårproposition. Skillnaden förklaras bland annat av den antagna utvecklingen av offentlig konsumtion, som i regeringens grundscenario utgör 26,1 procent av BNP år 2060 (jämfört med 30,6 i scenario b i denna rapport).

De konventionella S2-kalkylerna har kompletterats i denna rapport med simuleringar vars syfte är att hitta den permanenta budgetförstärkning (eller budgetförsvagning) som ger långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Simuleringarna visar att en permanent skatthöjning om 2 procent av BNP är tillräcklig för att skapa hållbarhet i de offentliga finanserna med bibehållen personaltäthet. Två procent av BNP motsvarar i dag ca 75 miljarder kronor och kan sättas i relation till att skatterna har sänkts med 7 procentenheter av BNP sedan år 2000. Med en sådan permanent skatthöjning skulle det primära sparandet i offentlig sektor vara ungefär balanserat fram till 2060, medan det finansiella sparandet skulle vara positivt. Den offentliga bruttoskulden skulle enligt beräkningarna vara betald i början av 2040-talet.

I det scenario där produktivitetsvinster i produktionen av välfärdstjänster tas ut i form av resursbesparingar (scenario a), sjunker successivt den offentliga konsumtionen till 23 procent av BNP. Volymen offentliga tjänster per brukare (och därmed standarden) skulle likväl vara konstant på dagens nivå. Scenariot leder till överskott i de offentliga finanserna med ett primärt offentligt sparande på över 4 procent 2060, och ett ännu högre finansiellt sparande, vilket skulle ge utrymme för påtagliga skattesänkningar. Det förefaller dock tveksamt att det skulle finnas någon bred acceptans för att standarden i välfärdstjänsterna under en lång tid skulle förbli oförändrad, medan ekonomin i övrigt växer och levnadsstandarderna i övrigt stiger.

I scenariot där de offentliga konsumtionsutgifterna per brukare ökar i takt med BNP per capita (scenario c) utvecklas de offentliga finanserna på ett i mångt och mycket balanserat sätt. Både utgifts- och inkomstsidan i offentlig sektor är då kopplade till tillväxten i ekonomin. Demografiska förändringar gör dock att standardutvecklingen avtar i tider av ökande försörjningskvot men tilltar i tider av gynnsam demografisk utveckling. S2-indikatorn i scenariot är nära noll och tyder därmed på att de offentliga finanserna är att betrakta som långsiktigt hållbara. Scenariot kan anses ge begränsad insikt i hållbarheten av de offentliga finanserna, eftersom både inkomster och utgifter är knutna till BNP-utvecklingen. Scenariot är på så vis snarare att betrakta som utvecklingen av de offentliga utgifterna vid ett ”hållbart” åtagande.

Framskrivningarna av de offentliga finanserna påverkas i hög grad av de antaganden som ligger till grund för scenarierna. Ju längre framskrivningarna är, desto större genomsnitt får skillnader i antaganden vad gäller till exempel den demografiska utvecklingen, arbetsmarknadens utveckling och produktivitetstillväxten i ekonomin. Alternativa antaganden om utvecklingen av dessa variabler kan lätt omkullkasta resultaten. Med successivt förbättrad hälsa i högre ålder kan, till exempel, dagens resursbehov för äldreomsorg och sjukvård visa sig vara en överskattning av framtidens behov. Samtidigt kan ökad medellivslängd leda till successivt senarelagd pensionsålder, vilket ger en mer gynnsam utveckling av den ekonomiska försörjningskvoten än vad en framskrivning med nuvarande beteende ger. Ökad efterfrågan på fritid, det vill säga en ökad benägenhet att ”köpa” sig mer ledighet genom att arbeta färre dagar eller veckor per år, skulle kunna påverka den ekonomiska försörjningskvoten i motsatt riktning.

Den känslighet för olika antaganden som dessa långsiktiga kalkyler är behäftade med, kräver ett ödmjukt förhållningssätt i tolkningen av resultaten och innebär att slutsatser måste dras med försiktighet. En försiktig slutsats av de samlade resultaten är att det inte föreligger några svårhanterliga obalanser i de offentliga finanserna. Slutsatsen står sig även då ett bibehållet offentligt åtagande ges en relativt generös innebörd.

Referenser

- Barr, N. (2013), ”The Pension System in Sweden”, ESO-rapport 2013:17.
- Baumol, W. J. (1993), ”Health Care, Education and the Cost Disease: A Looming Crisis for Public Choice”, *Public Choice* 77(1), 17–28.
- Blix, M. (2013), ”Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen: delutredning från Framtidskommissionen”, Ds 2013:8, Regeringskansliet, Statsrådsberedningen.
- Congressional Budget Office (2013), ”The 2013 Long-Term Budget Outlook”.
- Europeiska kommissionen (2012a), ”Fiscal Sustainability Report 2012”, *European Economy* 8/2012.
- Europeiska kommissionen (2012b), ”The 2012 Ageing Report”, *European Economy* 2/2012.
- Finanspolitiska rådet (2013), *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2013.
- Konjunkturinstitutet (2011), *Konjunkturläget*, december 2011.
- Konjunkturinstitutet (2012), ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”, specialstudie 29.
- Konjunkturinstitutet (2013a), *Konjunkturläget*, december 2013.
- Konjunkturinstitutet (2013b), ”Konjunkturinstitutets beräkning av långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna”, fördjupnings-PM 20.
- Markowski, A., K. Nilsson, och M. Widén (2011), ”Strukturell utveckling av arbetskostnad och priser i den svenska ekonomin”, Working Paper nr 106, Konjunkturinstitutet.
- Office for Budget Responsibility (2013), ”Fiscal Sustainability Report”.
- Office of the Parliamentary Budget Officer (2013), ”Fiscal Sustainability Report 2013”.
- Pensionsmyndigheten (2013), ”Orange rapport: pensionssystemets årsredovisning 2012”.
- Regeringens proposition (2012/13:100), *2013 års ekonomiska vårproposition. Ansvar för jobb och trygghet*.
- Regeringens proposition (2013/14:1), *Budgetproposition för 2014. Politik för tillväxt och jobb*.
- Riksrevisionen (2012), ”Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser”, RIR 2012:25.
- SCB (2012), ”Sveriges framtida befolkning 2012–2060”, Demografiska rapporter 2012:2.
- SCB (2013), ”Sveriges framtida befolkning 2013–2060”, Statistiska meddelanden BE 18 SM 1301.
- SOU 2008:105, *Långtidsberedningen 2008*. Huvudbetänkande.
- SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*. Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen.
- Socialdepartementet (2010), *Den ljusnande framtid är vård. Delresultat från LEV-projektet*.
- Sundén, A., T. Andersen och J. Roine (2014), *Hur får vi råd med välfärden?* Konjunkturrådets rapport 2014, SNS Förlag.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010), ”Framtidens utmaning: välfärdens långsiktiga finansiering”.
- Witterblad, M. och J. Fall (2014), ”Skattesänkningar och offentliga resurser. Resurser till vård, skola och omsorg”, *Sambällsekonomisk analys*, januari 2014, Svenskt Näringsliv.

