

# Specialstudier

Nr 54. Februari 2017



Hållbarhetsrapport för  
de offentliga finanserna







Hållbarhetsrapport 2017  
för de offentliga finanserna

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

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

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

Den årliga rapporten **Miljö, ekonomi och politik** är en översyn och analys av 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](http://www.konj.se). Den senaste statistiken hittar du under [www.konj.se/statistik](http://www.konj.se/statistik).

# Förord

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

Detta är Konjunkturinstitutets sjätte rapport om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Föregående rapport publicerades i mars 2016 som specialstudie 47 med titeln ”Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna”. Årets rapport, liksom föregående tre rapporter, finns översatt till engelska och ingår i Konjunkturinstitutets serie *Occasional Studies*.

Karolina Holmberg har varit projektledare. Mikaela Bolin, Gustaf Norrefeldt, Ulla Robling, Elin Ryner och Markus Sigonius har också deltagit i projektet.

Konjunkturinstitutet vill rikta ett varmt tack till referensgruppen som har följt arbetet med årets rapport och lämnat värdefulla synpunkter. I referensgruppen ingår Thomas Eisensee (Finansinspektionen), Niklas Frank (Finanspolitiska rådet), Annika Wallenskog (Sveriges Kommuner och Landsting) och Mikael Witterblad (SNS). Referensgruppen delar inte nödvändigtvis de slutsatser som dras i rapporten och ansvarar inte heller för eventuella felaktigheter i rapporten.

Stockholm den 24 februari 2017.

Urban Hansson Brusewitz

Generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning.....	7
1 Inledning.....	9
2 Definitioner och scenarier.....	11
2.1 Oförändrat offentligt välfärdsåtagande.....	11
2.2 Tre scenarier ligger till grund för analysen.....	12
2.3 Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna.....	12
3 Demografi och makroekonomi.....	16
3.1 Demografisk utveckling.....	16
3.2 Antaganden för arbetsmarknaden.....	18
3.3 Makroekonomin på lång sikt.....	21
3.4 Antaganden om offentlig konsumtion.....	23
4 Offentliga finanser till 2040.....	28
4.1 Offentliga primära utgifter och inkomster: en översikt.....	28
4.2 Offentlig konsumtion.....	30
4.3 Offentliga investeringar.....	32
4.4 Offentliga transfereringar.....	33
4.5 Offentliga inkomster vid oförändrade skatteregler.....	36
4.6 Hållbarheten i offentliga finanser till 2040.....	37
4.7 Hållbarheten i offentliga finanser vid justerade skatter.....	40
5 Förbättrad hållbarhet jämfört med förra årets rapport.....	44
5.1 Högre finansiellt sparande fram till 2021.....	44
5.2 Lägre utgifter ger högre sparande även fram till 2040.....	48
5.3 Högre primärt sparande ger bättre långsiktig hållbarhet.....	49
6 Alternativscenarier.....	51
6.1 Oförändrat beteende.....	51
6.2 Minskad personaltäthet.....	51
6.3 Hållbarheten i alternativscenarierna.....	52
7 Offentliga finanser till 2100.....	56
7.1 Primära utgifter och inkomster i tre scenarier.....	56
7.2 Hållbarheten till 2100.....	58
Referenser.....	63
Appendix. Nyckelvariabler för tre scenarier.....	64
<b>FÖRDJUPNINGAR</b>	
Fallande ersättningsgrad i ålderspensionssystemet.....	34
Offentliga finanser hållbara givet att det nya överskotts målet kontinuerligt nås.....	42
Scenario utan standardhöjning i offentlig konsumtion.....	53
Låga reala räntor ger svagare offentliga finanser.....	60

# Sammanfattning

I denna rapport görs en bedömning av hållbarheten i de offentliga finanserna. Utgångspunkten är det offentligfinansiella och makroekonomiska läget såsom det såg ut i december 2016 enligt Konjunkturinstitutets bedömning, och SCB:s befolkningsprognos från oktober 2016. Syftet med hållbarhetsbedömningar av detta slag är att i ett tidigt skede identifiera potentiella risker för framtida obalanser i de offentliga finanserna.

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

Analyshorisonten sträcker sig i huvudsak till 2040, men i rapporten redovisas även framskrivningar av offentliga utgifter och inkomster till 2100. Beräkningarna visar att både de offentliga inkomsterna och utgifterna ökar som andel av BNP fram till 2040, givet att de antaganden som görs i beräkningarna uppfylls. Det är framför allt utgifterna för välfärdstjänster som ökar, vilket främst förklaras av att andelen äldre ökar i förhållande till den arbetsföra befolkningen. Den höga flyktinginvandringen under 2015 leder till en kortsiktigt hög tillväxt i den offentliga konsumtionen. Men eftersom BNP samtidigt förväntas växa i god takt ökar den offentliga konsumtionen knappt som andel av BNP. Inkomsterna ökar bland annat på grund av att hushållens konsumtion växer lite snabbare än BNP.

Sammantaget visar utvecklingen, i rapportens huvudscenario, ett fortsatt underskott i det primära sparandet framöver. Underskottet i det primära sparandet är av en sådan storleksordning att den offentliga sektorns nettoförmögenhet faller från motsvarande 20 procent av BNP i dag till 14 procent av BNP 2040.

## **DAGENS SKATTEREGLER KAN INTE RIKTIGT FINANSIERA DE OFFENTLIGA UTGIFTERNA I FRAMTIDEN**

Hållbarhet kan anses råda om utvecklingen av de offentliga finanserna leder till att den finansiella nettoförmögenheten på lång sikt stabiliserar sig som andel av BNP. Ett striktare hållbarhetskriterium är att nettoförmögenheten ska vara ungefär oförändrad på nuvarande nivå. Utifrån dessa kriterier kan alltså de offentliga finanserna inte anses riktigt hållbara fram till 2040 i rapportens huvudscenario. För att de ska anses vara hållbara, enligt detta striktare hållbarhetskriterium, behöver skatterna höjas, eller utgifterna hållas tillbaka. Det rör sig dock endast om en begränsad budgetförstärkning i huvudscenariot. I det fall skatterna höjs behövs en höjning av skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) med i genomsnitt 0,4 procentenheter fram till 2040.

Enligt den av EU-kommissionen framtagna S2-indikatorn är de offentliga finanserna däremot hållbara i ett oändligt tidsperspektiv. Det beror på att nettoförmögenheten stabiliserar sig på riktigt lång sikt. Stabiliseringen sker dock på en negativ nivå, det vill säga vid en nettoskuldsetting för den offentliga sektorn.

## **HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER FÖRUTSÄTTER ATT VI ARBETAR ALLT LÄNGRE OCH BLIR ALLT FRISKARE**

Huvudscenariot i rapporten bygger på antagandet om att vi, i takt med att medellivslängden ökar, arbetar allt längre (utträdesåldern från arbetsmarknaden stiger) och att de äldre i befolkningen blir allt friskare (det vill säga behovet av välfärdstjänster bland äldre avtar).

I ett alternativscenario antas att utträdesåldern från arbetsmarknaden inte senareläggs och att efterfrågan på vård och omsorg bland äldre, vid en specifik ålder, förblir densamma som i dag. I detta scenario ökar de offentliga utgifterna mer i förhållande till BNP, vilket beror både på en snabbare tillväxttakt i den offentliga konsumtionen och på att BNP utvecklas svagare när arbetslivet inte förlängs. I detta scenario behöver skattekvoten höjas med i genomsnitt 1 procentenhet till 2040, för att de offentliga finanserna ska vara hållbara.

I ett ytterligare alternativscenario antas att personaltätheten inom välfärdstjänsterna gradvis minskar. Detta innebär en lägre standardförbättring än i huvudscenariot, vilket leder till att de offentliga utgifterna i stället faller som andel av BNP. Jämfört med huvudscenariot medför detta en budgetförstärkning. Om budgetförstärkningen tas ut på inkomstsidan kan skattekvoten sänkas med i genomsnitt 0,4 procentenheter till 2040 samtidigt som de offentliga finanserna blir hållbara.

## **FÖRBÄTTRAD HÅLLBARHET JÄMFÖRT MED FÖRRA ÅRETS RAPPORT**

Jämfört med den bedömning som gjordes i hållbarhetsrapporten för 2016 har den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna förbättrats väsentligt.

Det beror på lägre primära utgifter till följd av en ändrad demografisk prognos, men främst på lägre direkta utgifter för flyktingmottagandet. Ett högre primärt sparande leder i sin tur till en mer gynnsam utveckling av den offentliga sektorns bruttoskuld än i förra årets rapport. Därigenom blir skillnaden i utvecklingen av det finansiella sparandet allt större ju längre scenariot skrivs fram. Det visar på att kortsiktiga förändringar i de offentliga finanserna har stor betydelse för de långsiktiga framskrivningarna, vilket manar till försiktighet i tolkningarna av resultaten.



# 1 Inledning

Konjunkturinstitutet gör på uppdrag av regeringen varje år en bedömning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. I årets rapport görs en bedömning av hållbarheten med utgångspunkt i det offentligfinansiella och makroekonomiska läget såsom det såg ut enligt Konjunkturinstitutets bedömning i december 2016, och SCB befolkningsprognos från oktober 2016.

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

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

Sammantaget gör detta att resultatet vad gäller hållbarheten i de offentliga finanserna måste tolkas med försiktighet. Alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen kan visa på hur känsliga beräkningarna är för vissa centrala antaganden. Rapporten innehåller bland annat ett alternativscenario, som till skillnad från huvudscenariot, antar att utträdesåldern förblir densamma som i dag. På så sätt illustreras betydelsen för de offentliga finanserna av en gradvis höjning av utträdesåldern från arbetsmarknaden och en förbättrad hälsa bland äldre.

## **RAPPORTENS DISPOSITION**

I nästa kapitel förs en diskussion om hur långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna kan mätas och hur oförändrat offentligt välfärdsåtagande kan definieras för den offentliga budgetens utgiftssida. I detta kapitel presenteras också det huvudscenario som analysen i rapporten kretsar kring samt vilka antaganden som ändras i de två alternativa scenarier som också ingår i rapporten. Kapitel 3 beskriver den demografiska utvecklingen och det makroekonomiska scenariot som ligger till grund för framskrivningarna. Baserat på dessa scenarier beskrivs sedan i kapitel 4 utvecklingen av de offentliga finanserna till 2040 i huvudscenariot. I kapitel 5 analyseras varför hållbarheten i de offentliga finanserna har förbättrats väsentligt i årets rapport jämfört med föregående års rapport. I kapitel 6 presenteras två alternativa scenarier för de offentliga utgifterna, och konsekvenser för den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna analyseras.<sup>1</sup> I en fördjupning i detta kapitel redovisas också ett scenario i

---

<sup>1</sup> De olika antaganden som ligger till grund för de olika scenarierna rörande utträdesålder, behov av välfärdstjänster och personaltäteten i offentlig sektor är desamma som i förra årets hållbarhetsrapport.

vilket de offentliga utgifterna skrivs fram utifrån ett likartat antagande som regeringen använder i sin hållbarhetsberäkning. Syftet är att öka jämförbarheten med regeringens beräkningar. Slutligen, i kapitel 7, förlängs tidshorizonten för analysen till år 2100. Här dras tentativa slutsatser om hållbarheten i de offentliga finanserna på oändlig tidshorizont med hjälp av den så kallade S2-indikatorn.

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

## 2 Definitioner och scenarier

Analyser av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet syftar till att identifiera om den offentliga sektorns inkomster på sikt räcker till för att finansiera de offentliga utgifterna. För att kunna göra en sådan analys på ett meningsfullt sätt måste de offentliga utgifterna tillåtas utvecklas i en takt som speglar att nuvarande ambitionsnivå i den offentliga sektorns samlade välfärdsåtagande gentemot medborgarna upprätthålls. Det finns dock ingen självklar definition på vad som kännetecknar ett oförändrat offentligt välfärdsåtagande. Nedan redogörs för hur detta begrepp definieras och används i denna rapport. Vidare redogörs för de två alternativa scenarier som analyseras i rapporten. Sist i kapitlet diskuteras hur de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet konkret kan analyseras. Vilka kriterier bör vara uppfyllda för att långsiktig hållbarhet ska anses föreligga?

### 2.1 Oförändrat offentligt välfärdsåtagande

I denna rapport används begreppet offentligt välfärdsåtagande i bemärkelsen att det kan finnas en förväntan om att offentlig sektor kommer att upprätthålla en viss välfärdsnivå inom de offentliga verksamheterna och ett visst inkomstskydd i socialförsäkringarna. Andra delar av det offentliga åtagandet, såsom att genom olika ingrepp uppnå god samhällsekonomisk effektivitet, en jämn inkomstfördelning eller makrostabilitet beaktas inte.<sup>2</sup>

Med oförändrat offentligt välfärdsåtagande avses i denna rapport att personaltätheten i välfärdstjänsterna per brukare förblir densamma som i dag och att nuvarande ersättningsgrad i transfereringarna i förhållande till inkomsterna bibehålls. Att personaltätheten i välfärdstjänsterna förblir konstant innebär dock inte nödvändigtvis att medborgarna anser att den offentliga ambitionsnivån bibehålls eller, för den delen, är tillräcklig. Om medborgarna upplever att standarden i välfärdstjänsterna halkar efter jämfört med utvecklingen i den övriga ekonomin kan det uppfattas som att välfärden försämras. Så skulle kunna ske om till exempel den senast tillgängliga teknologin inom hälso- och sjukvård inte kommer patienter till del. Antagandet om bibehållen personaltäthet inkluderar därför, i denna rapport, också en viss årlig standardhöjning. Standardhöjningen följer av att priserna på kapitalvaror och andra insatsvaror antas öka långsammare än lönerna samtidigt som den andel av produktionskostnaderna som läggs på dessa delar hålls konstant.<sup>3</sup>

#### **SCENARIO – INTE PROGNOSES**

Utvecklingen av de offentliga utgifterna som följer av definitionen av oförändrat offentligt välfärdsåtagande förutsätter aktiva politiska beslut om utgiftsförändringar. Anslag och sociala transfereringar som enligt praxis eller lagstiftning är nominellt beräknade eller fastställda skulle annars hållas oförändrade. Det bör poängteras att framskrivningarna av de offentliga utgifterna inte ska ses som en lämplighetsbedömning eller en prognos över den offentliga sektorns framtida

---

<sup>2</sup> Se till exempel Molander (1999) för en generell diskussion av olika motiv för det offentliga åtagandet.

<sup>3</sup> Detta antagande motiveras och förklaras ytterligare i kapitel 3.

omfattning. Det ska snarare ses som en beräkningsförutsättning för bedömningen av den långsiktiga hållbarheten.

## 2.2 Tre scenarier ligger till grund för analysen

Analysen i rapporten utgår från ett huvudscenario i vilket utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga transfereringar utvecklas enligt ovanstående definition av oförändrat offentligt välfärdsåtagande. Huvudscenariot bygger också på ett antagande om att utträdesåldern från arbetsmarknaden (pensionsåldern) successivt stiger fram till 2040, från nuvarande på knappt 64 år till 65 år (se tabell 1). Samtidigt som äldre antas förlänga sitt arbetsliv antas de också bli allt friskare. Det vill säga, behovet av välfärdstjänster bland äldre, i jämförbara åldersgrupper, minskar successivt över tiden. Dessa antaganden bör ses i ljuset av att medellivslängden förväntas fortsätta att öka i framtiden. Samtidigt antas inträdesåldern på arbetsmarknaden vara konstant på nuvarande nivå.

Som kontrast till huvudscenariot beräknas ett alternativscenario i vilket utträdesåldern förblir densamma som i dag. Likaså antas äldre inte bli friskare utan behöva sjukvård och omsorg i samma utsträckning som i dag vid en given ålder. Scenariot, som kallas oförändrat beteende, ger en illustration av hur mycket högre de offentliga utgifterna blir om ökningen i den förväntade medellivslängden i framtiden inte förmår påverka vare sig arbetslivets längd eller behoven av vård och omsorg bland äldre.

I ett ytterligare alternativscenario, som kallas minskad personaltäthet, släpps antagandet om oförändrad personaltäthet i välfärdstjänster och en gradvis minskning av personaltätheten antas i stället. Detta innebär ett med tiden försämrat offentligt välfärdsåtagande så som begreppet används i denna rapport. Standarden per brukare kan dock öka även i detta scenario till följd av mer kapital och insatsförbrukning per anställd. Antagandet om minskad personaltäthet innebär att offentlig konsumtion faller som andel av BNP vid oförändrad åldersstruktur i befolkningen. Detta innebär implicit att medborgarnas preferenser successivt förskjuts bort från offentligt finansierade välfärdstjänster till privat konsumtion.

**Tabell 1 Översikt av scenarier**

	Utträdesålder från arbetsmarknaden	Behov av välfärdstjänster	Personal-täthet
Huvudscenario	Ökar successivt	Minskar successivt bland äldre	Konstant
Alternativscenario "oförändrat beteende"	Oförändrat	Oförändrat	Konstant
Alternativscenario "minskad personaltäthet"	Ökar successivt	Minskar successivt bland äldre	Minskar

## 2.3 Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna

### **NETTOSKULDEN STABIL PÅ LÅNG SIKT – ETT NÖDVÄNDIGT VILLKOR**

Ett kriterium för om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara är att den offentliga sektorns nettoskuld, eller nettoförmögenheten, på lång sikt stabiliserar sig som

andel av BNP.<sup>4</sup> Detta kriterium är förenligt med att det intertemporala budgetvillkoret uppfylls, det vill säga att nuvärdet av den offentliga sektorns inkomster är lika med summan av nuvarande nettoskuld och nuvärdet av alla framtida utgifter.

Att den offentliga sektorns nettoskuld inte ständigt växer som andel av BNP kan ses som ett nödvändigt villkor för finanspolitisk hållbarhet. En ständigt växande nettoskuld som andel av BNP leder förr eller senare till att den offentliga sektorn inte klarar att finansiera räntebetalningarna på skulden.

Huruvida skulden stabiliseras på lång sikt beror på

- den initiala nettoskulden,
- skillnaden mellan den nominella räntan och den nominella BNP-tillväxten och
- det framtida primära finansiella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter.

En initial nettoskuld innebär ett krav på framtida primära överskott för att finansiera räntebetalningarna på skulden. Storleken på dessa överskott beror, utöver den initiala nettoskuldens nivå, också på skillnaden mellan den nominella räntan och BNP-tillväxten, den så kallade ränte-tillväxt-differensen. Det hänger samman med att en högre ränta, å ena sidan, innebär högre räntebetalningar. En högre tillväxt bidrar, å andra sidan, till att skulden som andel av BNP hålls tillbaka genom att BNP ökar. Om skillnaden mellan räntan och tillväxten är obefintlig tar dessa effekter ut varandra, det vill säga BNP-tillväxtens urholkande effekt på skuldkvoten motsvarar precis räntebetalningarna. I så fall är balans i det primära sparandet på lång sikt ett tillräckligt villkor för att stabilisera skulden som andel av BNP.<sup>5</sup>

I beräkningarna i denna rapport är ränte-tillväxt-differensen i det närmaste obefintlig. Samtidigt gäller i Sverige att den offentliga sektorn för närvarande har en negativ nettoskuld, det vill säga en finansiell nettoförmögenhet, motsvarande knappt 20 procent av BNP. Detta medger en viss möjlighet till uthålliga underskott i det primära sparandet utan att den offentliga nettoförmögenheten sjunker. Det motsvarar dock endast ett långsiktigt negativt primärt sparande på knappt 0,1 procent som andel av BNP. För att den offentliga nettoförmögenheten ska stabiliseras som andel av BNP krävs således att det primära sparandet på lång sikt är nära noll.

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

Att nettoskulden stabiliseras som andel av BNP är inte ett särskilt strikt hållbarhetskriterium. Även långa perioder av över- och underskott kan vara förenligt med en långsiktig stabilisering av nettoskulden. Kriteriet bestämmer inte heller på vilken nivå skulden borde stabiliseras. En utveckling där nettoskulden stabiliseras på 100 procent av

---

<sup>4</sup> Med nettoskuld avses offentlig sektors bruttoskuld minus finansiella tillgångar. Nettoskulden är lika med den finansiella nettoförmögenheten med ombytt tecken.

<sup>5</sup> Att räntan exakt motsvarar tillväxten är förstås ett specialfall, men skillnaden mellan dessa kan normalt antas vara begränsad om man bortser från cykliska variationer.

BNP är, enligt kriteriet, ”lika hållbar” som om nettoskulden stabiliseras på –100 procent av BNP.

Ett ytterligare kriterium är därför att, utöver en stabil nettoskuld som andel av BNP, också begränsa nivån som andel av BNP. Detta kan motiveras med att det måste finnas utrymme för att i lågkonjunkturer bedriva en konjunkturstabiliserande politik som försämrar nettoställningen. En sådan politik kräver att nettoskulden i utgångsläget inte är för hög. Vilken nivå för nettoskulden som kan anses vara en övre gräns är dock svårt att kvantifiera. Inget sådant försök görs i den här rapporten. Utvecklingen studeras med utgångspunkt i nuvarande nivå, som är en nettoförmögenhet och inte en nettoskuld. Nuvarande nivå på nettoförmögenheten på knappt 20 procent av BNP antas utgöra nivån för hållbarhetskriteriet.

### **NETTOFÖRMÖGENHET ELLER BRUTTOSKULD?**

Restriktionen att det måste finnas utrymme för att bedriva en expansiv finanspolitik vid behov kan också anses medföra restriktioner för bruttoskulden eftersom många av den offentliga sektorns finansiella tillgångar i praktiken kan vara mindre likvida.

I utredningen om överskotts målet<sup>6</sup> konstateras att nettoförmögenheten teoretiskt sett är lämpligare som hållbarhetsindikator men att bruttoskulden internationellt sett är en vanligare restriktion för politiken. Detta förklaras bland annat med att bruttoskulden är mindre känslig för olika värderings- och redovisningsprinciper. De finansiella marknaderna är sannolikt också mer intresserade av att staten har en låg bruttoskuld än av nivån på nettoförmögenheten. Ett skäl till det är att de offentliga finansiella tillgångarna kan vara mindre likvida eller öronmärkta för speciella syften. Till exempel finns en stor del av de svenska finansiella tillgångarna i ålderspensionssystemet och är därmed avsedda för framtida pensioner.

