

# Specialstudier

Nr 43. Mars 2015



Den långsiktiga hållbarheten  
i de offentliga finanserna







Den långsiktiga hållbarheten  
i 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 fjärde rapport om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Fjolårets rapport hade titeln ”Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande” (Specialstudie 39). Rapporterna från 2013 och 2012 är publicerade som Fördjupnings-PM nummer 20 respektive 18.

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

Stockholm den 25 mars 2015.

Mats Dillén  
Generaldirektör



# Innehåll

Sammanfattning.....	8
1 Inledning.....	11
2 Demografi och makroekonomisk utveckling .....	13
Demografisk utveckling.....	13
Utvecklingen på arbetsmarknaden .....	15
Makroekonomisk utveckling.....	18
3 Offentliga utgifter.....	23
Offentlig konsumtion.....	24
Pensioner och andra sociala transfereringar .....	29
4 De offentliga finanserna i basscenariot.....	32
5 Alternativscenarier.....	39
Alternativscenario I: Senarelagt utträde från arbetsmarknaden .....	41
Alternativscenario II: Avtagande behov av välfärdstjänster .....	46
Alternativscenario III: Förnygrat arbetsmarknadsbeteende kombinerat med avtagande behov av välfärdstjänster .....	49
S2-indikatorn: översikt och jämförelse med andra bedömningar .....	53
6 Slutsatser .....	56
Appendix 1. Alternativscenario med oförändrade regler till 2019.....	57
Appendix 2. Utökad beskrivning av vissa modellantaganden .....	59

# Sammanfattning

Ett av Konjunkturinstitutets återkommande uppdrag är att utvärdera den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna råder om de offentliga inkomsterna och utgifterna över tiden är balanserade på ett sätt att de inte ger upphov till långvariga strukturella underskott. Att utvärdera den långsiktiga hållbarheten består av att göra långsiktiga framskrivningar av offentliga inkomster och utgifter vid oförändrad politik. Framskrivningarna baseras på långsiktiga prognoser om befolkningens utveckling och förenklade antaganden om ekonomins utveckling på lång sikt. Syftet är inte att göra en långsiktig prognos för de offentliga finanserna, utan att studera scenarier för att på ett tidigt stadium hitta eventuella risker för att obalanser håller på att byggas upp vid nuvarande politik.

## **VÄLFÄRDSTJÄNSTER VÄXANDE ANDEL AV BNP NÄR ANDELEN ÄLDRE ÖKAR**

Sedan några år tillbaka har den demografiska försörjningskvoten börjat öka, vilket delvis sammanfaller med att den stora gruppen individer födda på 1940-talet har uppnått pensionsålder. Försörjningskvoten kommer att fortsätta öka till mitten av 2030-talet, i takt med att andelen äldre i befolkningen stiger. Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer ytterligare en ökning av försörjningskvoten under den senare halvan av 2000-talet, om än av mindre omfattning. En bidragande orsak till att andelen äldre förväntas öka är att medellivslängden förväntas fortsätta stiga. Den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring är idag ca 20 år; 2050 förväntas den vara nästan 24 år och år 2100 hela 27 år.

Hög och tilltagande medellivslängd är förstas på flera sätt ett sundhetstecken vad gäller både folkhälsa och samhällsutveckling i ett bredare perspektiv. I den mån ökad medellivslängd leder till en tilltagande försörjningskvot innebär den också vägval för politiska beslutsfattare. Om behovet av vård och äldreomsorg i olika åldrar är detsamma i framtiden som idag, kommer ökad medellivslängd innebära en kraftig ökning av behovet av välfärdstjänster. Om dessutom pensionsåldern förblir densamma som idag, behöver detta stigande behov av välfärdstjänster finansieras av en krympande andel yrkesverksamma i befolkningen. Det skulle betyda att välfärdsåtagandet behöver krympas eller skatterna höjas. Att behålla dagens välfärdsåtagande med oförändrade skatter förutsätter både ett förlängt arbetsliv och förändrade behovsmönster för välfärdstjänster.

## **ALTERNATIVA SCENARIER BELYSER VIKTEN AV FÖRBÄTTRAD HÄLSA**

I rapporten studeras fyra scenarier. I basscenariot antas pensionsåldern vara densamma som idag, samtidigt som behovet av välfärdstjänster i varje åldersgrupp förblir oförändrat på dagens nivå. Scenariot är pessimistiskt i bemärkelsen att den ökade medellivslängden varken förmår individer att jobba högre upp i åldrarna eller minska sitt behov av äldreomsorg vid en given ålder. Scenariot innebär således att individens liv i huvudsak förlängs med ”skröpliga” år. Nuvarande regelverk är på lång sikt inte hållbart i ett sådant scenario. Offentlig konsumtion som andel av BNP skulle, med bibehållen personaltäthet i välfärdstjänsterna, öka från dagens 27 procent till ca 33 procent år 2099. Med oförändrade skatter skulle det uppstå skenande underskott i de offentliga finanserna i takt med att utgiftskvoten stiger.

Det finns dock anledning att tro att ökningen i medellivslängden bidrar till fler friska levnadsår. I det första alternativscenariot antas utträdet från arbetsmarknaden senare-



läggas med två tredjedelar av ökningen i den förväntade medellivslängden. Det innebär att år 2099, när den återstående medellivslängden för en 65-åring förväntas vara nästan sju år högre än idag, har den genomsnittliga pensionsåldern ökat med ungefär fem år. Denna successiva höjning av pensionsåldern har påtagliga effekter på de offentliga finanserna på lång sikt. Att vi arbetar högre upp i åldrarna innebär ökat arbetsutbud och högre BNP per capita. Detta innebär bättre förutsättningar att finansiera ett givet välfärdsåtagande. Den ekonomiska försörjningskvoten, som anger hur många personer varje sysselsatt indirekt måste försörja utöver sig själv, stiger i detta scenario fram till mitten av 2030-talet. Därefter avtar den dock, i takt med att individer väljer att senarelägga sitt utträde från arbetsmarknaden. I basscenariot stiger denna kvot även efter 2030.

I det andra alternativscenariot antas den ökade medellivslängden gå hand i hand med avtagande behov av välfärdstjänster bland äldre. Antagandet innebär att en genomsnittlig 80-åring år 2099 har samma behov av vård och omsorg som dagens 75-åring. Antagandet innebär ingen försämring av standarden i välfärdstjänsterna för den som nyttjar dem, utan bara att behovet (nyttjandegraden) i respektive åldersgrupp faller över tiden. En sådan utveckling skulle bidra till väsentligt bättre offentliga finanser jämfört med om behovet är detsamma i framtiden som idag. I rapportens tredje alternativscenario kombineras antagandena om förlängt arbetsliv och minskat behov av välfärdstjänster. Då är offentlig konsumtion som andel av BNP knappt 2 procentenheter högre i 2099 jämfört med idag och betydligt lägre än i basscenariot.

#### **OFÖRÄNDRAD POLITIK RISKERAR FÖRDJUPA DAGENS STRUKTURELLA UNDERSKOTT**

I scenarierna ökar offentlig konsumtion i förhållande till BNP med 2,5–3,5 procentenheter till mitten av 2030-talet, vid bibehållet offentligt åtagande. En sådan utveckling i kombination med oförändrade skatter skulle fördjupa det underskott som råder i de offentliga finanserna redan idag. I det pessimistiska basscenariot förstoras det primära underskottet till drygt 3 procent av BNP 2030 och nästan 4 procent av BNP vid slutet av framskrivningsperioden. I scenariot med senarelagt utträde från arbetsmarknaden är utvecklingen något mer gynnsam, men även här ökar underskottet, givet utgiftstrycket de kommande två decennierna. Det är först vid minskat behov av välfärdstjänster som det offentliga sparandet på sikt stiger och närmar sig noll. Givet det strukturella underskottet som råder idag, krävs det likväl skattehöjningar eller ett minskat välfärdsåtagande för att få de offentliga finanserna i långsiktig balans.

#### **ANPASSAD FINANSPOLITIK I TAKT MED FÖRÄNDRADE DEMOGRAFISKA FÖRUTSÄTTNINGAR**

Inget av scenarierna i rapporten ger i strikt mening balanserade offentliga finanser på lång sikt. Även i det relativt optimistiska scenariot krävs det skattehöjningar eller utgiftsminskningar för att eliminera det strukturella underskottet som råder idag och som skulle fördjupas de närmaste två decennierna med bibehållet offentligt åtagande. Vilka åtgärder som krävs för att återställa långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna är delvis en fråga om i vilken grad dagens skattebetalare ska finansiera framtida generationers välfärdsbehov. Det kan förefalla främmande att anpassa finanspolitiken idag inför ett utgiftstryck som uppstår i en avlägsen framtid.

För att illustrera behovet av framtida skattehöjningar för att finansiera ett bibehållet offentligt åtagande görs flera beräkningsexempel i rapporten. I ett exempel justeras

skatterna på ett sätt att det finansiella sparandet i offentlig sektor är noll varje år i framskrivningen. I detta exempel krävs en omedelbar skattehöjning på 2 procent av BNP. I det optimistiska alternativscenariot III behöver skatterna därefter höjas successivt med knappt 2 procent av BNP till mitten av 2030-talet för att möta det stigande behovet av välfärdstjänster. Eftersom den ekonomiska försörjningskvoten sedan faller, kan skattetrycket därefter successivt lättas. I slutet av framskrivningen är skattekvoten drygt 43 procent i alternativscenariot III, bara marginellt högre än idag. I basscenariot skulle skatterna däremot fortsätta behöva höjas även efter 2030-talet. I slutet av framskrivningsperioden är skattekvoten nästan 50 procent, eller 7 procent av BNP högre än idag. I alternativscenariot I och II, där antagandena om förlängt arbetsliv och minskat behov av välfärdstjänster studeras ett i taget, är behovet av skattehöjningar för att behålla det offentliga åtagandet relativt litet efter 2030-talet.

# 1 Inledning

Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna innebär att det råder balans mellan framtida offentliga inkomster och utgifter, givet nuvarande utformning av finanspolitiken. Om finanspolitiken däremot utlovar ett större välfärdsåtagande än vad nuvarande skattesystem kan finansiera, kan den anses vara långsiktigt ohållbar.

I ett vidare perspektiv kan man argumentera för att långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna kräver mer än att utgifter och inkomster ska utvecklas på ett balanserat sätt. Sättet på vilket utgifterna och inkomsterna utvecklas måste dessutom uppfattas som rättvist och rimligt av väljarna så att det finns ett parlamentariskt stöd för den politik som är finansiellt hållbar. Det är till exempel rimligt att olika generationer bär sina egna kostnader och att det existerande regelverket och skattesystemet inte leder till betydande överföringar från en generation till en annan. Man kan med andra ord argumentera för att det, förutom finansiell hållbarhet, måste finnas en ”politisk hållbarhet” i nuvarande regelverk för att de offentliga finanserna ska anses långsiktigt hållbara. Analysen i denna rapport, liksom de flesta andra bedömningarna av offentliga finansers långsiktiga hållbarhet, utgår i huvudsak från den snävare definitionen som rör den finansiella hållbarheten. Bedömningar om skattesystemets rättvisa och välfärdsåtagandets rimlighet och tillräcklighet är subjektiva överväganden som ligger utanför denna analys. Diskussioner förs dock i rapporten om hur alternativa utvecklingsbanor för de offentliga finanserna kan betraktas ur dessa bredare perspektiv.

I rapporten görs framskrivningar av offentliga sektorns inkomster och utgifter till och med 2099. Rapporten är en scenarioanalys som försöker beskriva vad som skulle hända på lång sikt om skattesystemet förblev oförändrat enligt dagens utformning samtidigt som offentlig sektor förväntas leva upp till samma välfärdsåtagande som den har idag. Syftet med sådan scenarioanalys är att på ett tidigt stadium upptäcka obalanser som skulle kunna leda till en framtida kris i statsfinanserna. Framskrivningarna ska med andra ord inte ses som någon *prognos* över de offentliga finanserna faktiskt kommer att utvecklas fram till 2099.

Konjunkturinstitutet är inte ensamt om att göra bedömningar av de offentliga finansernas hållbarhet på längre sikt. Regeringen ger varje år sin syn på detta i den ekonomiska vårpropositionen. Europeiska kommissionen gör hållbarhetsbedömningar vart tredje år för varje EU-lands offentliga finanser. Även utanför EU, i de flesta OECD-länder, görs regelbundna motsvarande utvärderingar. Finanskrisen, som har inneburit stora budgetunderskott och snabbt växande offentliga skulder i flera länder, har gjort långsiktiga hållbarhetskalkyler för de offentliga finanserna till ett mer framträdande inslag i både det budgetpolitiska arbetet och i utvärderingen av finanspolitiken. I mitten av 1990-talet fanns bara en handfull OECD-länder som publicerade hållbarhetsbedömningar; år 2009 gjordes det i 27 av 30 medlemsländer.

För att kunna uttala sig om utvecklingen av de offentliga finanserna på lång sikt behövs ett scenario över hur ekonomin kommer att utvecklas. Hållbarheten i de offentliga finanserna kan sägas påverkas av allt som påverkar de offentliga inkomsterna och utgifterna vid givna regelverk. Dit hör bland annat demografi, produktivitetsutveckling, arbetsmarknadens funktionssätt, omvärldens efterfrågan på våra varor och hur behovet av välfärdstjänster utvecklas. Inte heller här är det frågan om att i alla avseenden skapa bästa prognos utan att skapa ett scenario som är realistiskt och grundat på rimliga och transparenta antaganden. Många antaganden om hur ekonomin som hel-

het kommer att utvecklas framöver är baserade på historiska observationer på ett sätt så att framtiden i många avseenden i genomsnitt förväntas likna den historiska utvecklingen. Detta gäller till exempel produktivitetens utvecklingen i ekonomin.

En av de mest centrala faktorerna i de långsiktiga framskrivningarna är den demografiska utvecklingen – befolkningens tillväxt och ålderssammansättning. Den demografiska utvecklingen påverkar hur arbetskraften utvecklas och hur behovet av välfärdstjänster i form av skola, sjukvård och äldreomsorg utvecklas. Den demografiska utvecklingen i rapporten baseras på SCB:s långsiktiga befolkningsprognos. Även denna prognos är förstås förknippad med stor grad av osäkerhet. Något som kan konstateras med viss grad av säkerhet är dock att antalet äldre i befolkningen kommer att öka snabbare än antalet unga. Detta innebär en tendens till att andelen sysselsatta i befolkningen som helhet kommer att minska samtidigt som andelen av befolkningen med relativt stora behov av välfärdstjänster kommer att öka. En av de mest centrala frågorna i analysen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna är därför om nuvarande regelverk för offentliga inkomster och utgifter är anpassade för den demografiska utvecklingen.

Basscenariot i rapporten, vilket inte ska ses som något huvudscenario, baseras på antaganden om konstant pensionsålder (och i övrigt oförändrat arbetsmarknadsbeteende hos individer) och konstant behov av välfärdstjänster i olika åldersgrupper framöver. Dessa något pessimistiska antaganden ger ett delvis dystert scenario för de offentliga finanserna. Med bibehållen personaltäthet i välfärdstjänsterna skulle de offentliga utgifterna öka med ungefär 5 procentenheter som andel av BNP till 2099. Eftersom det dessutom i utgångsläget råder ett underskott i de offentliga finanserna krävs skattehöjningar på över 5 procent av BNP för att skapa hållbara finanser.

Detta något dystra basscenario kontrasteras med alternativscenarier i vilka vi successivt antas ”föryngra” vårt beteende på arbetsmarknaden och därmed jobba längre upp i åldrarna i takt med att den förväntade medellivslängden stiger. I alternativscenarierna antas dessutom att behovet av välfärdstjänster bland äldre blir något lägre i framtiden jämfört med idag, för varje given åldersgrupp. Dessa alternativscenarier ger inte oväntat en ljusare bild av de offentliga finansernas utveckling. När antagandena i alternativscenarierna kombineras – så att vi jobbar längre upp i åldrarna och samtidigt minskar vårt behov av välfärdstjänster som äldre – kan nuvarande skattetryck i stort sett finansiera ett bibehållet offentligt åtagande.

Rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 inleder med en beskrivning av det makroekonomiska scenariot som ligger till grund för analysen. Demografins utveckling och effekter på arbetsmarknad diskuteras. Kapitel 3 analyserar sedan utvecklingen av de offentliga utgifterna i basscenariot, med fokus på hur befolkningssammansättningen kommer att påverka behovet av välfärdstjänster och därmed utvecklingen av offentlig konsumtion. Kapitel 4 studerar därefter hållbarheten i de offentliga finanserna i basscenariot och resonerar kring hur skatterna skulle behöva anpassas för att uppnå hållbarhet. Kapitel 5 behandlar de tre alternativscenarierna. Rapporten avslutas med slutsatser i kapitel 6. Rapporten består också av två kompletterade appendix, ett i vilket ett ytterligare alternativscenario studeras, med andra antaganden om den ekonomiska utvecklingen i närtid. Ett andra appendix ägnas åt en fördjupad beskrivning av de mest centrala modellantagandena.

## 2 Demografi och makroekonomisk utveckling

Den makroekonomiska utvecklingen är av stor betydelse för de offentliga finanserna. Inte minst utvecklingen på arbetsmarknaden, som på sikt påverkas starkt av demografin, är avgörande för hur stora skatteintäkterna blir. Demografin påverkar emellertid inte bara skatteintäkterna, utan även den offentliga sektorns utgifter. En större befolkning ger, allt annat lika, högre utgifter för välfärdstjänster och sociala transfereringar. Om befolkningsökningen är koncentrerad till äldre och yngre, som konsumerar mer välfärdstjänster än övriga grupper och är sysselsatta i mindre utsträckning, ökar det ytterligare pressen på de offentliga finanserna.