Appendix 1. Alternativscenario med oförändrade regler

I den kortfristiga framskrivningen (2015–2018) utvecklas de offentliga utgifterna i alla tre huvudscenarierna (a, b och c tidigare i rapporten) enligt Konjunkturinstitutets definition av bibehållet åtagande, justerat för vissa konjunkturella effekter. Detta innebär en konsumtionstillväxt i offentlig sektor på i genomsnitt 1,2 procent per år 2015–2018, i fast pris. Som diskuterades i kapitel 2, krävs aktiva politiska beslut för att ett bibehållet åtagande ska kunna upprätthållas i välfärdstjänster och transfereringssystem.

Utvecklingen av de offentliga finanserna har även analyserats i ett alternativt scenario, i vilket utgifterna i den kortfristiga framskrivningen (till och med 2018) utvecklas enligt oförändrade regler (scenario d i kapitel 6). Detta innebär i stället en genomsnittlig procentuell tillväxttakt i konsumtionen på 0,4 procent dessa år. Framskrivningen därefter (2019–2060) görs enligt samma metod som i scenario (c), vilket innebär att utgifterna för offentlig konsumtion ökar i takt med BNP per capita, justerad för den demografiska utvecklingen. Genom att anta oförändrade regler i den kortsiktiga framskrivningen, möjliggörs ökad grad av jämförbarhet med regeringens hållbarhetskalkyler i vårpropositionen.

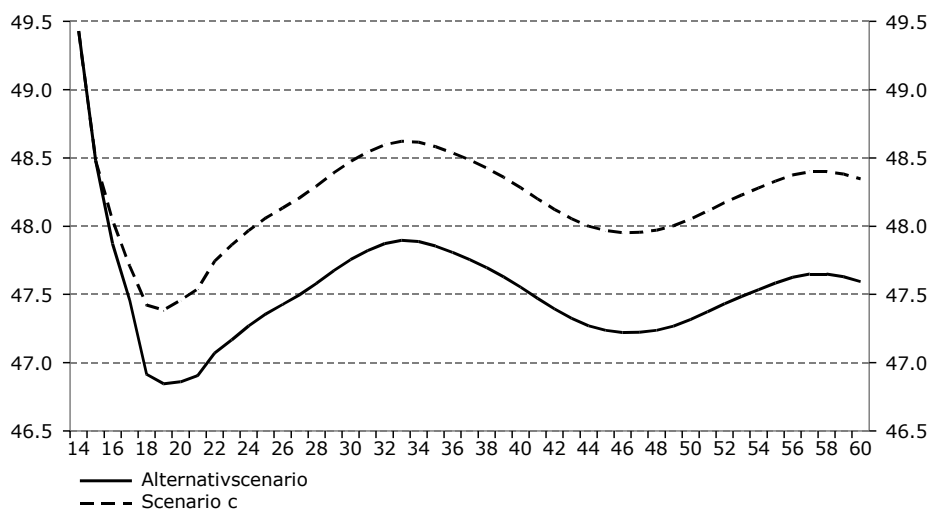
Eftersom oförändrade regler fram till 2018 innebär lägre offentliga utgifter i huvudsak för konsumtion, sjunker den primära utgiftskvoten inledningsvis något mer i alternativscenario jämfört med scenario (c). De sociala transfereringarna till hushållen värdesäkras inte heller fullt ut och växer därför i något långsammare takt i detta scenario 2015–2018 jämfört med övriga scenarier. År 2018 är de primära utgifterna ungefär 0,5 procentenheter lägre som andel av BNP jämfört med scenario (c) (se diagram 46). Skillnaden växer något under de efterföljande åren till ca 0,7 procentenheter i början av 2020-talet. Den lägre utgiftsnivån permanentas, eftersom tillväxttakterna för utgifterna är samma i båda scenarierna i den långsiktiga framskrivningen.

De primära inkomsterna utvecklas i hög grad likvärdigt i de två scenarierna. Detta innebär att skillnaden i det primära sparandet mellan de två scenarierna i huvudsak förklaras av olika utgiftskvoter (se diagram 47). Det högre sparandet gör att staten i snabbare takt än i scenario (c) kan betala av statsskulden och öka sina nettoinkomster från kapital (se diagram 48). Detta får relativt stora effekter på det finansiella sparandet, som stiger till nästan 4 procent i slutet av framskrivningsperioden jämfört med drygt 1 procent i scenario (c) (se diagram 49). Maastrichtskulden kan därför betalas av i betydligt snabbare takt (se diagram 50).

S2-indikatorn bestäms främst av det framtida primära sparandet (och inte det finansiella sparandet). Trots det betydligt högre finansiella sparandet i alternativscenario 2060 jämfört med scenario (c), skiljer sig därför inte S2-indikatorerna åt så mycket i de två scenarierna. I alternativscenario är S2-indikatorn $-0,7$ och i scenario (c) $-0,1$ (se tabell 2, kapitel 6).