Om bruttoskulden ur långivarnas perspektiv blir alltför hög kan dessa kräva riskkompensation i form av högre ränta. Detta kan öka ränte-tillväxt-differensen, både genom högre räntor och genom den lägre tillväxt som kan bli följden. En sådan utveckling riskerar att leda till en ohållbar spiral där ökad ränte-tillväxt-differens leder till ökad skuldsättning som i sin tur ytterligare spär på kraven på riskpremier och så vidare. Det är dock likaledes svårt att avgöra vid vilken skuldnivå det kan uppstå väsentliga riskpremier på den svenska statsskulden.

Överskotts målskommittén har kommit fram till att en bruttoskuld för den konsoliderade offentliga sektorn (Maastrichtskulden) motsvarande 35 procent av BNP är ett lämpligt riktmärke. Kommittén konstaterar att det är svårt att motivera en viss nivå men anger att 35 procent är i överensstämmelse med det föreslagna överskotts målet på 1/3 procent av BNP.

### **HÅLLBARHETSKRITERIER INOM EU – S1 OCH S2**

Inom EU används två olika indikatorer för att mäta hållbarheten i de offentliga finanserna, S1- och S2-indikatorn.

---

<sup>6</sup> En översyn av överskotts målet (2016).

I denna rapport beräknas S2-indikatorn. Den utgår från den så kallade intertemporala budgetrestriktionen – en budgetrestriktion som sträcker sig över tiden och inkluderar både tidigare, nuvarande och kommande skeenden. Hållbarheten i de offentliga finanserna utvärderas med detta synsätt på oändlig tidshorisont. Att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara innebär att framtida offentliga utgifter kan finansieras av framtida inkomster och nuvarande finansiella nettoförmögenhet.

En svårighet med S2-indikatorn är att den är känslig för vilka antaganden som görs om demografi och ekonomisk tillväxt, men även för startpunkten för beräkningarna. S2-indikatorn är dessutom en statisk och stilsrad beräkning som utgår från att skattehöjningar kan ske utan att detta påverkar skattebasernas storlek. Det finns anledning att tro att skattebaserna skulle förändras vid en kraftig skattehöjning, vilket innebär att skatterna behöver höjas ännu mer än den konstanta höjning som S2-indikatorn visar. Som komplement till den konventionella S2-indikatorn beräknar Konjunkturinstitutet även en variant som tar viss hänsyn till denna effekt, kallad S2+-indikatorn.

S1-indikatorn är i stället ett mått på i vilken grad de offentliga finanserna behöver stramas åt för att ett lands offentliga bruttoskuld inte ska växa sig för stor. Den tar fasta på att en stigande bruttoskuld som andel av BNP kan vara ett tecken på att de offentliga finanserna är på väg i en ohållbar riktning på längre sikt. EU-kommissionen utgår från det tak för bruttoskulden som anges i stabilitets- och tillväxtspakten, det vill säga 60 procent av BNP, och använder för närvarande 2027 som det slutår då skulden inte får överstiga denna nivå. S1 beräknas inte i denna rapport eftersom bruttoskulden redan är lägre än 60 procent av BNP. Däremot studeras hur bruttoskulden förhåller sig till det föreslagna skuldankaret om 35 procent av BNP.

## 3 Demografi och makroekonomi

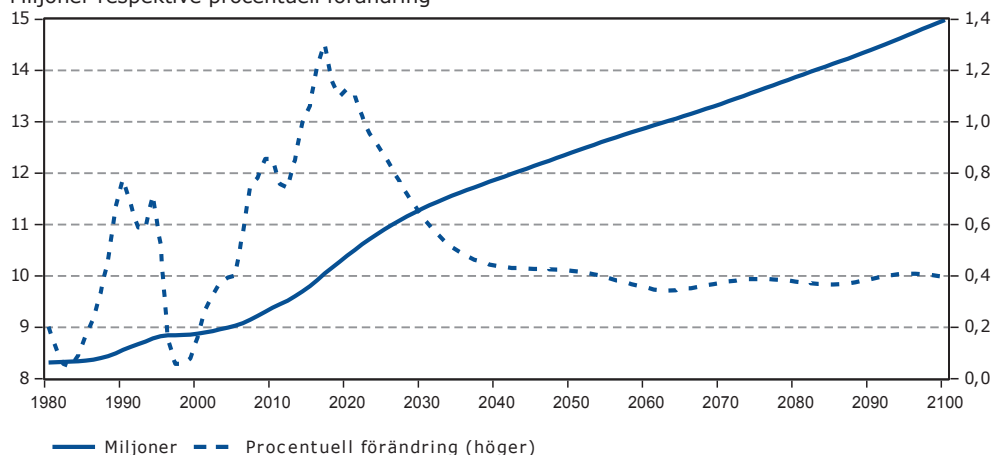
I detta kapitel beskrivs den demografiska utvecklingen vilken har stor betydelse vid en bedömning av de offentliga finansernas hållbarhet. Vidare förklaras också de makroekonomiska förutsättningarna och vilka antaganden som görs för arbetsmarknaden fram till 2100. På kort sikt, till och med 2021, baseras scenariot för makroekonomin och arbetsmarknaden på Konjunkturinstitutets prognos från december 2016. Därefter görs framskrivningar med hjälp av Konjunkturinstitutets strukturella långsiktssmodeller. Sist i kapitlet redogörs även för de antaganden som ligger till grund för framskrivningen av den offentliga konsumtionen.

### 3.1 Demografisk utveckling

Enligt SCB:s befolkningsprognos från hösten 2016 kommer befolkningen i Sverige att öka från 9,9 miljoner 2016 till 11,9 miljoner 2040 och till 15,0 miljoner 2100.<sup>7</sup> Detta innebär att befolkningen ökar med ca 20 procent fram till 2040. De kommande fem åren prognostiserar SCB en årlig befolkningsökning på drygt 1 procent per år (se diagram 1). Den snabba ökningstakten de närmaste åren förklaras främst av asylinvandringen.

**Diagram 1 Sveriges befolkning**

Miljoner respektive procentuell förändring



Källa: SCB.

#### ANDELEN ÄLDRE ÖKAR

Befolkningens ålderssammansättning har generellt större konsekvenser för det finansiella sparandet i offentlig sektor än befolkningsökningen i sig.

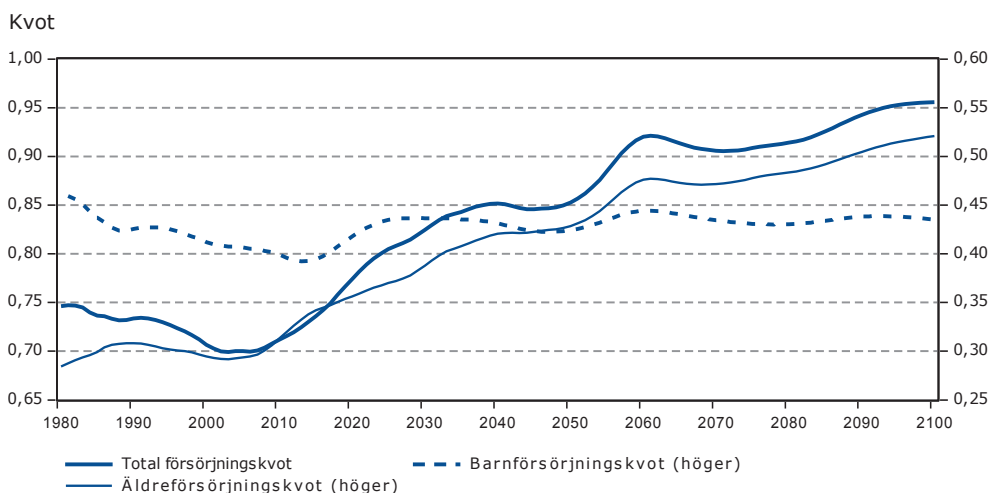
Den demografiska försörjningskvoten anger antalet unga och äldre i relation till antalet individer i arbetsför ålder (som här avser 20–64 år). En låg kvot innebär en gynnsam befolkningssammansättning med avseende på ålder. Denna kvot började avta under 1980-talet och fortsatte minska till några år in på 2000-talet. Sedan dess har den ökat

<sup>7</sup> Befolkningsprognosen som ligger till grund för denna rapport är den uppdaterade prognos som beställdes av Finansdepartementet i oktober 2016. Uppgifterna avser beräknade årsmedelvärden.



och enligt SCB:s befolkningsprognos kommer den att öka trendmässigt under resten av 2000-talet (se diagram 2). År 2005 var den demografiska försörjningskvoten 0,70 vilket innebär att det fanns 70 unga och äldre per 100 individer i arbetsför ålder. År 2040 beräknas denna kvot uppgå till 0,85 och år 2100 till 0,96.

**Diagram 2 Demografisk försörjningskvot**



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

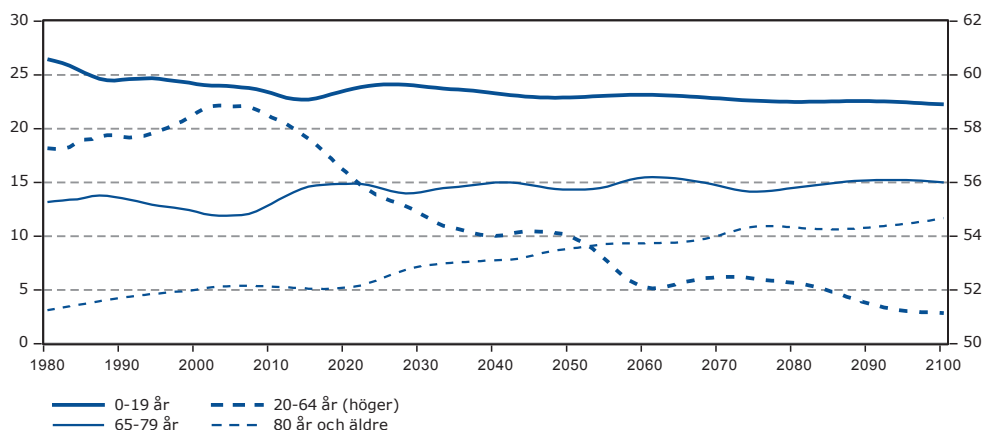
Källa: SCB.

Det är i allt väsentligt den växande andelen äldre som bidrar till ökningen i försörjningskvoten. Barnförsörjningskvoten ökar dock påtagligt under det närmaste decenniet.

Äldreförsörjningskvoten, det vill säga antalet individer över 65 år i förhållande till antalet som är 20–64 år, väntas öka från nuvarande 0,34 till 0,52 år 2100. Det är i synnerhet andelen som är 80 år och äldre som ökar som andel av befolkningen (se diagram 3). Till 2040 väntas andelen över 80 år att växa från ca 5 procent i dag till knappt 8 procent av den totala befolkningen. Denna tillväxt fortsätter sedan och gruppen utgör knappt 12 procent av befolkningen 2100. Gruppen 65–79 år förväntas fortsätta att utgöra ca 15 procent av befolkningen.

### Diagram 3 Befolkningens ålderssammansättning

Procent av totala befolkningen



Källa: SCB.

## 3.2 Antaganden för arbetsmarknaden

Konjunkturinstitutets prognos om en fortsatt god konjunkturutveckling de närmaste åren innebär att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden stiger något samtidigt som arbetslösheten sjunker ytterligare till 6,5 procent 2021.<sup>8</sup>

Efter 2021 ligger Konjunkturinstitutets långsiktiga arbetsmarknadsmodell KAMEL, tillsammans med Konjunkturinstitutets bedömningar av hur arbetsmarknaden kommer att utvecklas, till grund för framskrivningarna av arbetsmarknaden. I KAMEL påverkas arbetsmarknadsvariablerna av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och födelseregion.<sup>9</sup> Olika grupper av befolkningen skiljer sig åt i olika avseenden, till exempel hur stor andel som deltar i arbetskraften, hur stor andel som är sysselsatta och hur hög medelarbetstiden är för de sysselsatta. I modellframskrivningen antas dessa beteenden i huvudsak bestå.<sup>10</sup> Gruppen utomeuropeiskt födda, som har en jämförelsevis låg sysselsättningsgrad, växer relativt andra grupper fram till början av 2030-talet vilket bidrar till att minska sysselsättningsgraden. Sysselsättningsgraden hålls dock uppe av arbetsmarknadsåtgärder som redan genomförts bedöms ha fortsatta positiva effekter. Detta innebär att sysselsättningsgraden för åldersgruppen 15–74 år efter 2021 hålls ungefär konstant på drygt 67 procent fram till 2030. Efter 2040 börjar sysselsättningsgraden stiga trendmässigt. År 2100 är den 72 procent. Denna trend beror på antagandet om stigande utträdesålder som redogörs för mer noggrant nedan.

<sup>8</sup> Konjunkturinstitutet (2016b)

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

<sup>10</sup> KAMEL använder 2015 som basår för sina demografiska framskrivningar. Det innebär att en viss diskrepans uppstår mellan arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet i KAMEL och den syn på arbetsmarknaden som presenterades i *Konjunkturläget* december 2016. De arbetsmarknadsvariabler som används i hållbarhetsberäkningarna utgår från KAMEL men kalibreras för att vara samstämmiga med den arbetsmarknadssyn som presenterades i *Konjunkturläget* december 2016. Se "Utvecklingen på arbetsmarknaden på lång sikt", Konjunkturinstitutet (2016b), för en beskrivning av de effekter som i och med kalibreringen inkluderas i hållbarhetsberäkningarna.

## **STIGANDE MEDELLIVSLÄNGD TALAR FÖR FÖRLÄNGT ARBETSLIV**

Huvudscenariot för arbetsmarknaden baseras på lång sikt i princip helt på demografiska framskrivningar. Inga strukturella förändringar antas påverka arbetsmarknaden, utöver den förlängning av arbetslivet som beskrivs nedan.

Utträdesåldern, det vill säga den ålder då man lämnar arbetsmarknaden, antas öka successivt, samtidigt som inträdesåldern på arbetsmarknaden hålls konstant.<sup>11</sup> Antagandet om stigande utträdesålder kan ses som att individer 60 år och äldre successivt ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende med fyra år fram till år 2100. Detta innebär att 60-åringar 2100 i genomsnitt beter sig som dagens 56-åringar vad gäller arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, arbetade timmar och så vidare. Det innebär vidare att den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden antas stiga med fyra år till 2100, från nuvarande nivå på 64 år. Till 2040 antas den genomsnittliga utträdesåldern ha hunnit stiga med drygt 1 år.<sup>12</sup>

Antagandet om föryngrat beteende på arbetsmarknaden vilar i huvudsak på SCB:s prognos över hur medellivslängden kommer att utvecklas framöver. I dag är den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring drygt 20 år. Till 2040 har den ökat till knappt 23 år och till år 2100 till nästan 27 år enligt SCB:s demografiska prognos. I huvudscenariot antas att den stigande medellivslängden delvis sker i form av friska, aktiva år. Den väntas därför gå hand i hand med ett förlängt arbetsliv.

Med en förväntad återstående medellivslängd för en 65-åring på 20 år är den förväntade tiden som pensionär därmed ungefär hälften så lång som tiden i arbetslivet. Antagandet om fyra års beteendeföryngring till år 2100 innebär att fördelningen mellan arbetsliv och år som pensionär hålls ungefär konstant.<sup>13</sup>

Stigande utträdesålder från arbetsmarknaden framöver innebär en fortsättning av en redan pågående trend. Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 55–64 år har ökat trendmässigt sedan 1970-talet. Fram till 1990-talets början förklaras detta av kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande. Sedan dess har deltagandet i arbetskraften ökat bland både män och kvinnor i denna åldersgrupp. I åldersgruppen 65–74 år har arbetskraftsdeltagandet ökat bland både män och kvinnor åtminstone sedan 2001, då SCB åter började inkludera åldersgruppen i arbetskraftsundersökningarna. År 2015 deltog var sjätte person i denna åldersgrupp på arbetsmarknaden jämfört med var tionde 2001. Det ökade arbetskraftsdeltagandet bland äldre har bidragit till att den genomsnittliga utträdesåldern har ökat med nästan 2 år sedan slutet av 1990-talet.

## **LÄNGRE ARBETSLIV BIDRAR TILL ATT HÅLLA NERE DEN EKONOMISKA FÖRSÖRJNINGSKVOTEN**

Antagandet om beteendeföryngring bland äldre på arbetsmarknaden innebär att arbetskraftsdeltagandet bland åldersgruppen 65–74 år ökar från 17 procent 2015 till

---

<sup>11</sup> En stigande utträdesålder från arbetsmarknaden är i linje med senaste Långtidsutredningen där det i basscenariot antas att en ökande medellivslängd leder till en högre pensionsålder, se Långtidsutredningen (2015).

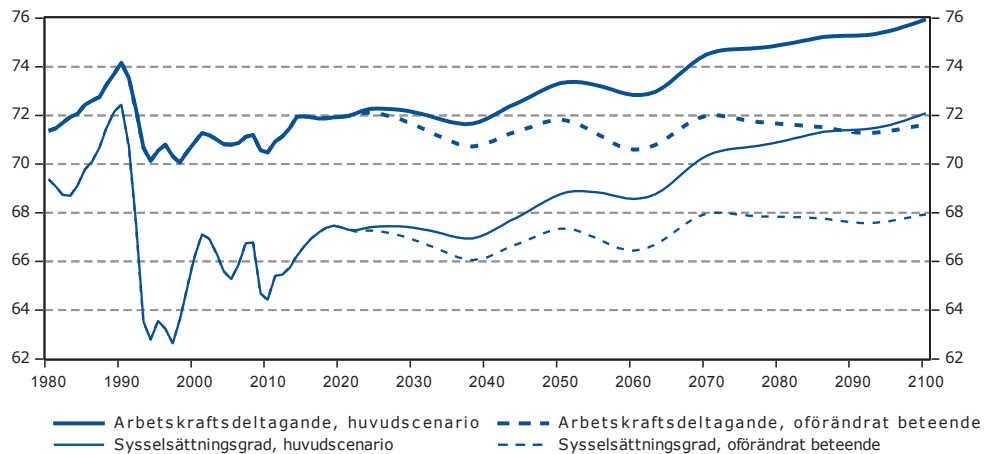
<sup>12</sup> Detta antagande kontrasteras med alternativscenariot *oförändrat beteende* i vilket beteendet på arbetsmarknaden är konstant i alla åldersgrupper under hela framskrivningsperioden.

<sup>13</sup> Ökningen av pensionsåldern i huvudscenariot som följer av antagandet om beteendeföryngring sammanfaller i stor utsträckning med utvecklingen av den riktålder för pension som Pensionsåldersutredningen föreslår. Se Åtgärder för ett längre arbetsliv (2013) och Konjunkturinstitutet (2015).

23 procent 2040 och 40 procent 2100. För åldersgruppen 15–74 år som helhet innebär antagandet om beteendeförändring ca 4 procentenheter högre arbetskräftsdeltagande och sysselsättningsgrad 2100 jämfört med utvecklingen vid oförändrat beteende. År 2040 är effekten av antagandet ca 1 procentenhet högre arbetskräftsdeltagande och sysselsättningsgrad (se diagram 4).

**Diagram 4 Arbetskräftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 15–74 år**

Procent av befolkningen, 15–74 år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

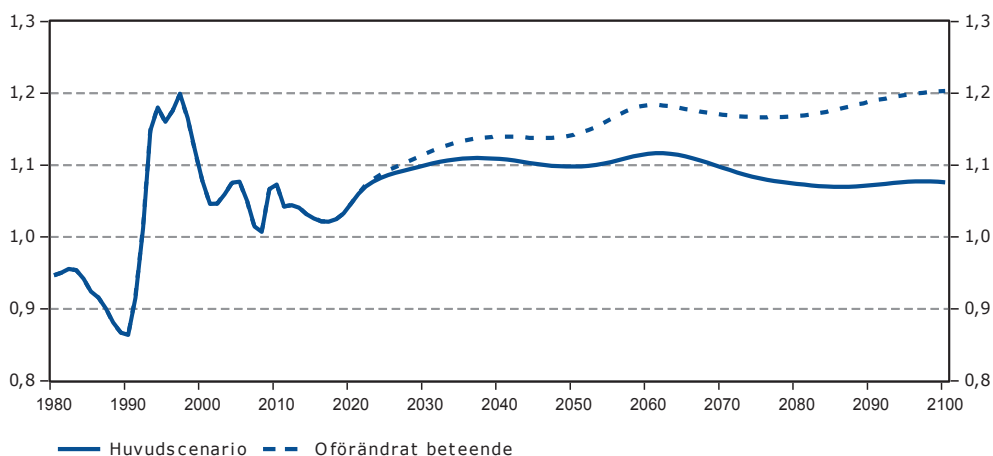
Huvudscenariot innebär att arbetskräftsdeltagandet 2040 i stort sett kommer att vara på samma nivå som i dagsläget, det vill säga på ca 72 procent. Ett ökat arbetskräftsdeltagande bland äldre motverkas på denna sikt av att gruppen utomeuropeiskt födda med ett lägre arbetskräftsdeltagande växer.<sup>14</sup> Därefter sker en ökning av arbetskräftsdeltagandet, vilket beror på ett fortsatt växande arbetskräftsdeltagandet bland äldre och på att andra grupper med högt arbetskräftsdeltagande då växer relativt snabbt. Sysselsättningsgraden, andelen sysselsatta bland befolkningen i arbetsför ålder, visar en liknande utveckling.

Den ekonomiska försörjningskvoten speglar försörjningsbetinget för den förvärvsarbetsbetande befolkningen bättre än den rena demografiska försörjningskvoten. Den ekonomiska försörjningskvoten definieras som kvoten mellan antalet ekonomiskt inaktiva (det vill säga ej sysselsatta) i befolkningen och antalet sysselsatta. Denna kvot är drygt 1,0 för närvarande, vilket innebär att det finns ungefär lika många ekonomiskt inaktiva personer som sysselsatta. De närmaste åren stiger kvoten relativt snabbt till 1,1 då antalet ekonomiskt inaktiva i befolkningen stiger snabbare än antalet sysselsatta. Efter 2030 är den i stort sett oförändrad. Om utträdesåldern från arbetsmarknaden i stället hålls konstant framöver, såsom i alternativscenariot med oförändrat beteende, fortsätter kvoten att stiga under hela framskrivningsperioden till 1,2 år 2100 (se diagram 5).

<sup>14</sup> Hänsyn tas till att större invandring än normalt innebär att andelen nyanlända kommer utgöra en större del av gruppen utomeuropeiskt födda. Eftersom nyanlända inledningsvis har ett lägre arbetskräftsdeltagande påverkas det genomsnittliga arbetskräftsdeltagandet. I takt med att dessa personer har varit längre i Sverige antas arbetskräftsdeltagandet i gruppen utomeuropeiskt födda öka. Efter 15 år antas arbetskräftsdeltagandet var lika högt för de som nu kommer till Sverige som för gruppen utomeuropeiskt födda i genomsnitt.