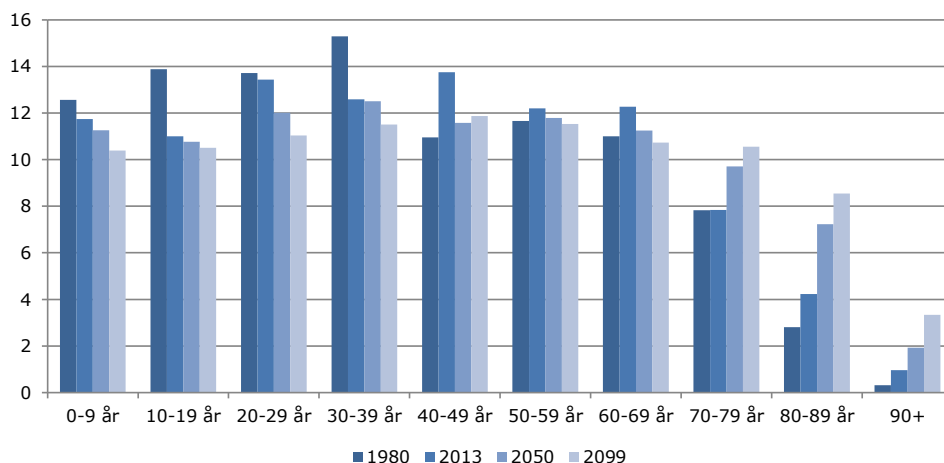
### Demografisk utveckling

#### FÖRSÖRJNINGSKVOTEN STIGER

Befolkningens sammansättning har förändrats påtagligt de senaste decennierna. På 1980-talet utgjorde personer under 40 år de största åldersgrupperna (se diagram 1). Dessa grupper har minskat som andel av befolkningen, inte minst barn och ungdomar under 20 år. I stället har andelen äldre ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta under större delar av 2000-talet, med en särskilt stark utveckling fram till 2050-talet med individer som når mycket hög ålder.

**Diagram 1 Befolkningens åldersfördelning**

Procent av hela befolkningen



Källa: SCB.

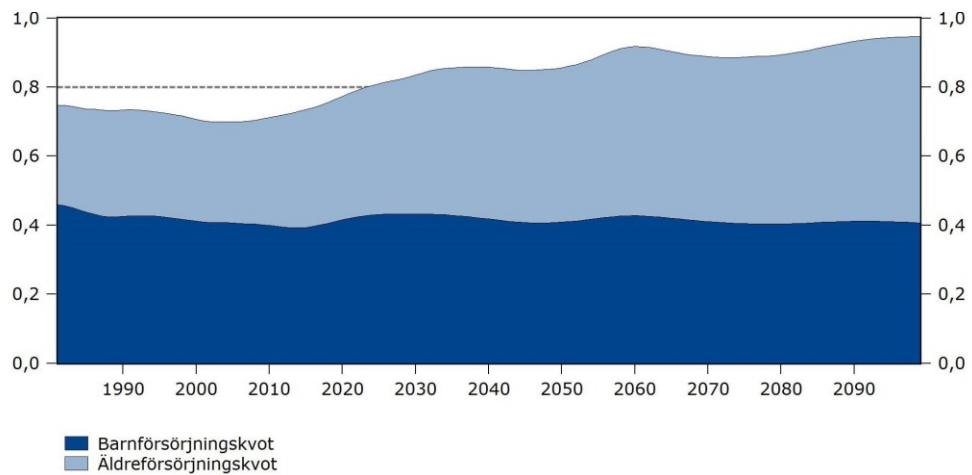
Befolkningen utanför arbetsför ålder i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, den demografiska försörjningskvoten, används ofta som ett sammanfattande mått på den demografiska utvecklingen. Den utgör ett grovt mått på hur många personer utanför arbetsför ålder som varje person i arbetsför ålder måste försörja utöver sig själv.<sup>1</sup> Försörjningskvoten föll något under 1980- och 1990-talet och låg sedan stilla kring

<sup>1</sup> Arbetsför ålder definieras här som 20-64 år, eftersom sysselsättningsgraden utanför denna åldersgrupp idag är relativt låg. I takt med att medellivslängden stiger framöver kan naturligtvis den övre gränsen i definitionen av arbetsför ålder justeras upp.

0,70 under 2000-talets inledande del. Sedan 2006 stiger emellertid försörjningskvoten och enligt SCB:s befolkningsprognos kommer denna utveckling att fortsätta de närmaste decennierna. Vid slutet av innevarande sekel förväntas försörjningskvoten närma sig 0,95, vilket innebär att det då är i stort sett lika många invånare utanför som i arbetsför ålder (se diagram 2).

### Diagram 2 Försörjningskvot

Befolkning utanför arbetsför ålder som andel av befolkningen i arbetsför ålder



Anm: 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).

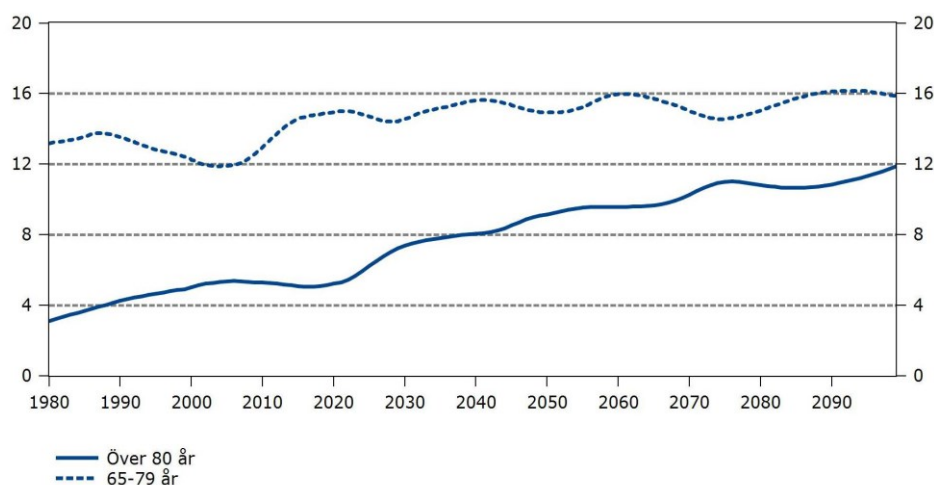
Källa: SCB.

Den stigande demografiska försörjningskvoten beror till största delen på att antalet äldre växer snabbt. Äldreförsörjningskvoten, det vill säga antalet över 65 år i förhållande till antalet som är 20–64 år, väntas öka från ca 0,35 för närvarande upp till nästan 0,55 år 2099. Barnförsörjningskvoten bidrar däremot inte till den sammantagna försörjningskvoten stiger. Antalet barn (0–19 år) förväntas enligt SCB:s befolkningsprognos ligga kvar på omkring 40 barn per 100 personer i arbetsför ålder.

Åldersgruppen 65–79 år har växt snabbt på senare år (se diagram 3). Denna grupp står för merparten av den ökade försörjningskvoten de senaste 10 åren. Andelen i befolkningen som är över 80 år har dock fallit något sedan 2005. Framöver är det framför allt denna grupp som ökar som andel av befolkningen. Fram till 2099 väntas befolkningen över 80 år att växa från ca 5 procent till 12 procent av den totala befolkningen medan andelen i gruppen 65–79 år endast ökar från 15 till 16 procent av befolkningen.

**Diagram 3 Befolkningsutveckling i olika åldersgrupper över 65 år**

Procent av befolkningen



Källa: SCB.

## Utvecklingen på arbetsmarknaden

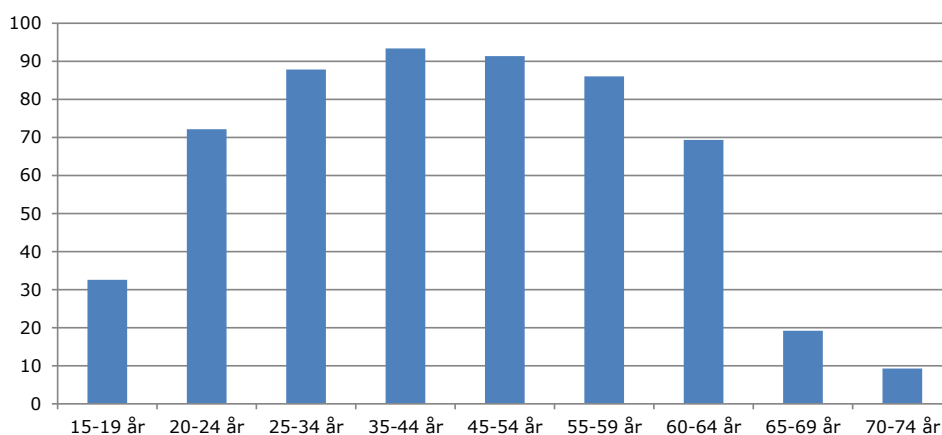
Utvecklingen av arbetskraften bestämmer, tillsammans med produktivitetsutvecklingen, till stor del hur ett lands samlade produktion (BNP) utvecklas i ett långsiktigt perspektiv. Arbetskraftens storlek, i sin tur, bestäms i första hand av hur befolkningen i arbetsför ålder utvecklas och benägenheten bland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

Sett till befolkningen i åldern 15–74 år finns en påtaglig variation i arbetskraftsdeltagandet. Bland personer i åldern 15–19 år arbetskraftsdeltagandet drygt 30 procent, eftersom den stora majoriteten går i skolan i denna ålder. I åldersgruppen 25–59 år är arbetskraftsdeltagandet ca 90 procent. I åldern 60–64 minskar deltagandet till ca 70 procent, för att sedan minska påtagligt vid 65 års ålder. För personer i åldern 65–69 år är arbetskraftsdeltagandet 20 procent och bland personer i åldern 70–74 år knappt 10 procent (se diagram 4).

De närmaste åren påverkas utvecklingen på arbetsmarknaden av konjunkturåterhämtningen och av de ekonomiskpolitiska reformer som vidtagits 2007–2014 vilka sammanlagt bedöms öka arbetskraftsdeltagandet. Detta innebär att såväl sysselsättningen som arbetskraften växer snabbare än vad som är demografiskt motiverat. För perioden 2020 och framåt antas arbetsmarknadsutvecklingen bestämmas helt och hållet av den demografiska utvecklingen. Den långsiktiga utvecklingen av arbetsmarknadsvariablerna beräknas med hjälp av Konjunkturinstitutets modell för långsiktiga framskrivningar på arbetsmarknaden (KAMEL). I modellen påverkas arbetsmarknadsvariablerna av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och födelseland. Olika grupper av befolkningen skiljer sig åt i olika avseenden, till exempel hur stor andel som deltar i arbetskraften, hur stor andel som är sysselsatta och hur hög medelarbetstiden är för de sysselsatta. I modellframskrivningen antas dessa skillnader mellan grupper bestå. Om till exempel en grupp med hög sysselsättningsgrad växer relativt andra grupper, påverkar detta den totala sysselsättningsgraden positivt.

#### Diagram 4 Arbetskraftsdeltagande per åldersgrupp (2013)

Procent av befolkningen i respektive åldersgrupp



Källa: SCB.

Denna framskrivningsmetod ger inte nödvändigtvis den mest sannolika utvecklingen. Bland annat stiger den genomsnittliga livslängden över tiden och det är därför troligt att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs, det vill säga att den faktiska pensionsåldern stiger. Utformningen av pensionssystemet och skattesystemet, samt en sannolikt successivt allt friskare befolkning i gruppen 65–74 år, talar för en sådan utveckling. Det finns därmed argument för att en renodlad demografisk framskrivning kan underskatta sysselsättningsgraden på lång sikt. I kapitel 5 analyseras därför alternativa scenarier som belyser konsekvenserna av en sådan utveckling för arbetsmarknaden och de offentliga finanserna. Man kan också tänka sig att efterfrågan på fritid ökar i takt med ökat ekonomiskt välstånd. 1900-talets starka välståndsökning sammanföll till exempel med en påtagligt minskad medelarbetstid, både i form av kortare arbetsveckor och i form av mer semester och annan ledighet. Detta skulle kunna innebära att en demografisk framskrivning överskattar sysselsättningen eller medelarbetstiden.

Den långsiktiga modellframskrivningen innebär att arbetskraftsdeltagandet fluktuerar mellan 70 och 72 procent fram till 2099 och att sysselsättningsgraden varierar mellan 66 och 68 procent för åldersgruppen 15–74 år (se diagram 5). Den svagt negativa trenden som råder från början av 2020-talet fram till slutet av 2030-talet i både arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad förklaras av att åldersgruppen med högst deltagande på arbetsmarknaden (25–59 år) då minskar som andel av den totala arbetsföra befolkningen. I takt med att denna åldersgrupp sedan ökar som andel av den arbetsföra befolkningen byter trenden riktning mot slutet av 2030-talet. Under 2020-talet faller arbetslösheten något av demografiska skäl, för att sedan ligga mellan 6,3 och 6,5 procent av arbetskraften följande decennier.

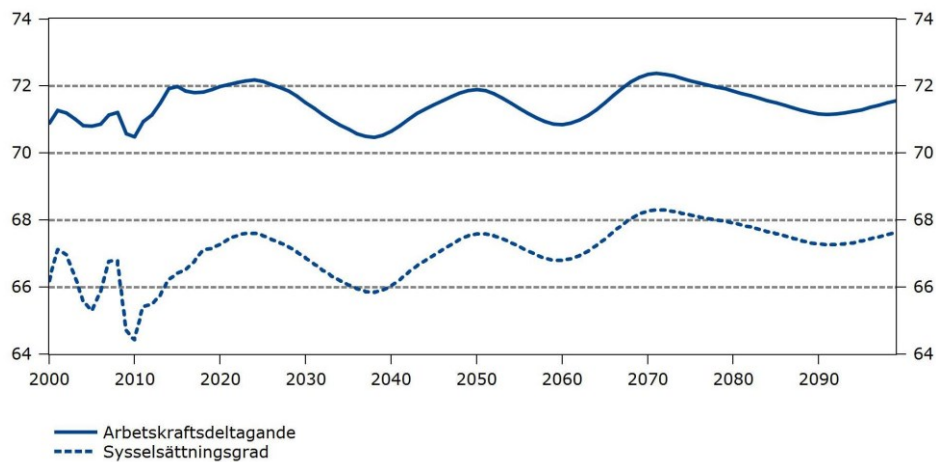
Den demografiska försörjningskvoten som presenterades i föregående avsnitt underskattar det försörjningsbeting som den förvärvsarbetande befolkningen står inför om sysselsättningsgraden är låg i vissa delar av den arbetsföra befolkningen. Den ekonomiska försörjningskvoten tar hänsyn till detta och definieras här som kvoten mellan antalet ekonomiskt inaktiva (det vill säga ej sysselsatta) i befolkningen och antalet sysselsatta. Den ekonomiska försörjningskvoten är nära 1 för närvarande vilket innebär att det finns ungefär lika många ekonomiskt inaktiva personer som sysselsatta. I framskrivningen rör sig den ekonomiska försörjningskvoten nästan parallellt med den demografiska försörjningskvoten och når 1,2 år 2099 (se diagram 6).



Antalet arbetade timmar växer i framskrivningen med 0,5 procent per år i genomsnitt 2013–2030. Detta är något mindre än befolkningsökningen på 0,7 procent under perioden. För perioden 2030–2099 fortsätter befolkningen att växa snabbare än antalet arbetade timmar, men skillnaden är mindre än under den tidigare perioden. Detta illustrerar den ur ett offentligfinansiellt perspektiv ogynnsamma demografiska utvecklingen. Under perioden 1980–2013 växte befolkningen och antalet arbetade timmar i genomsnitt lika snabbt.

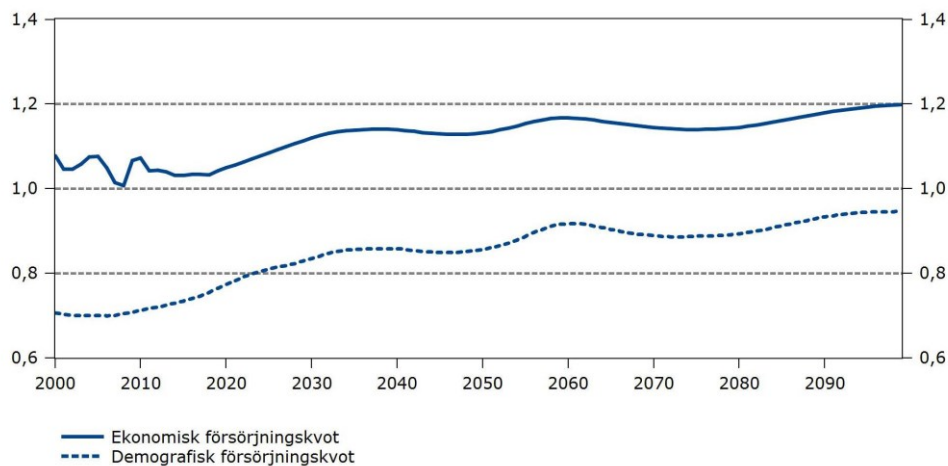
### Diagram 5 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen 15–74 år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Diagram 6 Ekonomisk och demografisk försörjningskvot



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

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Makroekonomisk utveckling<sup>2</sup>

Den makroekonomiska utvecklingen utgår från det scenario som presenterades i *Konjunkturläget*, december 2014. De närmaste åren återhämtar sig ekonomin successivt från den lågkonjunktur som för närvarande råder. Balanserat resursutnyttjande i ekonomin förväntas uppnås inom ett par år. Resursutnyttjandet blir därefter något högre än normalt under några år. År 2020 antas ekonomin åter ha nått normalt resursutnyttjande. Det långsiktiga makrosценariot därefter bygger på det förenklande antagandet att ekonomin förblir 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.

### PRODUKTIVITETSUTVECKLING OCH BNP-TILLVÄXT

Konjunkturinstitutets bedömning av den långsiktiga, eller potentiella, produktivitetstillväxten baseras på utvecklingen 1980–2013. Den årliga tillväxttakten i produktiviteten i ekonomin som helhet var då i genomsnitt 1,7 procent (se tabell 1). Denna historiska tillväxttakt antas råda även på lång sikt. Under perioden 2013–2030 blir dock den genomsnittliga produktivitetstillväxten något lägre. Detta speglar att de senaste årens långsamma utveckling av produktiviteten gradvis återgår till den historiskt genomsnittliga tillväxten. Från 2030 och framåt är produktivitetstillväxten 1,7 procent per år i genomsnitt. Tillsammans med en långsiktig tillväxt av arbetade timmar på i genomsnitt 0,2 procent per år innebär detta att BNP ökar med ungefär 2 procent per år i den långsiktiga framskrivningen.

Produktivitetstillväxten skiljer sig åt mellan olika branscher i makrosценariot. I exportproducerande branscher är den tekniska utvecklingen snabb och produktiviteten växer med över 3 procent per år, medan den vägda produktiviteten i branscher som producerar varor och tjänster för offentlig konsumtion bara antas öka 0,25 procent per år. Också detta är i paritet med den historiska utvecklingen. Den samlade ekonomins produktivitetstillväxt påverkas därmed av förändringar i sammansättningen av efterfrågan. Om efterfrågan i ekonomin riktas mot sektorer med hög produktivitetstillväxt växer BNP snabbare än om efterfrågan styrs mot sektorer med lägre produktivitetstillväxt.