Diagram 46 Offentliga sektorns primära utgifter

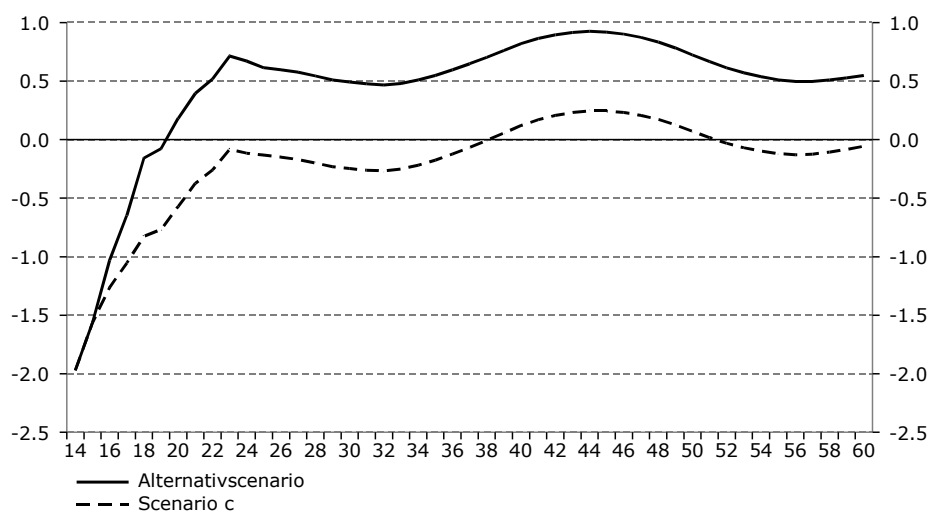
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 47 Offentliga sektorns primära sparande

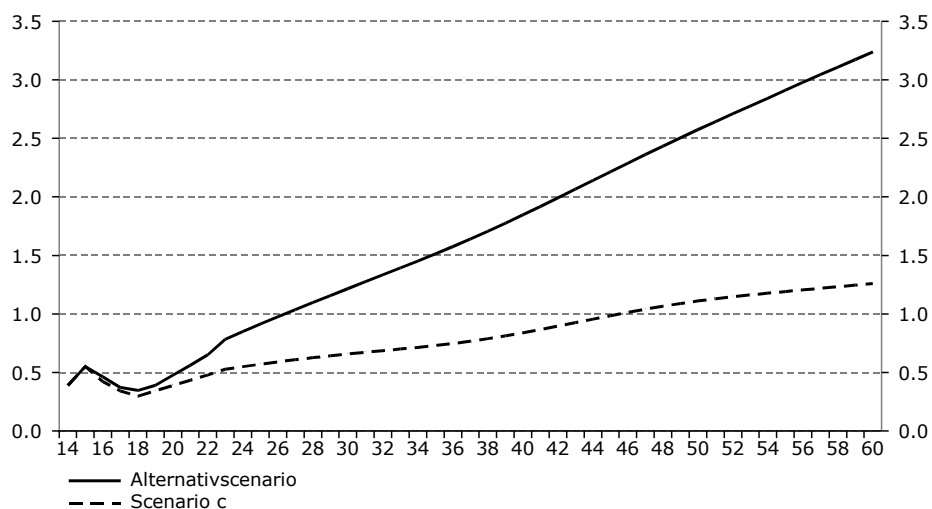
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 48 Offentliga sektorns nettoinkomster från kapital

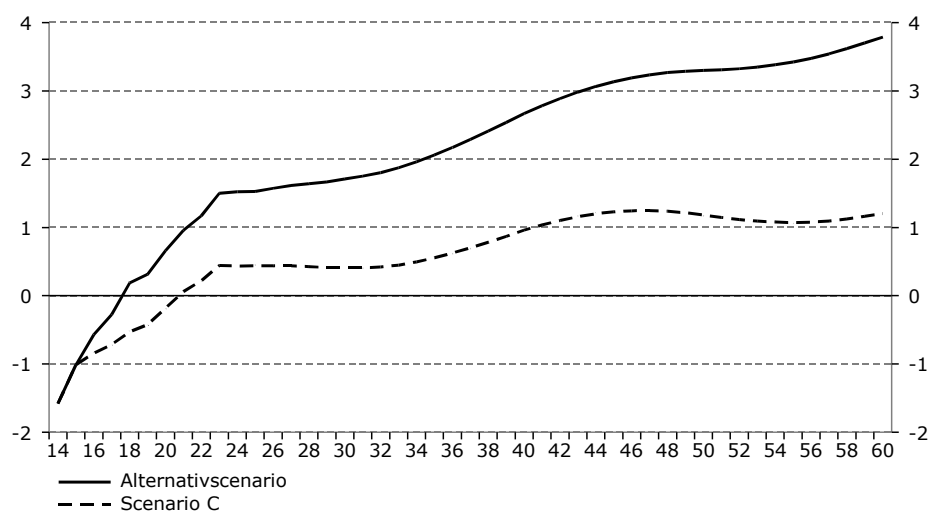
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 49 Offentliga sektorns finansiella sparande

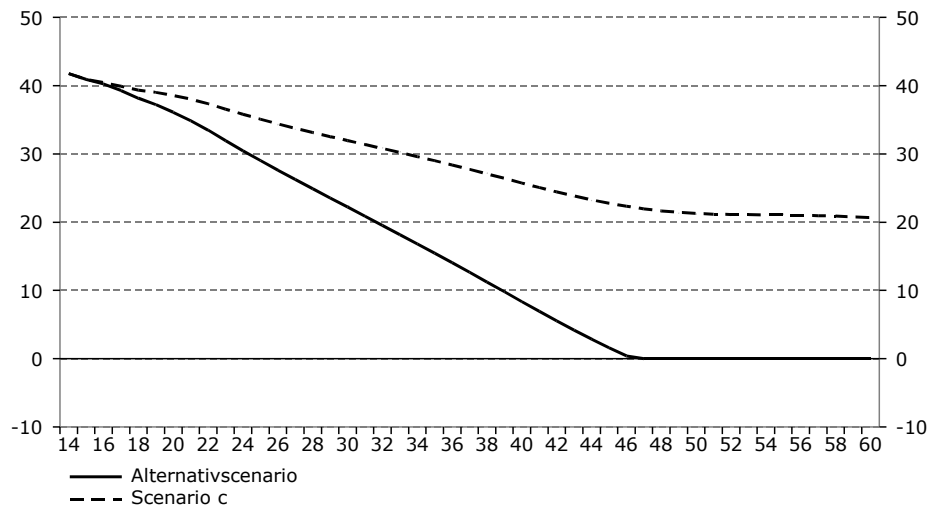
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 50 Maastrichtskuld

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Appendix 2. S2- och S1-indikatorerna

S2-INDIKATORN

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 avvikelsen från långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. S2-indikatorn beräknas som den permanenta årliga förstärkning av det primära finansiella sparandet i offentlig sektor, som andel av BNP, som krävs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld. S2-indikatorn beräknas med utgångspunkt från den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion med oändlig tidshorisont. I praktiken görs dock beräkningen av inkomster och utgifter på en begränsad tidshorisont, till exempel till 2060, varefter det primära sparandet antas vara konstant och lika med slutårets sparande.