**Diagram 5 Ekonomisk försörjningskvot**

Kvot



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

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### 3.3 Makroekonomin på lång sikt

Högkonjunktoren förstärks de närmsta åren för att sedan klinga av.<sup>15</sup> Det långsiktiga makrosenariot från 2022 och framåt bygger på det förenklande antagandet att ekonomin är i konjunkturrell balans. BNP-tillväxten bestäms då av den demografiskt betingade utvecklingen av arbetade timmar och den teknologiska utvecklingen, som tillsammans med kapitalbildningen, ger den aggregerade produktivitetstillväxten.<sup>16</sup>

#### NÅGOT LÄGRE PRODUKTIVITETSTILLVÄXT

Den årliga tillväxttakten i produktiviteten i ekonomin som helhet har varit i genomsnitt 1,7 procent per år sedan 1980-talets början (se tabell 2). Fram till 2040 antas dock produktivitetstillväxten bli något lägre. Det beror på att det sker en ökning av efterfrågan inom den offentliga sektorn som tränger undan andra sektorer med högre produktivitetstillväxt.

<sup>15</sup> Konjunkturinstitutet (2016b)

<sup>16</sup> Konjunkturinstitutets makroekonomiska modell KAVEL används för att beräkna hur försörjningsbalansen utvecklas. KAVEL beskrivs närmare i "Appendix 1: Fördjupad beskrivning av det makroekonomiska scenariot" i Konjunkturinstitutet (2016a).

**Tabell 2 Arbetade timmar, produktivitet och BNP**

Genomsnittlig procentuell förändring

	1981–2015	2016–2040	2041–2100
Befolkning	0,5	0,8	0,4
Arbetskraft	0,5	0,6	0,4
Sysselsättning	0,4	0,6	0,4
Arbetade timmar	0,5	0,6	0,4
Produktivitet	1,7	1,5	1,6
BNP, fast pris	2,2	2,1	2,0
Hushållens konsumtion	1,9	2,5	2,3
Offentlig konsumtion	1,2	1,4	0,9
BNP per capita, fast pris	1,7	1,3	1,6
BNP, löpande pris	5,8	4,3	4,3

Anm. Värdena för 2016–2040 och 2041–2100 är beräknade för rapportens huvudscenario.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Antalet arbetade timmar ökar något snabbare fram till 2040 än det historiska genomsnittet, men därefter är ökningen något lägre än genomsnittet de senaste 35 åren. BNP-tillväxten, som approximativt är summan av tillväxttakterna för arbetade timmar och produktivitet, är fram till 2040 aningen lägre än det historiska genomsnittet.

### FÖRSÖRJNINGSBALANSEN STYRS AV DEMOGRAFIN

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen antas (som beskrivs i detalj i nästa avsnitt) till största delen bestämmas av demografien. En stigande försörjningskvot, tillsammans med antagandet om oförändrad personaltäthet inom välfärdstjänsterna, gör att en allt större andel av de arbetade timmarna i ekonomin används för produktion av välfärdstjänster. Tillsammans med antagandet att personalkostnader utgör en konstant andel av konsumtionsutgifterna innebär detta att offentlig konsumtion ökar trendmässigt som andel av BNP fram till slutet av 2030-talet i huvudscenariot (se nästa kapitel).

Investeringarna i ekonomin skrivs fram i en sådan takt att kapitalstocken, i löpande pris, är konstant i relation till nominell BNP.

Hushållens konsumtion antas öka med befolkningstillväxten plus den standardökning som produktivitetstillväxten möjliggör. I huvudscenariot växer hushållens konsumtion per capita med 1,7 procent per år fram till 2040, vilket är något mer än det historiska genomsnittet 1981–2015 på 1,4 procent per år.

Den demografiska utvecklingen innebär en förskjutning av befolkningen från en hög andel medelålders, som har hög sparbenägenhet, till äldre som sparar mindre. Detta motiverar ett lägre finansiellt nettosparande mot omvärlden och kommer till uttryck genom att nettoexporten faller som andel av BNP. Den avtar trendmässigt till mitten av 2030-talet och håller sig därefter omkring 1 procent av BNP i genomsnitt till 2100. Överskottet i den (primära) bytesbalansen motiveras av att summan av EU-avgiften och utvecklingsbiståndet antas motsvara ungefär denna nivå.

Totalavkastningen på finansiella tillgångar antas vara 4,5 procent på sikt. I nuläget är räntorna lägre än de varit historiskt. Den räntebana som används i beräkningarna byg-

ger på att räntan normaliseras under det kommande decenniet så att alla räntor är 4,5 procent 2027.<sup>17</sup> Avkastningen på aktier är även den 4,5 procent efter 2027 vilket fördelas som 2,5 procents direktavkastning och 2,0 procents värdeökning. Inflationen beräknas vara 2,0 procent på sikt vilket ger att de reala avkastningarna är 2,5 procent.

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

### 3.4 Antaganden om offentlig konsumtion

#### **OFFENTLIG KONSUMTION MEST INDIVIDUELL KONSUMTION**

Offentlig konsumtion är den utgiftskategori i det finansiella sparandet som påverkas mest av demografiska förändringar. Antaganden rörande offentlig konsumtion är därför viktiga för analysen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Den offentliga konsumtionen kan delas in i två kategorier, individuell och kollektiv offentlig konsumtion. Individuell offentlig konsumtion är den konsumtion som kan knytas till en användare, vilket inkluderar större delen av välfärdstjänsterna. Den kan grovt delas upp i hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd enligt den så kallade COFOG-indelningen (classification of the functions of government). Var och en av dessa kategorier svarar för en knapp fjärdedel av offentlig konsumtion. Socialt skydd avser framför allt äldreomsorg men även barn- och ungdomsvård, fritids, familjedaghem och arbetsmarknadsåtgärder. Kollektiv konsumtion är den konsumtion som, i motsats till individuell konsumtion, inte kan knytas till en användare utan är till övervägande del en kollektiv nyttighet. Det handlar till exempel om polisen och försvaret.

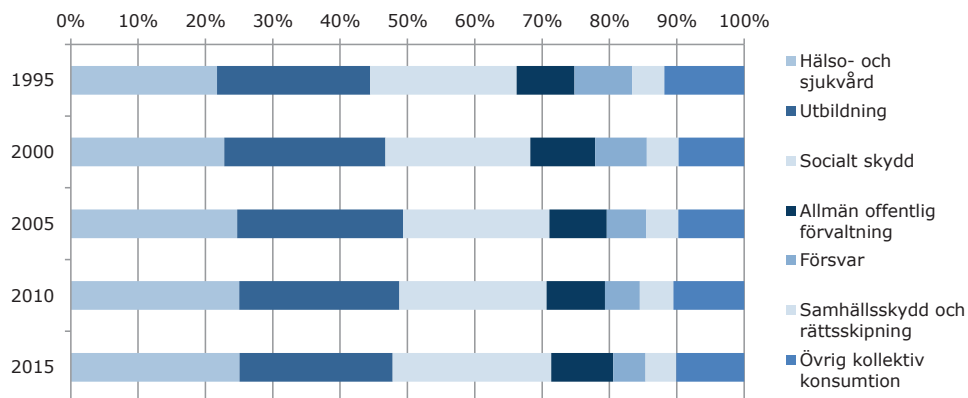
Fördelningen mellan individuell och kollektiv konsumtion har varit stabil de senaste 10 åren där den individuella konsumtionen står för ca 70 procent av den totala offentliga konsumtionen (se diagram 6). Dessförinnan skedde en förskjutning mot lägre andel kollektiv konsumtion, främst på grund av att försvaret minskade.

---

<sup>17</sup> I fördjupningen "Låga reala räntor ger svagare offentliga finanser" i kapitel 7 beskrivs effekten på de offentliga finanserna under en alternativ räntebana där 4,5 procent i avkastning nås först 2040.

### Diagram 6 Offentlig konsumtion efter ändamål, 1995–2015

Procent av offentlig konsumtion



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

Källa: SCB.

### GENOMSnittlig kostnad för välfärdstjänster störst för de äldre

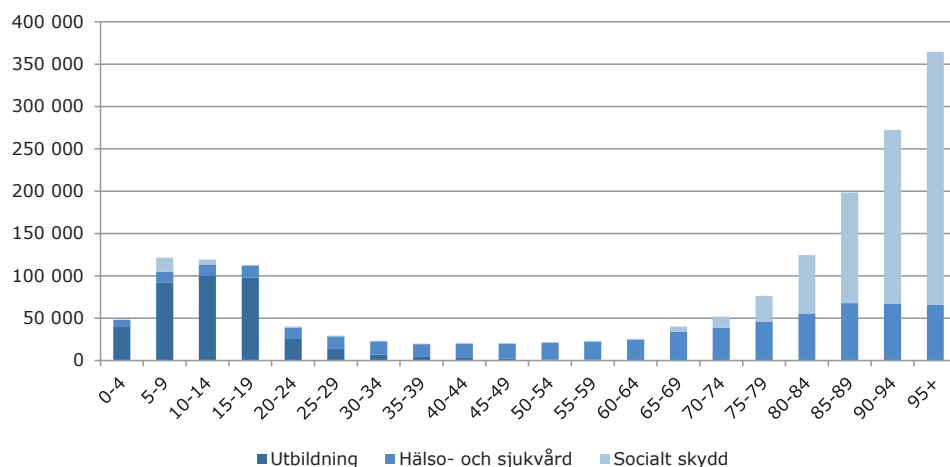
I framskrivningen av den offentliga konsumtionen antas den kollektiva konsumtionen följa den totala befolkningstillväxten. Den individuella konsumtionen skrivs fram utifrån hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas, eftersom utnyttjandet av individuella välfärdstjänster skiljer sig väsentligt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

Av diagram 7 framgår den genomsnittliga kostnaden per person och åldersgrupp för de tre kategorierna av individuell offentlig konsumtion – hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd. Kostnaderna baseras på SCB:s beräkningar. För barn och ungdomar står utbildning för huvuddelen av kostnaderna för offentlig konsumtion. Utgifterna för välfärdstjänster för individer i arbetsför ålder är i genomsnitt relativt låga. Genomsnittskostnaden per individ för den individuella offentliga konsumtionen tilltar från 65 år och uppåt. Det beror främst på att kostnader för äldreomsorgen inom socialt skydd tillkommer och sedan ökar med åldern. Även kostnaden för hälso- och sjukvård ökar från 65 år men är oförändrad efter 85 års ålder. Det är de äldre som står för den högsta genomsnittliga kostnaden. Jämfört med en skolungdom är den genomsnittliga kostnaden dubbelt så hög för en person i åldersgruppen 90–94 år och tre gånger så hög för en person över 95 år.



### Diagram 7 Genomsnittlig kostnad för individuell offentlig konsumtion per person och åldersgrupp, 2014

Kronor per år



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

Källa: SCB.

Som redogjordes för ovan, förväntas andelen äldre öka kommande decennier (äldre-försörjningskvoten stiger) och ökningen är framför allt tydlig i gruppen 80 år eller äldre. Genomslagskraften på offentlig konsumtion blir särskilt stor när denna grupp ökar eftersom den genomsnittliga kostnaden är mycket högre än för unga.

#### DE ÄLDRE ANTAS BLI ALLT FRISKARE

Behovet av välfärdstjänster antas vara konstant över tid bland individer upp till 64 års ålder. Det innebär att personer i respektive åldersgrupp upp till 64 år antas utnyttja välfärdstjänster i samma utsträckning i framtiden som i dag (enligt diagram 7). Däremot görs antagandet att äldre blir allt friskare i takt med att den förväntade medellivslängden stiger. Den återstående medellivslängden för en 65-åring väntas öka med nästan sju år fram till år 2100. Samtidigt görs antagandet att en person över 65 år under samma period blir friskare motsvarande 5 år.<sup>18</sup> Det innebär att en genomsnittlig 70-åring år 2100 antas vara i behov av samma mängd individuell offentlig konsumtion som dagens 65-åring, att en 75-åring år 2100 är i samma behov som dagens 70-åring, och så vidare. Till 2040 antas den totala "beteendeförnyringen" vara 1,5 år. Antagandet innebär att antalet äldre kommer att använda allt mindre välfärdstjänster vid jämförelse av respektive åldersgrupp, men givet att medellivslängden ökar kommer de äldre använda mer välfärdstjänster totalt sett över sin livstid jämfört med nu. Samtidigt gäller antagandet om bibehållen personaltäthet vilket innebär att varje användare fortfarande möter samma personaltäthet.

#### BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET MEDGER VISS STANDARDÖKNING

Definitionen av bibehållen personaltäthet inom offentlig konsumtion är att invånarna ska möta samma mängd personal och samma standard i välfärdstjänsterna oberoende av hur befolkningssammansättningen förändras över tid. Detta innebär att den offent-

<sup>18</sup> Se Konjunkturinstitutet (2016a) för en diskussion om det empiriska stödet för detta antagande.

liga konsumtionen skrivs fram enligt det demografiska behovet inklusive en viss standardökning.

Det demografiska behovet definieras som kostnaden för kollektiva och individuella offentliga tjänster givet befolkningssammansättningen. Det vill säga det demografiska behovet visar hur den offentliga konsumtionen utvecklas enbart med hänsyn till hur mycket olika åldersgrupper växer. I detta mått ingår alltså ingen standardhöjning.

Standarden i välfärdstjänsterna, vilket också kan ses som ett produktivetsmått, är inget väldefinierat begrepp. Storleken på standardökningen följer bland annat av antagandet att personalkostnaderna utgör en konstant andel av de totala kostnaderna för offentlig konsumtion. Historiskt har personalkostnaderna utgjort ungefär två tredjedelar av de totala kostnaderna i offentlig produktion och variationen har varit relativt liten.<sup>19</sup> Därtill antas priserna på kapitalvaror och andra insatsvaror för produktion av välfärdstjänster öka långsammare än lönerna. Detta innebär att personalen över tid får mer och/eller bättre kapitalvaror och andra insatsvaror att arbeta med, vilket innebär att varje anställd kan producera mer med tiden. Konjunkturinstitutets beräkningar givet dessa antaganden ger en standardökning på 0,6 procent per år. Framskrivningen av offentlig konsumtion med bibehållen personaltäthet, enligt definitionen i denna rapport, inkluderar därmed en standardhöjning på 0,6 procent per år. Framskrivningarna utgår också från antagandet att standardökningen tillfaller brukarna, inte utförarna (det vill säga, offentlig sektor).

Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar har den genomsnittliga standardökningen i offentlig konsumtion varit ca 0,6 procent per år sedan 1995.<sup>20</sup> I diagram 8 visas hur volymutvecklingen av offentlig konsumtion har överstigit utvecklingen av det demografiska behovet. Skillnaden däremellan illustrerar standardhöjningen enligt definitionen ovan. Beräkningarna är dock känsliga för vald tidsperiod. Standardsökningen blir till exempel något lägre ifall även de första åren av 1990-talet inkluderas då offentlig konsumtion utvecklades svagt till följd av åtstramningarna i samband med 1990-talskrisen.

Det bör noteras att den faktiska utvecklingen av offentlig konsumtion, såsom den mäts, inte fångar någon kvalitetsjusterad produktivitet. Volymutvecklingen baseras till exempel snarare på relationen mellan antalet lärare och elever eller på antalet patienter och sjukvårdspersonal än på kunskapsutveckling och förbättrat hälsotillstånd. Det framgår heller inte i dessa beräkningar huruvida den standardhöjning som skett beror på en ökad personaltäthet eller ökade insats- och kapitalvaror per brukare.

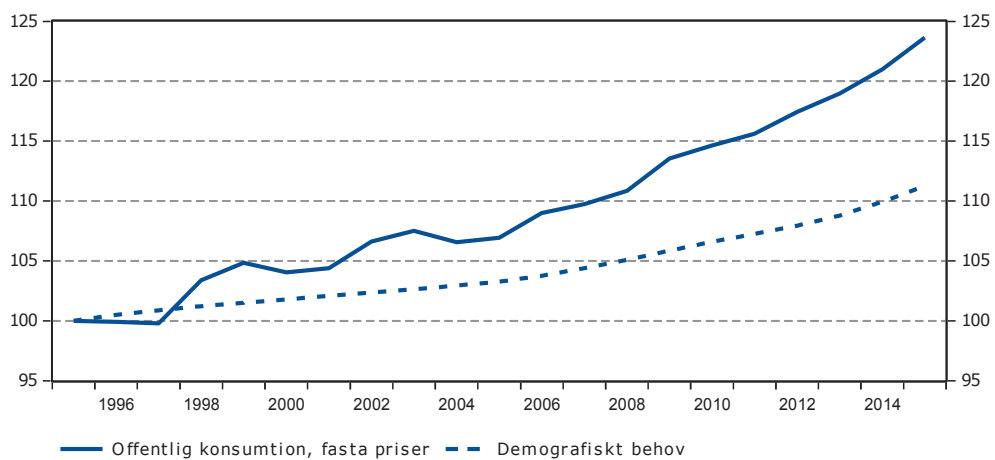
---

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

<sup>20</sup> Beräkningen bygger på att offentlig konsumtion i fast pris ökade med 24 procent kumulativt mellan 1995 och 2015 samtidigt som det demografiska behovet ökade med 11 procent. Under perioden som helhet ökade konsumtionen med 12 procent, eller 0,6 procent per år, mer än det demografiska behovet. Beräkningen bygger på att brukarnas behov har varit konstant under perioden och är därför känslig för val av referensår (i dessa beräkningar används uppgifter från 2014 enligt diagram 7).

### Diagram 8 Offentlig konsumtion och demografiskt behov

Index 1995=100



Anm. Det demografiska behovet beräknas som det kostnadsviktade invånarantalet enligt de genomsnittliga kostnaderna per åldersgrupp för 2014 (se diagram 7).

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 4 Offentliga finanser till 2040

I detta kapitel redogörs för hur de offentliga finanserna utvecklas fram till 2040 i rapportens huvudscenario, givet den demografiska och makroekonomiska utvecklingen som redogjordes för i föregående kapitel.

Både de primära inkomsterna och utgifterna ökar i scenariot något som andel av BNP fram till 2040. Utgifterna drivs främst av befolkningsutvecklingen med en allt större andel unga och äldre. Inkomsterna ökar bland annat på grund av att hushållens konsumtion, och därmed momsintäkterna, växer lite snabbare än BNP. Sammantaget visar utvecklingen ett underskott i den offentliga sektorns primära sparande framöver. Det är dessutom i en sådan storleksordning att nettoförmögenheten faller trendmässigt, vilket innebär att de offentliga finanserna inte kan anses vara hållbara fram till 2040. För att de ska anses vara hållbara behöver skattekvoten i genomsnitt höjas med 0,4 procentenheter fram till 2040.

### 4.1 Offentliga primära utgifter och inkomster: en översikt

#### **SKATTER OCH AVGIFTER UTGÖR MERPARTEN AV OFFENTLIGA INKOMSTER**

Offentliga sektorns inkomster består till absolut största delen av skatter och avgifter. Dessa uppgår till ca 43 procent av BNP. Denna kvot, det vill säga skatter och avgifter som andel av BNP, brukar benämnas skattekvoten. Kapitalinkomster i form av ränteinkomster och aktieutdelningar bidrar med ytterligare drygt 1 procent av BNP.<sup>21</sup>

#### **OFFENTLIGA UTGIFTER BESTÅR TILL DRYGT HÄLFTEN AV KONSUMTION**

Den offentliga sektorns utgifter består av offentlig konsumtion, investeringar och olika typer av transfereringar (se diagram 9). Offentlig konsumtion står för drygt hälften av utgifterna. Den kan i sin tur delas upp i individuell konsumtion och kollektiv konsumtion.<sup>22</sup> Transfereringar till hushållen utgör knappt en tredjedel av de offentliga utgifterna. Inkomstpensioner inom ramen för ålderspensionssystemet utgör i sin tur ungefär hälften av transfereringarna till hushållen. Offentliga investeringar utgör en knapp tiondel av utgifterna. Den sista tiondelen av utgifterna består bland annat av företagssubventioner, EU-avgift, internationellt bistånd och ränteutgifter.

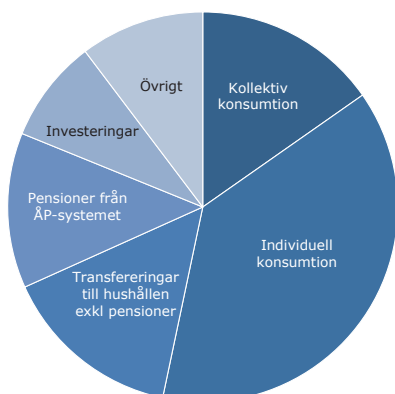
---

<sup>21</sup> Utöver dessa inkomster ingår i nationalräkenskaperna även vissa inkomster av redovisningsmässig karaktär, vilket gör att de totala inkomsterna i offentlig sektor överstiger skatte- och kapitalinkomster med några procentenheter.

<sup>22</sup> Individuell konsumtion inkluderar tjänster som kan knytas till en enskild individ, såsom utbildning, sjukvård och omsorg. Kollektiv konsumtion inkluderar snarare kollektiva tjänster såsom rättsväsende, försvar och nationellt väg- och järnvägsunderhåll. Kommunsektorn – primärkommuner och landsting – svarar för det mesta av den individuella konsumtionen, medan staten i huvudsak står för den kollektiva konsumtionen (se avsnitt 3.4).

### Diagram 9 Offentliga utgifter 2015

Andel av totala offentliga utgifter



Källa: SCB.

### PRIMÄRA UTGIFTER OCH INKOMSTER HAR MINSKAT UNDER LÅNG TID

Den offentliga sektorns primära utgifter uppgick 2015 till 49 procent av BNP (se diagram 10). Under 1990-talet var utgiftskvoten under flera år över 60 procent, men den avtog i snabb takt i och med budgetsaneringen och konjunkturåterhämtningen under andra halvan av 1990-talet. Utgiftskvoten har fortsatt att minska något under 2000-talet.