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

Procentuell förändring, geometriska medelvärden för respektive period

	1981–2013	2013–2030	2030–2099
Befolkning	0,4	0,7	0,3
Arbetskraft	0,5	0,4	0,2
Sysselsättning	0,3	0,5	0,2
Arbetade timmar	0,4	0,5	0,2
Produktivitet	1,7	1,5	1,7
BNP (fasta priser)	2,1	2,0	2,0
BNP per capita (fasta priser)	1,6	1,3	1,7

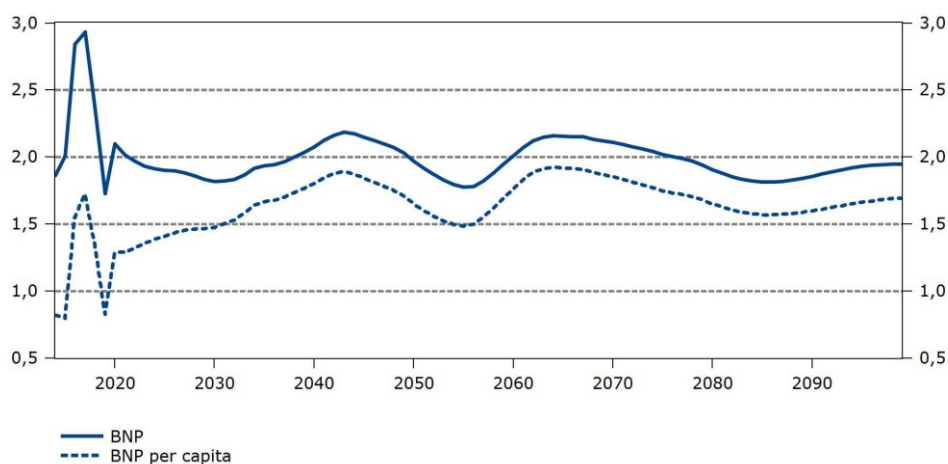
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>2</sup> Se appendix 2 för en utökad beskrivning av de antaganden som ligger till grund för makrosценariot i rapporten.

BNP-tillväxten varierar också något över tid till följd av den demografiska utvecklingen (se diagram 7). I perioder då arbetskraft, sysselsättning och arbetade timmar växer snabbare än i genomsnitt följer BNP-tillväxten med i motsvarande grad. Det innebär till exempel att BNP-tillväxten är något under 2,0 procent på 2030-talet då antalet arbetade timmar växer långsammare än genomsnittligt på grund av den demografiska utvecklingen. BNP per capita beror också starkt på demografin. I perioder då befolkningen växer snabbare än antalet arbetade timmar, vilket är fallet särskilt fram till 2030, blir tillväxten i BNP per capita långsammare än produktivitetens utvecklingen. När befolkningsökningen sedan växlar ner efter 2030 samtidigt som tillväxten i antalet arbetade timmar inte minskar lika mycket ökar tillväxten i BNP per capita till ungefär samma nivå som rådde 1980–2013.

**Diagram 7 BNP och BNP per capita**

Procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet.

### PRISUTVECKLING I LINJE MED INFLATIONSMÅLET PÅ SIKT

Riksbankens inflationsmål utgör det nominella ankaret i svensk ekonomi. På lång sikt antas inflationen mätt med ökningstakten i KPI vara 2 procent per år och övriga priser utvecklas på ett sätt som är förenligt med denna inflationstakt. De närmaste åren innebär dock lågkonjunkturen att inflationen understiger 2 procent. I takt med att konjunkturen stärks stiger inflationen. I samband med att BNP-gapet blir positivt 2018–2020 skjuter inflationen tillfälligt över inflationsmålet något.

Löneutvecklingen antas vara densamma i alla branscher. Skillnaden mellan löneutveckling och den branschvisa produktivitetens utvecklingen avspeglas fullt ut i prisutvecklingen (deflatorerna) för de olika komponenterna i försörjningsbalansen. I branscher med låg produktivitetens utveckling ökar priserna snabbare än i branscher med relativt hög produktivitetens utveckling. Detta möjliggör samma löneutveckling i alla branscher utan att arbetskostnadernas andel av förädlingsvärdet ändras.

Deflatorn för hushållens konsumtion ökar med ca 1,9 procent per år i den långsiktiga framskrivningen.<sup>3</sup> Investeringsvaror produceras i stor utsträckning i branscher med hög produktivitetstillväxt vilket medför att priset på investeringsvaror stiger långsammare än priset på konsumtionsvaror. Av samma skäl stiger också export- och importdeflatorn långsammare än deflatorn för hushållens konsumtion. Deflatorn för offentlig konsumtion följer i hög grad löneutvecklingen eftersom produktionen av de offentligt tillhandahållna tjänsterna är arbetsintensiv och produktivitetstillväxten lägre än i annan produktion. Priset på de förbruknings- och kapitalvaror som används i produktionen av offentlig konsumtion stiger dock långsammare än timlönen, vilket gör att deflatorn för offentlig konsumtion ökar något långsammare än timlönen. I den långsiktiga framskrivningen stiger deflatorn för offentlig konsumtion med 3,3 procent per år, vilket är ungefär samma utvecklingstakt som genomsnittet för perioden 1995–2013. BNP-deflatorn ökar med ca 2,1 procent per år 2020 och framåt, vilket ger en tillväxt av BNP i löpande pris på i genomsnitt 4 procent per år. Med denna BNP-deflator och produktivitetstillväxt i hela ekonomin motsvarande 1,8 procent per år (2020–2099) växer nominell produktivitet med 3,9 procent per år, vilket även utgör löneökningstakten i hela ekonomin. Denna ökningstakt är förenlig med inflationsmålet. Eftersom löneökningstakten motsvarar den nominella produktivitetstillväxten förblir lönesummans andel av BNP konstant.

#### **DEMOGRAFIN STYR FÖRSÖRJNINGSBALANSENS UTVECKLING**

Utvecklingen av posterna i försörjningsbalansen beror till stor del på den demografiska utvecklingen eftersom denna är betydelsefull för hushållens sparande och utvecklingen av offentlig konsumtion.

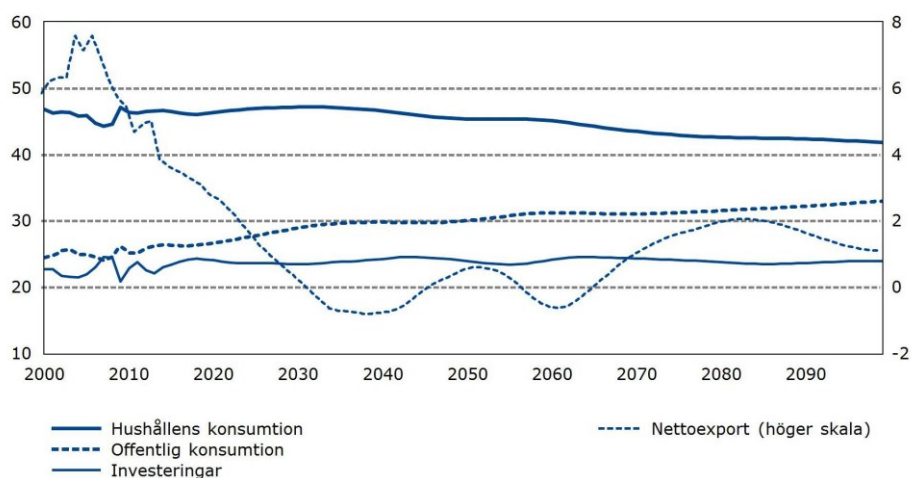
Demografin spelar mindre roll för investeringarnas andel av BNP eftersom Sverige är en liten öppen ekonomi. Det finns därmed ingen direkt relation mellan sparandet i svensk ekonomi och mängden investeringar i Sverige. Skillnaden mellan sparande och investeringar kanaliseras i stället genom nettoexporten. Sverige har sedan 1990-talet haft betydande överskott i utrikeshandeln. Nettoexporten har emellertid fallit som andel av BNP sedan 2006, samma år som försörjningskvoten började stiga. Den demografiska utvecklingen framöver innebär ett en förskjutning av befolkningen från en hög andel medelålders, som har hög sparbenägenhet, till äldre som sparar mindre eller till och med konsumerar från tidigare sparande i till exempel avtalspensioner. Detta motiverar ett lägre nettosparande mot omvärlden och kommer till uttryck genom att utrikeshandelsöverskottet fortsätter att falla som andel av BNP (se diagram 8). På lång sikt förutsätter ett balanserat scenario att det primära sparandet mot omvärlden som andel av BNP är nära noll. Detta utesluter en orealistisk utveckling där Sverige ackumulerar ständigt växande tillgångar eller skulder mot omvärlden (som andel av BNP). Överskottet i utrikeshandeln antas nära sig 1 procent av BNP mot slutet av beräkningsperioden, vilket motiveras av att summan av EU-avgiften och utvecklingsbiståndet antas motsvara ungefär denna nivå.

---

<sup>3</sup> Olika mätmetoder innebär att KPI ökar något snabbare än deflatorn för hushållens konsumtion. Se appendix 2 för en närmre beskrivning av antaganden om deflater.

## Diagram 8 Försörjningsbalans

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

I stället för att ges av sparandet bestäms investeringarna i den långsiktiga framskrivningen utifrån antagandet om en på sikt konstant kapitalstock i relation till BNP. Investeringarna ökar relativt snabbt de närmaste åren i takt med att ekonomin återhämtar sig och når drygt 24 procent som andel av BNP år 2017 när ekonomin når konjunkturrell balans, för att därefter i stort sett behålla denna nivå.

Offentlig konsumtion bestäms till största delen av den demografiska utvecklingen. Personaltätheten i offentliga välfärdstjänster antas vara konstant på dagens nivå, vilket speglar antagandet om ett bibehållet offentligt åtagande. En stigande försörjningskvot innebär då att en allt större andel av de befintliga resurserna i termer av arbetade timmar i ekonomin måste ställas till förfogande för produktion av välfärdstjänster. Detta tillsammans med ett ökat relativpris på offentlig konsumtion innebär att denna ökar trendmässigt som andel av BNP fram till 2099 i basscenariot.<sup>4</sup>

Hushållens konsumtion antas öka med befolkningstillväxten plus en viss standardökning. Därmed växer hushållens konsumtion per capita i konstant takt. Detta speglar att hushållen föredrar en jämn konsumtionsprofil över livsrykten. Det är därmed hushållens sparkvot snarare än konsumtionen som följer den demografiska utvecklingen. Ökningen i hushållens konsumtion per capita påverkas av storleken på offentlig konsumtion, eftersom BNP är utbudsbestämd och investeringarnas respektive nettoexportens andel av BNP följer ovan nämnda antaganden. Mer offentlig konsumtion innebär därför mindre hushållskonsumtion och vice versa. I basscenariot växer hushållens konsumtion per capita med 1,7 procent per år, vilket är något mer än det historiska (geometriska) medelvärdet 1980–2013 på 1,3 procent per år. En historiskt stark utveckling av den totala konsumtionen, det vill säga summan av hushållens konsumtion och offentlig konsumtion, är en följd av den demografiska utvecklingen som innebär att nettoexporten faller som andel av BNP.

<sup>4</sup> De bakomliggande drivkrafterna bakom utvecklingen av offentlig konsumtion beskrivs i detalj i kapitel 3.

## **RÄNTOR OCH AVKASTNING**

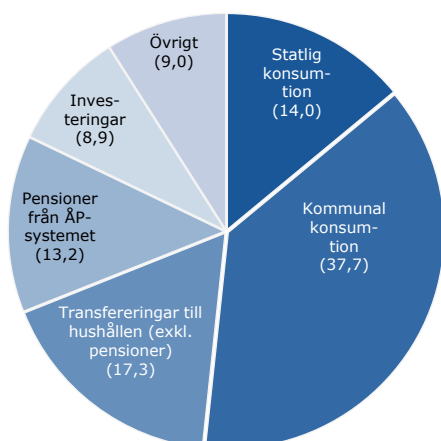
Den genomsnittliga nominella räntan på skulder och räntebärande tillgångar antas 2025 ha nått en långsiktig nivå på 5 procent. Med en inflation på 2 procent innebär det att den reala räntan är 3 procent. Antagandet är i linje med EU-kommissionens och regeringens antagande om den reala räntan i deras respektive hållbarhetskalkyler. Icke-räntebärande finansiella tillgångar, såsom aktier och fondandelar, antas öka med 2 procent i värde per år och generera en direktavkastning på 3 procent. Därmed är den totala nominella avkastningen 5 procent också på dessa tillgångar. Dessa antaganden är starkt förenklade. Historiskt har aktier haft högre avkastning än obligationer, och denna så kallade riskpremie kan väntas bestå. Vid antaganden om olika avkastning på olika tillgångar blir dock den offentligfinansiella hållbarheten känslig för sammansättningen i den offentliga sektorns tillgångar och skulder. De förenklade antaganden som görs i denna rapport innebär att utvecklingen blir oberoende av de portföljval som görs framöver. Dessa är ytterst svåra att prognostisera och det finns inte några fasta regelverk att hålla sig i.

### 3 Offentliga utgifter

Den offentliga sektorns utgifter motsvarar i dagsläget drygt 50 procent av BNP. Av de offentliga utgifterna går drygt hälften till offentlig konsumtion, som består av välfärdstjänster såsom utbildning, sjukvård och omsorg samt andra funktioner såsom rättsväsende och försvar (se diagram 9). Nästan en tredjedel av de offentliga utgifterna består av sociala transfereringar till hushållen, i form av bland annat ålderspensioner, barnbidrag och arbetslöshetsersättning. Investeringar utgör en knapp tiondel av utgifterna. Räntebetalningar på statsskulden och på andra skulder inom offentlig sektor understiger numera 1 procent av BNP, att jämföra med över 5 procent av BNP i mitten av 1990-talet. Att ränteutgifterna har fallit beror både på att den offentliga skulden har minskat som andel av BNP sedan 1990-talet och att räntenivåerna har sjunkit. De fallande ränteutgifterna har varit en av flera bidragande faktorer till att de offentliga utgifterna som helhet har minskat som andel av BNP sedan 1990-talet. Även de primära offentliga utgifterna, det vill säga de totala utgifterna exklusive ränteutgifter, har fallit sedan mitten av 1990-talet, från drygt 56 procent till strax under 50 procent 2013. Detta förklaras framför allt av fallande utgifter för sociala transfereringar i relation till BNP.

**Diagram 9 Offentliga sektorns utgifter (2013)**

Procent av totala utgifter



Källa: SCB.

En grundprincip i utvärderingen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna är att utvecklingen av inkomster och utgifter studeras vid *oförändrade regelverk*. Den grundläggande frågeställningen är huruvida nuvarande regelverk är utformade så att offentliga inkomster och utgifter på lång sikt går ihop – eller om justeringar måste till på inkomst- eller utgiftssidan för att undvika att obalanser uppstår. Framskrivningen av de offentliga utgifterna sker här enligt principen om *bibehållet offentligt åtagande*. Bibehållet offentligt åtagande innebär här att personaltätheten förblir densamma i välfärdstjänsterna, att ersättningsgraden i bidragssystemen bibehålls och att offentliga investeringar ökar i samma takt som hela ekonomin växer. Ett bibehållet åtagande följer inte automatiskt av oförändrade regler. Tvärtom krävs aktiva politiska beslut om utgiftsökningar för att inte åtagandet över tiden ska urholkas. En snävare tolkning av oförändrade regelverk skulle kunna innebära att anslag och sociala transfereringar som är nominellt reglerade skulle vara oförändrade och därmed skulle bli försvinnande små

i reala termer på lång sikt. En sådan beräkningsmetod skulle dock inte vara särskilt informativ om huruvida dagens nivå på välfärdstjänster och inkomstskydd kan finansieras med nuvarande skattesystem. Oförändrade regelverk i denna analys ses därför snarare som oförändrade regelintentioner eller, i något vidare mening, oförändrade ambitioner i den offentliga sektorns samlade åtagande gentemot medborgarna.

I basscenariot i denna rapport sker en relativt omfattande ökning av de offentliga utgifterna som andel av BNP under framskrivningsperioden. De primära offentliga utgifterna ökar från 2014 års nivå på 49,7 procent som andel av BNP till 54,6 procent år 2099. Ökningen förklaras framför allt av ökande offentlig konsumtion, medan sociala transfereringar faller något som andel av BNP. Nedan studeras hur denna utveckling uppstår i basscenariot. Utvecklingen av de offentliga utgifterna och de offentliga finanserna i alternativscenarierna studeras separat i kapitel 5.

## Offentlig konsumtion

### VÄLFÄRDSTJÄNSTER TRE FJÄRDEDELAR AV OFFENTLIG KONSUMTION

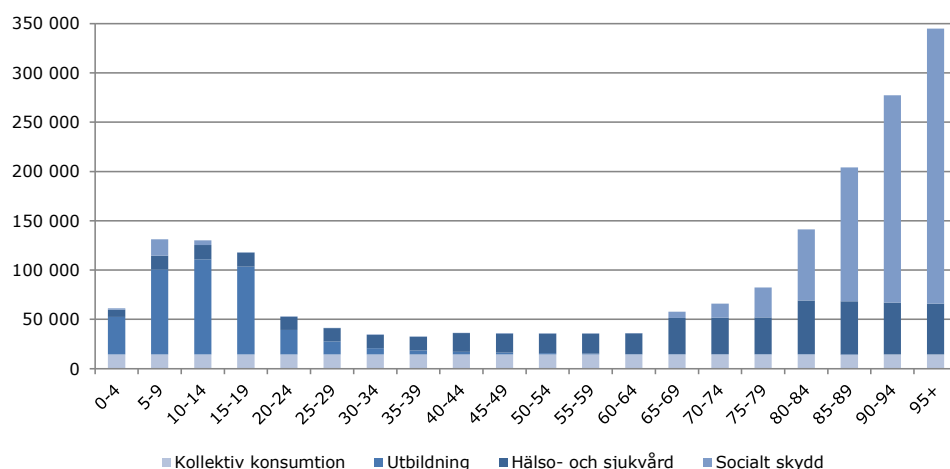
Offentlig konsumtion kan delas in i *individuell* (brukarspecifik) och *kollektiv* (gemensam) offentlig konsumtion. Individuell konsumtion är offentliga tjänster som kan knytas till en specifik individ, såsom sjukvård och skola. Dessa kallas något förenklat för välfärdstjänster i denna rapport. Kollektiv konsumtion består av konsumtion som inte kan knytas till en specifik individ, såsom försvar, polis och rättsväsende. Nästan tre fjärdedelar av den offentliga konsumtionen utgörs av individuell konsumtion och resterande del av kollektiv konsumtion; denna fördelning har varit ganska stabil de senaste två decennierna. I framskrivningen av den offentliga konsumtionen antas den kollektiva konsumtionen bero på den totala befolkningstillväxten. Den individuella delen skrivs däremot fram beroende på hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas, eftersom nyttjandet av välfärdstjänster skiljer sig väsentligt åt beroende på ålder.