För att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara måste den offentliga sektorns nettoskuld vara begränsad. S2-indikatorn kan därmed härledas från följande intertemporala budgetrestriktion:

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

där d anger offentlig nettoskuld, pb är offentlig sektorns primära sparande 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 tillväxtjusterade räntan vara konstant över tiden). Tidsskalan (t) är normaliserad så att $t = 0$ för innevarande år.

Uttrycket innebär att det diskonterade värdet av alla framtida finansiella sparanden ska vara lika stort som den initiala nettoskulden. Ett S2-värde som är noll indikerar att villkoret är uppfyllt utan att det krävs någon permanent justering av det primära finansiella sparandet som andel av BNP. Ett positivt S2-värde indikerar att det framtida primära sparandet som andel av BNP måste förstärkas permanent i motsvarande grad för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld. I praktiken innebär det att det krävs skatthöjningar och/eller utgiftsminskningar. Ett negativt S2-värde indikerar att det primära sparandet medger permanenta framtida skattesänkningar och/eller utgiftsökningar inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Härledning av S2-indikatorn

För att underlätta tolkningen av S2-indikatorn kan den delas in i tre termer, så som i kapitel 6. De tre termerna relaterar till (1) räntebetalningarnas storlek för statsskulden (eller kapitalavkastningens storlek, vid nettoförmögenhet), (2) primära underskott under framskrivningsperioden och (3) primära underskott bortom slutåret för framskrivningsperioden. För att lättare förstå härkomsten av dessa termer följer först en matematisk härledning av S2-indikatorn.³⁹

Ur budgetrestriktionen,

³⁹ Se Konjunkturinstitutet (2012) för en mer detaljerad redogörelse och härledning av S2-indikatorn.

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

kan först konstanten $S2$ brytas ut ur summeringen:

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

Eftersom faktorn $\sum_{t=1}^{\infty} 1/(1+r)^t$ närmar sig $1/r$ när t går mot oändligheten, kan vi förenkla:

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

Genom att lösa ut termen $S2/r$ får vi:

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

som säger att för att det intertemporala budgetvillkoret ska vara uppfyllt, måste det diskonterade värdet av alla framtida justeringar av det primära sparandet ($S2/r$) motsvara differensen mellan dagens nettoskuld och det diskonterade värdet av allt framtida primärt sparande.

Genom att ange slutår ts för framräkningsperioden och anta att pb därefter är konstant på samma nivå (\overline{pb}) som vid ts , kan vi bryta ut det diskonterade värdet av allt primärt sparande efter ts :

$$\frac{S2}{r} = d_0 - \left[\sum_{t=1}^{ts} \frac{pb_t}{(1+r)^t} + \frac{\overline{pb}/r}{(1+r)^{ts}} \right].$$

Genom att multiplicera båda sidor av ovanstående uttryck med r får vi:

$$S2 = rd_0 - r \sum_{t=1}^{ts} \frac{pb_t}{(1+r)^t} - \frac{\overline{pb}}{(1+r)^{ts}}.$$

S2-indikatorns deltermer

Ovanstående uttryck kan skrivas som summan av tre termer:

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

Den första komponenten (1) i det högra ledet mäter 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-värdet.

Den andra komponenten (2) mäter bidraget från det primära finansiella sparandet från basåret till och med slutåret i scenariot som ligger till grund för beräkningarna. Ju större primärt finansiellt sparande, desto mer hålls S2-värdet tillbaka. Den tillväxtjusterade räntan ingår i diskonteringsfaktorn i nämnaren, men också i täljaren. Det går därmed inte entydigt att bestämma hur den påverkar värdet på komponenten (2). Men om den tillväxtjusterade räntan är noll blir också komponent (2) noll.

Den sista komponenten (3) mäter bidraget till S2 från det primära finansiella sparandet bortom slutåret som ligger till grund för beräkningarna. Ju större det primära finansiella sparandet är, desto mer hålls S2-värdet tillbaka. Notera att den tillväxtjusterade räntan här enbart fungerar som en diskonteringsfaktor. Ju högre den är, desto mer begränsas bidraget till S2-värdet.

S1-INDIKATORN

S1-indikatorn anger den varaktiga procentuella budgetförstärkning som krävs för att nå ett givet skuldmål ett visst år, som andel av BNP. Indikatorn kan, liksom S2-indikatorn, delas upp i tre termer för att underlätta tolkningen av den.

För att härleda S1-indikatorn kan man utgå från statsskuldekvationen,

$$d_t - d_{t-1} = rd_{t-1} - pb_t,$$

där d_t anger statsskuld i år som andel av BNP, d_{t-1} skuld förra året, r tillväxtjusterad ränta och pb primärt sparande som andel av BNP. Uttrycket säger i princip att ökningen av statsskulden motsvarar räntekostnaden för skulden minus avbetalning i form av primärt sparande. Samma skuldekvation kan skrivas framåtblickande enligt följande:

$$d_t = \frac{d_{t+1}}{1+r} + \frac{pb_{t+1}}{1+r}$$

Uttrycket innebär att om årets skuld ska betalas av, behövs en kombination av nya lån, d_{t+1} , och sparandeöverskott, pb_{t+1} . Med tidshorisont från år 0 till år T kan ekvationen uttryckas:

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

Anta nu att ett skuldmål sätts för slutåret T , bestående av en viss statsskuld som andel av BNP, \hat{d}_T . S1-indikatorn består av den varaktiga budgetförstärkning som krävs för att nå skuldmålet:

$$d_0 = \frac{\hat{d}_T}{(1+r)^T} + \sum_{t=1}^T \frac{pb_t + S1}{(1+r)^t}$$

Ifall summeringen delas upp och ekvationen arrangeras om något, får vi:

$$S1 \cdot \sum_{t=1}^T \frac{1}{(1+r)^t} = \left[d_0 - \frac{\hat{d}_T}{(1+r)^T} \right] - \sum_{t=1}^T \frac{pb_t}{(1+r)^t}$$

Uttrycket säger oss att summan av de nuvärdesdiskonterade budgetförstärkningarna ska täcka dels skuldreduceringen, dels eventuella primära underskott under tidsperioden fram till året för det satta målet.