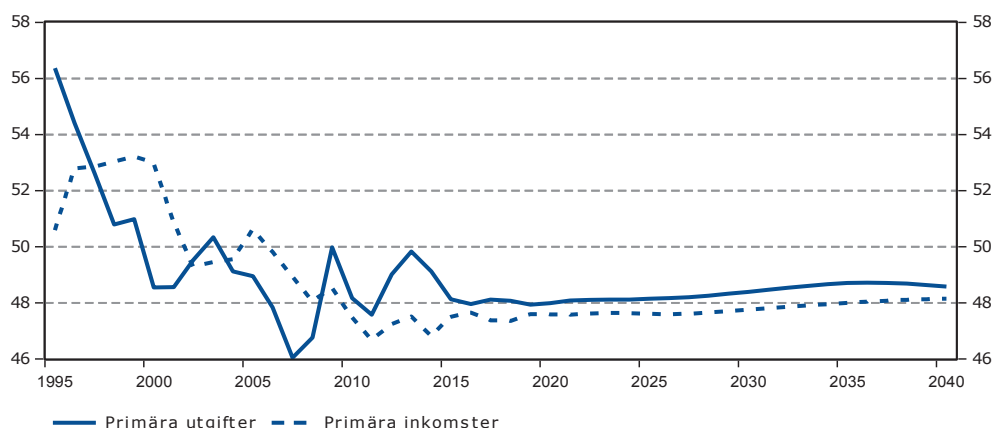
Det är framför allt transfereringarna och övriga utgifter som har minskat. I början av 1990-talet uppgick utgifterna för sociala transfereringar exklusive pensioner, såsom arbetslöshetsersättning och ersättning för ohälsa, till 15 procent av BNP. I dag är motsvarande utgifter bara hälften så stora. Minskningen förklaras av ett minskat antal helårsekvivalenter i åldrarna 20–64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag och en minskad ersättningsgrad i flera transfereringssystem.

Att övriga utgifter har minskat beror till stor del på att bostadssubventionerna i stort sett upphörde i samband med budgetsaneringen under 1990-talet. Även ränteutgifterna för statsskulden utgjorde en betydande del av de offentliga utgifterna under 1990-talet. Dessa har avtagit trendmässigt sedan dess, som ett resultat av både sjunkande statsskuld och fallande räntor. Det är bara utgifterna för välfärdstjänster som ökat över tid som andel av BNP.

De primära inkomsterna har fallit under lång tid. Skattekvoten har fallit med nästan 4 procentenheter mellan 1995 och 2014. Det beror framför allt på införandet av skattereduktion för allmän pensionsavgift och jobbskatteavdrag. Under 2015 och 2016 ökar skattekvoten något igen till följd av skattehöjningar.

**Diagram 10 Primära inkomster och utgifter**

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

## 4.2 Offentlig konsumtion

### **BEFOLKNINGSUTVECKLINGEN DRIVER PÅ OFFENTLIG KONSUMTION**

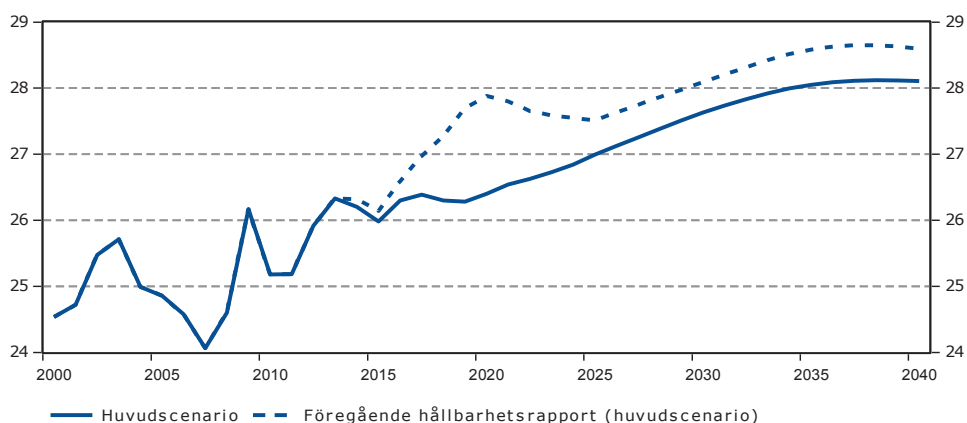
I framskrivningarna av de offentliga utgifterna växer den offentliga konsumtionen från 26 procent av BNP 2015 till 28 procent 2040.

Ökningen i volym är jämförelsevis hög 2015–2017, främst till följd av det höga antalet asylsökande under framför allt hösten 2015. Samtidigt utvecklas även övriga delar i BNP starkt vilket innebär att offentlig konsumtion som andel av BNP utvecklas betydligt mer modest (se diagram 11). Asylsökande som kom till Sverige under 2015 påverkar framför allt utgifterna 2016 och 2017. Givet väsentligt färre nya asylsökande efter 2015 samt införande av olika åtgärder inom mottagningssystemet, bland annat nya ersättningssystem, minskar utgifterna för flyktingmottagandet efter 2017. Det ger en liten temporär nedgång av offentlig konsumtion som andel av BNP.

Utvecklingen av offentlig konsumtion i närtid är markant reviderad jämfört med förra årets hållbarhetsrapport som då byggde på antagandet om ett fortsatt högt flyktingmottagande under ett antal år framöver. Nedrevideringen på längre sikt beror på mindre antal personer i befolkningen och en förändrad ålderssammansättning, men i närtid framför allt på lägre utgifter för flyktingmottagandet. Detta beskrivs närmare i kapitel 5.

### Diagram 11 Offentlig konsumtion

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Framskrivningen av offentlig konsumtion hänger nära samman med utvecklingen av den demografiska försörjningskvoten, som visas i avsnitt 3.1. En växande andel unga och, framför allt, en kraftigt växande andel äldre i befolkningen innebär att offentlig konsumtion beräknas öka mycket framöver (se avsnitt 3.4 om medelkostnaden per ålderskategori). Utvecklingen dämpas dock något av antagandet om att äldre samtidigt blir allt friskare. Äldre kommer därmed ha ett mindre behov av välfärdstjänster i framtiden om man jämför specifika åldersgrupper. Givet att medellivslängden samtidigt ökar kommer behovet av välfärdstjänster öka totalt sett framöver, trots att äldre blir friskare. Offentlig konsumtion kommer dessutom att öka ännu mer om de äldre faktiskt inte blir friskare såsom antas här, vilket studeras närmare i kapitel 6 i alternativscenariot om oförändrat beteende.

#### STORT BEHOV AV PERSONAL – FRÄMST INOM ÄLDREOMSORGEN

Den demografiska utvecklingen innebär inte bara finansiella utmaningar för den offentliga sektorn utan även utmaningar vad gäller personalförsörjningen. Personalbehovet utvecklas i takt med det demografiska behovet.<sup>23</sup> Denna rapport utgår från att antagandet om bibehållen personaltäthet håller och att det inte uppstår några utbudsproblem som gör det verksamhetsmässigt svårt att uppnå detta. Det innebär att personalförsörjningen antas klaras framöver. Det är dock värt att notera att behovet av personaltillskott är mycket stort fram till 2040, särskilt inom äldreomsorgen.

Den offentliga konsumtionen som andel av BNP ökar med 2 procentenheter mellan 2016 och 2040, vilket motsvarar en volymökning på 39 procent. Det motsvarar ett behov av personaltillskott, det vill säga en ökning av antalet offentligt finansierade arbetade timmar, med 25 procent.<sup>24</sup> Det kan jämföras med att personalbehovet sedan 1993 har ökat med 13 procent. Antalet arbetade timmar i hela ekonomin ökar med 14 procent mellan 2016–2040. Eftersom ökningen av personalbehovet inom offentligt finansierade tjänster är större än för det totala arbetade timmar i ekonomin kom-

<sup>23</sup> Personalbehovet definieras i denna rapport som utvecklingen av offentligt finansierade arbetade timmar, oavsett om produktionen sker inom offentlig sektor eller privat näringsliv.

<sup>24</sup> Att personalbehovet inte ökar lika mycket som konsumtionen beror på att en del av volymökningen kommer av standardökningen som används till mer/och eller bättre kapitalvaror och andra insatsvaror (se avsnitt 3.4).

mer andelen offentligt finansierade arbetade timmar öka framöver. Ökningen är drygt 2 procentenheter fram till 2040.

Behoven av personaltillskott är särskilt stort inom socialt skydd, vilket främst innebär äldreomsorg. Där behövs det ett personaltillskott på nästan 47 procent fram till 2040 för att bibehålla personaltätheten (se tabell 3). Denna ökning inkluderar dessutom antagandet om att äldre blir allt friskare med tiden. Om det inte skulle ske, det vill säga om äldres behov av välfärdstjänster är oförändrat framöver, skulle personalbehovet inom äldreomsorgen öka ytterligare.

**Tabell 3 Personalbehovet för offentligt finansierade tjänster**

Procentuell förändring

	1993–2015	2016–2040
<b>Offentlig konsumtion, volym</b>	<b>22,9</b>	<b>38,7</b>
<b>Personalbehov</b>	<b>13,1</b>	<b>25,1</b>
<i>Ändamål</i>		
Hälsa- och sjukvård	16,8	25,3
Utbildning	5,5	22,0
Socialt skydd	30,4	46,5
Kollektiv konsumtion	12,4	19,8
<i>Delsektor</i>		
Primärkommuner	12,4	29,8
Landsting	16,5	25,0
Kommunsektorn, totalt	13,8	28,2
Staten	11,7	17,8

Anm. Perioden 1993–2015 avser 22 år vilket är två år mindre än framskrivningsperioden. Personalbehovet definieras i denna rapport som utvecklingen av offentligt finansierade arbetade timmar vilket följer av det demografiska behovet, oavsett om produktionen sker inom offentlig sektor eller privat näringsliv. Även utvecklingen för 1993–2015 avser personalbehovet, inte utfallet.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 4.3 Offentliga investeringar

### DEMOGRAFIN ÖKAR ÄVEN BEHOVET AV KOMMUNALA INVESTERINGAR

I produktionen av välfärdstjänster och kollektiva nyttigheter är byggnader, anläggningar och annan fysisk utrustning ett i många fall nödvändigt komplement till personal. Om behovet av lärare ökar 10 procent under en viss period, är det rimligt att utgå från att behovet av klassrumsyta ökar med 10 procent under samma period. Sambandet mellan personalbehov och realkapital är förvisso inte lika tydligt i alla välfärdsverksamheter. Det är till exempel inte uppenbart att den stora behovsökningen av personal i äldreomsorg kommer att motsvaras av lika stora investeringsbehov i omsorgssektorn, det vill säga, kapitalstocken behöver inte växa med personalökningen. Detta eftersom äldreomsorgen i ökande grad utförs i hemmen.



I framskrivningarna antas kommunsektorns investeringsutgifter öka i samma takt som den demografiskt betingade kommunala konsumtionen.<sup>25</sup> Eftersom kommunal konsumtion utgör en växande andel av BNP i framskrivningarna, ökar även de kommunala investeringarna något som andel av BNP, från 2,3 procent 2016 till 2,5 procent 2040. Statliga investeringar antas öka i takt med BNP eftersom statens åtagande mer har karaktären av kollektiva nyttigheter som ska gagna såväl medborgare som näringsliv. Sammantaget innebär det att de offentliga investeringarna stiger från 4,3 procent av BNP 2016 till 4,6 procent 2040.

## 4.4 Offentliga transfereringar

De offentliga transfereringarna fortsätter att minska, från 18 procent 2015 till 16 procent av BNP 2040. Det är både offentliga pensionsutbetalningar och sociala transfereringar som ökar långsammare än BNP.

Det stora flyktingmottagandet 2015 påverkar de sociala transfereringarna i betydligt mindre grad än den offentliga konsumtionen. Transfereringarna påverkas först när de asylsökande fått uppehållstillstånd och dessutom uppfyller villkoren för att erhålla de sociala förmånerna. Detta kan ta 1–2 år.

De långsiktiga framskrivningarna av transfereringarna, exklusive pensioner, utgår från att ersättningen i transfereringarna skrivs upp i takt med löneutvecklingen. Dessutom antas att andelen bidragstagare är konstant i de respektive åldersgrupper som potentiellt är berättigade till stödformerna.<sup>26</sup> Utvecklingen av arbetsmarknadsersättningarna följer antalet arbetslösa.<sup>27</sup>

### **SJUNKANDE INKOMSTPENSIONER**

Mellan 2000 och 2015 uppgick utbetalningarna från ålderspensionssystemet i genomsnitt till 6 procent av BNP. I framskrivningarna faller dessa lite trots att antalet äldre ökar. Pensionerna som årligen betalas ut till existerande pensionärer ökar långsammare än lönerna, som följer BNP-utvecklingen.<sup>28</sup> Även när garantipensionen inkluderas faller pensionsutbetalningarna som andel av BNP (se diagram 12). Om premiepensionerna inkluderas ökar däremot pensionsutbetalningarna som andel av BNP. Premiepensionssystemet ingår dock, i nationalräkenskaperna, inte i offentlig sektor.

---

<sup>25</sup> Detta innebär en något växande real kapitalstock per kommunanställd, eftersom priset på investeringsvaror ökar långsammare än lönerna. Fokus i beräkningarna i denna rapport är på utvecklingen av investeringar och kapitalförslitningar, vilka ingår i det finansiella sparandet. Därför görs framskrivningarna av dessa på så sätt att kapitalstocken approximativt utvecklas med demografin.

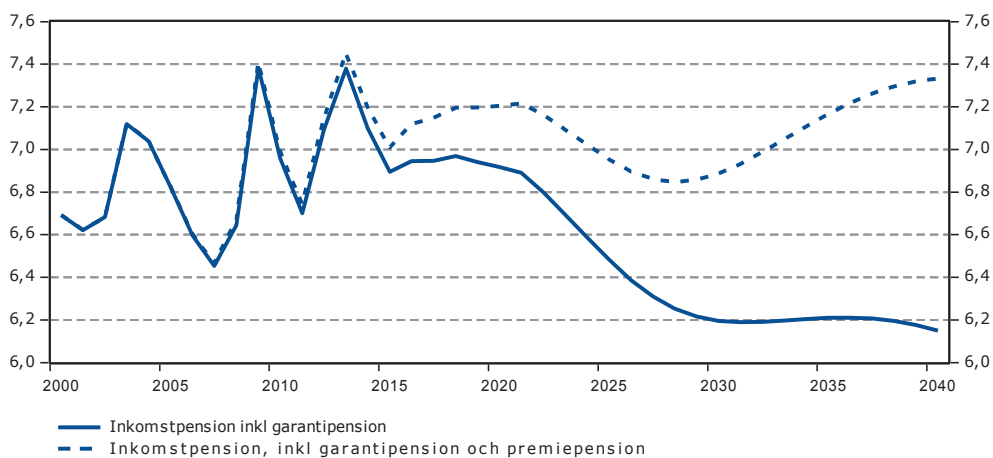
<sup>26</sup> Antagandet om stigande utträdesålder, som ingår i huvudscenariot, innebär att uttag av ålderspension skjuts upp.

<sup>27</sup> Fram till och med 2021 bygger utvecklingen av antalet bidragstagare i respektive försäkring på Konjunkturinstitutets prognos från december 2016, se Konjunkturinstitutet (2016b).

<sup>28</sup> Pensionerna från ålderspensionssystemet (inkomstpensionen) skrivs fram med den genomsnittliga inkomstutvecklingen med avdrag på 1,6 procentenheter. Avdraget finansierar en högre nivå på inkomstpensionen vid pensionering i utbyte mot en lägre uppräknings under pensionstiden.

**Diagram 12 Inkomstpension respektive premiepension**

Procent av BNP



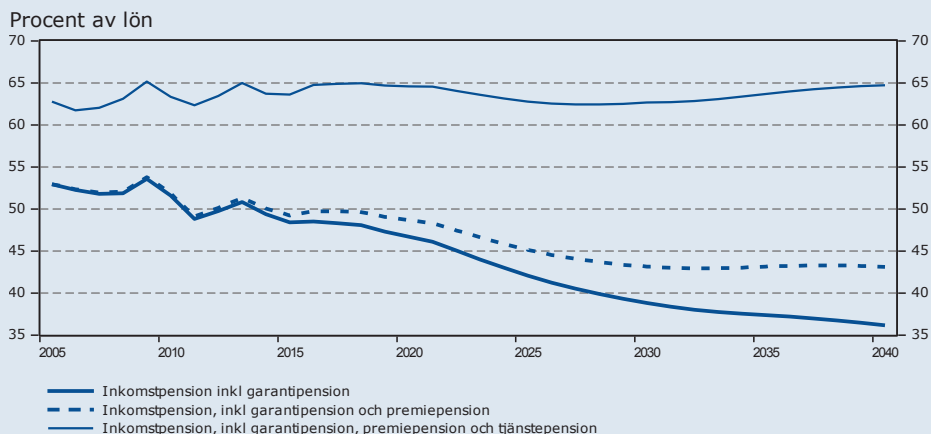
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Fallande ersättningsgrad i ålderspensionssystemet

Ålderspensionssystemet är konstruerat för att vara långsiktigt hållbart i finansiell mening. Det innebär att pensionssystemets framtida pensionsutbetalningar ska finansieras med framtida avgiftsinbetalningar och den finansiella förmögenheten. Den finansiella förmögenheten utgörs av den så kallade buffertfonden som består av AP-fonderna 1–4 och 6. Finansiell hållbarhet råder när nuvärdet av alla framtida avgiftsinbetalningar tillsammans med buffertfondens värde överstiger nuvärdet av alla framtida pensionsutbetalningar. Balanstalet mäter systemets finansiella ställning. Om balanstalet understiger 1, det vill säga om pensionssystemets skulder överskrider tillgångarna, aktiveras den så kallade balanseringen för att säkerställa systemets långsiktiga finansiella balans. Balanseringen innebär att uppräkningsgraden av pensionsutbetalningar hålls tillbaka en tid. Pensionsskulden räknas därmed upp i en långsammare takt och pensionssystemet stärks. Eventuella överskott som uppstår under en balanseringsperiod används direkt för att öka pensionsutbetalningarna. På så vis återställs pensionernas värde. På grund av finanskrisen har balanseringen varit aktiverad sedan 2010 som en följd av att buffertfondens värde då minskade, men balanseringen beräknas avslutas 2018.

Samtidigt som ålderspensionssystemet på detta sätt är finansiellt hållbart kommer ersättningsgraden i pensionssystemet, det vill säga pensionen som andel av slutlön, att minska framöver. I takt med att medellivslängden ökar måste den intjänade pensionen fördelas på allt fler år. I huvudscenariot sker en ökning av utträdesåldern, som i dag är knappt 64 år, med knappt 1,5 år fram till 2040 vilket motsvarar 2/3 av den antagna ökade medellivslängden. Trots denna beteendeanpassning faller ersättningsgraden i pensionssystemet fram till 2040 (se diagram 13). Ökningen av utträdesåldern i huvudscenariot är således inte tillräcklig för att behålla ersättningsgraden i inkomstpensionssystemet.

**Diagram 13 Pensionsutbetalningar**



Anm. Pensioner som andel av lön är beräknade som genomsnittliga pensionsutbetalningar per pensionär i förhållande till genomsnittlig lön (lönesumma/antalet sysselsatta i åldern 15–74 år).

Källor: SCB och Konjunktur-institutet.

För att få en bild av den genomsnittliga inkomstutvecklingen för pensionärerna måste hänsyn tas till andra pensioner än den inkomstpension som betalas ut från ålderspensionssystemet. Tjänstepensionerna inklusive premiepensionen har ökat under senare år och svarar för en växande andel av pensionsutbetalningarna.<sup>29</sup> Premiepensionssystemet är under uppbyggnad och beräknas vara fullt utbyggt 2060. I Pensionsmyndighetens beräkningar bedöms premiepensionens andel av inkomstpensionen vara ca 20 procent 2040. För dagens pensionärer utgör premiepensionen knappt 5 procent av inkomstpensionen. Sett tillsammans kommer inkomstpensionerna, premiepensionerna och tjänstepensionerna öka som andel av BNP. Ersättningsgraden blir, i genomsnitt, i stort sätt oförändrad när både tjänstepension och premiepension inkluderas i beräkningarna<sup>30</sup> (se diagram 13).

## FÄRRE SJUKA OCH ARBETSLÖSA GER LÄGRE TRANSFERERINGAR I NÄRTID

Även övriga sociala transfereringar faller framöver, från drygt 7 procent 2015 till 6 procent av BNP 2040. Det är framför allt ohälsorelaterade transfereringar och arbetsmarknadsersättningar som svarar för minskningen (se diagram 14).

De ohälsorelaterade sociala transfereringarna<sup>31</sup> har minskat från nära 4 procent av BNP 2004 till närmare 2 procent av BNP 2015. Det förklaras bland annat av minskade ohälsotal (minskat antal sjukpenningdagar och minskat antal personer med sjukersättning) och fallande ersättningsgrad. Framskrivningarna för dessa transfereringar de närmsta åren baseras på Försäkringskassans prognos om fortsatt minskad ohälsa. Både sjukskrivningar med sjukpenning och antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning väntas minska till 2021. Därefter är de ohälsorelaterade ersättningarna i stort oförändrade som andel av BNP.

<sup>29</sup> Över 90 procent av de sysselsatta har tjänstepension. Se Kjellberg (2017).

<sup>30</sup> Premiepensionssystemet och övriga tjänstepensioner ingår redovisningsmässigt i nationalräkenskaperna i huvudsak i företagssektorn och utgör därför inte någon väsentlig offentlig utgift.

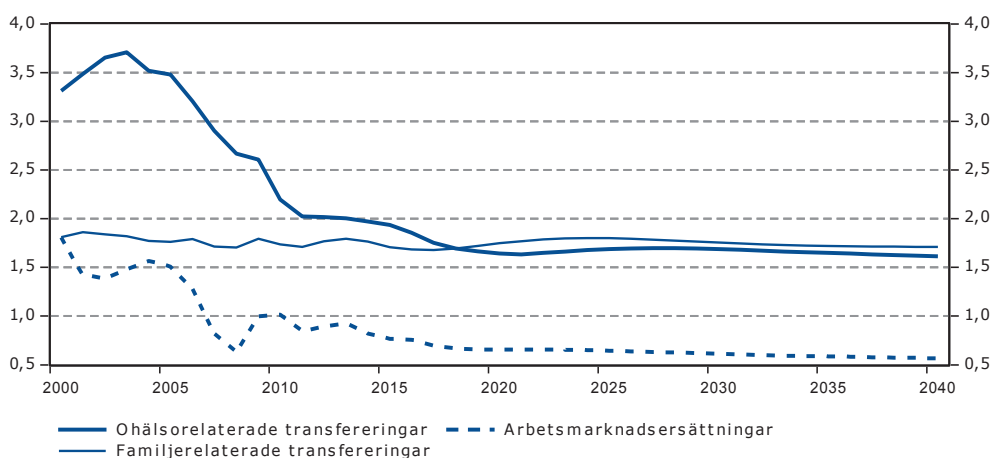
<sup>31</sup> Dessa avser främst sjukskrivning med sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension).