Den individuella offentliga konsumtionen kan delas upp grovt efter tre ändamål, så kallade COFOG-grupper: *hälso- och sjukvård*, *utbildning* och *socialt skydd*. Utgifterna för vart och ett av dessa ändamål svarar för ungefär en fjärdedel av de totala offentliga konsumtionsutgifterna. Socialt skydd avser offentliga tjänster i form av barn- och ungdomsvård, fritids, familjedaghem, arbetsmarknadsåtgärder, äldreomsorg och färdtjänst (sociala transfereringar ingår inte i begreppet eftersom transfereringar inte utgör offentlig konsumtion). I diagram 10 framgår den genomsnittliga kostnaden per åldersgrupp för dessa tjänster år 2012. Varje stapel i diagrammet består också av den genomsnittliga kostnaden för kollektiv konsumtion per person (ca 15 000 kr och lika för alla oavsett ålder, eftersom de inte kan knytas direkt till en specifik brukare). För barn och ungdomar är förstås utbildning den välfärdstjänst som förklarar huvuddelen av kostnaderna för offentlig konsumtion. För barn i åldersgruppen 5–9 år finns även en kostnad för fritids som uppgår till i genomsnitt nästan 16 000 kr per barn och år (detta klassas som socialt skydd och inte utbildning). Utgifterna för välfärdstjänster för individer i arbetsför ålder är i genomsnitt relativt låga; i åldersgrupperna 25–64 år är genomsnittskostnaden för välfärdstjänster drygt 20 000 kr per år och person.



**Diagram 10 Genomsnittlig kostnad per person för offentlig konsumtion i olika åldersgrupper (2012)**

Kronor per år



Källa: SCB.

Genomsnittskostnaden per individ för välfärdstjänster tilltar från och med åldersgruppen 65–69 år. För denna åldersgrupp är genomsnittskostnaden för individuell offentlig konsumtion dubbelt så hög som för åldersgruppen 60–64 år. För åldersgruppen 75–79 år är genomsnittskostnaden drygt tre gånger så hög. Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökar upp till omkring 80 års ålder, men är därefter konstant på drygt 50 000 kr per individ och år. Socialt skydd i form av äldreomsorg ökar dock påtagligt med ålder och uppgick 2012 för den äldsta gruppen (95 år och äldre) i genomsnitt till nästan 280 000 kr per år och individ.<sup>5</sup>

### **BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET GER STANDARDÖKNING I VÄLFÄRDSTJÄNSTERNA**

Ett bibehållt offentligt åtagande för välfärdstjänster och annan offentlig konsumtion kan definieras på flera sätt. En vanlig metod för framskrivning av offentlig konsumtion är att utgå från kostnadsprofilen för välfärdstjänster (enligt diagram 10) och beräkna en årlig totalkostnad baserad på en prognos över hur befolkningen i de olika åldersgrupperna utvecklas. Detta kan ses som en framskrivning av offentlig konsumtion enligt strikt demografiska behov. Det offentliga åtagandet bibehålls då i bemärkelsen att det inte sker någon förändring i standarden av välfärdstjänsterna över tiden. Standarden i välfärdstjänsterna är konstant, åtminstone i statistisk bemärkelse, i det att en individ får del av samma mängd välfärdstjänster (enligt nationalräkenskapernas definition) i framtiden som idag.

I denna rapport avser bibehållt offentligt åtagande i stället att personaltätheten förblir densamma i produktionen av alla varor och tjänster som ingår i den offentliga konsumtionsvarukorgen. Det innebär exempelvis att antalet lärare per elev, liksom det genomsnittliga antalet hemtjänststimmar per 85-åring, är detsamma i framtiden som idag. Skillnad mellan bibehållen volym per brukare och bibehållen personaltäthet upp-

<sup>5</sup> Kostnadsprofilen för välfärdstjänster baseras på SCB:s beräkningar från 2012. I föregående års rapport baserades motsvarande kostnadsprofil på uppgifter från 2005. I fasta priser har kostnaderna för åldersgruppen 90–94 år ökat med 14 procent och för gruppen 95 år och äldre med 27 procent. I övriga åldersgrupper är förändringarna i kostnaderna generellt små.

står så snart man antar att produktiviteten stiger i produktionen av välfärdstjänster. Här antas en årlig produktivitetstillväxt på 0,25 procent. Utöver konstant personaltäthet antas även konstanta kostnadsandelar i produktionen av välfärdstjänster. Eftersom priserna på kapital och insatsvaror antas öka långsammare än lönerna, leder antagandet om konstanta kostnadsandelar till att personalen över tiden får mer och mer insatsvaror att arbeta med. De två antagandena tillsammans innebär att offentlig konsumtion växer 0,6 procentenheter snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat (se appendix 2 för en utförligare redogörelse av detta antagande).

Vilken definition av ett bibehållet offentligt åtagande man väljer har stor betydelse för utvecklingen av offentlig konsumtion i det långsiktiga scenariot. I föregående års rapport uppgick offentlig konsumtion till 23 procent av BNP år 2060 i scenariot baserat på bibehållen volym per brukare. I scenariot med bibehållen personaltäthet uppgick den offentliga konsumtionen i stället till nästan 31 procent av BNP år 2060.<sup>6</sup>

Utvecklingen de senaste 20 åren kan uppskattas ligga ungefär mittemellan de utvecklingstakter som ges av bibehållen volym per brukare och bibehållen personaltäthet. Att bibehållet offentligt åtagande ges den relativt ambitiösa innebörden bibehållen personaltäthet i denna rapport grundar sig inte på någon lämplighetsbedömning av hur offentlig konsumtion bör utvecklas. Det motiveras snarare av att kriteriet om konstant personaltäthet är relativt enkelt att förhålla sig till. Med antagandet om konstanta kostnadsandelar i produktionen av välfärdstjänster innebär bibehållen personaltäthet att utgifterna för offentlig konsumtion är konstanta som andel av BNP vid konstant demografi.<sup>7</sup> Antagandet om bibehållen personaltäthet används även i Konjunkturinstitutets finanspolitiska scenarier 5–10 år framåt i tiden.

### **KRAFTIG ÖKNING AV OFFENTLIG KONSUMTION I BASSCENARIOT**

Befolkningen växer, enligt SCB:s befolkningsprognos, med ca 35 procent fram till år 2099.<sup>8</sup> Med konstant volym välfärdstjänster per brukare skulle offentlig konsumtion växa i volym med 55 procent under samma period (se diagram 11). Att den demografiskt betingade konsumtionen växer snabbare än befolkningen beror på den tilltagande demografiska försörjningskvoten, som innebär att antalet barn och äldre (framför allt äldre) ökar snabbare i antal än befolkningen i arbetsför ålder. Den offentliga konsumtionen växer snabbare än befolkningen så snart grupper med relativt hög välfärdskonsumtion växer snabbare än grupper med relativt låg välfärdskonsumtion. På motsvarande sätt växer den offentliga konsumtionen långsammare än befolkningen

---

<sup>6</sup> Offentlig konsumtion kan även relateras till standardutvecklingen i ekonomin som helhet, mätt som BNP per capita. Bibehållet offentligt åtagande kan då definieras som att kostnaden för välfärdstjänster är konstant som andel av BNP per capita. BNP per capita var ungefär 400 000 kr 2014. Givet att en 50-årig individ i genomsnitt konsumerade offentlig konsumtion till ett värde av 36 000 kr motsvarar detta 9 procent av BNP per capita. Bibehållet offentligt åtagande enligt principen om konstant BNP-per-capita-andel innebär att en 50-åring även i framtiden nyttjar välfärdstjänster motsvarande 9 procent av BNP per capita, oavsett hur BNP utvecklas. Svag BNP-tillväxt och/eller stark befolkningstillväxt kan då innebära att standarden i offentlig konsumtion försämras, medan BNP som växer snabbare än befolkningen innebär ökande standard. I föregående års rapport uppgick offentlig konsumtion till 28 procent av BNP år 2060 i scenariot med denna definition av bibehållet offentligt åtagande. Se "Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande? Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", *Specialstudie 39*, mars 2014, Konjunkturinstitutet.

<sup>7</sup> Detta innebär att efterfrågans inkomstelasticitet för välfärdstjänster är 1 och att substitutionelasticiteten mellan offentlig konsumtion och övrig konsumtion också är 1.

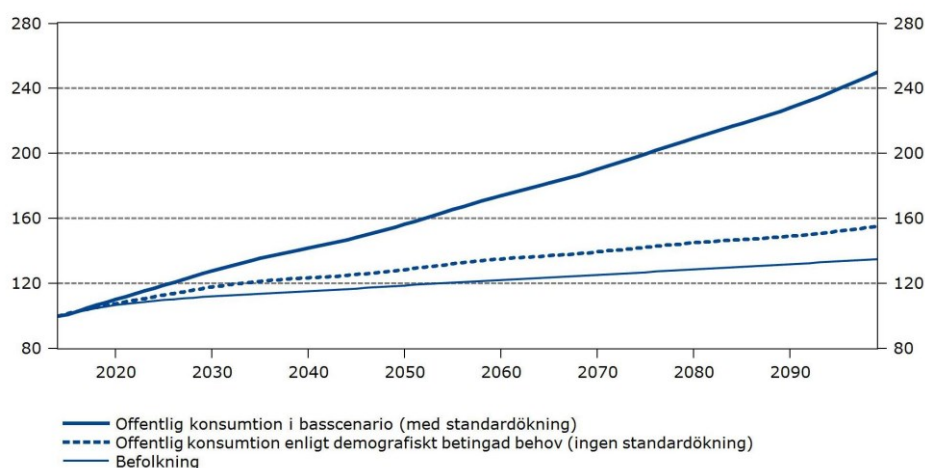
<sup>8</sup> Beräkningarna i denna rapport baseras, liksom prognosen i *Konjunkturläget* december 2014, på SCB:s befolkningsprognos från september 2014. Känslighetsberäkningar har genomförts baserade på SCB:s reviderade befolkningsprognos från februari 2015. De långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna i scenarierna av förändrad befolkningsprognos är mycket små.

om grupper med låg välfärdskonsumtion står för den huvudsakliga befolkningstillväxten.

Med den standardhöjning som antas i basscenariot i analysen växer offentlig konsumtion med 150 procent under perioden, vilket innebär en ökning från ca 1 000 mdkr idag till drygt 2 500 mdkr år 2099 i fasta priser. Skillnaden i ökning mellan basscenariot och utvecklingen med konstant volym välfärdstjänster per brukare belyser känsligheten i analysen för antagandena som görs om tillväxttakten för offentlig konsumtion.

### Diagram 11 Offentlig konsumtion och befolkning

Index 2014 = 100



Anm: I basscenariot antas en standardökning i välfärdstjänsterna ske så att offentlig konsumtion i volym ökar med 0,6 procent per år och brukare.

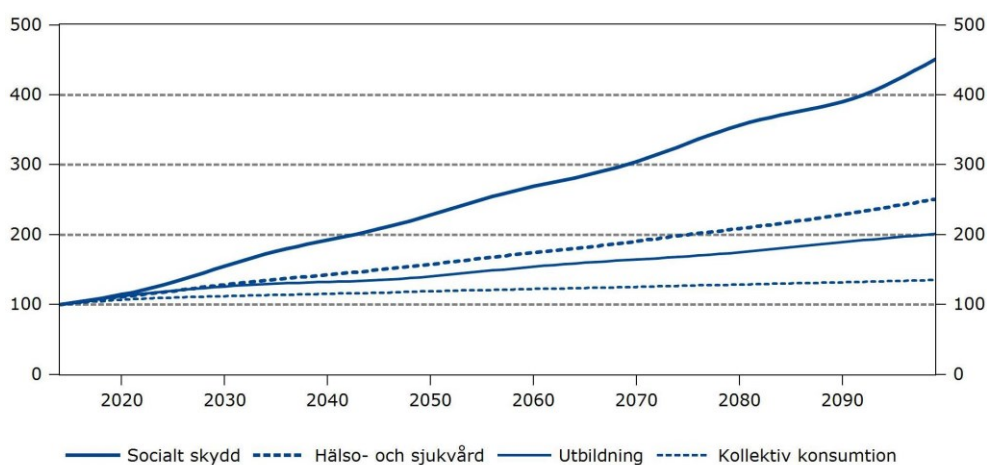
Källa: Konjunkturinstitutet.

Ökningstakten för utgifterna avgörs dels av hur snabbt de relativt resurskrävande åldersgrupperna växer, dels av hur höga kostnaderna är för respektive åldersgrupp. Åldersgruppen 95 år och äldre är förvisso förknippad med mycket höga resursbehov (i genomsnitt nästan 350 000 kr per person och år), men gruppen förblir relativt liten i omfattning och påverkar således inte de totala kostnaderna för välfärdstjänster i någon större grad (se diagram 1, kapitel 2). Ökningen är mest markant i åldrarna 75–89, varav 80–89 förknippas med i genomsnitt relativt höga resursbehov. Att offentlig konsumtion ökar så mycket förklaras i första hand av ökningen i behovet av äldreomsorg (socialt skydd). Volymökningen till 2099 i denna kategori är över 350 procent, med standardökningen inräknad (se diagram 12). Detta kan jämföras med den kollektiva delen av offentlig konsumtion som lite mer än fördubblas i omfattning. Även för kategorierna utbildning och hälso- och sjukvård sker ungefär en fördubbling under framskrivningsperioden.

Utvecklingen av offentlig konsumtion i basscenariot innebär en successiv ökning som andel av BNP, från ca 26 procent 2014 till 33 procent år 2099 (se diagram 13). Ökningen är störst för socialt skydd, som svarar för nästan 6 procentenheter av ökningen. Eftersom detta i huvudsak utförs i kommunal regi, svarar primärkommunerna för den största ökningen av konsumtionen som andel av BNP, från ca 13 procent idag till nästan 18 procent år 2099. Hälso- och sjukvård svarar för ungefär 1 procentenhet, medan utgifterna för kollektiv konsumtion och utbildning i stort sett är konstanta som andelar av BNP i framskrivningen.

## Diagram 12 Offentlig konsumtion per ändamål

Index 2014 = 100

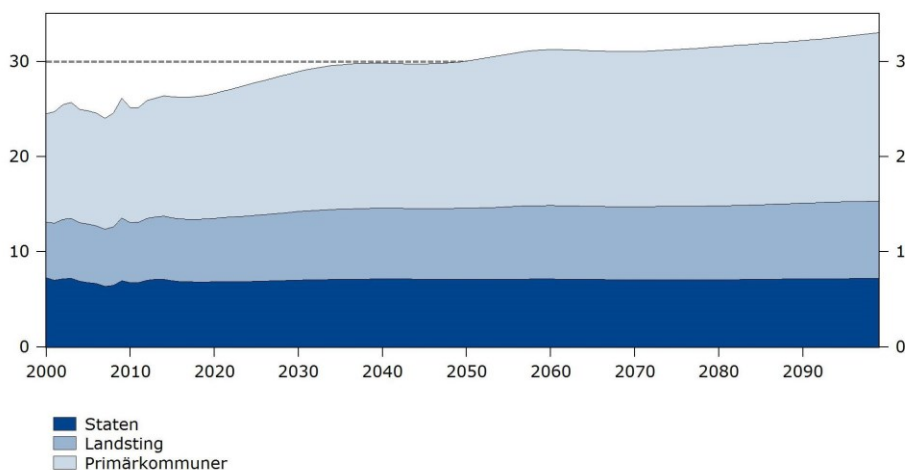


Anm: Framskrivning enligt basscenariots antaganden (tillväxttakt 0,6 procent utöver konstant konsumtionsvolym per brukare).

Källa: Konjunkturinstitutet.

## Diagram 13 Offentlig konsumtion som andel av BNP

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## INVESTERINGSBEHOVET ÖKAR NÄR BEHOVET AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER ÖKAR

De offentliga investeringarna har motsvarat i genomsnitt 4,5 procent av BNP de senaste 20 åren. Drygt hälften av investeringarna görs av kommuner och landsting och resterande del av staten.<sup>9</sup>

Antagandet som ligger till grund för de långsiktiga framskrivningarna är att kommunsektorns investeringar ökar i takt med den kommunala offentliga konsumtionen, medan statens investeringar ökar i takt med BNP. Antagandet motiveras av att kommunsektorns kärnverksamhet består av produktion av välfärdstjänster (vars efterfrågan i

<sup>9</sup> Årets rapport baseras på den nya standarden för nationalräkenskaper, ENS 2010. Enligt denna standard utvidgas investeringsbegreppet med bland annat investeringar i FoU, vilket ökar investeringarnas andel av BNP jämfört med äldre nationalräkenskaper (ENS 95) som låg till grund för fjolårets rapport.

huvudsak är demografiskt betingad), medan staten i större utsträckning svarar för den gemensamma offentliga konsumtionen och tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter (vars efterfrågan i högre grad kan förväntas växa med ekonomin som helhet). Statens utgifter för investeringar utgör därmed en konstant andel av BNP (2,4 procent) i framskrivningen. Kommunsektorns investeringar växer från 2014 års nivå på 2,3 procent av BNP till ca 3 procent år 2099. Ökningen i kommunala investeringar följer av antagandet om den kraftiga ökningen i kommunal försörjning av välfärds-tjänster framöver.

## Pensioner och andra sociala transfereringar

Ungefär en tredjedel av de offentliga utgifterna består av sociala transfereringar till hushållen. Dessa utgifter har minskat de senaste 20 åren, både som andel av de totala utgifterna och i relation till BNP (se tabell 2). Som andel av BNP har utgifterna fallit från ca 20 procent i mitten 1990-talet till drygt 15 procent 2014. Bakom minskningen ligger minskade utbetalningar av arbetslöshetsersättningar jämfört med 1990-talets nivåer, minskade ersättningar för långtidssjukskrivning och förtidspension, men också en viss minskning av de olika formerna av ålderspensioner. Summan av ersättningarna för ohälsa uppgick till 3,5 procent av BNP från slutet av 1990-talet till omkring 2005 och har sedan dess minskat till 2 procent av BNP (förtidspension ingick i pensionsbegreppet till och med 1998 och blev därefter aktivitets- och sjukersättning, som från och med 1999 är del av ohälsobegreppet). Arbetsmarknadsersättningarna svarar för ytterligare 2 procentenheter av minskningen i utgiftsandelen för sociala transfereringar.