Genom att lösa ut $S1$ i vänsterledet och förenkla, får vi:

$$S1 = \underbrace{rd_0}_{(A)} + \underbrace{\frac{r(d_0 - \hat{d}_T)}{(1+r)^T - 1}}_{(B)} + \underbrace{\left[-\frac{\sum_{t=1}^T pb_t / (1+r)^t}{\sum_{t=1}^T 1 / (1+r)^t} \right]}_{(C)}$$

Uttrycket säger oss att budgetförstärkningen ska täcka ränteutgifterna för den skuld som råder vid startåret (A), den årliga skuldreducering som krävs för att nå skuldmålet (B) och de underskott som eventuellt kommer uppstå under åren fram till året för sparmålet (C).⁴⁰

⁴⁰ S1-indikatorn i denna rapport löses ut genom simuleringar i FIMO-modellen, vilket innebär att deltermerna A, B och C inte kan lösas ut som i den konventionella, statiska, beräkningsmetoden.

Appendix 3. Modellanvändning

I detta appendix beskrivs de modellverktyg som har använts för den långsiktiga framskrivningen. För att skapa de långsiktiga makroekonomiska scenarierna används Konjunkturinstitutets analysverktyg för ekonomin på lång sikt (KAVEL). Arbetsmarknadsutvecklingen genereras av Konjunkturinstitutets modell för demografisk framskrivning av arbetsmarknadsvariabler (KAMEL). Den offentliga sektorns inkomster och utgifter beräknas med analysmodellen för finansiellt sparande (FIMO). För att beräkna den demografiskt betingade utvecklingen av resursbehovet för offentlig konsumtion används den demografiska modellen för framskrivning av offentlig konsumtion (DEMOG).

MAKROEKONOMISK LÅNGSIKTSMODELL (KAVEL)

Analysverktyget KAVEL används av Konjunkturinstitutet för att utarbeta inbördes konsistenta framskrivningar av långsiktiga makroekonomiska scenarier. Modellen är en enkel makroekonomisk modell utan beteendeffekter, där utbud och efterfrågan bestäms av den demografiska utvecklingen och exogena antaganden för produktivitetens utvecklingen. Arbetsutbudet är konstant inom olika demografiska grupper och beräknas med arbetsmarknadsmodellen KAMEL (se nedan). 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. Utgångspunkten är konsumtion enligt demografiskt behov, beräknat med DEMOG (se nedan). De olika tillväxttakterna av den offentliga konsumtionen gör att hushållens konsumtion som andel av BNP utvecklas olika i scenarierna (se diagram 51).

Investeringar (inklusive lagerförändring) 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.

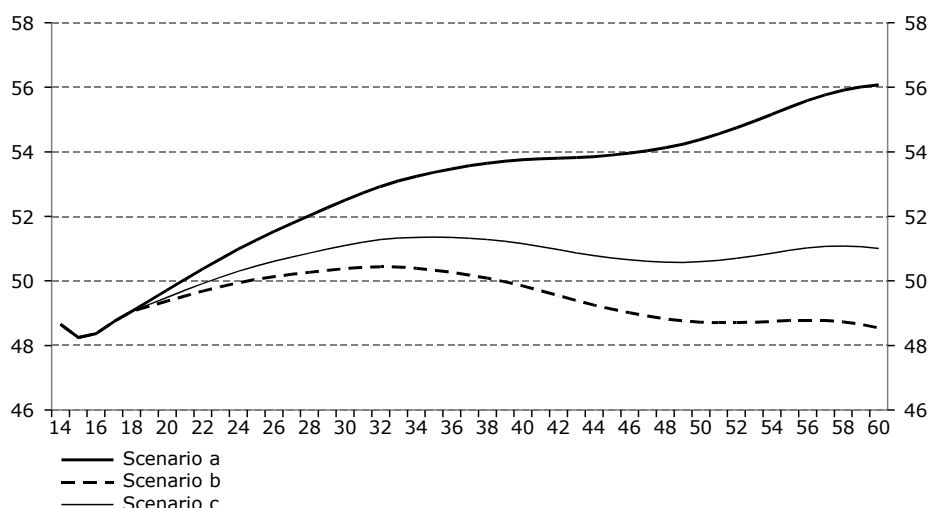
Varje efterfrågekomponent genererar import och inhemskt förädlingsvärde enligt fasta input-output-koefficienter. Importinnehållet i efterfrågekomponenterna är kalibrerat med utgångspunkt från nationalräkenskaperna för 2011, men proportionellt uppräknat för att ge samma prognos för total import 2019 som i prognosen från *Konjunkturläget* december 2013 (se tabell 4).

Produktiviteten och antalet arbetade timmar är exogent bestämda och därmed även BNP. 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 utvecklingsbistånd framöver ligger kvar på ca 1 procent av BNP, vilket motiverar en positiv nettoexport. Tillväxten av hushållens konsumtion per capita (standardförbättringen) kalibreras därför så att nettoexporten närmar sig en procent av BNP på lång sikt.⁴¹

Diagram 51 Hushållens konsumtion

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Prisutvecklingen avspeglar produktivitetens utvecklingen och inflationsmålet

De fyra efterfrågekomponenterna genererar import och förädlingsvärde i ekonomins olika branscher. Med hjälp av input-output-tabeller konstrueras fyra branscher som producerar de olika efterfrågekomponenterna. Produktivetsnivån (arbetsproduktivitet) och kapitalintensiteten antas vara den samma i de fyra branscherna. 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 arbetsproduktivitetstillväxten, motverkas helt av högre prisutveckling. Skillnaden i produktivitetstillväxt mellan de fyra branscherna baseras på den genomsnittliga produktivitetstillväxten i dessa under perioden 1994–2012. Helst skulle denna beräkning göras för hela perioden 1981–2012 eftersom Konjunkturinstitutets långsiktiga produktivetsantagande för hela ekonomin är att produktiviteten ökar lika snabbt som genomsnittet för denna period. Data för produktivetsutvecklingen i enskilda branscher på den nödvändiga detaljnivån saknas dock. Därför skalas produktivetsutvecklingen i de fyra branscherna ner proportionellt så att den ger en samlad produktivitetstillväxt i hela ekonomin (BNP per arbetad timme) på 1,8 procent under perioden 2019–2060, vilket är ungefär samma ökningstakt som genomsnittet för perioden 1981–2012.