Sedan 2010 har även arbetsmarknadsersättningarna fallit något. En ökning av etableringsersättningen till nyanlända, som sedan 2011 ingår i denna ersättning, har motverkats av fallande arbetslöshet. Arbetsmarknadsersättningarna fortsätter att falla som andel av BNP till 2040. På kort sikt beror det på fallande arbetslöshet, på lite längre sikt på att etableringsersättningen minskar när antalet nyanlända med uppehållstillstånd minskar.

Familjerelaterade sociala transfereringar, i huvudsak föräldrapenning och barnbidrag, är sedan år 2000 förhållandevis stabila på knappt 2 procent av BNP och ligger kvar på denna nivå.

**Diagram 14 Övriga sociala transfereringar**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 4.5 Offentliga inkomster vid oförändrade skatteregler

### OFÖRÄNDRADE SKATTEREGLER GER EN SKATTEKVOT PÅ 44 PROCENT 2040

Skattekvoten, det vill säga skatter och avgifter som andel av BNP, uppgick till ca 43 procent 2016. Mellan 2000 och 2014 föll skattekvoten med drygt 6 procentenheter, framför allt till följd av införandet av skattereduktion för allmän pensionsavgift och jobbskatteavdrag (se diagram 15). År 2015 och 2016 steg skattekvoten då både hushåll och företag fick skattehöjningar genom minskade skattereduktioner och avdragsmöjligheter. Vidare har konsumtionsskatter, såsom moms och miljöskatter, höjts.

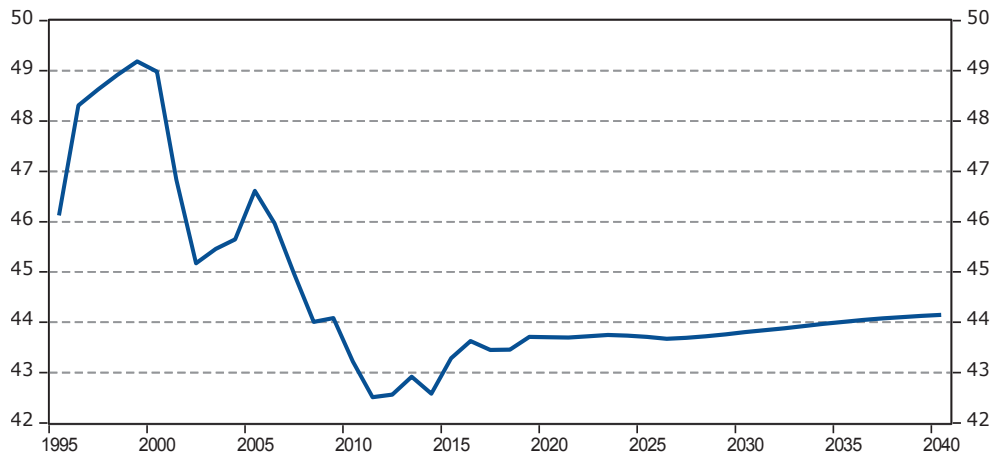
Framskrivningen av skatteinkomsterna bygger på oförändrade skatteregler utifrån 2017 års skatteregler.<sup>32</sup> Trots det stiger skattekvoten till drygt 44 procent 2040. Det beror på att hushållens konsumtion, som är en viktig skattebas, och beskattningsbara

<sup>32</sup> Framskrivningarna tar dock hänsyn till den så kallade energiöverenskommelsen som innebär att vissa skatteändringar sker successivt under perioden 2017–2020.

pensioner, som inkluderar premie- och tjänstepensioner, växer snabbare än BNP (se diagram 15).<sup>33</sup>

#### Diagram 15 Skattekvot vid oförändrade skatter

Skatter och avgifter som procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 4.6 Hållbarheten i offentliga finanser till 2040

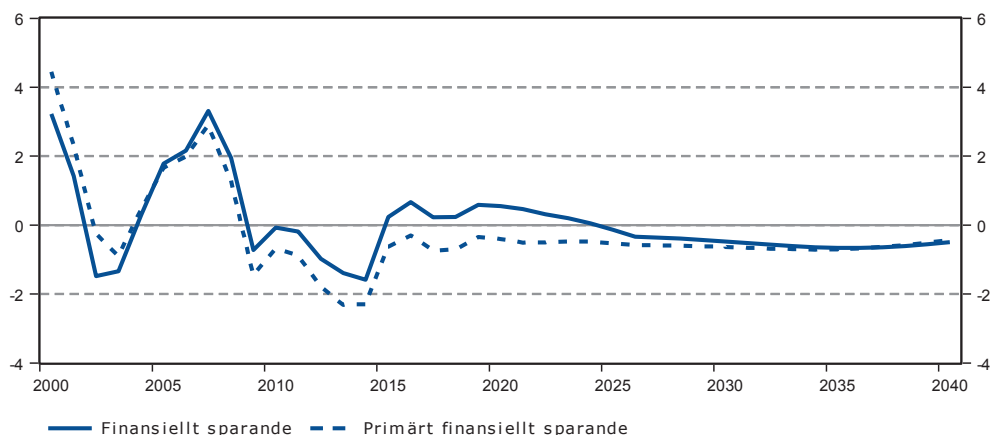
### IHÅLLANDE PRIMÄRA UNDERSKOTT MED OFÖRÄNDRADE SKATTEREGLER

För närvarande uppvisar det primära sparandet, det vill säga det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter, ett underskott på motsvarande ca 0,5 procent av BNP. Den utveckling av de primära utgifterna och inkomsterna som redogjordes för ovan innebär att underskottet i det primära sparandet består framöver (se diagram 16). Vid oförändrade skatteregler räcker alltså inte skatteintäkterna för att finansiera den utgiftsnivå som behövs för att behålla personaltäteten inom välfärds-tjänsterna och upprätthålla nuvarande inkomstskydd i de sociala transfereringarna.

<sup>33</sup> Den viktigaste skattebasen är dock lönesumman. Den är skattebas för kommunal och statlig inkomstskatt och även för arbetsgivaravgifter och egenavgifter. I det makroekonomiska scenariot antas att lönesumman växer i takt med BNP. Därmed påverkas inte skattekvoten av förändringar av lönesummans nivå eftersom den förändringen följer BNP.

### Diagram 16 Finansiellt och primärt sparande i offentlig sektor vid oförändrade skatter

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### NEGATIVT FINANSIELLT SPARANDE FRÅN 2025

Trots ett negativt primärt sparande var det finansiella sparandet positivt 2015 för första gången sedan finanskrisen bröt ut 2008. Det finansiella sparandet visar fortsatta överskott de närmaste åren till följd av ett fortsatt positivt kapitalnetto. Allt eftersom ränteläget normaliseras försämras dock kapitalnettot då ränteutgifterna för den offentliga bruttoskulden ökar mer än kapitalinkomsterna (se fördjupningen ”Låga reala räntor ger svagare offentliga finanser”).<sup>34</sup> Från och med 2025 blir det finansiella sparandet negativt.

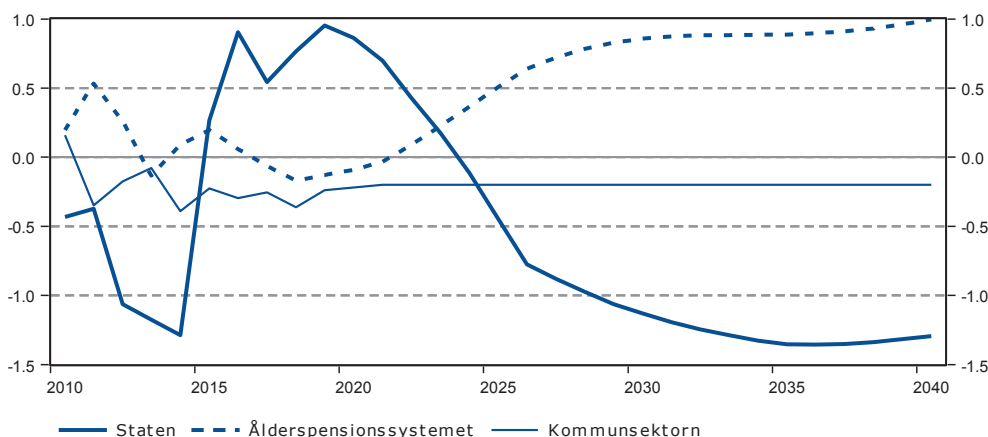
Som framgår av diagram 17 är det inom staten som det finansiella sparandet försämras. Ålderspensionssystemet går med ett tilltagande överskott i framskrivningarna. Det beror på att avgiftsinkomsterna växer i takt med lönesumman, som växer i takt med BNP, samtidigt som utbetalda inkomstpensioner faller tillbaka som andel av BNP (se fördjupningen ovan). Kommunsektorn antas vara begränsad av balanskravet, som i framskrivningarna schablonmässigt innebär ett finansiellt sparande på  $-0,2$  procent av BNP.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> I framskrivningarna antas att det inte sker någon avyttring av statens finansiella tillgångar.

<sup>35</sup> I beräkningarna justeras statsbidragen till kommunerna så att balanskravet upprätthålls givet utvecklingen av de kommunala utgifterna. För en mer utförlig förklaring av dessa antaganden, se avsnitt 5.3 i Konjunkturinstitutet (2016a).

**Diagram 17 Finansiellt sparande i delsektorer vid oförändrade skatter**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### **MINSKANDE NETTOFÖRMÖGENHET INNEBÄR ATT HÅLLBARHET INTE NÅS**

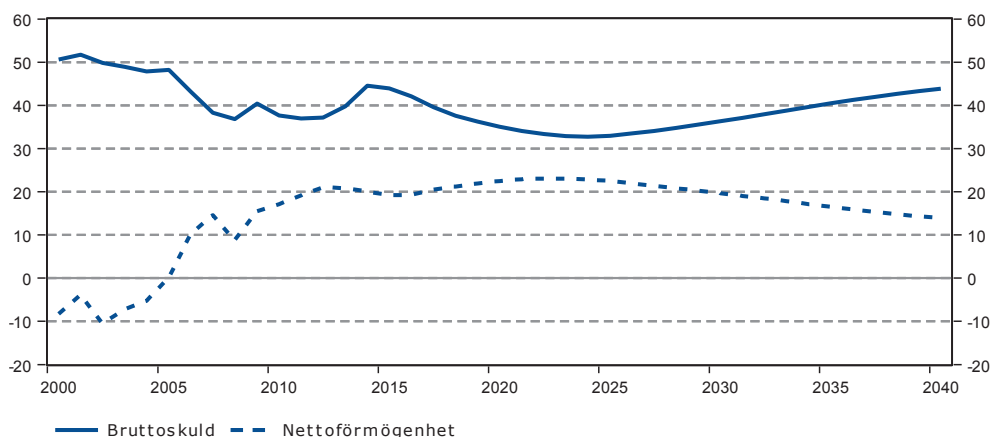
Nettoförmögenheten stiger så länge det finansiella sparandet i offentlig sektor är positivt, det vill säga till mitten av 2020-talet (se diagram 18). Därefter minskar den trendmässigt. Sammantaget minskar nettoförmögenheten från knappt 20 procent av BNP i dag till 14 procent 2040. I kapitel 2 konstaterades att vid ett utgångsläge med en nettoförmögenhet i den offentliga sektorn kan en stabilisering av nettoförmögenheten uppnås även vid ett bestående underskott i det primära sparandet. Givet den räntetillväxt-differens som antas i denna rapport skulle nettoförmögenheten stabiliseras vid ett underskott i det primära sparandet på ca  $-0,1$  procent av BNP. Det primära underskottet är dock lite större, ca  $-0,6$  procent av BNP, varför nettoförmögenheten faller.

Utifrån de hållbarhetskriterier som diskuterades i kapitel 2<sup>36</sup> är alltså de offentliga finanserna inte hållbara över tidsperioden fram till 2040 som analysen i detta kapitel fokuserar på.

<sup>36</sup> Enligt hållbarhetskriterierna som diskuterades i kapitel 2 var ett minimikrav att nettoförmögenheten stabiliseras som andel av BNP och det striktare kravet var att nettoförmögenheten skulle stabiliseras på en viss nivå, vilket i denna rapport sätts till dagens nivå på 20 procent av BNP.

**Diagram 18 Offentlig sektors bruttoskuld och finansiella nettoförmögenhet**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

#### **BRUTTOSKULDEN MINSKAR I NÄRTID MEN ÖKAR SEDAN**

Bruttoskulden sjunker på kort sikt och når som lägst 33 procent av BNP 2024 (se diagram 18). Därefter stiger den igen när kapitalintäkterna inte längre räcker för att finansiera underskottet i det primära sparandet. Underskottet måste då finansieras med en ökad skuldsättning vilket innebär att bruttoskulden stiger. År 2040 uppgår den till 44 procent av BNP.

## 4.7 Hållbarheten i offentliga finanser vid justerade skatter

För att hållbarhet ska uppnås behöver på sikt antingen skatterna höjas eller utgiftsökningar hållas tillbaka. I beräkningarna nedan görs det beräkningstekniska antagandet att skatterna justeras så att intäkterna hela tiden motsvarar utgiftssidan, det vill säga, det finansiella sparandet är i balans varje år från och med 2018. Beräkningstekniskt antas det vara de statliga skatterna som justeras.

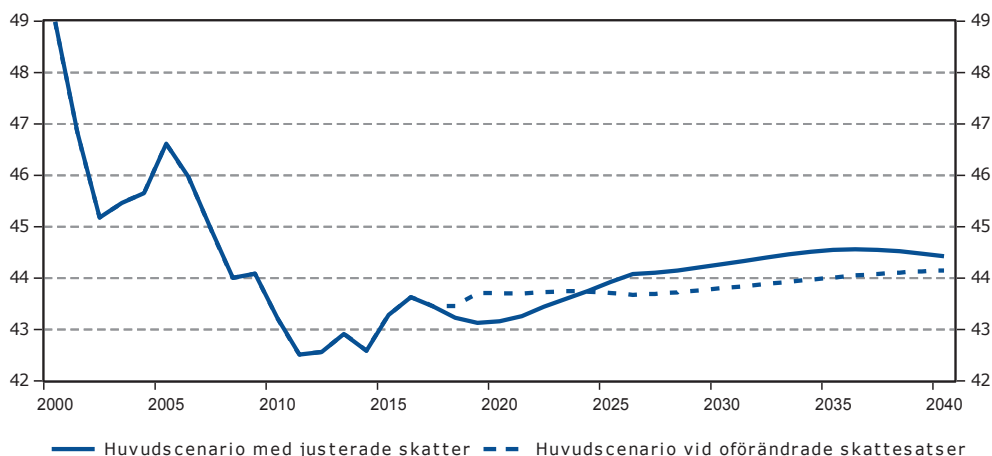
#### **GRADVIS STIGANDE SKATTEKVOT FRÅN 2020**

Till en början kan skatterna sänkas eftersom det finansiella sparandet för närvarande visar på överskott. Efter 2019 behöver dock skattekvoten stiga. År 2040 uppgår den till drygt 44 procent, det vill säga strax över den nivå som följer av oförändrade skatte regler. Det är ungefär samma skattekvot som rådde 2008 (se diagram 19). Det mesta av skatthöjningarna sker mellan 2020 och 2025 eftersom det är då som utgiftskvoten ökar som mest.



**Diagram 19 Skattekvot givet balans i finansiellt sparande kontinuerligt**

Skatter och avgifter som procent av BNP



Anm. Diagrammet bygger på framskrivningar i vilka skatterna justeras så att det finansiella sparandet är i balans varje år från och med 2018.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

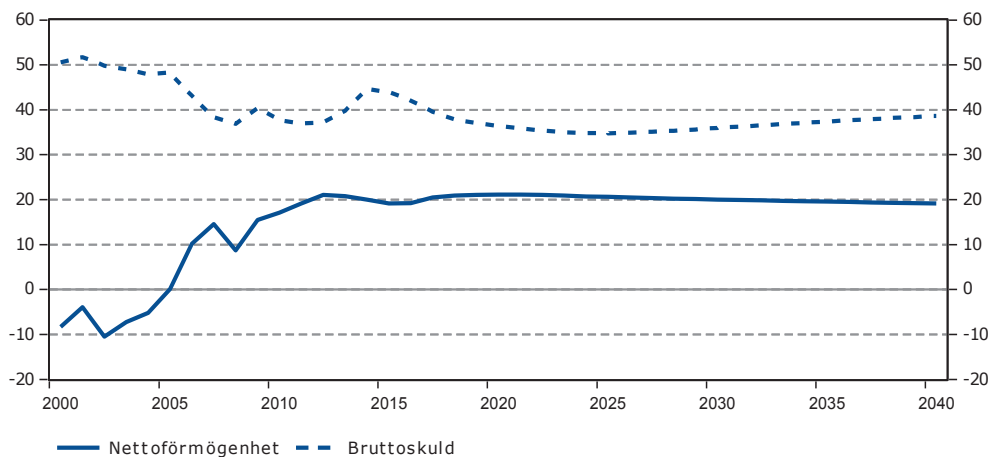
### BALANS I FINANSIELLT SPARANDE GER HÅLLBARHET

När skatterna justeras så att det finansiella sparandet i offentlig sektor är i balans varje år stabiliseras som väntat den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP (se diagram 20). Som noterades i kapitel 2 är balans i det finansiella sparandet i huvudscenariot i denna rapport i princip ett tillräckligt kriterium för att nettoförmögenheten ska stabilisera sig som andel av BNP. Det följer av att skillnaden mellan räntor och BNP-tillväxt är försumbar i beräkningarna.

Det krävs alltså höjda skatter motsvarande en ökning av skattekvoten med i genomsnitt 0,4 procentenheter fram till 2040 för att nettoförmögenheten ska vara stabil och på nuvarande nivå, det vill säga 20 procent av BNP. Detta ger att huvudscenariot med justerade skatter uppfyller hållbarhetskriterierna i denna rapport.

**Diagram 20 Nettoförmögenhet och bruttoskuld i huvudscenariot vid justerade skatter**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## **MEN BRUTTOSKULDEN STIGER NÅGOT EFTER 2025**

Trots att skatterna justeras så att de offentliga finanserna är i balans varje år sker ingen trendmässig minskning av bruttoskulden i förhållande till BNP. I frånvaro av underskott i de offentliga finanserna skulle man kunna förvänta sig att tillväxten i BNP successivt leder till en minskad skuldkvot. En minskning sker visserligen fram till 2025, men därefter ökar bruttoskulden som andel av BNP.

Att bruttoskuldkvoten inte fortsätter att minska hänger samman med hur det finansiella sparandet är fördelat mellan delsektorerna i offentlig sektor. När skatterna höjs för att det offentligfinansiella sparandet ska bli noll varje år förstärks sparandet inom staten. Överskottet i ålderspensionssystemet gör dock att staten i dessa framskrivningar tillåts gå med underskott. Dessa underskott finansieras med upplåning, eftersom det inte antas ske någon avyttring av statliga finansiella tillgångar i framskrivningarna, vilket gör att bruttoskulden efter hand ökar.

### **Offentliga finanser hållbara givet att det nya överskottsmålet kontinuerligt nås**

Nedan presenteras beräkningar av bruttoskuldens och nettoförmögenhetens utveckling givet att det finansiella sparandet i offentlig sektor är 1/3 procent av BNP varje år från och med 2019. I beräkningarna justeras skatterna så att den offentliga sektorns intäkter varje år överstiger utgifterna, såsom de utvecklas i huvudscenariot, med 1/3 procent av BNP.

#### **Kort om det nya ramverket**

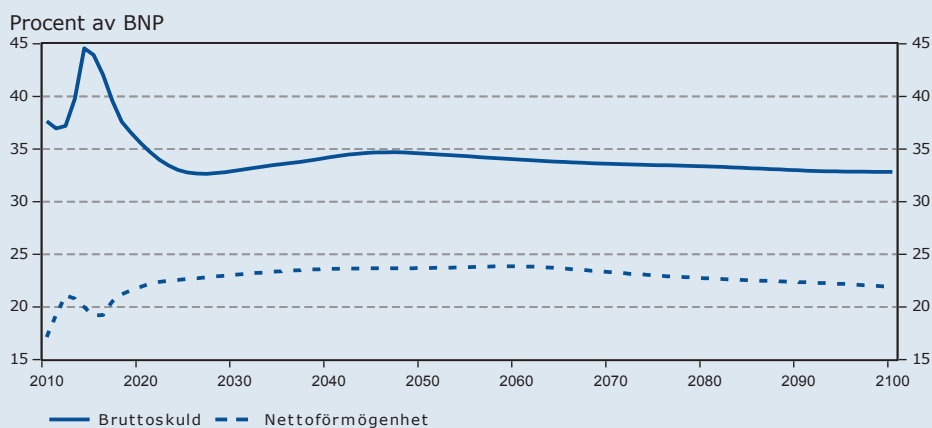
Överskottsmålskommittén föreslår att nivån för överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande sänks från dagens nivå på 1 procent av BNP till 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Vidare föreslås ramverket kompletteras med ett skuldankare. Skuldankaret är ett riktmärke, och inte ett operativt mål såsom överskottsmålet för det finansiella sparandet. Enligt kommitténs förslag ska den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, uppgå till 35 procent av BNP. Om skulden avviker mer än 5 procent av BNP från skuldankaret ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen. Det sista är en del av en förstärkt uppföljning av överskottsmålet som också föreslås av kommittén.

#### **Bruttoskulden ligger nära skuldankaret**

Som framgår av ovanstående analys är det finansiella sparandet i offentlig sektor högre än 1/3 procent av BNP 2019–2022. Därefter faller det dock och är negativt från och med 2025. För att upprätthålla den nya föreslagna nivån på överskottsmålet måste därför antingen skatterna höjas eller utgifterna hållas tillbaka. Det innebär att, om det är skatterna som justeras så att det finansiella sparandet uppgår till 1/3 procent av BNP varje år från och med 2019, så kan dessa sänkas i ett inledningsskede. Men därefter måste de åter höjas.

Om överskottsmålet nås varje år faller bruttoskulden som andel av BNP fram till andra hälften av 2020-talet ner till knappt 33 procent av BNP (se diagram 21). Därefter stiger den fram till slutet av 2040-talet till ca 35 procent av BNP. Bruttoskulden håller sig alltså väl inom intervallet 30–40 procent av BNP.

**Diagram 21 Bruttoskuld och nettoförmögenhet då offentligfinansiellt sparande når 1/3 procent av BNP varje år**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Att bruttoskulden når skuldankaret och håller sig inom marginalerna om  $\pm 5$  procentenheter i dessa beräkningar är ingen tillfällighet. Överskottsmålskommitténs förslag till nivå på skuldankaret är satt så att bruttoskulden når denna nivå givet vissa antaganden rörande den offentliga sektorns utgifter och givet att överskottsmålet nås.