**Tabell 2 Transfereringar till hushållen**

Procent av BNP

	1995	2000	2005	2010	2013
Pensioner <sup>1</sup>	11,0	7,9	7,9	7,9	8,4
varav ålderspensionssystemet	6,0	5,8	5,7	6,2	6,7
Arbetsmarknad <sup>2</sup>	3,0	1,8	1,5	1,0	0,9
Ohälsa <sup>3</sup>	1,4	3,3	3,5	2,2	2,0
Familj och barn <sup>4</sup>	2,6	1,8	1,8	1,7	1,8
Studier <sup>5</sup>	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4
Ekonomiskt bistånd <sup>6</sup>	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3
Övrigt <sup>7</sup>	1,3	1,3	1,5	1,7	1,6
<b>Totalt</b>	<b>20,5</b>	<b>17,2</b>	<b>16,9</b>	<b>15,3</b>	<b>15,4</b>

<sup>1</sup> Inkomst- och tilläggspension, garantipension, efterlevandepension, offentliganställdas avtalspensioner och bostadstillägg till pensionärer. <sup>2</sup> Ersättning vid arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, lönegaranti. <sup>3</sup> Sjuk- och rehabiliteringspenning, aktivitets- och sjukersättning, arbetsskadeersättning, handikappersättning. Aktivitets- och sjukersättning ingick till och med 1998 i pensioner (förtidspension). <sup>4</sup> Föräldrapenning, barnbidrag, vårdbidrag, bostadsbidrag. <sup>5</sup> Studiebidrag, studiehjälp. <sup>6</sup> Socialbidrag. <sup>7</sup> Assistansersättning, asylersättning och äldreomsorgsstöd samt övriga transfereringar till hushåll.

Källa: SCB.

En viss minskning har skett i utbetalningarna av statliga pensioner som andel av BNP (bortsett från omklassificeringen av förtidspension till aktivitets- och sjukersättning). Till dessa hör garantipension, änkepension och bostadstillägg till pensionärer. Pensionsutbetalningarna från ålderspensionssystemet har däremot ökat marginellt som

andel av BNP sedan det infördes i sin nuvarande form i slutet av 1990-talet, delvis till följd av den tilltagande äldreförsörjningskvoten.

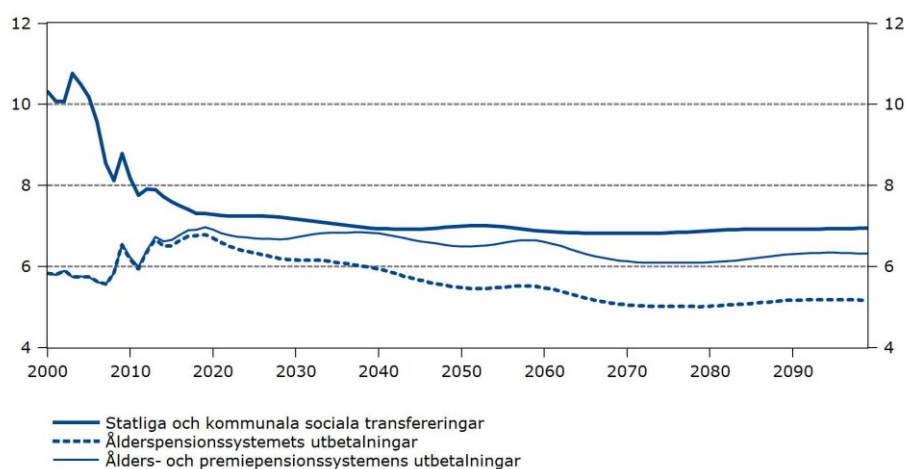
Bibehållen ersättningsgrad i de sociala transfereringarna innebär att ersättningarna antas växa i takt med löneutvecklingen. Benägenheten att nyttja bidrag antas vara densamma i framtiden som idag bland olika åldersgrupper. Dessa antaganden gör att de sociala transfereringarna, exklusive ålderspensionssystemets utbetalningar, nära nog växer i takt med BNP så snart de konjunkturella effekterna antas ha klingat av. Som andel av BNP är utgifterna således nästan konstanta i framskrivningen.

### AVTAGANDE ERSÄTTNINGSGRAD I ÅLDERSPENSIONSSYSTEMET

Ålderspensionssystemets utbetalningar skrivs inte fram enligt principen om bibehållen ersättningsgrad utan baseras på beräkningar enligt Pensionsmyndighetens modell om hur utbetalningarna faktiskt blir. Enligt denna prognos faller utbetalningarna från ålderspensionssystemet från dagens nivå på 6,5 procent av BNP till omkring 5 procent från 2070-talet och framåt. Samtidigt kommer utbetalningarna från premiepensionssystemet öka i omfattning och svara för växande andel av pensionärernas inkomst. Tillsammans kommer utbetalningarna från ålderspensionssystemet och premiepensionssystemet utgöra en nästan konstant andel av BNP i framskrivningen (se diagram 14).<sup>10</sup>

**Diagram 14 Sociala transfereringar**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Antalet pensionärer växer snabbare än antalet sysselsatta under större delen av framskrivningsperioden. Detta i kombination med att pensionsutbetalningarna från ålderspensionssystemet faller som andel av BNP i framskrivningen innebär att utbetalningarna per pensionär växer långsammare än löneutvecklingen. Detta innebär i sin tur att

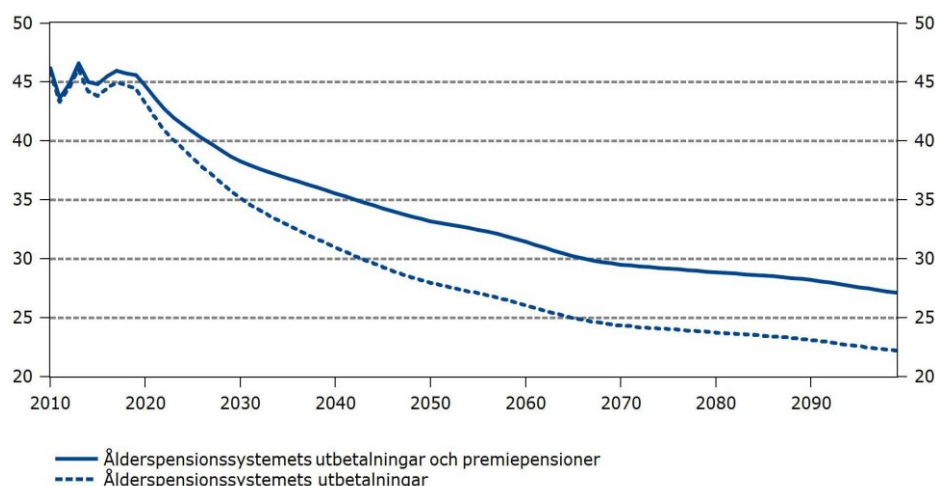
<sup>10</sup> Premiepensionssystemet ingår enligt nationalräkenskaperna inte i offentlig sektor. Utbetalningarna från systemet utgör således inte en utgift för offentlig sektor.

ersättningsgraden i pensionssystemet avtar.<sup>11</sup> I framskrivningarna halveras ersättningsgraden i pensionsutbetalningarna från ca 45 procent idag till omkring 22 procent år 2099 (se diagram 15). Om de förväntade utbetalningarna från premiepensionssystemet tas med i beräkningarna blir ersättningsgraden ca 27 procent år 2099. Därutöver tillkommer avtalspensioner, som numera är av betydande storlek för alla löntagare med kollektivavtal, och privata pensionsförsäkringar.

Att pensionsutbetalningarna ökar långsammare än löneutvecklingen beror ytterst på pensionssystemets konstruktion. I takt med att den förväntade medellivslängden stiger ska, vid oförändrad pensionsålder, en given summa inbetalda pensionsavgifter fördelas ut på allt fler år som pensionär. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar måste två tredjedelar av ökningen i den förväntade medellivslängden spenderas i arbete för att den sammantagna ersättningsgraden från ålderspensionssystemet och premiepensionssystemet ska ligga kvar på nuvarande nivå.<sup>12</sup>

### Diagram 15 Pensionsutbetalningar i relation till medellönen

Procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>11</sup> Ersättningsgraden i ålderspensionssystemet beräknas här som kvoten mellan pensionsutbetalningar per pensionär och den genomsnittliga lönen bland samtliga sysselsatta. Denna definition skiljer sig åt från den konventionella definitionen för pensionssystemets ersättningsgrad, som i stället baseras på nybeviljad pension i förhållande till slutlönen. Pensionsmyndigheten (2014) beräknar i sitt basscenario att en person som är född 2000 och går i pension vid 65 års ålder i genomsnitt får en pension motsvarande 33 procent av sin slutlön. Ersättningsgraden för en 65-åring som går i pension 2014 är enligt Pensionsmyndighetens beräkningar ca 45 procent (inklusive den tilläggs pension som utgår till personer födda till och med 1953).

<sup>12</sup> Se Pensionsmyndigheten (2014), "Orange rapport 2013".

## 4 De offentliga finanserna i basscenariot

De offentliga utgifterna ökar påtagligt i basscenariot till följd av stigande behov av välfärdstjänster. Med ett bibehållet offentlig åtagande ökar utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga investeringar tillsammans med över 7 procent av BNP till år 2099. Sociala transfereringar och övriga primära utgifter minskar dock något i framskrivningen, vilket gör att de primära utgifterna som helhet ökar med ungefär 5 procent av BNP. Med oförändrade skattesatser skapar detta ett växande underskott i de offentliga finanserna i den långsiktiga framskrivningen.

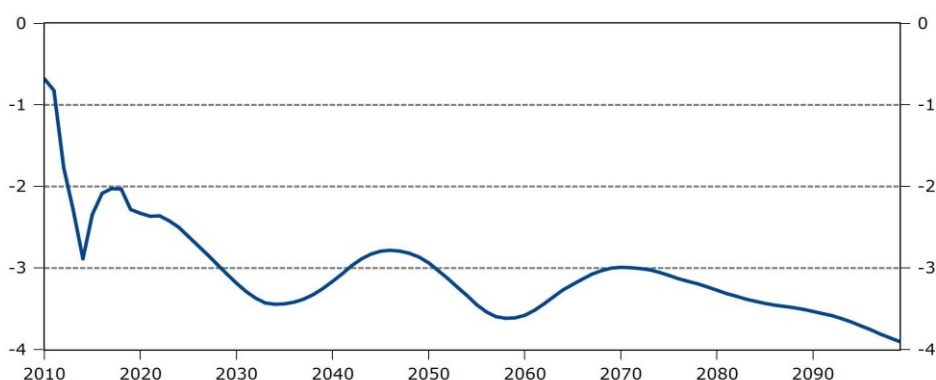
### UNDERFINANSIERING I BASSCENARIOT

De offentliga finanserna visar ett underskott redan i utgångsläget för framskrivningen. Det finansiella sparandet i offentlig sektor bedöms bli  $-2,2$  procent av BNP 2014 enligt prognosen i *Konjunkturläget*, december 2014. Lågkonjunkturen bidrar till underskottet, men i huvudsak är underskottet strukturellt; det strukturella sparandet var  $-1,6$  procent av potentiell BNP 2014 enligt decemberprognosen 2014. Det primära finansiella sparandet, som består av det finansiella sparandet minus nettot av kapitalinkomster och ränteutgifter, beräknas bli  $-2,9$  procent 2014 för att stärkas 2015 och kommande år, i takt med att konjunkturen normaliseras.<sup>13</sup>

De växande offentliga utgifterna under framskrivningsperioden, i kombination med oförändrade skattesatser, innebär att underskottet i de offentliga finanserna som råder i utgångsläget ökar och växer sig allt större. Det primära sparandet i offentlig sektor faller successivt till  $-3,5$  procent av BNP i början av 2030-talet och varierar kring den nivån i framskrivningen till 2099 (se diagram 16). Eftersom utgiftsökningarna vid oförändrade skattesatser måste lånefinansieras leder underskotten till stor skulduppbyggnad och höga ränteutgifter, vilket leder till ett mycket stort negativt finansiellt sparande.

### Diagram 16 Primärt finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP



Anm: Framskrivning enligt basscenariot (vid oförändrade skattesatser).

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

<sup>13</sup> I prognosen i *Konjunkturläget*, december 2014, ingår skattehöjningar 2016–2019 som antas finansiera utgiftsreformer. Dessa skattehöjningar ingår inte i beräkningarna som ligger till grund för denna rapport. Stt nettot av kapitalinkomster och ränteutgifter är positivt i offentlig sektor sedan 2005 är ett resultat av att den finansiella nettoförmögenheten (finansiella tillgångar minus skulder) sedan dess är positiv.



Den så kallade S2-indikatorn uppgår till 3,3 i basscenariot. Indikatorvärdet innebär att det primära sparandet måste öka motsvarande 3,3 procent av BNP – omedelbart och permanent – för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt balanserade.<sup>14</sup> Indikatorn kan med andra ord tolkas som omfattningen på de skatthöjningar eller utgiftsminskningar som krävs för att skapa långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna.

Tolkningen av S2-indikatorn bör dock ske med försiktighet, åtminstone av två anledningar. För det första kan indikatorn bara tolkas meningsfullt om det scenario som ligger till grund för kalkylen är internt konsistent och rimligt. Den kraftiga ökningen av den offentliga konsumtionen som sker i basscenariot, i kombination med oförändrade skattesatser, skapar en obalans mellan den offentliga sektorns och hushållens finanser. I takt med att offentlig konsumtion ökar, krymper hushållens konsumtion som andel av BNP.<sup>15</sup> Eftersom ökningen av de offentliga utgifterna lånefinansieras (snarare än skattefinansieras) väljer hushållen att spara en relativt stor del av sin inkomst. Sparandet leder över tiden till en mycket stor förmögenhetsuppbyggnad hos hushållen, medan offentlig sektor blir svårt skuldsatt. Hushållens förmögenhetsuppbyggnad leder med tiden till mycket stora kapitalinkomster. Dessa kapitalinkomster beskattas, i sin tur, och medför ökade skatteinkomster. I det modellgenererade basscenariot ökar därför skatteinkomsterna som andel av BNP med nästan 3 procentenheter i framskrivningen, trots oförändrade skattesatser (se diagram 17). Att skattekvoten skulle öka på detta sätt vid oförändrade skattesatser är oralistiskt eftersom utvecklingen av den underliggande skattebasen (hushållens kapitalinkomster) är orimlig. Detta innebär att S2-indikatorn underskattar behovet av skatthöjningar i basscenariot.

För det andra utgör den konventionella beräkningen av S2-indikatorn en statisk beräkning som baseras på antagandet att det primära sparandet kan förbättras (med till exempel skatthöjningar) utan att detta påverkar det underliggande finansiella sparandet som går in i kalkylen. Man kan säga att den konventionella S2-kalkylen bygger på antagandet att skattebaserna är exogena, det vill säga att de inte påverkas av att skattesatserna förändras. Det finns dock anledning att tro att skattebaserna skulle förändras vid en kraftig skatthöjning, vilket innebär att skatterna behöver höjas mer än den konstanta höjning som S2-indikatorn visar.<sup>16</sup>

---

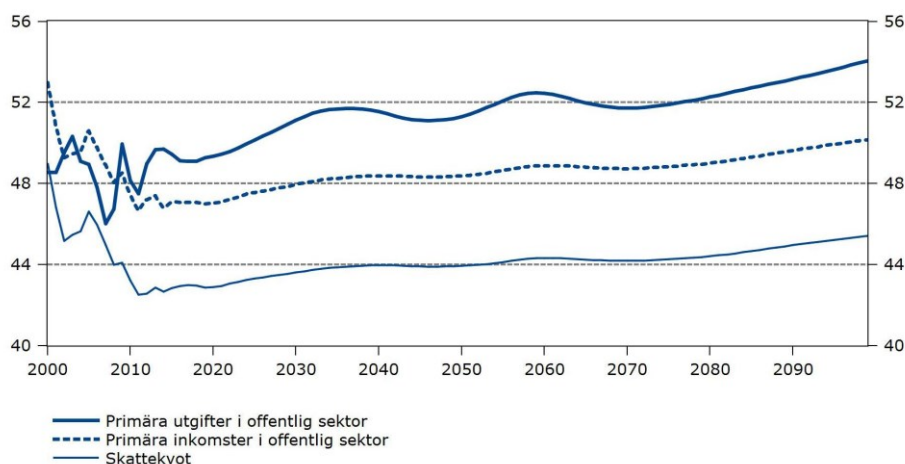
<sup>14</sup> Se föregående års rapport för en redogörelse och härledning av S2-indikatorn: "Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande? Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", *Specialstudie 39*, mars 2014, Konjunkturinstitutet.

<sup>15</sup> Både nettoexport och investeringar antas på lång sikt vara opåverkade av utvecklingen av hushållens och offentliga sektorns finanser. Nettoexporten uppgår till omkring 1 procent på lång sikt, vilket finansierar nettoutflöden till utlandet i form av bistånd och EU-avgift. Detta är ett förenklande antagande. Det är rimligt att sparandet och den finansiella nettoställningen mot omvärlden skulle påverkas varaktigt om skatterna ändras. Investeringsstakten i ekonomin antas upprätthålla en konstant storlek på kapitalstocken som andel av BNP (se kapitel 2).

<sup>16</sup> Höjd skatt på arbetsinkomster kan dessutom sänka arbetsutbudet och därmed BNP, vilket skulle driva upp behovet av höja skatterna ytterligare.

### Diagram 17 Offentliga sektorns primära inkomster och utgifter

Procent av BNP



Anm: Avser basscenariot med oförändrade skattesatser.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### TRE EXEMPEL PÅ SKATTEHÖJNINGAR SOM FINANSIERAR VÄLFÄRDSÅTAGANDET

Som komplement till den statiska S2-kalkylen studeras här simuleringar gjorda i syfte att besvara frågan hur mycket skatterna behöver höjas för att finansiera ett bibehållet offentligt åtagande och åstadkomma långsiktigt balanserade offentliga finanser. Simuleringarna går ut på att i en iterativ process höja skatterna, låta skattebaserna utvecklas med hänsyn till detta, och därefter beräkna S2-indikatorn. Den skattehöjning, uttryckt som andel av BNP, som ger en S2-indikator på noll kan då ses som en justerad S2-indikator, som vi här benämner ”S2+”. Det finns ett oändligt antal sätt att höja skatterna i scenarierna som, givet utvecklingen av de offentliga utgifterna, genererar en S2-indikator som uppgår till noll. Likaså kan naturligtvis utgifterna anpassas till oförändrade skatter, eller så kan kombinationer av skattehöjningar och långsammare utgiftsökningar studeras, som genererar långsiktigt balanserade finanser. Här studeras tre exempel på skattehöjningar, som finansierar ett bibehållet offentligt åtagande och uppfyller kriteriet om offentliga finanser i långsiktig balans.