Tabell 4 redovisar antagandena för produktivetsutvecklingen i den inhemska produktionen som kan hänföras till respektive bransch. Den inhemska produktionen av varor och tjänster som ingår i den offentliga konsumtionskorgen har en produktivitetstillväxt på 0,39 procent per år. Eftersom varukorgen även innehåller importerade

⁴¹ Standardökningen varierar mellan 1,70 och 2,05 procent i scenarierna, beroende på standardutveckling för den offentliga konsumtionen.

varor, vars produktion kännetecknas av högre produktivitetstillväxt (2,92 procent) blir den vägda produktivitetstillväxten i den totala produktionen av offentlig konsumtion 0,7 procent per år.⁴²

Tabell 4 Antaganden i den makroekonomiska framskrivningen, 2019–2060

Procentuell förändring respektive procent

	Produktivitet ¹	Deflator, användning	Deflator, förädlingsvärde	Importinnehåll
Hushållens konsumtion	1,57	1,88	2,22	25,6
Offentlig konsumtion	0,39	3,10	3,42	12,4
Investeringar	2,07	1,40	1,71	38,7
Export	3,28	0,68	0,52	40,7
Import	..	0,90
BNP ²	1,81	1,97	1,97	..

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

² Värdet för hela ekonomin (BNP) är inte kalibrerade utan avser de medelvärden för perioden 2019–2060 som följer av övriga modellparametrar.

Nivån på förädlingsvärdet per arbetad timme i löpande pris (nominell produktivitet) är densamma och utvecklas i samma takt i alla branscher. Detta antagande förenklar modelleringen avsevärt och stämmer väl 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, men endast mellan 1,73 och 1,84 procent under perioden 2019–2060 i de olika scenarierna. BNP-deflatorns ökningstakt, som också varierar med efterfrågans sammansättning, ligger mellan 1,95 och 2,05 procent, så att nominell produktivitet ökar med 3,8 procent per år.

Relativprisutvecklingen mellan olika efterfrågekomponenter bestäms av skillnader i produktivitetstillväxt och importinnehåll. Importpriserna antas öka med 0,9 procent per år, vilket är något lägre än den genomsnittliga ökningen om 1,2 procent sedan 1995. Denna bedömning motiveras bland annat av att det första decenniet på 2000-talet präglades av en exceptionell uppgång i oljepriser samt en viss försvagning av den nominella växelkursen som inte antas upprepas i långfriskalkylen. Givet produktivitetstillväxten och importprisutvecklingen anpassas löneökningstakten i hela ekonomin så att deflators för hushållens konsumtion ökar med 1,9 procent per år. Löneökningstakten antas vara densamma i alla branscher, 3,8 procent, och arbetskostnadernas andel av förädlingsvärdet är konstant över tid.

Prisutvecklingen för den offentliga konsumtionen (deflatorn) bestäms alltså genom att utvecklingen av förädlingsvärdedeflators (3,42 procent) vägs samman med importde-

⁴² Den totala produktivitetstillväxten inbäddad i den offentliga konsumtionsvarukorgen på 0,7 procent fås genom att andelen inhemska produktion multipliceras med inhemska produktivitetstillväxten och adderas med andelen importinnehåll multiplicerat med produktivitetstillväxten i importproduktionen: $(0,876 \cdot 0,39) + (0,124 \cdot 2,92) = 0,70$. Se tabell 4 för respektive parameter.

flatorns utveckling (0,90 procent). Förädlingsvärdedeflatorns ökningstakt bestäms i sin tur av löneökningstakten (3,81 procent) minus produktivitetsökningen (0,39 procent).

BNP i fast pris beräknas som ett kedjeindex

Alla beräkningar görs i löpande pris. Sedan deflateras varje efterfrågekomponent och produktionen i de fyra branscherna med konstant prisutveckling. BNP från användningssidan och från produktionssidan är identisk i löpande priser och i föregående års prinsnivå. Volymserien för BNP med valfritt referensår (eller indexnivå) beräknas med kedjeindex.

Importen i löpande pris beräknas med fasta importkoefficienter för de fyra efterfrågekomponenterna i försörjningsbalansen. Metoden skiljer sig därmed från konventionell input-output-analys, där importinnehållet vanligen antas vara konstant i volymtermer. På längre sikt är det dock rimligare att importinnehållet är konstant i löpande pris än i fast pris.

Den globala specialiseringen av produktionen har inneburit att export och import har vuxit snabbare än BNP under lång tid. Rimligen kommer denna trend att fortsätta, men detta modelleras inte eftersom det skulle komplicera beräkningarna högst avsevärt. Analysen av de offentliga finanserna som görs i denna rapport bedöms inte påverkas i någon större omfattning. Alla viktiga skattebaser är opåverkade av importinnehållet, och relativprisutvecklingen kommer att anpassas till ett trendmässigt stigande importinnehåll. BNP och därmed lönesumman påverkas inte av att importinnehållet, och därmed exporten, sannolikt underskattas framöver.

MODELL FÖR OFFENTLIGA FINANSER (FIMO)

FIMO beräknar finansiellt sparande (sparandebalanser) för alla sektorer i ekonomin, baserat på BNP från inkomst- och användningssidan. Som sektorer ingår offentlig sektor, hushåll, företag och utland. Offentlig sektor är i sin tur uppdelad på stat, ålderspensionssystem samt primärkommuner och landsting. Sparandebalanserna i varje sektor (enligt nationalräkenskaperna) länkas också ihop med respektive sektors förmögenhetsutveckling (enligt finansräkenskaperna). Framskrivningarna av sektorernas inkomster och utgifter baseras på ett givet makroekonomiskt scenario och den demografiska utvecklingen. De beteenden och strukturer i ekonomin som råder när beräkningen startar antas vara bestående. Exempelvis har antalet personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning sjunkit de senaste åren till följd av regelförändringar. I framskrivningarna antas att den strukturella nivåförändring som skett blir bestående.