Trots att det finansiella sparandet är positivt faller alltså inte bruttoskulden nämnvärt som andel av BNP. Precis som i huvudscenariot med justerade skatter är det statens finansiella sparande som justeras så att det finansiella sparandet i hela offentliga sektorn i detta fall blir 1/3 procent av BNP varje år. Det positiva sparandet inom ålderspensionssystemet innebär dock att statens finansiella sparande även i dessa beräkningar är negativt. Detta gör att staten behöver låna mer och därmed växer bruttoskulden i staten. Nettoförmögenheten stabiliseras dock kring dagens nivå på dryga 20 procent av BNP även i dessa beräkningar.

## 5 Förbättrad hållbarhet jämfört med förra årets rapport

I förra årets hållbarhetsrapport uppvisade de offentliga finanserna ett underskott på drygt 1 procent av BNP 2015 som gradvis ökade till ca 3 procent av BNP 2040. Samtidigt sjönk nettoförmögenheten till -16 procent av BNP och bruttoskulden ökade till 87 procent av BNP fram till 2040. Som framgår av kapitel 4 ser den offentligfinansiella utvecklingen väsentligt mer gynnsam ut i årets rapport. I detta kapitel studeras vad som förklarar förbättringen och det konstateras att den till stor del beror på utvecklingen i närtid.

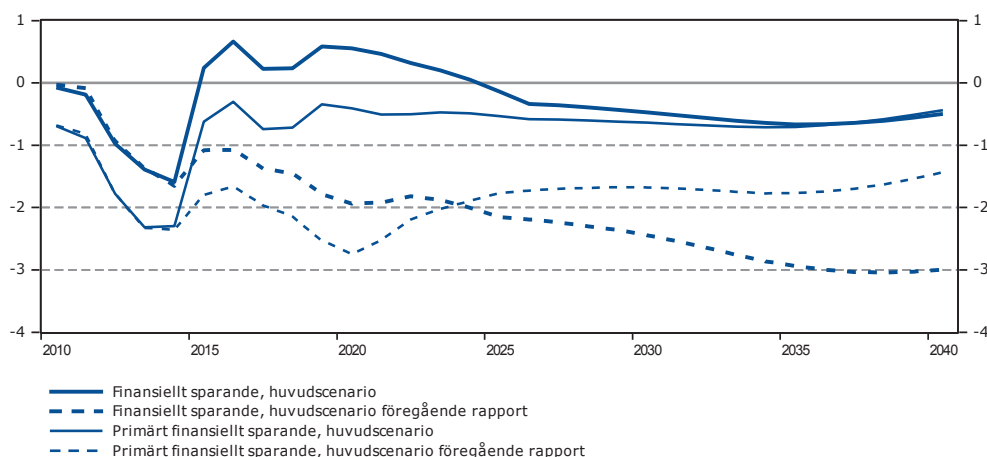
### 5.1 Högre finansiellt sparande fram till 2021

De första fem åren av beräkningarna baseras på den konjunkturprognos Konjunkturinstitutet publicerar i december varje år. Utvecklingen under dessa första fem år i beräkningarna är viktiga eftersom ett ackumulerat underskott i det finansiella sparandet under dessa år ska finansieras i framtiden.

Det ackumulerade underskottet i det primära sparandet under de första fem åren har minskat väsentligt mellan årets och förra årets rapport (se diagram 22). I förra årets rapport visade det primära sparandet ett underskott på 1,8 procent av BNP för 2015, vilket kan jämföras med ett underskott på 0,6 procent av BNP i årets rapport. Det faktiska finansiella sparandet visade på underskott på ca 1,1 procent av BNP för 2015 i fjolårets rapport, vilket nu kan jämföras med ett överskott på 0,2 procent av BNP. Överskottet håller dessutom i sig ett antal år framöver då det positiva kapitalnettot räcker för att finansiera underskotten i det primära sparandet fram till 2025. I förra årets rapport behövde underskottet finansieras genom ökad upplåning samtliga år. Detta har stor betydelse för utvecklingen av bruttoskulden i framskrivningarna och därmed för den långsiktiga hållbarheten.

**Diagram 22 Finansiellt sparande och primärt finansiellt sparande**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## BÅDE HÖGRE SKATTEINTÄKTER OCH LÄGRE OFFENTLIGA UTGIFTER TILL 2021

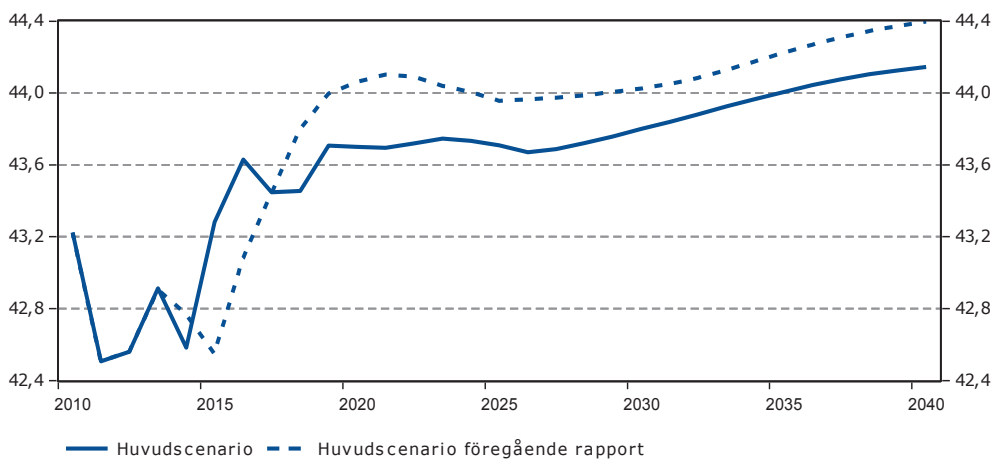
Det förbättrade läget för det finansiella sparandet under de första fem åren av beräkningarna, det vill säga till 2021 i årets rapport, beror både på högre skatter och på lägre utgifter. Inkomsterna är högre fram till och med 2017 medan utgifterna främst är lägre efter 2017.

Skatteinkomsterna är högre 2015 och 2016 jämfört med vad som prognostiserades förra året. Sammantaget har skatter och avgifter som andel av BNP reviderats upp med knappt 1 procentenhet per år för 2015 och 2016 (se diagram 23). Detta beror främst på att hushållens direkta skatter, som består av kommunal och statlig inkomstskatt och hushållens kapitalskatter, är uppreviderade som andel av BNP. Hushållens kapitalinkomster har utvecklats starkare än väntat givet konjunkturutvecklingen. Till stor del beror det på hög omsättning och stora prisökningar på bostadsmarknaden. Även börsutvecklingen i början av 2015 resulterade i höga realisationsvinster hos hushållen. Därmed blev statens inkomster i form av kapitalskatter högre än väntat. Hushållens kapitalinkomster kommer vara höga även under 2016. Dessutom har inkomsterna från moms reviderats upp för 2016. Företagens inbetalda bolagsskatter har också varit, relativt konjunkturen, höga både 2015 och 2016.

Inkomster av kapitalskatter, moms och bolagsskatter återgår gradvis till sina mer normala nivåer som andel av BNP framöver. Från och med 2017 är skatteintäkterna trots detta lägre som andel av BNP i årets rapport. Nedrevideringen beror på strukturella förändringar i sammansättningen av skattebaserna och påverkar därmed utvecklingen ända fram till 2040 (se avsnitt 5.2).

### Diagram 23 Skattekvoten

Skatter och avgifter som procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## OFFENTLIG KONSUMTION LÄGRE FRÄMST TILL FÖLJD AV FÄRRE ASYLSÖKANDE

De primära utgifterna är väsentligt lägre jämfört med förra årets rapport (se diagram 24). Revideringen beror främst på ett lägre flyktingmottagande och påverkar utgifterna främst efter 2017. Prognosen som låg till grund för förra årets rapport innebar en utveckling där det höga inflödet av nya asylsökande, och särskilt det höga antalet en-

samkommande barn, skulle fortsätta även kommande år.<sup>37</sup> Under 2016 togs dock flera politiska beslut som, tillsammans med utvecklingen i övriga Europa, bidrog till ett kraftigt minskat antal nya asylsökande. Det innebär att prognosen i årets rapport tar avstamp i en helt annan situation jämfört med förra året.

Jämfört med förra årets rapport har Migrationsverket, för perioden 2015–2019, reviderat ner antalet nya asylsökande med drygt 360 000 personer, varav drygt 80 000 ensamkommande barn. Dessutom har det genomsnittliga antalet inskrivna i mottagningssystemet reviderats ner med i genomsnitt 145 000 personer per år 2015–2019 där största nedrevideringen skett från 2017.<sup>38</sup> Dessa individer ingår inte i befolkningen men innebär kostnader för den offentliga sektorn för upphåll och omkostnader under asylprocessen.

Färre nya asylsökande, och särskilt färre ensamkommande barn, jämfört med förra årets rapport ger en stor nedrevidering av utgifterna för flyktingmottagandet. Totalt sett innebär detta att utgifterna för flyktingmottagandet har reviderats ner med nästan 100 miljarder kronor 2015–2019. Största delen av nedrevideringen har skett under de två sista åren. Detta är den enskilt viktigaste förklaringen till att den offentliga konsumtionen är väsentligt lägre. Färre ensamkommande barn har stor betydelse eftersom utgifterna för deras upphåll och omsorg är mycket högre jämfört med vuxna asylsökande.

Att utgifterna var som högst 2020 i förra årets prognos beror på att Konjunkturinstitutet beaktade Migrationsverkets prognos och därefter antog att utgifterna för flyktingmottagandet skulle normaliseras fram till 2025. Även i årets rapport antas att utgifterna för flyktingmottagandet återgår till historiskt normala nivåer, men givet att nivån på utgifterna för flyktingmottagandet är väsentligt lägre sker normaliseringen snabbare nu.

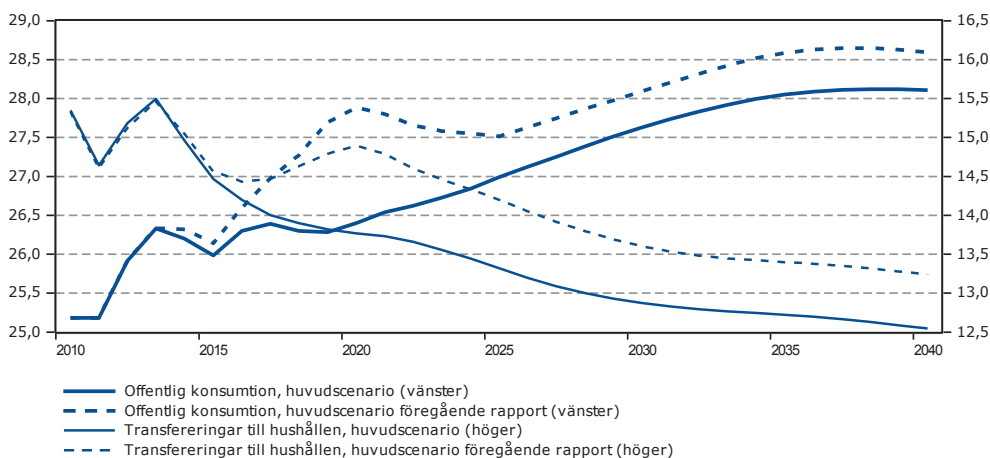
---

<sup>37</sup> Konjunkturinstitutets prognos i december 2015 baserades på Migrationsverkets prognos från oktober 2015 gällande utgifter för flyktingmottagandet samt på SCB:s befolkningsprognos från november 2015. Den befolkningsprognosen beaktade i sin tur Migrationsverkets prognos på antal asylsökande samt andelen av dessa som beviljas uppehållstillstånd.

<sup>38</sup> Revideringarna avser skillnaden mellan Migrationsverkets prognos i oktober 2015 respektive oktober 2016 då dessa låg till grund för Konjunkturinstitutets konjunkturprognoser i december 2015 respektive 2016.

## Diagram 24 Offentlig konsumtion och transfereringar till hushållen

Procent av BNP



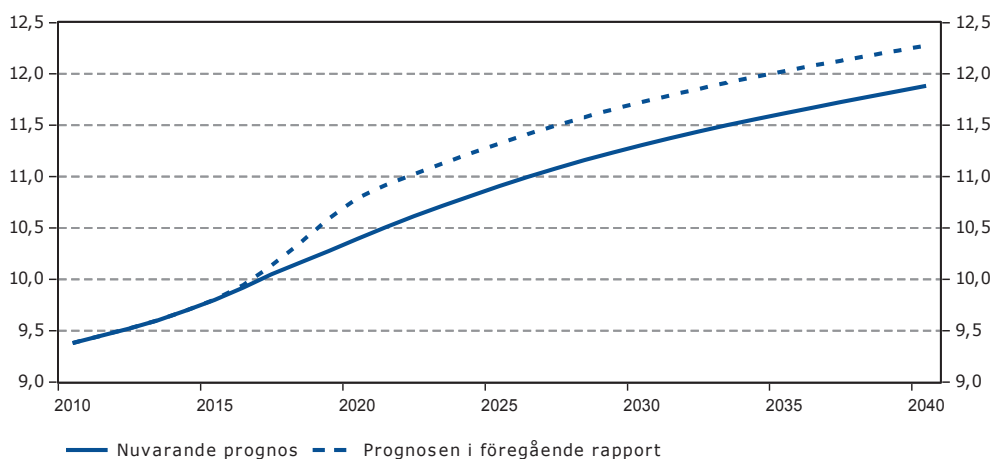
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## FÄRRE I BEFOLKNINGEN GER YTTRELLIGARE LÄGRE KONSUMTION

Det är först när de asylsökande får uppehållstillstånd som de inkluderas i befolkningen. Färre asylsökande jämfört med förra årets rapport innebär främst färre barn och unga samt färre personer i arbetsför ålder i befolkningen framöver. Revideringen av enskilda åldersgrupper ger en förändrad befolkningssammansättning jämfört med förra årets rapport. Störst revidering av befolkningsutvecklingen sker mellan 2018–2021. Offentlig konsumtion har reviderats ner under denna period till följd av ett minskat behov av skola och utbildning. Det var främst dessa år som befolkningen i förra årets rapport väntades växa kraftigt (se diagram 25).

## Diagram 25 Befolkningsprognoser

Miljoner invånare



Källa: SCB.

## LÄGRE TRANSFERERINGAR BEROR PÅ FÄRRE SJUKA OCH ARBETSLÖSA

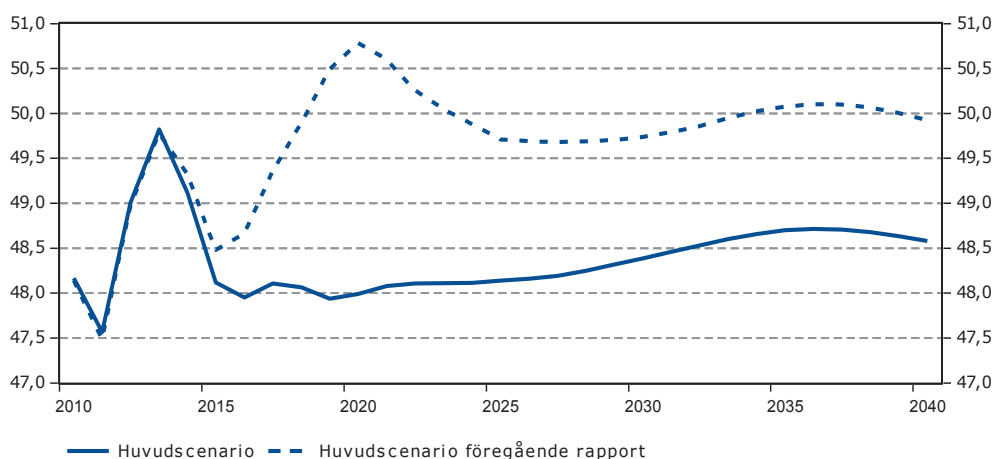
Även utgifterna för transfereringar väntas bli väsentligt lägre de närmaste åren i årets rapport (se diagram 24). Det beror framför allt på att antalet sjuka, med sjukpenning och sjuk- eller aktivitetsersättning, samt antalet arbetslösa, som får arbetslöshetsersättning, bedöms bli lägre i årets rapport jämfört med i förra årets rapport.

Färre asylsökande i årets rapport bidrar även till lägre utgifter för transfereringar till hushållen men inte förrän de asylsökande får uppehållstillstånd och uppfyller villkoren för olika ersättningssystem.<sup>39</sup>

Sammantaget innebär dessa utgiftsrevideringar att de primära offentliga utgifterna är drygt 2,5 procentenheter lägre i årets rapport jämfört med beräkningarna förra året (se diagram 26).

**Diagram 26 Primära utgifter**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 5.2 Lägre utgifter ger högre sparande även fram till 2040

Utgifterna för offentlig konsumtion och transfereringar som andel av BNP förblir lägre fram till och med 2040 i årets rapport jämfört med förra årets rapport, även om revideringarna är som störst de närmaste åren.

De lägre transfereringarna beror främst på att de lägre utgifterna för arbetslöshet och ohälsa beräknas bli varaktiga. Sammantaget är utgifterna för dessa två försäkringar nedreviderade med motsvarande 0,4 procent av BNP 2040. Nedrevideringen av de offentliga konsumtionsutgifterna beror bland annat på att den reviderade befolkningsprognosen innebär en kostnadsmässigt mer gynnsam ålderssammansättning även på lång sikt.

På lång sikt är skatteintäkterna lägre som andel av BNP än de var i förra årets rapport. Det beror på att den makroekonomiska prognosen reviderats så att sammansättningen av produktionen är skattemässigt mindre gynnsam. Framför allt är lönesummeandelen lägre för hela perioden till 2040. Eftersom lönesumman är den viktigaste skattebasen leder det till lägre totala skatteinkomster som andel av BNP (se diagram 23).

Skatteintäkterna är dock betydligt mindre nedreviderade än utgifterna, varför det primära sparandet är högre i årets rapport jämfört med förra året även på lång sikt. År

<sup>39</sup> Det handlar främst om den etableringsersättning som fås under två år efter uppehållstillstånd samt om ersättningar till familjer såsom föräldrapenning, barnbidrag och bostadsbidrag.



2040 är det primära finansiella sparandet som andel av BNP ca 1 procentenhet högre än i förra årets rapport.

### 5.3 Högre primärt sparande ger bättre långsiktig hållbarhet

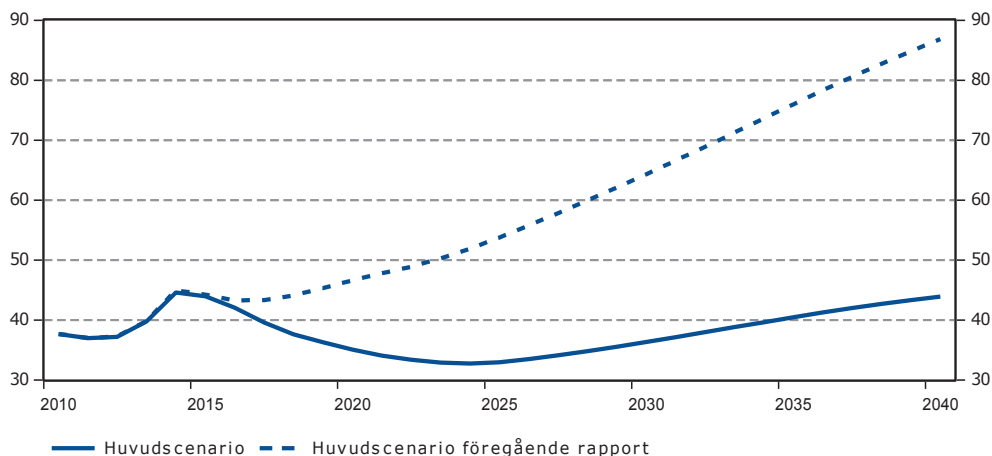
Genomgången ovan visar att revideringen av det primära finansiella sparandet är störst i närtid. På sikt är revideringen mindre.

Den mer gynnsamma utvecklingen av det primära sparandet i årets rapport medför att bruttoskulden minskar till som lägst 33 procent av BNP 2024. Detta eftersom ett överskott i kapitalnettot i årets rapport räcker för att finansiera underskottet i det primära finansiella sparandet fram till dess. Efter 2024 stiger bruttoskulden och når 44 procent av BNP 2040. I förra årets rapport var underskottet i det primära finansiella sparandet betydligt större vilket gav upphov till en ökad bruttoskuld samtliga år. År 2040 var bruttoskulden i förra årets rapport i stället 87 procent av BNP (se diagram 27).

Bruttoskuldens utveckling påverkar i sin tur den offentliga sektorns kapitalutgifter.<sup>40</sup> Revideringen av det finansiella sparandet är därför betydligt större än revideringen av det primära finansiella sparandet. Revideringen av finansiellt sparande som procent av BNP uppgår till 1,7 procentenheter 2016 och 2,5 procentenheter 2040.

**Diagram 27 Offentlig sektors bruttoskuld**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Bättre primärt sparande i årets rapport ger alltså upphov till att bruttoskulden de närmaste åren faller i stället för att öka och på längre sikt blir ökningstakten betydligt långsammare. Även nettoförmögenheten utvecklas på liknande sätt betydligt mer positivt i årets rapport. Som framgår av kapitel 4 stabiliseras dock inte nettoförmögenheten till 2040 i årets rapport, men utvecklingen är inte alls lika bekymmersam som förra året. Trots att de offentliga finanserna inte kan anses

<sup>40</sup> Antagandena om räntenivåer är likadana i årets och förra årets rapport. Effekten på kapitalutgifterna beror därmed på skuldstockens olika utveckling.

hållbara fram till 2040 ligger alltså utvecklingen i årets rapport betydligt närmre en hållbar utveckling.

## 6 Alternativscenarier

I detta kapitel redogörs för utvecklingen i de offentliga finanserna vid två alternativa scenarier för ekonomin. Det första alternativscenariot kallas *oförändrat beteende* och i detta scenario antas, till skillnad från i huvudscenariot, att utträdesåldern från arbetsmarknaden är konstant. Likaså antas behoven av välfärdstjänster i varje åldersgrupp vara desamma som i dag. I scenariot antas alltså att befolkningen lever lika länge som i huvudscenariot men med en sämre hälsa vid en given ålder. I det andra alternativscenariot, *minskad personaltäthet*, antas att personaltätheten i välfärdstjänsterna minskar med 0,3 procent per år. I övrigt bygger det på samma antaganden som i huvudscenariot. De två alternativscenarierna påverkar framför allt den offentliga konsumtionen då de på olika sätt har implikationer för personaltätheten i välfärdstjänsterna.