I det första exemplet höjs skatterna omedelbart och permanent med en viss andel av BNP. Detta kan sägas motsvara principen för den konventionella S2-indikatorn. Exemplet kan motiveras med att det innebär högsta möjliga grad av stabilitet i skattesystemet och därmed minimerar de effektivitetsförluster som uppstår vid förändrad beskattning. I det andra exemplet justeras skatterna på ett sätt så att de exakt finansierar utgifterna, år för år. Detta innebär att det finansiella sparandet är noll varje år och motsvarar således ett balansmål för den offentliga sektorn. Beskattningen kan då anses spegla en jämn fördelning mellan generationer, men sker på bekostnad av ständigt varierande skatter. Det tredje exemplet är en kompromiss mellan de två andra exemplen och innebär en successiv höjning av skatterna över tiden.

Simuleringen med omedelbar skattehöjning (exempel 1) visar att skattehöjningen som krävs för att uppnå långsiktigt hållbara offentliga finanser i basscenariot är 5,6 procent av BNP (snarare än 3,3 procent, som den konventionella S2-indikatorn ger). Skattekvoten skulle då höjas från dagens knappt 43 procent av BNP direkt upp till ungefär

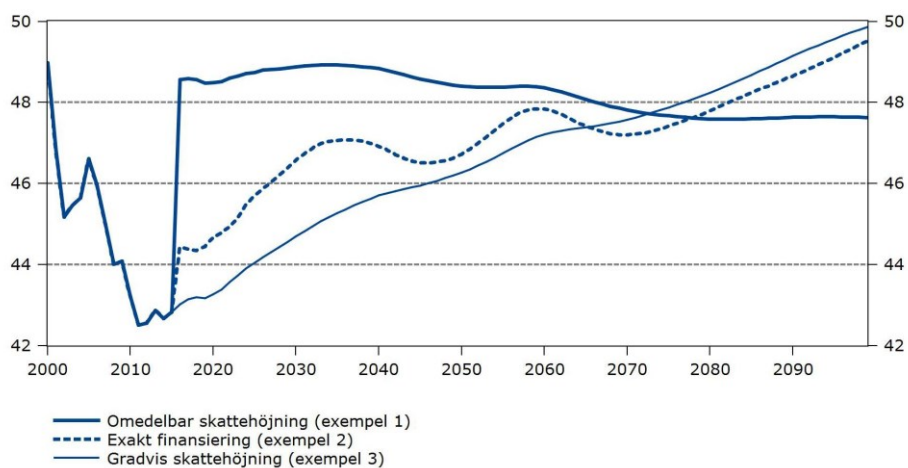
49 procent (se diagram 18). Detta motsvarar den skattekvot som Sverige hade i slutet av 1990-talet, då den var på sin historiskt högsta nivå. Behovet av en så stor skattehöjning följer av att utgiftskvoten i offentlig sektor ökar med hela 5 procentenheter i basscenariot, samtidigt som de offentliga finanserna visar ett primärt underskott redan i utgångsläget (2015) på drygt 2 procent av BNP. Att skattehöjningen är så mycket större än vad den konventionella S2-indikatorn ger i basscenariot beror på att hushållens kapitalinkomster inte utvecklas på det realistiska sätt som sker vid oförändrade skattesatser.<sup>17</sup>

Inledningsvis skulle en sådan skattehöjning leda till stora överskott i de offentliga finanserna. Det primära överskottet avtar sedan i takt med att den demografiska utvecklingen ökar behovet av välfärdstjänster. I slutet av framskrivningsperioden vänds det primära överskottet till underskott (se diagram 19). Hållbarhet uppnås ändå i exemplet, eftersom de stora överskotten i början av framskrivningen gör att offentlig sektor kan ackumulera en stor finansiell nettoförmögenhet och uppnå ett högt finansiellt sparande.

Antagandena som bidrar till den kraftiga ökningen av utgiftskvoten för offentlig sektor kan förstås ifrågasättas. I kapitel 5 studeras hur utgifterna påverkas av ändrade antaganden för såväl behovet av välfärdstjänster som benägenheten att arbeta längre upp i åldrarna. Men givet utgiftsutvecklingen i basscenariot, kan rimligheten ifrågasättas i en omedelbar och permanent skattehöjning på nästan 6 procent av BNP. En sådan kraftig och omedelbar skattehöjning skulle inte genomföras i praktiken. Det skulle inte minst innebära att de som befinner sig i arbetsför ålder idag och en tid framöver skulle göra stora uppoffringar för att finansiera växande välfärdsåtaganden som uppstår först långt i framtiden.

### Diagram 18 Skattekvot vid olika metoder för skattehöjningar (exempel 1–3)

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

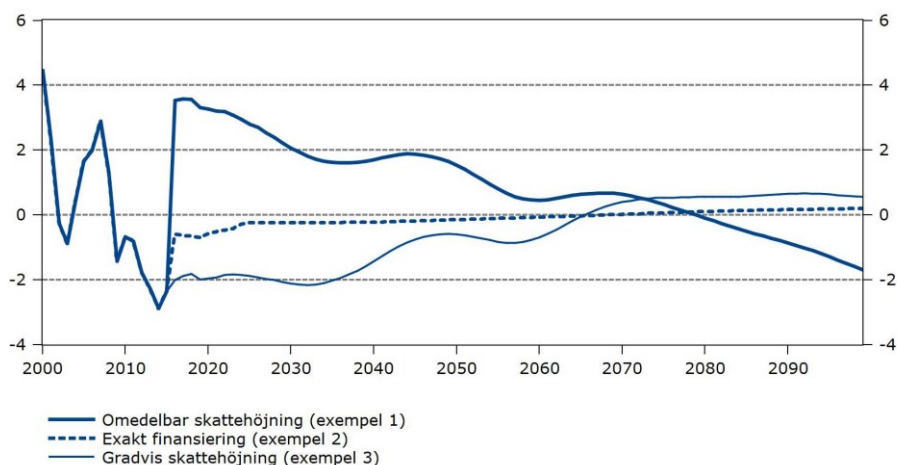
<sup>17</sup> I exempel 1, med en omedelbar och permanent skattehöjning på 5,6 procent av BNP, sjunker skattekvoten efter den initiala höjningen med ungefär 1,5 procentenhet i de långsiktiga framskrivningen. Detta beror på att hushållens finansiella förmögenhet successivt urholkas till följd av den kraftiga skattehöjningen. Detta leder till krympande kapitalinkomster för hushållen och i sin tur lägre skatteinkomster från kapitalinkomstbeskattningen.

Även i det andra exemplet, där skatthöjningarna är av den omfattningen att det finansiella sparandet blir noll varje år i framskrivningen, behöver skatterna höjas relativt kraftigt omedelbart (2016). Höjningen krävs för att lyfta det finansiella sparandet från  $-1,8$  procent i utgångsläget (2015) till 0 procent 2016. Därefter ökar skattesatsen successivt, från drygt 44 procent till nästan 50 procent i slutet av framskrivningsperioden. Skattetrycket avspeglar här utvecklingen av de offentliga utgifterna år för år, som i sin tur i hög grad avspeglar hur offentlig konsumtion utvecklas i scenariot. Skatterna stiger stadigt fram till mitten av 2030-talet, för att sedan vara nästan oförändrade till början 2070-talet, varefter en ny period av skatthöjningar tar vid. Skattesatsen är högre i slutet av framskrivningsperioden i detta exempel än i exemplet med omedelbar skatthöjning, vilket beror på att det inte byggs upp någon stor offentlig finansiell förmögenhet som framtida generationer kan använda för att finansiera sina välfärdsåtaganden. Den finansiella nettoförmögenheten är nära nog oförändrad över tiden i detta exempel.

Exemplet med exakt skattefinansiering innebär att inga överskott eller underskott uppstår alls i de offentliga finanserna, ens på kort sikt. Det kan förefalla verklighetsfrämmande att skattekvoten år för år skulle anpassas exakt till rådande utgiftstryck. I det tredje exemplet på skatthöjningar, som också innebär långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna, höjs skatterna gradvis utan att ta hänsyn till tillfälliga svängningar i utgiftskvoten. I detta exempel sker ingen snabb skatthöjning direkt i början av framskrivningen; i stället sker en successiv ökning av skattekvoten under hela framskrivningsperioden.

### Diagram 19 Primärt sparande i offentlig sektor (exempel 1–3)

Procent av BNP



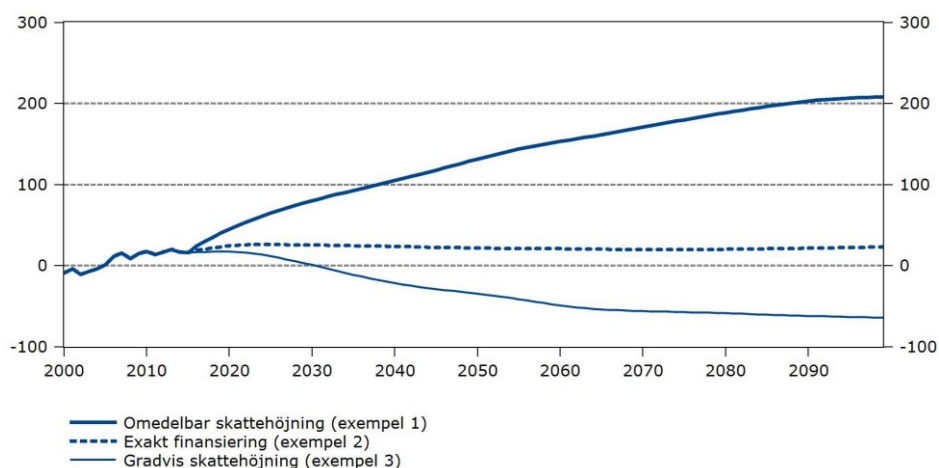
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Den slutliga nivån på skattekvoten är i detta exempel marginellt högre än i föregående exempel, eftersom skatterna höjs långsammare i början. Det primära sparandet skulle vara negativt långt in i framskrivningsperioden, till mitten av 2060-talet, vilket innebär en lång period av skulduppbyggnad. I detta exempel kan man därför säga att nuvarande generationer delvis finansierar sitt välfärdsåtagande på framtida generationers bekostnad. Den offentliga finansiella nettoförmögenheten förbrukas fram till början av 2030-talet och förvandlas sedan till en växande nettoskuld som vid slutet av framskrivningsperioden når 80 procent av BNP (se diagram 20). Man kan därför ifrågasätta

detta exempel på skattehöjningar ur ett rättviseperspektiv på samma sätt som exemplet med en omedelbar kraftig skattehöjning. I detta exempel står framtida generationer delvis för finansieringen av våra välfärdsåtaganden; i det tidigare exemplet är förhållandet det omvända.

### Diagram 20 Finansiell nettoförmögenhet i offentlig sektor

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Det finns många ytterligare exempel på hur skatterna kan justeras under framskrivningsperioden för att åstadkomma långsiktig hållbarhet med de antaganden som görs om utvecklingen av de offentliga utgifterna. Budskapet blir ändå i stort sett detsamma; långsiktig hållbarhet i kombination med bibehållet offentligt åtagande kräver att dagens underskott i finanserna och framtidens utgiftsökningar finansieras med skattehöjningar. Med ett initialt underskott på över 2 procent av BNP och med en utgiftskvot som i basscenariot stiger med 5 procentenheter av BNP kräver hållbarhetskalkylen en skattehöjning under perioden som ungefär motsvarar summan av dessa. Med oförändrade skattesatser skulle i stället välfärdsåtagandet behöva minskas.

Tabell 3 sammanfattar omfattningen på skattehöjningarna och effekterna på det offentliga sparandet och den offentliga förmögenhetsuppbyggnaden i de tre exemplen. Exemplen uppfyller kriteriet om långsiktigt hållbara finanser i bemärkelsen att den intertemporala budgetrestriktionen är uppfylld ( $S_2 = 0$ ). Hållbarheten av dessa exempel i vidare bemärkelse kan förstås diskuteras. Det första exemplet på skattehöjningar kan anses falla på kriteriet om politisk genomförbarhet. Väljare idag skulle inte acceptera att dela med sig så mycket av sina resurser för att finansiera framtida generationers välfärdsåtaganden. Exemplet med den gradvisa skattehöjningen skulle innebära negativt finansiellt sparande i offentlig sektor under hela framskrivningsperioden och vara oförenligt både med nuvarande överskottsmål och med Stabilitets- och tillväxtpaktens krav på begränsad offentlig skuld och begränsade statsfinansiella underskott.

Syftet med att studera dessa exempel på skattehöjningar är dock inte att hitta den optimala metoden för skattehöjningar utan att ge en nyanserad illustration av de skattehöjningar som skulle behövas givet de utgiftsökningar som sker i basscenariot. I nästa kapitel studerar vi effekterna på de offentliga finanserna av att frångå antagandena om

konstant arbetsmarknadsbeteende och oförändrat behov av välfärdstjänster i alla åldersgrupper.

**Tabell 3 Tre exempel på skatteköjningar som uppnår hållbara offentliga finanser**  
Procent av BNP

	Exempel	2015	2016	2099	Förändring 2015–2099
Skattekvot	1. Omedelbar skatteköjning	42,8	48,6	47,6	4,8
	2. Exakt finansiering	42,8	44,4	49,5	6,7
	3. Gradvis skatteköjning	42,8	43,0	49,9	7,1
	Oförändrade skatter	42,8	42,9	45,4	2,6
Primärt sparande	1. Omedelbar skatteköjning	-2,3	3,5	-1,7	0,6
	2. Exakt finansiering	-2,3	-0,6	0,2	2,5
	3. Gradvis skatteköjning	-2,3	-2,0	0,6	2,9
	Oförändrade skatter	-2,3	-2,1	-3,9	-1,6
Finansiellt sparande	1. Omedelbar skatteköjning	-1,8	4,2	7,2	9,0
	2. Exakt finansiering	-1,8	0,0	0,0	1,8
	3. Gradvis skatteköjning	-1,8	-1,4	-3,9	-2,1
	Oförändrade skatter	-1,8	-1,5	-23,3	-21,5
Nettoförmögenhet	1. Omedelbar skatteköjning	16,6	24,4	208	191
	2. Exakt finansiering	16,6	18,7	23,1	6,5
	3. Gradvis skatteköjning	16,6	16,8	-64,0	-80,6
	Oförändrade skatter	16,6	16,7	-372	-389

Anm: Exempel 1 innebär en omedelbar och permanent skatteköjning (fr o m år 2016) för att uppnå  $S_2=0$ . Exempel 2 innebär skattejusteringar som åstadkommer ett finansiellt sparande som uppgår till noll varje år under hela framskrivningsperioden (fr o m 2016) och därmed åstadkommer  $S_2=0$ . Exempel 3 innebär en gradvis skatteköjning under hela framskrivningsperioden som uppfyller  $S_2=0$ . 2015 års värden baseras på *Konjunkturläget*, december 2014.

Källa: Konjunkturinstitutet.

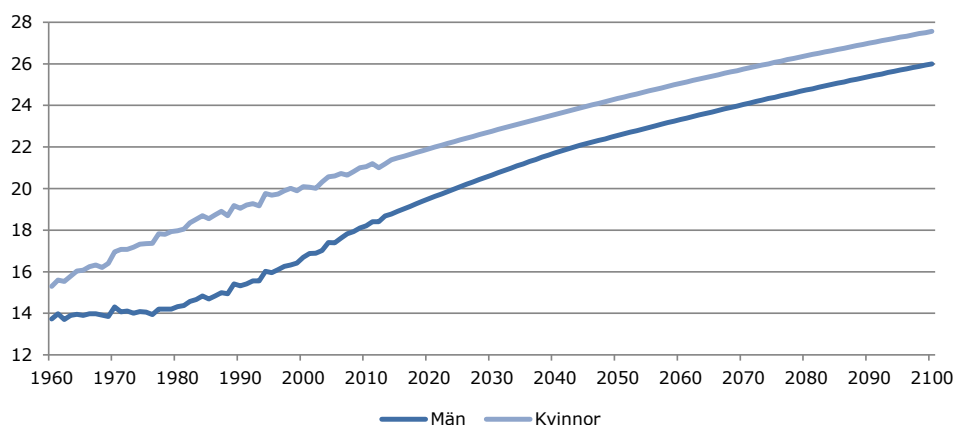
## 5 Alternativscenarier

I basscenariot antas beteendet bland olika grupper på arbetsmarknaden vara detsamma i framtiden som idag. Sysselsättningsgraden bland till exempel 50-åriga kvinnor antas vara densamma år 2099 som idag. Likaså antas den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetsmarknaden – pensionering – vara densamma över tiden. I basscenariot antas även behovet av välfärdstjänster i olika åldersgrupper vara konstant över tiden. Dessa antaganden kan förefalla pessimistiska, givet den ökning i förväntad medellivslängd som sker i SCB:s befolkningsprognos. Den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring var ungefär 14 år 1960 och har sedan dess ökat till ca 20 år. Ökningen väntas bestå under överskådlig tid. SCB beräknar att år 2099 har den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring ökat med ytterligare sju år, till ungefär 27 år (26 år för män, 27,6 år för kvinnor; se diagram 21).

Olika antaganden kan göras om hur den ökade förväntade livslängden kommer till stånd. Ett pessimistiskt antagande är att individens liv förlängs med ”skröpliga” år. De sju extra förväntade levnadsåren för en genomsnittlig 65-åring år 2099 skulle då levas med samma hälsotillstånd som dagens individer i åldern 85–92 år. Antalet ”friska” levnadsår skulle vara detsamma som idag (scenariot kan således kallas ”konstant hälsa”). En hypotes bakom en sådan utveckling är att prevalensen av åldersrelaterade kroniska sjukdomar blir ungefär densamma i framtiden som idag, men att medicinska framsteg minskar dödligheten i dessa sjukdomar.<sup>18</sup>

**Diagram 21 Förväntad återstående medellivslängd för 65-åringar**

Antal år



Källa: SCB.