Beräkning av offentliga sektorns inkomster

Merparten av den offentliga sektorns inkomster utgörs av skatter och avgifter. Modellen utgår från att de implicita skatte- och avgiftssatserna hålls konstanta, det vill säga skatte- och avgiftsinkomsterna följer utvecklingen av respektive bas. Den offentliga sektorns kapitalinkomster beräknas med implicitränta och implicitavkastning på en tillgångsstock som delas upp i räntebärande och icke-räntebärande tillgångar.

Beräkning av offentliga sektorns utgifter

Offentlig konsumtion och investeringar: Den offentliga konsumtionen baseras på den reala utvecklingen som ges av KAVEL-modellen i respektive scenario. Investeringarna i

kommunsektorn följer kommunal konsumtion. Detta antas återspegla att kommunsektorns kapitalstock i löpande pris är konstant som andel av produktionen i löpande pris. Investeringarna i staten följer BNP i löpande pris. Detta antagande återspeglar att investeringarna stiger i en takt där statens kapitalstock är konstant som andel av BNP i löpande pris.

Transfereringar: Den offentliga sektorns transfereringar skrivs fram med utgångspunkt från den makroekonomiska och demografiska utvecklingen. Merparten av transfereringarna utgörs av ersättningar via socialförsäkringssystemen. Enligt regelverket följer vissa av dessa ersättningar den allmänna inkomstutvecklingen i ekonomin. Två exempel är sjukpenning och föräldraförsäkring. Andra ersättningar, som till exempel studiebidrag, skrivs enligt regelverket upp med den allmänna prisutvecklingen. Det finns även ett flertal ersättningar som är nominellt oförändrade i avsaknad av politiska beslut. Detta gäller bland annat barnbidragen. I modellen hålls ersättningsgraderna i transfereringssystemen konstanta genom att alla ersättningsnivåer skrivs fram med utvecklingen av timlönen i ekonomin. Därmed undviks en successiv urholkning av systemen, vilket skulle bli följden om beräkningen grundade sig på oförändrade regler (det vill säga gällande regelverk).

Utgifterna för inkomstpensionerna: Utgifterna för inkomstpensionerna beror dels på den demografiska utvecklingen, dels på regelverket. Utgifterna beräknas i Pensionsmyndighetens pensionsmodell som utgår från SCB:s befolkningsprognos 2013. I modellen beräknas bland annat pensionsskuld, avgiftstillgång, buffertfond, balanstal med mera. Konjunkturinstitutets makroekonomiska scenario för reallön och KPI används sedan tillsammans med antagandet om 5 procents avkastning på kapital för att beräkna utbetalade inkomstpensioner.

Kapitalutgifter: Den offentliga sektorns kapitalutgifter beräknas med en implicitränta och skuldstock.

DEMOGRAFISK MODELL FÖR OFFENTLIG KONSUMTION (DEMOG)

I DEMOG skrivs den offentliga sektorns konsumtionsutgifter i fasta priser fram baserat på den demografiska utvecklingen. Utvecklingen av den offentliga konsumtionen beror i DEMOG både på den generella befolkningstillväxten och på befolkningens sammansättning. Metoden innebär att volymen offentlig konsumtion per person i olika åldersklasser hålls konstant över tiden. Detta kan ses som att standarden på de offentliga välfärdstjänsterna hålls konstant. Den konsumtionsutveckling som modellen ger innehåller således inga ambitionshöjande satsningar. Framskrivningen i DEMOG sammanfaller med scenario (a) i denna rapport. Scenario (b) och (c) utgår från DEMOG-framskrivningen och lägger därutöver till standardökning i olika grad.

Individuell och kollektiv konsumtion

Offentlig konsumtion delas in i individuell (brukarspecifik) och kollektiv (gemensam) konsumtion. Den individuella konsumtionen är sådan som kan knytas till en enskild individ, som utbildning, sjukvård eller barn- och äldreomsorg. Den kollektiva konsumtionen konsumeras gemensamt, så som försvar och rättsväsende.

Framskrivning av den individuella och kollektiva konsumtionen görs i modellen för delsektorerna stat, primärkommuner och landsting. För att särskilja den individuella konsumtionen i respektive sektor används information från nationalräkenskaperna. År

2012 var andelen individuell konsumtion 23 procent i staten, 82 procent i primärkommunerna och 96 procent i landstingen. Dessa andelar antas gälla i utgångsläget av framskrivningen, varefter andelarna varierar med den demografiska utvecklingen. Efter att individuell och kollektiv konsumtion har beräknats, summeras dessa för respektive delsektor. Därefter summeras delsektorerna till total konsumtion i offentlig sektor.

DEMOG baseras på uppgifter från SCB:s modell FASIT över individernas genomsnittliga konsumtion av olika välfärdstjänster.⁴³ Konsumtionen är indelad efter ändamål (COFOG) och i femårskohorter av befolkningen. Exempel på ändamål är barnomsorg, äldreomsorg och tandvård. Den kostnadsmatris som skapas visar hur de genomsnittliga kostnaderna för olika typer av välfärdstjänster fördelar sig över olika åldersgrupper. Genom att använda den demografiska utvecklingen enligt SCB:s befolkningsprognos på kostnadsmatrisen kan den individuella konsumtionsvolymen beräknas år för år. Metoden innebär att individernas konsumtionsmönster hålls konstant över tiden. Detta innebär att till exempel en person i åldern 75–79 år i genomsnitt konsumerar lika mycket äldreomsorg 2060 som i dag. Den kollektiva offentliga konsumtionen skrivs fram med den totala befolkningsutvecklingen. Metoden baseras på antagandet att befolkningens sammansättning inte spelar någon roll för storleken på den kollektiva konsumtionen.

DEMOGRAFISK MODELL FÖR ARBETSMARKNADSVARIABLER (KAMEL)

KAMEL är Konjunkturinstitutets modell för demografisk framskrivning av arbetsmarknadsvariabler. Modellen innehåller utfallsdata från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) för en rad arbetsmarknadsrelaterade variabler såsom arbetskraft, sysselsättning och arbetade timmar. Alla variabler är fördelade på kön, ålder (ettårsklasser från 15 till 74 år) och ursprung. De fyra kategorierna för ursprung (födelseland) är Sverige, Norden förutom Sverige, Europa förutom Norden samt utanför Europa.