### 6.1 Oförändrat beteende

En konstant utträdesålder från arbetsmarknaden leder till ett lägre arbetskraftsdeltagande och en lägre sysselsättningsgrad jämfört med huvudscenariot (se diagram 4). Det kortare arbetslivet leder även till att BNP är något lägre jämfört med huvudscenariot. Då skattebaserna växer med BNP-utvecklingen är effekten av den lägre sysselsättningen på skatteinkomsterna i relation till BNP liten.

Offentlig konsumtion blir knappt 1 procentenhet högre, som andel av BNP, 2040 jämfört med huvudscenariot (se diagram 28). Detta förklaras främst av högre kostnader för vård och omsorg som följer av sämre hälsa bland äldre, men också av att produktionen är lägre i det här scenariot.

Skillnaden mellan detta scenario och huvudscenariot ger en uppfattning om effekterna på de offentliga finanserna av förbättrad hälsa bland äldre och ett längre arbetsliv. I huvudscenariot lämnar befolkningen i genomsnitt arbetskraften 1,5 år senare 2040 än i dag samtidigt som förbättrad hälsa bland äldre förskjuter behovet av ålderstypiska välfärdstjänster 1,5 år. År 2100 uppgår den så kallade "beteendeförnyringen" i huvudscenariot till fem år. Skillnaden i offentlig konsumtion är då nästan 5 procent av BNP mellan alternativscenariot och huvudscenariot. Något förenklat kan man säga att varje år av "beteendeförnyring" vad gäller behovet av välfärdstjänster och utträdet från arbetskraften innebär 1 procentenhet lägre offentlig konsumtion som andel av BNP.

### 6.2 Minskad personaltäthet

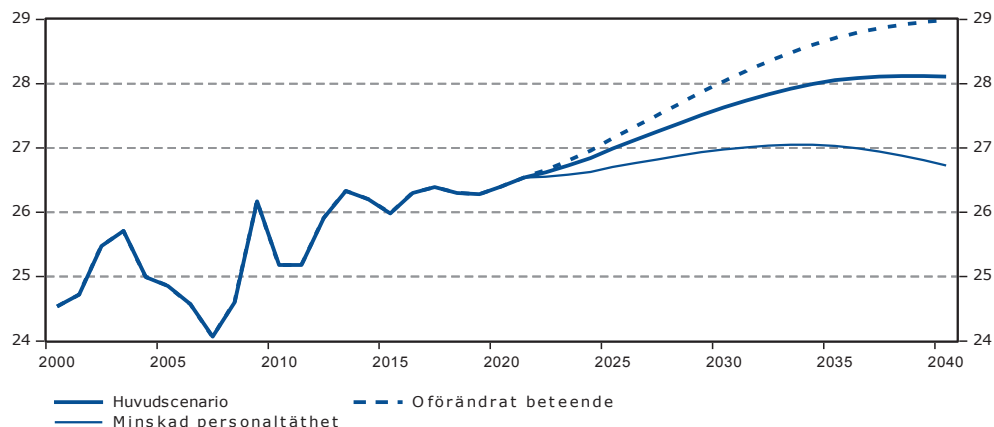
I detta scenario får brukarna av välfärdstjänster inte längre ta del av hela den standardökning som uppkommer i huvudscenariot vid oförändrad personaltäthet. Standardökningen begränsas nu till 0,3 procent per år, vilket är hälften så mycket som i huvudscenariot (se avsnitt 3.4). Några indirekta effekter av den avtagande personaltätheten på övriga ekonomin beaktas inte, varför inkomsterna i stort sett är oförändrade fram till 2040.

Den förändrade personaltätheten leder till att offentlig konsumtion som andel av BNP bara ökar med 0,5 procentenheter fram till 2040, och därmed är ca 1,4 procentenheter

lägre än i huvudscenariot (se diagram 28). Detta förklaras enbart av volymminskningar i välfärdstjänsterna då BNP är oförändrad jämfört med huvudscenariot. Dessa volymminskningar minskar behovet av investeringar i kommunerna som därmed också är något lägre än i huvudscenariot.

**Diagram 28 Offentlig konsumtion**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### 6.3 Hållbarheten i alternativscenarierna

I huvudscenariot försvagas det finansiella sparandet när ränteutgifterna successivt stiger och bruttoskulden ökar. I alternativscenariot med oförändrat beteende förstärks dessa effekter ytterligare, främst till följd av en högre offentlig konsumtion. Precis som i huvudscenariot övergår det finansiella sparandet runt 2025 från positivt till negativt och 2040 är det  $-2$  procent av BNP (se tabell 4). Därmed ökar bruttoskulden successivt från och med 2025 till drygt 50 procent av BNP 2040. Nettoförmögenheten faller snabbare än i huvudscenariot och är nära noll 2040. Därmed uppfylls inte kriterierna för hållbarhet fram till 2040 i detta scenario (se avsnitt 2.3).

I scenariot med minskad personaltäthet blir det finansiella sparandet aldrig negativt och de primära utgifterna faller som andel av BNP. Därmed faller bruttoskulden under 30 procent av BNP 2040 och det finansiella sparandet är nästan 2 procent av BNP 2040. Med denna långsammare ökning i de offentliga välfärdsutgifterna är nettoförmögenheten nästan oförändrad på dagens nivå fram till 2030 och sedan ökar den något. Det innebär att det finns utrymme att sänka skatter eller höja utgifter i detta scenario.

Tabell 4 visar hur skattekvoten behöver justeras för att det finansiella sparandet ska vara i balans från och med 2018 i de olika scenarierna. I scenariot med oförändrat beteende krävs att skattekvoten successivt höjs till 45,4 procent 2040, vilket är 1 procentenhet högre än huvudscenariot. Vinsten av ungefär 1,5 års ”beteendeförnyring” vad gäller behovet av välfärdstjänster och utträdet från arbetskraften består med andra ord av 1 procentenhet lägre skattekvot 2040. Alternativscenariot med minskad personaltäthet medger i stället successiva sänkningar av skatterna efter 2026 till en skattekvot på 43,0 procent 2040.

**Tabell 4 Offentliga finanser 2040**

Procent av BNP

	Huvudscenario	Oförändrat beteende	Minskad personaltäthet	2017
Primära inkomster	48,1	48,2	48,2	47,4
Primära utgifter	48,6	49,7	47,1	48,1
Finansiellt sparande	-0,5	-2,1	1,7	0,2
Finansiell nettoförmögenhet	13,9	0,8	29,8	20,5
Offentlig bruttoskuld	43,9	54,2	27,4	39,6
Justerad skattekvot för balans i finansiellt sparande	44,4	45,4	43,0	43,4

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Scenario utan standardhöjning i offentlig konsumtion**

Nedan redogörs översiktligt för ytterligare ett scenario för de offentliga finanserna, i vilket den offentliga konsumtionen ökar med det demografiskt betingade behovet, det vill säga det sker ingen standardhöjning. Syftet med detta scenario är bland annat att öka jämförbarheten med regeringens beräkningar av hållbarheten i de offentliga finanserna.

Regeringens beräkningar utgår i likhet med Konjunkturinstitutet från ett oförändrat offentligt välfärdsåtagande, men regeringen definierar åtagandet annorlunda vad gäller offentlig konsumtion.<sup>41</sup> Däremot använder Konjunkturinstitutet och regeringen samma definition av oförändrat välfärdsåtagande i fråga om transfereringarna (oförändrad ersättningsgrad).

För att förstå innebörden av scenariot utan standardhöjning i välfärdstjänsterna, och vari skillnaderna i förhållande till regeringen består, inleds fördjupningen med en beskrivning av hur regeringen respektive Konjunkturinstitutet definierar begreppet oförändrat välfärdsåtagande när det gäller välfärdstjänster. Därefter redovisas kortfattat vad detta scenario innebär för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, givet i övrigt samma antagande om ekonomin som i huvudscenariot. I likhet med i huvudscenariot antas alltså att äldre successivt blir friskare så att deras behov av vård och omsorg minskar över tiden.

**Oförändrat välfärdsåtagande enligt regeringen och Konjunkturinstitutet**

I regeringens beräkningar definieras oförändrat offentligt välfärdsåtagande som att standarden per brukare är oförändrad uttryckt som resursinsats. Det kan uttryckas som att en 90-åring i framtiden får lika många timmar äldreomsorg som en 90-åring i dag och att personalen har tillgång till samma mängd kapitalvaror och andra insatsvaror som i dag. Eftersom priserna på kapitalvaror och andra insatsvaror normalt ökar långsammare än lönerna, sjunker kostnadsandelarna för kapitalvaror och andra insatsvaror över tiden.<sup>42</sup>

Regeringens definition av oförändrat välfärdsåtagande innefattar alltså ingen standardhöjning i välfärdstjänsterna. Regeringen motiverar sitt antagande med att

<sup>41</sup> Se kapitel "Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet" i Regeringen (2016).

<sup>42</sup> Samma storlek på konsumtionsutgifterna skulle kunna uppnås genom att mer kapitalvaror och andra insatsvaror används i produktionen samtidigt som lönekostnaderna hålls nere genom personalminskningar så att kostnadsandelarna hålls konstanta. Det är en sådan simulering som ligger till grund för det beräknade alternativscenariot i denna fördjupning.

om medborgarna i framtiden vill ha en högre standard på de skattefinansierade välfärdstjänsterna bör det inte innebära ett högre offentligt sparande i dag. Framtida generationer måste själva väga nyttan av en högre standard på välfärdstjänsterna mot nyttan av mer fritid och komma fram till en rimlig balans mellan arbete och skatter å ena sidan och fritid och offentlig servicenivå å andra sidan.

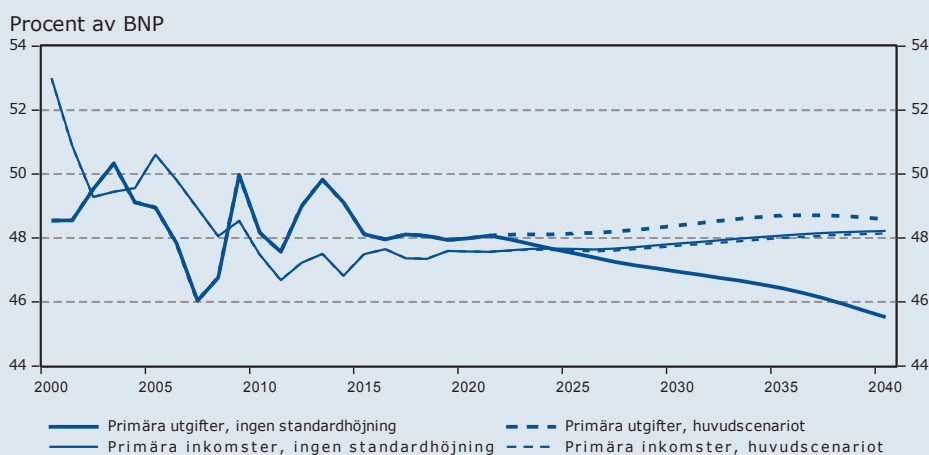
Konjunkturinstitutets definierar ett oförändrat offentligt välfärdsåtagande så som bibehållen personaltäthet plus en viss standardhöjning per brukare. Kostnadsandelarna för löner och kapitalvaror samt andra insatsvaror antas vara konstanta över tiden. Detta ligger väl i linje med den historiska utvecklingen. Eftersom priserna på kapitalvaror och andra insatsvaror normalt ökar långsammare än lönerna, innebär detta att volymen kapitalvaror och andra insatsvaror per arbetstimme ökar över tiden (se kapitel 3.4). Det kan uttryckas som att en 90-åring i framtiden får lika många timmar äldreomsorg som en 90-åring får i dag, men framtidens 90-åring kan även dra nytta av mer och/eller bättre kapitalvaror och andra insatsvaror. Det offentliga välfärdsåtagandet medger på så vis att standarden i välfärdstjänsterna ökar över tiden.<sup>43</sup>

#### Ingen standardhöjning i offentlig konsumtion ökar nettoförmögenheten

Den största skillnaden mellan huvudscenariot och scenariot utan standardhöjning i välfärdstjänsterna är att utgifterna för offentlig konsumtion som andel av BNP faller något, från 26 procent 2026 till 25 procent 2040.<sup>44</sup> Det kan jämföras med en ökning till 28 procent 2040 i huvudscenariot. Detta scenario går alltså ett steg längre från huvudscenariot än vad alternativscenariot med minskad personaltäthet gör.

I diagram 29 visas primära utgifter respektive primära inkomster i detta scenario respektive i huvudscenariot. Som framgår utvecklas primära inkomster i stort sett lika. Skillnaderna uppkommer i de primära utgifterna, vilket helt och hållet beror på skillnaden i offentlig konsumtion.

**Diagram 29 Primära inkomster och utgifter**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

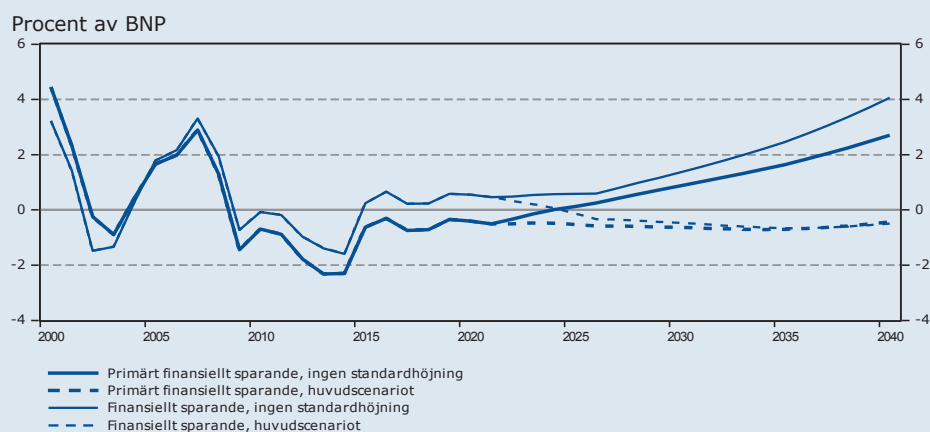
<sup>43</sup> Det antagande om "beteendeförnyring" som ingår i huvudscenariot i denna rapport innebär, utöver ovanstående, att 2100 får en 95-åring lika många timmar äldreomsorg som en 90-åring idag.

<sup>44</sup> Antalet arbetade timmar i ekonomin är inte mindre i detta scenario jämfört med i huvudscenariot eftersom de som inte jobbar i offentlig sektor antas jobba i privat sektor i stället.

Det finansiella sparandet förstärks och blir drygt 4 procent av BNP 2040 (se diagram 30). Nettoförmögenheten stabiliseras till en början på dagens nivå om 20 procent av BNP. Men efter 2030 ökar den och når 47 procent av BNP 2040. Bruttoskuden faller som andel av BNP och blir endast 10 procent av BNP 2040 (se diagram 31).

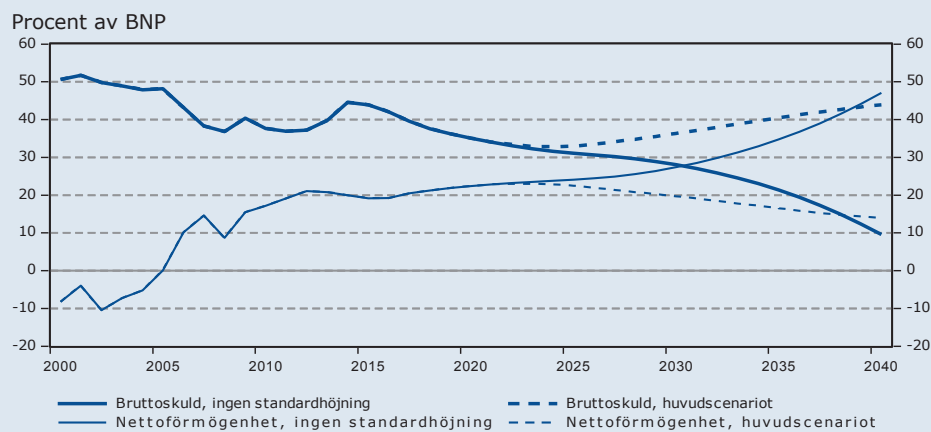
Detta scenario uppfyller således hållbarhetskriteriet att nettoförmögenheten inte faller som andel av BNP. Tvärtom stiger nettoförmögenheten som andel av BNP.

**Diagram 30 Primärt finansiellt sparande och finansiellt sparande**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 31 Bruttoskuld och nettoförmögenhet**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 7 Offentliga finanser till 2100

I detta kapitel analyseras hållbarheten i de offentliga finanserna på riktigt lång sikt. Både utvecklingen enligt rapportens huvudscenario och de två alternativscenarierna studeras. I teoretisk mening är det möjligt att analysera hållbarheten i de offentliga finanserna på oändlig tidshorisont. I praktiken görs dock ett förenklat antagande om att läget i de offentliga finanserna ”fryses” efter ett visst slutår. Bortom detta slutår antas det primära sparandet i offentlig sektor vara konstant som andel av BNP på slutårets nivå. I följande analys har år 2100 satts som slutår. Detta gör det möjligt att nyttja informationen i SCB:s befolkningsprognos fullt ut.

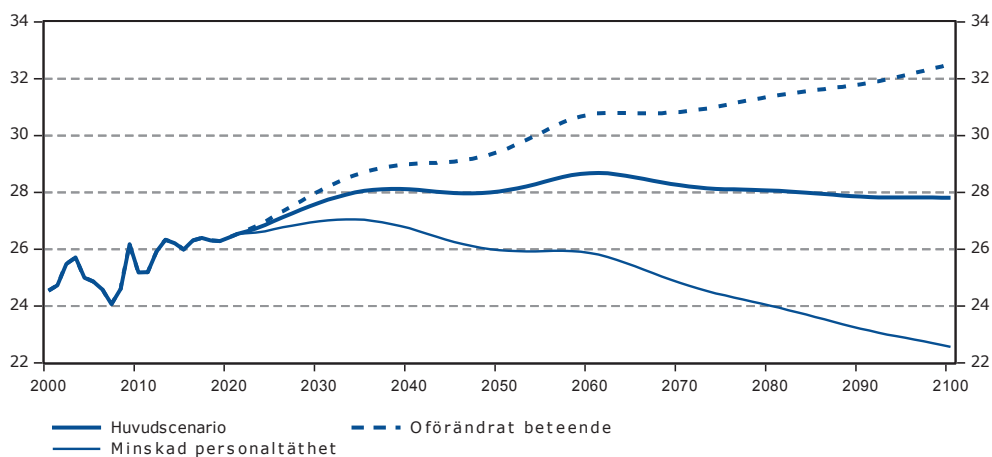
### 7.1 Primära utgifter och inkomster i tre scenarier

#### FÖRBÄTTRAD HÄLSA FÅR STÖRRE GENOMSLAG MED TIDEN

Bortom 2040 avstannar i stort sett ökningen i offentlig konsumtion som andel av BNP i huvudscenariot. År 2100 utgör den knappt 28 procent (se diagram 32). I alternativscenariot med oförändrat beteende fortsätter i stället offentlig konsumtion att öka under hela framskrivningsperioden och uppgår till nästan 33 procent av BNP år 2100.

**Diagram 32 Offentlig konsumtion**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen i alternativscenariot med oförändrat beteende har ett nära samband med den demografiska försörjningskvoten (se diagram 2). I tider av tilltagande försörjningskvot ökar offentlig konsumtion som andel av BNP medan den minskar då försörjningskvoten avtar. Sambandet mellan försörjningskvot och offentlig konsumtion finns även i huvudscenariot, men sambandet försvagas över tiden. Trots ökningen av försörjningskvoten från 2080 och framåt sker ingen ökning i offentlig konsumtion som andel av BNP i huvudscenariot. Detta beror på att antagandet om beteendeförnyring får större genomslagskraft med tiden. År 2100 innebär ”behovsförnyringen” vad gäller välfärdstjänster att en 80-åring då är i behov av lika mycket välfärdstjänster som dagens 75-åring. Detta reducerar tillväxttakten i offentlig konsumtion. Samtidigt innebär beteendeförnyringen på arbetsmark-



naden i huvudscenariot att utträdesåldern har ökat med fyra år jämfört med i dag. Detta ökar BNP, vilket ytterligare håller tillbaka ökningen i kvoten mellan offentlig konsumtion och BNP.

I det andra alternativscenariot, med minskad personaltäthet, där produktivetsförbättringar delvis tas ut i besparingar på personal och insatsvaror, fortsätter offentlig konsumtion att falla efter 2040 och uppgår till endast 23 procent av BNP år 2100. Med 0,3 procent minskad personaltäthet per år har personaltätheten hunnit minska med 25 procent till år 2100 jämfört med i dag. Rimligheten i ett sådant scenario är svår att bedöma, eftersom det är så långt bort i tiden. Sannolikt kommer teknikutvecklingen att möjliggöra att rutinartat arbete i vård, skola, omsorg och allmän offentligt förvaltning i framtiden i viss mån kan tas över av datorer, robotar och andra hjälpmedel. Tjänster som utförs av offentlig sektor är dock personalintensiva eftersom en stor del av mervärdet i dessa tjänster finns inbäddade i själva mötet mellan tjänsteutövare och brukare.

### **PRIMÄRT SPARANDE I BALANS 2100 I HUVUDSCENARIOT**

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen i huvudscenariot innebär att de primära utgifterna i offentlig sektor totalt sett når sin topp omkring år 2060 och därefter faller till drygt 48 procent av BNP år 2100. De primära utgifterna, förutom offentlig konsumtion, är i stort sett konstanta som andel av BNP i framskrivningen bortom 2040.<sup>45</sup> I alternativscenariot med oförändrat beteende är utgiftskvoten i stället 54 procent år 2100, medan den bara blir 43 procent i alternativscenariot med minskad personaltäthet.

I huvudscenariot minskar därmed det primära underskottet gradvis från 2060 och fram till 2100, då det är marginellt positivt (se diagram 33). Det långvariga underskottet gör dock att den offentliga skulden fortsätter växa, vilket leder till stigande ränteutgifter och ett ännu större underskott i de offentliga finanserna när ränteutgifterna beaktas. Skulddynamiken som pågår fram till 2040 fortsätter med andra ord. År 2100 uppgår bruttoskulden till 64 procent av BNP och nettoförmögenheten, som i huvudscenariot blivit negativ i mitten av 2060-talet, uppgår till -9 procent av BNP.