Ett mer optimistiskt antagande är i stället att livet förlängs med i huvudsak ”friska” år. De extra förväntade levnadsåren för 65-åringen år 2099 skulle då innebära fler år med 65-åringens eller 70-åringens hälsa. Ohälsan skulle då skjutas upp i åldrarna så att antalet ”skröpliga” år är lika många som idag (scenariot kan således kallas ”konstant ohälsa”). Den bakomliggande hypotesen till en sådan utveckling är att bättre levnadsvanor och förbättrad hälso- och sjukvård minskar prevalensen, och fördröjer utvecklingen, av kroniska sjukdomar, men även att medicinska framsteg leder till minskad

<sup>18</sup> Se Olshansky m fl (1991), ”Trading off longer life for worsening health: The expansion of morbidity hypothesis”, *Journal of Aging and Health* 3, 194–216.

dödlighet för den som lider av kronisk sjukdom.<sup>19</sup> Ett ännu mer optimistiskt antagande är att antalet friska år, enligt samma resonemang, ökar mer än den förväntade ökningen i medellivslängden (ett scenario som kan kallas ”komprimerad ohälsa”).<sup>20</sup>

Det relativt pessimistiska antagandet, med ”konstant hälsa”, kan tänkas vara förenligt med en viss ökning i den genomsnittliga pensionsåldern. En given summa intjänad pension ger mindre pension per månad under 27 års tid än under 20 års tid. Om den förväntade pensionen upplevs som knapp, kan detta innebära att fler väljer att jobba högre upp i åldrarna, trots samma hälsa som idag för respektive åldersgrupp. Samtidigt kan arbetsmiljöer och arbetsvillkor förändras på ett sätt som underlättar för arbete högre upp i åldrarna. Vad gäller behovet av välfärdstjänster är det svårare att argumentera för att behovet skulle minska för en given åldersgrupp i scenariot med konstant hälsa.

Med det optimistiska antagandet (konstant ohälsa) finns starka skäl att tro att både arbetsmarknadsbeteendet och behovet av välfärdstjänster bland äldre ”föryngras” i takt med att den förväntade medellivslängden ökar. Förutom att arbetsvillkor, arbetsmiljöer och ekonomiska incitament kan tänkas stimulera till arbete högre upp i åldrarna, talar då även den väsentligt förbättrade hälsan för en genomsnittlig 70-åring för ett senare utträde ur arbetsmarknaden. Om den ohälsa som dagens genomsnittliga 80-åring upplever förskjuts till 87-års ålder kan man dessutom anta att behovet av välfärdstjänster skjuts upp i åldrarna i motsvarande grad.

I detta kapitel studeras tre alternativscenarier. I det första alternativscenariot antas utträdet ur arbetsmarknaden över tiden förskjutas uppåt i åldrarna. I det andra antas förbättrad hälsa leda till minskat behov av välfärdstjänster bland äldre. I det tredje alternativscenariot kombineras antagandena i det första och andra scenariot.

**Tabell 4 Antaganden i scenarierna**

	Pensionsålder	Behov av välfärdstjänster
Basscenario	Oförändrad	Oförändrat
Alternativscenario I	Stiger successivt med 5 år	Oförändrat
Alternativscenario II	Oförändrad	Minskar successivt
Alternativscenario III	Stiger successivt med 5 år	Minskar successivt

<sup>19</sup> Se Manton (1982), ”Changing concepts of morbidity and mortality in the elderly population”, *The Milbank Memorial Fund Quarterly* 60, 183–244.

<sup>20</sup> Se Fries (2003), ”Measuring and monitoring success in compressing morbidity”, *Annals of Internal Medicine* 139, 455–459 och Socialdepartementet (2010), ”Den ljusnande framtiden är vård – delresultat från LEV-projektet”. För en utökad diskussion av olika hypoteser kring hälsa och ökad medellivslängd, se Batljan (2007), *Demographics and future needs for public long term care and services among the elderly in Sweden*, Stockholm Studies in Social Work 24, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.



## Alternativscenario I: Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

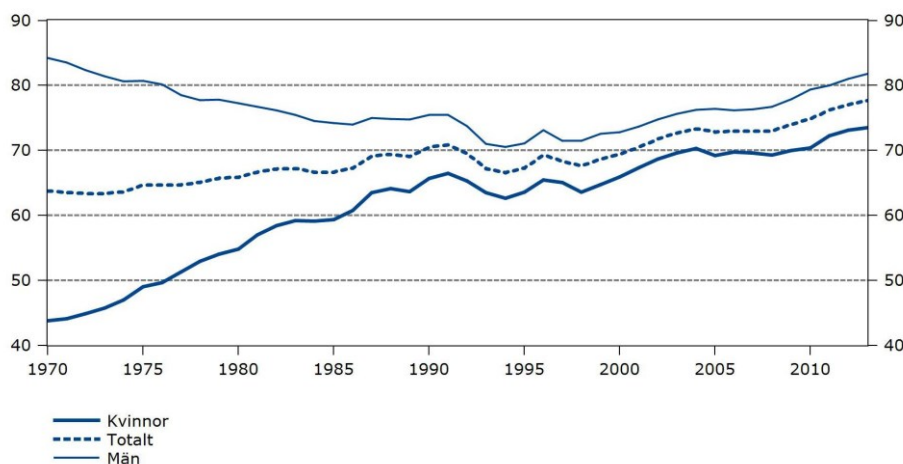
### UTTRÄDESÅLDERN FRÅN ARBETSMARKNADEN HAR SENARELAGTS

Äldre deltar i allt högre grad på arbetsmarknaden. Sedan 1970-talet har arbetskraftsdeltagandet i gruppen 55–64 gått från knappt 65 procent till nästan 80 procent 2013 (se diagram 22). Fram till mitten av 1980-talet förklarades detta helt och hållet av en kraftig ökning av arbetskraftsdeltagandet hos kvinnor. Mäns arbetskraftsdeltagande sjönk under perioden. Men sedan mitten av 1990-talet har uppgången i arbetskraftsdeltagande i stort sett varit jämnt fördelad mellan könen.

Arbetskraftsdeltagandet i åldrarna 55–64 år är trots uppgången fortfarande lägre än i yngre åldersgrupper, så viss potential för ökat deltagande finns i denna grupp. Men den mest påtagliga förändringen infaller vid 65 års ålder, då deltagandet faller från ca 50 procent för 64-åringar till knappt 30 procent för 65-åringar. Även om deltagandet har ökat under 2000-talet i gruppen över 65 år, är nivån på arbetskraftsdeltagandet i denna grupp fortfarande mycket lågt, vilket innebär en betydande potential för ökat arbetskraftsdeltagande framöver.

### Diagram 22 Arbetskraftsdeltagande 55–64 år

Procent av befolkningen 55–64 år



Källa: SCB.

De senaste decenniernas ökning i arbetskraftsdeltagande hos äldre kan förklaras av flera faktorer. Inte minst viktigt är kvinnors inträde på arbetsmarknaden, eftersom ett högt arbetskraftsdeltagande sent i livet normalt förutsätter ett högt deltagande i arbetskraften i yngre åldrar. Pensionssystemet har också reformerats till ett system som i högre grad än tidigare uppmuntrar ett längre arbetsliv. På senare år har också vissa skatter justerats för att öka drivkrafterna och möjligheterna för äldre att stanna på arbetsmarknaden.

### GRADVIS SENARE UTTRÄDE FRÅN ARBETSMARKNADEN

Basscenariot utgår från att arbetsmarknadsbeteendet är oförändrat enligt de mönster som rådde 2013. I dessa beräkningar används modellen KAMEL som skiljer på arbetsmarknadsgrupper efter ålder (60 grupper, 15–74 år), kön och nationell härkomst

(Sverige, Norden, EU, utanför EU), vilket innebär att det finns totalt  $60 \times 2 \times 4 = 480$  arbetsmarknadsgrupper i modellen. I basscenariot antas arbetsmarknadsbeteendet inom varje grupp vara över tiden. Med detta antagande förklaras all förändring på arbetsmarknaden i framskrivningen av demografiska sammansättningseffekter. Om grupper med hög sysselsättningsgrad växer snabbare än grupper med låg sysselsättningsgrad ökar sysselsättningsgraden som helhet i framskrivningen. De övriga arbetsmarknadsvariablerna skrivs fram enligt samma logik.

Som utgångspunkt i detta alternativscenario används det resonemang om *riktålder* som förs i Pensionsåldersutredningen.<sup>21</sup> Utredningen föreslår att en riktålder införs som ett sätt att påverka normen för det år man (frivilligt) går i pension. Enligt utredningen skulle denna riktålder höjas i takt med att den förväntade medellivslängden hos befolkningen ökar. Riktåldern implementeras i förslaget som begrepp 2019 och uppgår då till 66 år. Den skulle sedan höjas till 67 år 2022, 68 år under mitten av 2030-talet och sedan fortsätta öka i takt med stigande förväntad livslängd. Utredningen föreslår att riktåldern ska fastslås enligt följande princip:

$$R_t = 65 + 2/3 \cdot (ML_{t-5} - ML_{1997})$$

där  $R_t$  anger riktålder år  $t$  och  $ML_t$  anger förväntad återstående medellivslängd för 65-åringar år  $t$ .<sup>22</sup> Eftersom SCB:s befolkningsprognos innebär att den återstående förväntade medellivslängden kommer att öka med drygt sju år fram till slutet av 2000-talet skulle riktåldern öka med fem år fram till år 2099.

I scenariot antas alla individer i åldern 60–74 år successivt föryngra sitt arbetsmarknadsbeteende med fem år fram till år 2099. Det innebär att en genomsnittlig 60-åring år 2099 betar sig som dagens genomsnittliga 55-åring vad gäller arbetskraftsdeltagande, sysselsättning, arbetade timmar och så vidare. Likaså betar sig en 65-åring år 2099 som dagens 60-åring och en 74-åring 2099 som dagens 69-åring. Beteendeförändringen är tänkt att motsvara den anpassning av pensionsbeteendet som implicit föreslås i Pensionsåldersutredningen. Förändringen av beteendet antas här vara ett resultat av att individers preferenser för arbete ändras till följd av förbättrad hälsa och ökad förväntad återstående livslängd. Beteendeförändringen antas således inte vara ett resultat av institutionella förändringar.

Innebörden av antagandet illustreras i diagram 23. Sysselsättningsgraden 2015 för 64-åringar är 50 procent enligt KAMEL-framskrivningen. Sysselsättningsgraden för 59-åringar är omkring 80 procent. Antagandet för alternativscenario innebär att 64-åringar successivt ökar sin sysselsättningsgrad till ca 80 procent fram till år 2099. Att sysselsättningsgraden bland 64-åringar år 2099 i alternativsimuleringen inte exakt sammanfaller med sysselsättningsgraden för 59-åringar i basscenariot beror på olikheter i sammansättningen inom de två grupperna, framför allt vad gäller födelseland.

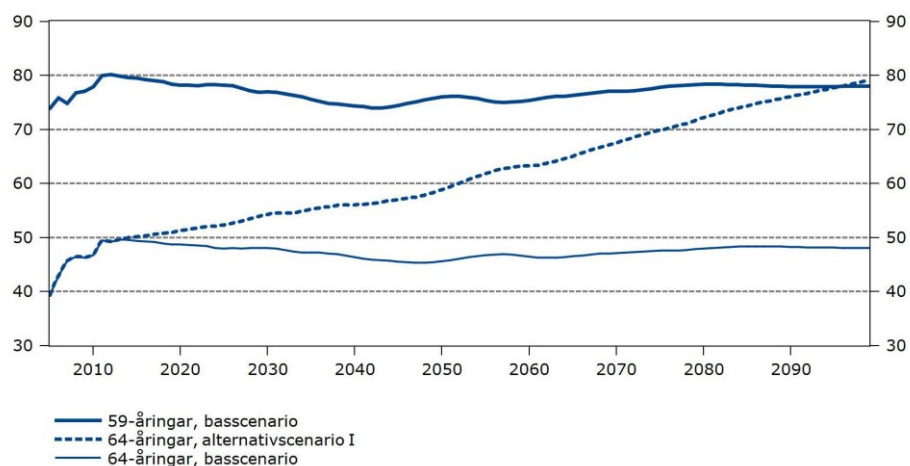
---

<sup>21</sup> SOU 2013:25, "Åtgärder för ett längre arbetsliv".

<sup>22</sup> I utredningen används en något annorlunda formel för riktåldern:  $R_t = 65 + 2/3 \cdot (ML_{t-1} - ML_{1997})$ . Principen är då att riktåldern räknas fram för år  $t$ , men implementeras först år  $t+4$ .

**Diagram 23 Sysselsättningsgrad för 59- och 64-åringar**

Procent



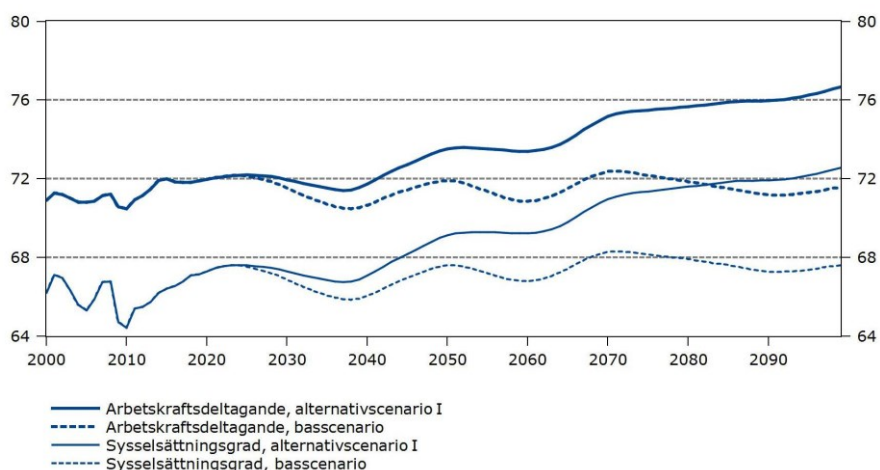
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### FLER ARBETADE TIMMAR GER HÖGRE BNP

Den alternativa utveckling på arbetsmarknaden får stora effekter på antalet arbetade timmar i ekonomin som helhet. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen växer trendmässigt och når drygt 76 respektive 72 procent av befolkningen i åldern 15–74 år 2099 (se diagram 24). Det är ungefär 5 procentenheter högre än i basscenariot. Den ökade sysselsättningen gör att den ekonomiska försörjningskvoten når sin topp under mitten av 2030-talet och därefter successivt faller tillbaka ungefär till sin nuvarande nivå från 2070-talet och framåt (se diagram 25).

**Diagram 24 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad 15–74 år**

Procent av befolkningen

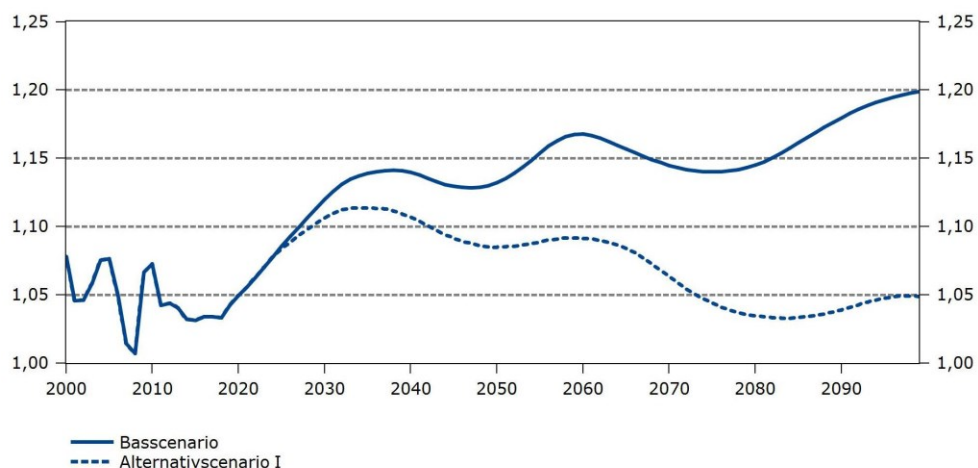


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Antalet arbetade timmar blir 6 procent högre i scenariot med ett förlängt arbetsliv, samtidigt som BNP växer något snabbare; år 2099 är BNP 7 procent högre i volym. Att effekten på BNP blir större än för antalet arbetade timmar beror på att offentlig konsumtion i volym är densamma i båda scenarierna. Det innebär att de tillkommande timmarna styrs mot produktion av varor i branscher med högre produktivitet än den

som gäller i offentlig sektor. Exempelvis växer hushållens konsumtion i snabbare takt än i alternativscenariot, men även investeringarna behöver växa snabbare för att upprätthålla kapitalstockens andel av BNP på samma nivå som i basscenariot.

**Diagram 25 Ekonomisk försörjningskvot**



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

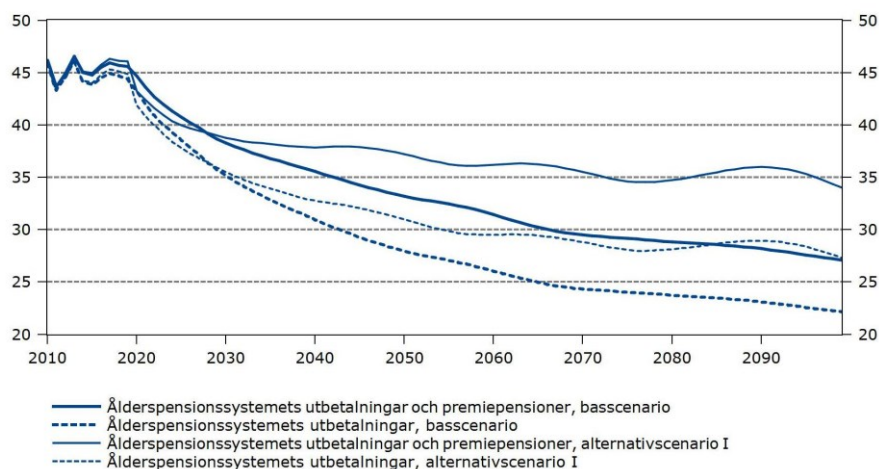
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## HÖGRE PENSIONER MED HÖGRE PENSIONSÅLDER

Ett senare utträde från arbetslivet innebär högre pensioner. Det beror dels på de tillkommande pensionsrätter som tjänas in när arbetslivet förlängs, dels på att pensionen tas ut under ett mindre antal år. Detta får betydande effekter på pensionssystemets ersättningsgrad, grovt beräknad som pensionsutbetalningarna per pensionär i förhållande till genomsnittlig årslön per sysselsatt (se diagram 26).