Med utgångspunkt från ett givet basår (här 2012), skrivs arbetsmarknadsvariablerna fram med den demografiska utvecklingen enligt SCB:s senaste befolkningsprognos (fördelad på samma grupper som indata i KAMEL). Därmed fångar modellen hur förändringar i befolkningens sammansättning påverkar respektive arbetsmarknadsvariabel. Tillväxttakten för en aggregerad variabel kommer därmed att återspegla både förändringar i befolkningens storlek och i befolkningens sammansättning. Om befolkningsammansättningen förändras så att till exempel befolkningen ökar relativt snabbt i grupper med högt arbetskraftsdeltagande, kommer tillväxttakten i arbetskraften att bli högre än tillväxttakten i befolkningen. Den demografiska framskrivningen görs på lägsta nivå och aggregeras sedan till att avse den arbetsföra befolkningen som helhet (15–74 år). Utgångspunkten är att de relationer på arbetsmarknaden som gäller under basåret även gäller framöver. Framskrivningen tar därmed inte hänsyn till eventuella trender som till exempel ökat arbetskraftsdeltagande eller minskad arbetad tid inom olika grupper av befolkningen.

⁴³ FASIT står för "fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar" och är en simuleringsmodell utvecklad av SCB. Uppgifterna från FASIT är från 2005 och avser 2004 års konsumtion av välfärdstjänster.

Titlar i serien Specialstudier

Nr	Författare	Titel	År
39	Konjunkturinstitutet	Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande?	2014
38	Konjunkturinstitutet	Samhällsekonomiska effekter av sänkt bolagsskatt	2013
37	Konjunkturinstitutet	Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteraturöversikt	2013
36	Konjunkturinstitutet	Effekter av en sänkt restaurang- och cateringmoms	2013
35	Konjunkturinstitutet	Vem ska betala för den förnybara elkraften? – Analys av kvotplikten inom elcertifikatsystemet	2013
34	Konjunkturinstitutet	Från vision till verklighet – en samhällsekonomisk analys av Färdplan 2050	2013
33	Jonas Björnerstedt	Interaktion mellan de klimat- och energipolitiska målen	2013
32	Charlotte Berg, Anna Krook-Riekkola, Erik Ahlgren och Patrik Söderholm	Mjuklänkning mellan modellerna EMEC och TIMES-Sweden – en metod för att förbättra energipolitiska beslutsunderlag	2012
31	Andrén, Thomas	Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män – en kunskapsöversikt	2012
30	Konjunkturinstitutet	Sveriges ekonomi Ett långsiktsscenario fram till år 2035	2012
29	Konjunkturinstitutet	Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatoren	2012
28	Broberg, Thomas	Rekyleffekten Är energieffektivisering effektiv miljöpolitik eller långdistans i ett ekkorrhjul?	2011
27	Andrén, Thomas	Frånvaroeffekter på lönen för kvinnor och män	2011
26	Forsfält, Tomas	Samhällsekonomiska effekter av två styrmedel för minskade avfallsmängder	2011
25	Samakovlis, Eva	Klimatpolitikens utmaningar under mandatperioden	2011
24	Andrén, Thomas	Kvinnors och mäns arbetsutbudspreferenser: analys med en strukturell diskret arbetsutbudsmodell	2011
23	Vredin Johansson, Maria	En utvärdering av det ekonomiska stödet till åtgärder för att främja hållbara städer	2010
22	Broberg, Thomas, Johanna Forslund och Eva Samakovlis	En utvärdering av kostnadseffektiviteten i stödet till energinvesteringar i lokaler för offentlig verksamhet	2009
21	Andrén Thomas, Jenny von Greiff och Juhana Vartiainen	Ekonomiska drivkrafter för att arbeta	2009
20	Vredin Johansson, Maria och Johanna Forslund	Klimatanpassning i Sverige Samhällsekonomiska värderingar av hälsoeffekter	2009
19	Konjunkturinstitutet	Utvärdering av prognoser för offentliga finanser	2009

18	Broberg, Thomas, Samakovlis, Eva, Sjöström, Magnus och Göran Östblom	En samhällsekonomisk granskning av Klimatberedningens handlingsplan för svensk klimatpolitik	2008
17	Konjunkturinstitutet	Hours, Capital and Technology – What Matters Most? Analyzing Productivity Growth by the Means of Growth Accounting	2008
16	Konjunkturinstitutet	Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankeram	2008
15	Hammar, Henrik och Lars Drake	Kan ekonomiska styrmedel bidra till en giftfri miljö?	2007
14	Sjöström, Magnus	Monetär värdering av biologisk mångfald. En sammanställning av metoder och erfarenheter	2007
13	Forslund, Johanna, Per- Olov Marklund and Eva Samakovlis	Samhällsekonomiska värderingar av luft- och bullerrelaterade hälsoproblem	2007
12	Samakovlis, Eva and Maria Vredin Johansson	En utvärdering av kostnadseffektiviteten i klimatinvesteringsprogrammen	2007
11	Lundborg, Per, Juhana Vartiainen och Göran Zettergren	Den svenska jämviktsarbetslösheten: En översikt av kunskapsläget	2007
10	Hammar, Henrik	Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt	2006
9	Öberg, Ann och Joakim Hussénius	Marginell utbytesgrad – ett mått på drivkrafterna för arbete	2006
8	Söderholm, Patrik och Henrik Hammar	Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken	2005
7	Öberg, Ann	Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster	2005
6	Konjunkturinstitutet	Produktivitet och löner till 2015	2005
5	Bergvall, Anders	Utvärdering av Konjunkturinstitutets prognoser	2005
4	Gren, Ing-Marie and Lisa Svensson	Ecosystems, Sustainability and Growth for Sweden during 1991-2001	2004
3	Elofsson, Katarina och Ing-Marie Gren	Kostnadseffektivitet i svensk miljöpolitik för Östersjön – en utvärdering	2003
2	Konjunkturinstitutet	Egnahemsposten i konsumentprisindex – En granskning av KPI-utredningens förslag	2002
1	Konjunkturinstitutet	Penningpolitiken	2002

Konjunkturinstitutet, Kungsgatan 12-14, Box 3116, 103 62 Stockholm
Tel: 08-453 59 00, Fax: 08-45359 80, ki@konj.se, www.konj.se

ISSN 1650-996X