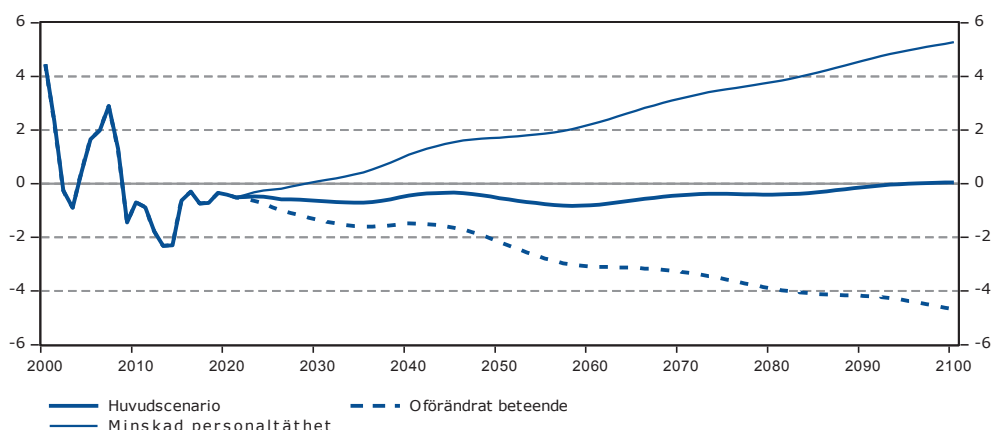
I båda alternativscenarierna fortsätter det primära sparandet att på lång sikt utvecklas på liknande sätt som fram till 2040. Primärt sparande försämras således gradvis vid oförändrat beteende och förbättras gradvis vid minskad personaltäthet. För utvecklingen av nettoförmögenheten, den offentliga bruttoskulden och andra centrala variabler hänvisas till appendix.

---

<sup>45</sup> I likhet med föregående års rapport är pensionssystemet överfinansierat efter 2040 vilket innebär att det ackumulerar mycket kapital. För att undvika en sådan orealistisk utveckling har en "gas" i pensionssystemet introducerats. Den ser till så att pensionssystemets nettoförmögenhet hålls konstant som andel av BNP efter 2040. För en närmare beskrivning av detta hänvisas till avsnittet "Ålderspensionssystemet överfinansierat på lång sikt" i Konjunkturinstitutet (2016a).

**Diagram 33 Primärt sparande i offentlig sektor vid oförändrade skatter**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### SKATTEKVOTEN DENSAMMA ÅR 2100 SOM 2040

I kapitel 4 noterades att skattekvoten i huvudscenariot skulle behöva höjas med i genomsnitt 0,4 procentenheter fram till 2040, till drygt 44 procent av BNP, för att finansiera ett bibehållet välfärdsåtagande och samtidigt hålla de offentliga finanserna i balans. Detta budskap förändras inte i någon större grad av att analysperioden förlängs till år 2100. Detta innebär i stort sett att om de offentliga finanserna är i balans 2040, kan oförändrade skatter finansiera ett bibehållet åtagande därefter.

I alternativscenariot med oförändrat beteende måste skatterna höjas ytterligare efter 2040 för att finansiera den fortsatta utgiftsökningen. År 2100 uppgår skattekvoten till 50 procent. Om däremot minskningen i personaltätheten i det andra alternativscenariot får råda ända till 2100 kan skattekvoten successivt sänkas till 39 procent.

## 7.2 Hållbarheten till 2100

Detta avsnitt belyser två indikatorer för att utvärdera hållbarheten på lång sikt: den så kallade S2-indikatorn och en indikator som här kallas S2+. S2-indikatorn används både av regeringen och av EU-kommissionen. S2+ är en vidareutveckling av Konjunkturinstitutet av S2-indikatorn som tar viss hänsyn till dynamiska effekter.<sup>46</sup>

### S2-INDIKATORN

S2-indikatorn anger storleken på den omedelbara och permanenta åtstramning i de offentliga finanserna (utgiftsminskning eller skattechöjning) som behövs för att uppnå långsiktig hållbarhet.<sup>47</sup> Med långsiktig hållbarhet avses att den intertemporal budgetrestriktionen ska uppfyllas. Den intertemporal budgetrestriktionen innebär att summan av de nuvärdesdiskonterade framtida offentliga inkomsterna och eventuell finansiell nettoförmögenhet ska kunna finansiera de nuvärdesdiskonterade framtida offent-

<sup>46</sup> I beräkningen av S2+ tas hänsyn till att hushållens finansiella förmögenhet antas bli lägre vid skattechöjningar. Detta leder till att skatteinkomsterna från kapitalinkomstbeskattning blir lägre. Effekter på arbetsutbudet tas inte hänsyn till i beräkningen av S2+.

<sup>47</sup> En närmare beskrivning av S2-indikatorn ges i "Offentliga finanser till 2100" i Konjunkturinstitutet (2016a).

liga utgifterna. S2-indikatorn anger omfattningen på den åtstramning som behövs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska uppfyllas. S2-indikatorn uttrycks i procent av BNP, så att ett indikatorvärde på till exempel 2 innebär att de offentliga finanserna behöver stramas åt med 2 procent av BNP (utgiftsminskningar eller skattehöjningar) omedelbart för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. S2-indikatorn kan även anta negativa värden, vilket innebär att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara trots vissa utgiftsökningar eller skattesänkningar. Givet den stora osäkerhet som den långa tidshorisonten innebär är det förstås olämpligt att göra skarpa tolkningar av S2-indikatorn vad gäller budgetutrymme alternativt åtstramningsbehov. Indikatorn är likväl ett användbart verktyg för att få en bild av hållbarheten i de offentliga finanserna i olika scenarier.

### OFFENTLIGA FINANSER LÅNGSIKTIGT HÅLLBARA I HUVUDSCENARIOT

Tabell 5 ger en översikt över S2-indikatorn i de tre scenarierna. I huvudscenariot är S2-indikatorn 0,0 vilket betyder att de offentliga finanserna kan anses långsiktigt hållbara utan att några åtstramningar vidtas. I scenariot som antar oförändrat beteende anger S2-indikatorn att det behövs en rejäl åtstramning för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. I scenariot med minskad personaltäthet visar indikatorn i stället att det finns ett stort budgetutrymme.

**Tabell 5 S2-indikatorn i olika scenarier**

	Huvud-scenario	Oförändrat beteende	Minskad personaltäthet
(1) Ränta på nettoskuld	0,0	-0,1	0,0
(2) Effekt av primära underskott -2100	0,1	0,5	-0,3
(3) Effekt av primära underskott 2101-	0,0	3,6	-4,5
S2 = (1) + (2) + (3)	0,0	4,0	-4,9
S2+	0,0	5,5	-6,6

Anm. S2+ är en justerad S2-indikator som tar hänsyn till vissa skattebaseffekter och anger den procentuella förstärkningen av det primära sparandet som krävs för att generera en S2-indikator som uppgår till noll med år 2100 som slutår för framskrivningen. Notera att avrundningar gör att tabellen inte summerar korrekt.

Källa: Konjunkturinstitutet.

S2-indikatorn kan delas in i tre deltermer. Den första termen (1) anger den ökning av det finansiella sparandet som behövs för att täcka utgifter för den offentliga nettoskulden som råder i början av framskrivningsperioden. Eftersom nettoskulden i nuläget är negativ (den finansiella nettoförmögenheten är positiv) och kapitalinkomsterna i offentlig sektor överstiger ränteutgifterna behöver inte sparandet förstärkas av denna anledning.

Den andra termen (2) består av den förstärkning av sparandet som behövs för att möta primära underskott under framskrivningsperioden till år 2100. Termen skiljer sig mellan respektive scenario beroende på hur de offentliga utgifterna utvecklas; ju större ökning av utgifterna desto större blir denna term. I huvudscenariot är termen 0,1 vilket innebär att de offentliga finanserna behöver stärkas med 0,1 procent av BNP för att täcka upp för de underskott som råder fram till 2100. Det primära underskott som behöver täckas upp härrör främst från perioden fram till 2040.

Den tredje termen (3) omfattar de underskott som antas råda efter framskrivningsperiodens slut. År 2101 och därefter antas det primära sparandet vara konstant för evigt,

på samma nivå som år 2100 i respektive scenario. För huvudscenariot är det primära sparandet, som tidigare nämnts, svagt positivt 2100. Det krävs således ingen åtstramning av de offentliga finanserna av den anledningen.

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

S2-indikatorn är en statisk och stiliserad beräkning som utgår från att skatthöjningar kan ske utan att detta påverkar skattebasernas storlek. Det finns dock anledning att tro att skattebaserna skulle förändras vid en kraftig skatthöjning, vilket innebär att skatterna behöver höjas ännu mer än den konstanta höjning som S2-indikatorn visar. Som komplement till den konventionella S2-indikatorn studeras här även en andra indikator som tar viss hänsyn till denna effekt. Då det i huvudscenariot inte krävs några skatthöjningar för att uppnå hållbarhet, S2-indikatorn är noll, uppstår inga dynamiska effekter. Det innebär att även S2+ i huvudscenariot är noll. I alternativscenariot oförändrat beteende förstärks behovet av åtstramningar då dynamiska effekter tas i beaktande.

#### **HÅLLBARHET ENLIGT S2 MEN LIKVÄL BEHOV AV SKATTEHÖJNINGAR?**

Långsiktig hållbarhet innebär, både i beräkningen av S2 och S2+, att den intertemporala budgetrestriktionen uppfylls. Detta villkor är mindre strikt än villkoret att nettoförmögenheten ska stabiliseras på en viss nivå, som utvärderades i kapitel 4. För att hålla det finansiella sparandet i balans varje år fram till 2100 behöver skattekvoten höjas med i genomsnitt 0,3 procentenheter i huvudscenariot, det vill säga något mindre än i kapitel 4 då utvärderingsperioden sträckte sig till 2040. Detta beror på att det primära finansiella sparandet förbättras närmare 2100. Att åtstramningsbehovet är mindre enligt S2 och S2+ beror på att det intertemporala budgetvillkoret är förenligt med avtagande nettoförmögenhet, så länge denna stabiliseras på lång sikt. I huvudscenariot faller nettoförmögenheten gradvis men stabiliserar sig fram mot 2100, om än på en negativ nivå.

#### **Låga reala räntor ger svagare offentliga finanser**

De senaste decennierna har präglats av sjunkande reala räntor, både i Sverige och globalt. I beräkningarna som används i denna rapport börjar räntorna stiga i år så att de i början av 2020-talet är 1,0 procent realt. Denna utveckling fortsätter sedan fram till 2027 då alla räntorna i ekonomin når det som antas vara jämviktsräntan; 2,5 procent realt. Då ekonomin i framskrivningarna inte utsätts för några störningar kommer räntorna att ligga kvar på denna nivå fram till 2100. I rapportens beräkningar följer aktieavkastningen räntenivån, vilket innebär att när räntan nått sin jämviktsnivå 2027 når aktieavkastningen samma nivå och förblir där.

I denna fördjupning görs en känslighetsberäkning av hur hållbarheten i de offentliga finanserna förändras om normaliseringen av räntorna dröjer. Beräkningarna är identiska med rapportens huvudscenario förutom att avkastningen på kapital skiljer sig. De reala räntorna antas från nuvarande låga nivå stiga till 1,0 procent 2030 och nå 2,5 procent först 2040. De låga räntorna spiller också över på låga avkastningar på aktier fram till 2040. Efter 2040 är räntorna och aktieavkastningarna på samma nivå som i huvudscenariot.

Det finns flera potentiella förklaringar till dagens låga räntor, såsom expansiv penningpolitik, åldrande befolkning och minskat kapitalbehov i kölvattnet av di-

gitaliseringen.<sup>48</sup> Många bedömare spår också att den globala produktivitetstillväxten blir lägre de kommande decennierna än vad den varit historiskt. Enligt makroekonomisk teori leder en lägre produktivitetstillväxt till lägre räntor.

I denna fördjupning görs ingen bedömning av anledningen till varför räntorna och aktieavkastningarna skulle kunna vara låga framöver. Av den anledningen är det bara räntorna som förändras medan offentlig konsumtion, investeringar och produktivitetstillväxt är oförändrade jämfört med huvudscenariot.

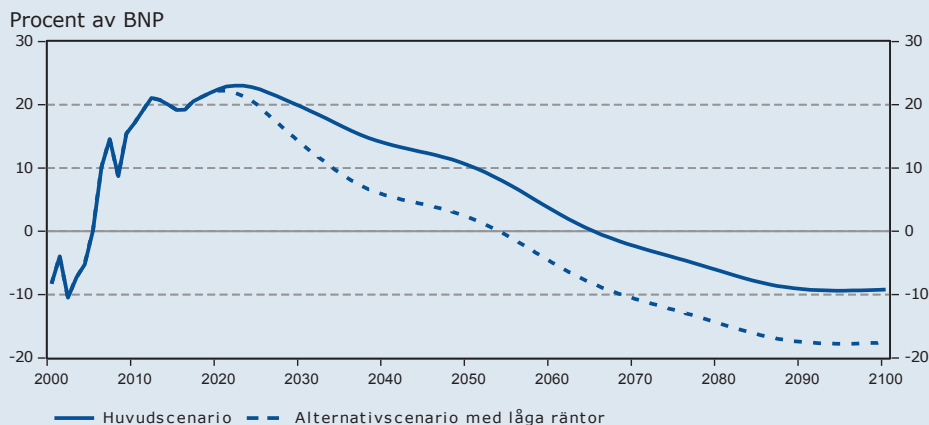
#### Offentlig sektors primära sparande och kapitalnetto sjunker

Det primära sparandet i offentlig sektor försämras då räntorna och avkastningarna är låga av två anledningar. För det första sjunker hushållens kapitalnetto, det vill säga kapitalinkomster minus kapitalutgifter, när räntor och aktieavkastningar är låga. Ett lägre kapitalnetto för hushållen resulterar i lägre kapitalinkomster till offentlig sektor och därmed försämras offentlig sektors primära sparande. I genomsnitt under perioden är skillnaden knappt 0,2 procent av BNP i lägre skatteintäkter.

För det andra har lägre räntor och avkastningar en effekt på offentlig sektors kapitalnetto. Offentlig sektor har i nuläget en nettoförmögenhet. Då räntor och avkastningar är låga innebär det att offentlig sektors kapitalnetto blir lägre. Lägre avkastningar och räntor i enlighet med ovan resulterar i att offentlig sektors kapitalnetto i genomsnitt 2020–2040 är drygt 0,2 procent av BNP lägre än i huvudscenariot.

Trots att skillnaden mellan räntorna minskar under 2030-talet kvarstår skillnaden i kapitalnettot. Det beror på att nettoförmögenheten skiljer sig åt. Som en följd av att både det primära sparandet och kapitalnettot blir lägre sjunker det finansiella sparandet så att den offentliga sektorns nettoförmögenhet blir lägre än i huvudscenariot (se diagram 34). En lägre nettoförmögenhet resulterar i sin tur i att kapitalnettot blir lägre trots att skillnaden i räntor försvunnit. Detta innebär således att efter 2040, då räntorna är identiska, kommer den lägre nettoförmögenheten att fortsätta generera ett lägre kapitalnetto. Effekten av en period med låga räntor och aktieavkastningar på offentlig sektors sparande kvarstår således även efter att en normalisering av räntan skett.

**Diagram 34 Offentlig sektors finansiella nettoförmögenhet vid låga räntor**



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>48</sup> För en sammanfattande diskussion om varför räntor är låga och kan förväntas vara låga framöver hänvisas till Obstfeld m.fl. (2015) och Sveriges Riksbank (2017).

### **Lägre räntor ger förbättrat kapitalnetto om offentlig sektor är nettoskuldsatt**

I huvudscenariot övergår nettoförmögenheten till en nettoskuld i mitten av 2060-talet och med lägre räntor sker det drygt tio år tidigare. Om offentlig sektor i stället hade startat med en nettoskuld hade lägre räntor förbättrat kapitalnettot. I både huvudscenariot och dessa beräkningar med lägre ränta uppkommer nettoskulden först när räntorna och aktieavkastningarna normaliserats.

Om det vore så att offentlig sektor i utgångsläget hade haft en nettoskuld på 20 procent av BNP i stället för en motsvarande nettoförmögenhet skulle effekten av låga räntor och avkastningar blivit betydligt mindre jämfört med huvudscenariot. Det beror på att de minskade kapitalskatteinkomsterna från hushållen, som försämrar det primära sparandet, då hade vägts upp av det förbättrade kapitalnettot.

## Referenser

- En översyn av överskottsålet (2016), Betänkande av överskottsmålskommittén, SOU 2016:67.
- Kjellberg, A. (2017), Andel med tjänstepension – facklig organisationsgrad, arbetsgivarnas organisationsgrad, kollektivavtalens täckningsgrad mm, Sociologiska institutionen, Lunds universitet
- Konjunkturinstitutet (2015), ”Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna”, Specialstudie 43.
- Konjunkturinstitutet (2016a), ”Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 47.
- Konjunkturinstitutet (2016b), Konjunkturläget december 2016.
- Långtidsutredningen (2015), Huvudbetänkande, SOU 2015:104.
- Molander, P. (1999), ”Den åttafaldiga vägen – om motiv för offentligt åtagande”, SNS Förlag.
- Obstfeld, M. och L. Tesar (2015), ”The Decline in Long-Term Interest Rates”, Council of Economic Advisers.
- Pensionsmyndigheten (2016), ”Orange rapport”, Pensionssystemets årsredovisning 2015.
- Regeringen (2016), 2016 års ekonomiska vårproposition (2015/16:100), sid. 205-230.
- Sveriges Riksbank (2017), ”Reporäntan på lång sikt”, Penningpolitisk rapport februari.
- Åtgärder för ett längre arbetsliv (2013), Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen, SOU 2013:25.

## Appendix. Nyckelvariabler för tre scenarier

**Tabell 6 Huvudscenario**

Procent av BNP

	2017	2020	2030	2040	2070	2100
Primära utgifter	48,1	48,0	48,4	48,6	48,9	48,4
Offentlig konsumtion	26,4	26,4	27,6	28,1	28,2	27,8
Investeringar	4,4	4,4	4,5	4,6	4,6	4,5
Inkomstpensioner	6,4	6,4	5,7	5,6	5,9	6,0
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,7	6,5	6,3	6,1	5,9	5,9
<b>Vid oförändrade skatter</b>						
Primära inkomster	47,4	47,6	47,7	48,1	48,4	48,4
varav skatter och avgifter	43,4	43,7	43,8	44,1	44,4	44,4
Primärt finansiellt sparande	-0,7	-0,4	-0,6	-0,4	-0,4	0,0
Kapitalinkomster, netto	1,0	1,0	0,2	-0,1	-0,7	-0,9
Finansiellt sparande	0,2	0,6	-0,5	-0,5	-1,1	-0,9
Finansiell nettoförmögenhet	20,5	22,4	19,7	13,9	-2,4	-9,2
Offentlig bruttoskuld	39,6	35,1	36,3	43,9	59,3	63,9
<b>Vid justerade skatter</b>						
Primära inkomster	47,4	47,0	48,2	48,4	48,7	48,2
varav skatter och avgifter	43,4	43,2	44,3	44,4	44,7	44,2
Primärt finansiellt sparande	-0,7	-0,9	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	0,2	0,2	0,2	0,1
Finansiellt sparande	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finansiell nettoförmögenhet	20,5	21,1	20,0	19,1	16,8	14,8
Offentlig bruttoskuld	39,6	36,4	35,9	38,7	40,2	40,0

Källa: Konjunkturinstitutet.



**Tabell 7 Alternativscenariot oförändrat beteende**

Procent av BNP

	2017	2020	2030	2040	2070	2100
Primära utgifter	48,1	48,0	49,2	49,7	52,0	54,0
Offentlig konsumtion	26,4	26,4	28,0	29,0	30,8	32,5
Investeringar	4,4	4,4	4,6	4,7	4,9	5,1
Inkomstpensioner	6,4	6,4	6,0	5,6	6,0	6,1
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,7	6,5	6,4	6,2	6,1	6,2
<b>Vid oförändrade skatter</b>						
Primära inkomster	47,4	47,6	47,9	48,2	48,7	49,3
varav skatter och avgifter	43,4	43,7	43,9	44,1	44,4	44,9
Primärt finansiellt sparande	-0,7	-0,4	-1,4	-1,5	-3,3	-4,7
Kapitalinkomster, netto	1,0	1,0	0,0	-0,6	-4,1	-10,2
Finansiellt sparande	0,2	0,5	-1,3	-2,1	-7,4	-14,9
Finansiell nettoförmögenhet	20,5	22,4	15,9	0,8	-80,9	-221,5
Offentlig bruttoskuld	39,6	35,1	38,4	54,2	135,8	275,3
<b>Vid justerade skatter</b>						
Primära inkomster	47,4	47,1	49,0	49,5	51,8	53,9
varav skatter och avgifter	43,4	43,2	45,0	45,4	47,6	49,5

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

Källa: Konjunkturinstitutet.

**Tabell 8 Alternativscenariot minskad personaltätet**

Procent av BNP

	2017	2020	2030	2040	2070	2100
Primära utgifter	48,1	48,0	47,7	47,1	45,2	42,7
Offentlig konsumtion	26,4	26,4	27,0	26,7	24,8	22,6
Investeringar	4,4	4,4	4,5	4,5	4,3	4,1
Inkomstpensioner	6,4	6,4	5,7	5,6	5,9	6,0
Sociala transferingar (exkl pensioner)	6,7	6,5	6,3	6,1	5,9	5,9
<b>Vid oförändrade skatter</b>						
Primära inkomster	47,4	47,6	47,8	48,2	48,3	47,9
varav skatter och avgifter	43,4	43,7	43,9	44,2	44,5	44,2
Primärt finansiellt sparande	-0,7	-0,4	0,1	1,1	3,2	5,3
Kapitalinkomster, netto	1,0	1,0	0,3	0,6	3,8	10,3
Finansiellt sparande	0,2	0,6	0,4	1,7	7,0	15,6
Finansiell nettoförmögenhet	20,5	22,4	23,3	29,8	99,9	247,4
Offentlig bruttoskuld	39,6	35,1	32,4	27,4	-44,5	-194,9
<b>Vid justerade skatter</b>						
Primära inkomster	47,4	47,0	47,5	46,9	45,0	42,5
varav skatter och avgifter	43,4	43,2	43,6	43,0	41,1	38,7

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

Källa: Konjunkturinstitutet.

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

ISSN 1650-996X