**Diagram 26 Pensionsutbetalningar per pensionär**

Procent av genomsnittslönen per sysselsatt och år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

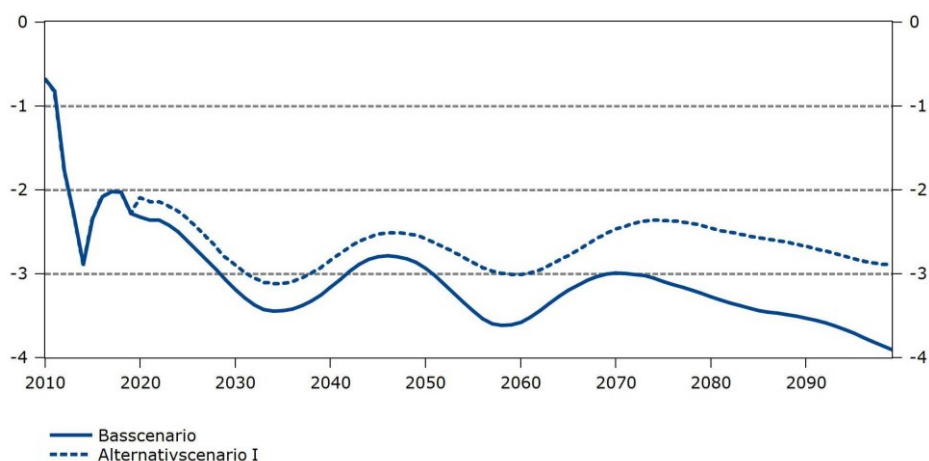
## VÄSENTLIGT STARKARE OFFENTLIGA FINANSER

Ett senarelagt utträde från arbetsmarknaden får flera konsekvenser för de offentliga finanserna. Skatteintäkterna blir högre vid en högre nivå på BNP. Detta beror dels på att viktiga skattebaser såsom löner och vinster ökar, dels på att högre hushållskonsumtion ger högre mervärdesskatteintäkter. Som andel av BNP faller dock offentlig sektors inkomster något. Högre BNP är i allmänhet inte förknippad med någon förändring i inkomsternas andel av BNP eftersom skattesystemet är approximativt proportionerligt. Skatteintäkterna ökar därmed normalt i takt med BNP. När utträdesåldern förändras faller dock vissa implicita skattesatser på grund av sammansättningsförändringar i arbetade timmar. Detta beror på att befintliga skatteregler innebär att beskattningen av äldres (de över 65 år) arbete är lägre än för övriga åldersgrupper. Efter 65 år minskar de sociala avgifterna eftersom personer över 65 år inte kan få ersättning från arbetslöshets- eller sjukförsäkringen. Äldre har också ett högre jobb-skatteavdrag och en annan utformning av grundavdraget, vilket bidrar till att den marginella skatteintäkten för arbete av äldre är något lägre än den genomsnittliga.

På utgiftssidan är effekterna mindre. Räknat i kronor påverkar ett senarelagt utträde från arbetsmarknaden utgifterna i mindre grad. Undantaget är pensionsutbetalningarna. Dessa blir initialt lägre, när pensioneringarna skjuts upp, men på sikt högre när de högre pensioner som tjänats in under det förlängda arbetslivet ska fördelas på färre år. Offentlig konsumtion blir väsentligt lägre som andel av BNP under hela perioden eftersom BNP blir högre. Offentlig konsumtion i nivå skiljer sig dock inte från basscenarioet. Det beror på att volymen offentlig konsumtion helt och hållet bestäms av den demografiska utvecklingen. Att den förbättrade hälsan möjliggör ett längre arbetsliv antas således inte minska behovet av sjukvård och äldreomsorg för de äldre i detta scenario. I alternativscenario II beräknas effekterna på de offentliga finanserna av att förbättrad hälsa minskar behovet av vård och omsorg i äldre åldrar och i alternativscenario III effekten av såväl ett förlängt arbetsliv som minskat vårdbehov.

### Diagram 27 Primärt finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP



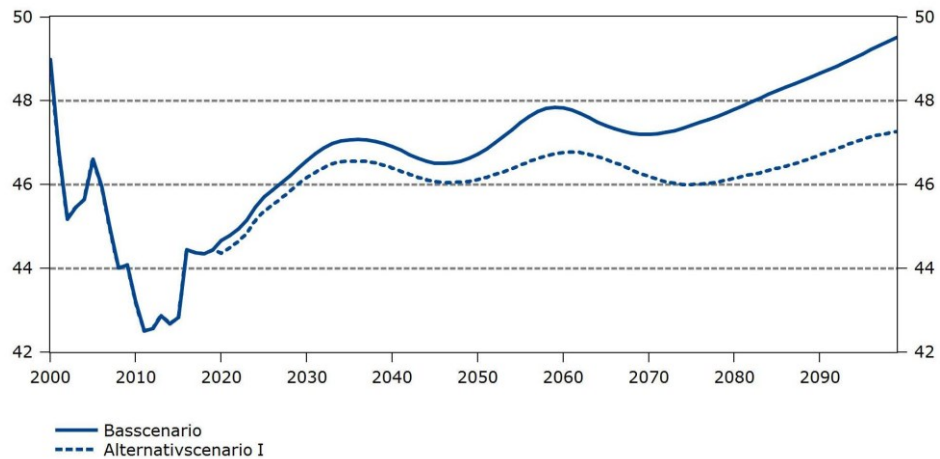
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Sammantaget blir offentlig sektors primära finansiella sparande högre vid ett förlängt arbetsliv. Framåt slutet av 2000-talet motsvarar skillnaden ca 1 procent av BNP (se diagram 27). Det innebär ett minskat behov av skattehöjningar jämfört med basscena-

riot. I exemplet med exakt skattefinansiering innebär ett förlängt arbetsliv ett minskat skattekvotbehov på ca 2 procent av BNP mot slutet av beräkningsperioden (se diagram 28).

**Diagram 28 Skattekvot vid exemplet med exakt skattefinansiering**

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Anm: Med exakt skattefinansiering avses skattejusteringar som gör att det finansiella sparandet i offentlig sektor är noll varje år i framskrivningen från och med år 2016 (jfr diagram 18, kapitel 4).

## Alternativscenario II: Avtagande behov av välfärdstjänster

I basscenariot och alternativscenario I antas behovet av välfärdstjänster i olika åldersgrupper vara detsamma i framtiden som idag. Exempelvis antas en 85-åring i basscenariot nyttja äldreomsorg och sjukvård i samma grad som dagens genomsnittliga 85-åring. Antagandet kan sägas motsvara den pessimistiska hypotesen att den ökade medellivslängden leder till fler skröpliga år (konstant hälsa).

### FEM ÅRS FÖRYNGRAT BEHOV AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER

Som alternativ till bassceniots antagande om konstant välfärdsbehov antas i alternativscenario II att behovet av välfärdstjänster bland äldre successivt minskar över tiden. Mer specifikt antas att behovet av all individuell offentlig konsumtion ”föryngras” med fem år under framskrivningsperioden för individer 60 år och äldre. Det innebär att en 85-åring år 2099 i genomsnitt konsumerar lika mycket välfärdstjänster som dagens 80-åring, att en 70-åring år 2099 konsumerar välfärdstjänster som dagens 65-åring och så vidare. Behovet av välfärdstjänster föryngras därmed två tredjedelar av den prognostiserade ökningen i den återstående medellivslängden för en 65-åring. Antagandet om beteendeföryngring i konsumtionen av välfärdstjänster är därmed en parallell till antagandet om beteendeföryngringen på arbetsmarknaden i alternativscenario I.<sup>23</sup> Antagandet innebär att andelen brukare av välfärdstjänster i respektive åldersgrupp minskar, inte att själva kostnaden per tjänstetimme minskar. Principen om bibehållet åtagande och bibehållen personaltäthet gäller således även i detta scenario.

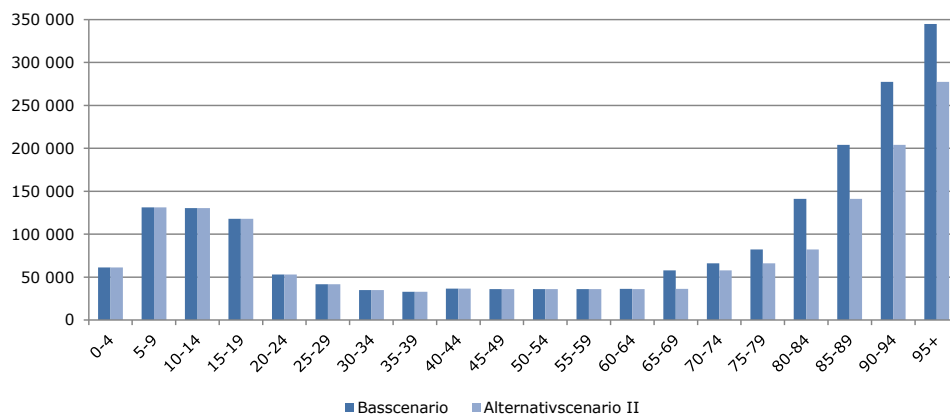
<sup>23</sup> Till skillnad från i alternativscenario I, antas i alternativscenario II att alla individer 60 och äldre föryngrar sitt beteende, inte bara individer upp till 74 års ålder.

Personaltätheten är densamma per faktisk brukare, men inte per individ i respektive åldersgrupp.

Innebörden av antagandet illustreras i diagram 29 som innehåller två staplar per åldersgrupp. Den vänstra stapeln för respektive åldersgrupp anger den över tiden konstanta medelkostnaden för offentlig konsumtion per person i basscenariot (samma som i diagram 10, kapitel 3). Den högra stapeln visar motsvarande kostnad i alternativscenariot när ”föryngringen” av välfärdskonsumtionen är fullbordad år 2099. Behovet av välfärdstjänster för en 85-åring minskar med andra ord gradvis från drygt 200 000 kr idag till ca 140 000 kr år 2099 (i fasta priser). Föryngringen antas ske på samma sätt för övriga åldersgrupper 60 år och äldre, inklusive gruppen med de äldsta.

**Diagram 29 Genomsnittlig kostnad per person för offentlig konsumtion i olika åldersgrupper**

Kronor per år



Anm: Staplarna för alternativscenario II anger den kostnad per person och åldersgrupp som gäller i alternativscenariot år 2099, det vill säga då ”föryngringen” av välfärdskonsumtionen är fullbordad. Kostnaden per person för individer i åldrarna 0–59 år är samma i alternativscenariot som i basscenariot.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Effekterna av detta alternativa antagande på utvecklingen av offentlig konsumtion framgår av diagram 30, som visar den kumulativa tillväxten i offentlig konsumtion och befolkning (jfr diagram 11, kapitel 3). Med antagandet om ett gradvis föryngrat behov av välfärdstjänster ökar den strikt demografiskt betingade offentliga konsumtionen (utan standardökning) med 37 procent fram till 2099 (kurvan ”Alternativscenario II, utan standardökning”), vilket bara är marginellt mer än befolkningstillväxten under samma period. Det innebär att förändringen av befolkningssammansättningen – med en växande andel äldre – nästan helt motverkas av det minskade behovet av välfärdstjänster i alternativscenariot.

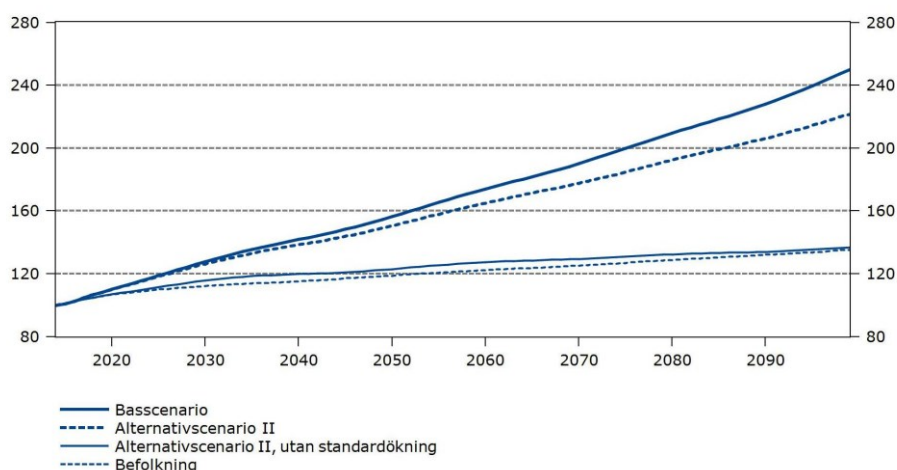
Eftersom den offentliga konsumtionen antas växa snabbare än konstant volym per brukare är det dock de två övre kurvorna i diagram 30 som ska jämföras för att dra slutsatser om effekterna på utgifterna för offentlig konsumtion.<sup>24</sup> Alternativscenariot innebär en kumulativ tillväxt i offentlig konsumtion 123 procent fram till 2099, vilket är 30 procentenheter mindre än i basscenariot. Skillnaden från basscenariot relaterar

<sup>24</sup> Offentlig konsumtion antas i denna rapport öka enligt demografiskt betingad behov plus en årlig standardökning på 0,6 procent (se kapitel 3).

främst till socialt skydd (äldreomsorg), vars kumulativa tillväxt är 170 procent i stället för basscenariots 360 procent (se diagram 31). Behovet av hälso- och sjukvård utvecklas också långsammare i alternativscenariot jämfört med basscenariot, även om skillnaden är mindre (136 i stället för 153 procent kumulativ tillväxt). Någon skillnad mellan scenarierna finns inte i utvecklingen för utbildning (eftersom konsumtionen av detta är obefintlig bland individer 60 år och äldre) eller för kollektiv offentlig konsumtion (eftersom denna inte antas påverkas av befolkningens åldersammansättning).

### Diagram 30 Offentlig konsumtion och befolkning

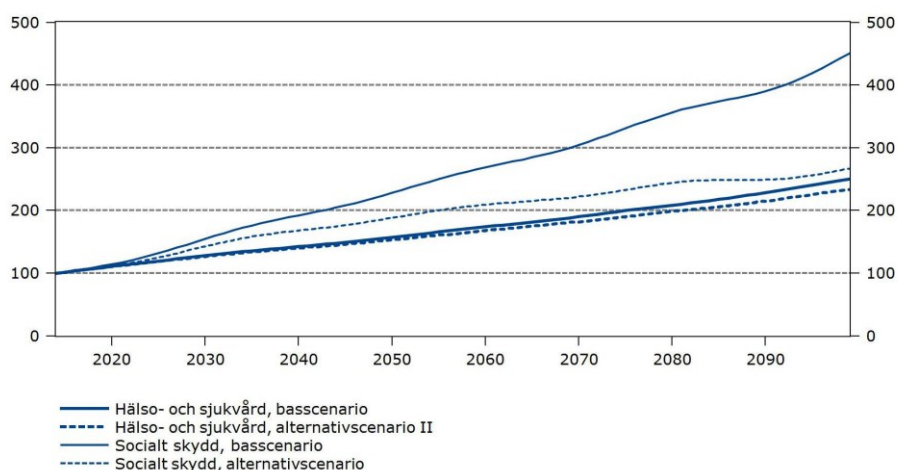
Index, 2014 = 100



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Diagram 31 Hälso- och sjukvård och socialt skydd

Index, 2014 = 100



Källa: Konjunkturinstitutet.

## OFFENTLIGA FINANSER I ALTERNATIVSCENARIO II

Den långsammare ökningen av behovet av välfärdstjänster jämfört med basscenariot innebär långsammare ökning av offentlig konsumtion som andel av BNP. Så som framgår i diagram 32 ökar offentlig konsumtion som andel av BNP med ungefär 3 procentenheter till 29 procent i mitten av 2030-talet. Ökningen hänger samman med den relativt snabba ökningen av den demografiska försörjningskvoten som sker under



samma period. Till skillnad från basscenariot planar dock konsumtionen därefter ut som andel av BNP. Ökningen av äldreförsörjningskvoten som sker därefter vägs i detta scenario upp av det gradvis förnygrade behovet av välfärdstjänster, så att offentlig konsumtion som helhet inte växer snabbare än BNP. Dessa motverkande effekter – en ökande andel äldre, men gradvis förnygrat behov av välfärdstjänster – är särskilt påtagliga i ålderskategorin 80–95 år. Befolkningen i detta åldersspann förväntas öka relativt kraftigt samtidigt som behovet av välfärdstjänster avtar markant i dessa åldrar.

Eftersom offentliga investeringar i kommunsektorn antas växa i takt med kommunernas välfärdsåtagande är dessa också något lägre i alternativscenariot än i basscenariot. Till skillnad från alternativscenario I utvecklas utgifterna för pensioner och övriga sociala transfereringar på samma sätt som i basscenariot. Sammantaget är de offentliga primära utgifterna ca 4 procentenheter lägre i alternativscenariot än i basscenariot, 50 i stället för 54 procent, vid slutet av framskrivningsperioden. Därmed är den primära utgiftskvoten i slutet av framskrivningsperioden i stort sett densamma som idag.

Den måttligare ökningen av de offentliga utgifterna i scenariot leder till bättre offentliga finanser än i basscenariot. Det primära sparandet i offentlig sektor vid oförändrade skatter är förvisso negativt under hela framskrivningsperioden, liksom i basscenariot, men på en högre nivå. S2-indikatorn uppgår till 1,1 i scenariot. Liksom i basscenariot är behovet av skattehöjningar när hänsyn tas till effekter på skattebaser av att skatterna höjs mer intressant. Indikatorn som tar hänsyn till effekter på skattebaserna, som vi kallar S2+, uppgår till 1,8 i scenariot. Att skillnaden mellan den konventionella S2-indikatorn och S2+ är mindre än i basscenariot beror på att utvecklingen i alternativscenariot inte är lika obalanserad. Hushållen når inte upp i samma nivåer på sitt sparande i alternativscenariot, vilket innebär att de heller inte ackumulerar finansiell nettoförmögenhet i samma grad som i basscenariot.

## Alternativscenario III: Förnygrat arbetsmarknadsbeteende kombinerat med avtagande behov av välfärdstjänster

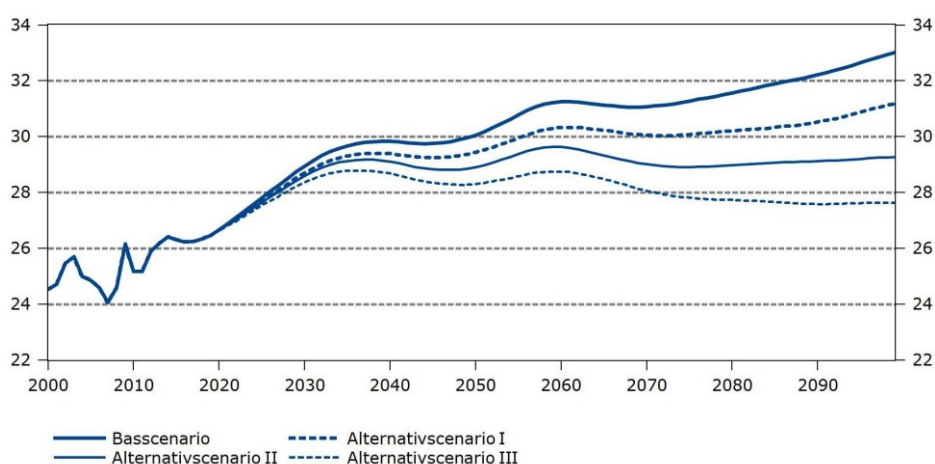
I det tredje alternativscenariot kombineras antagandena om förnygrat arbetsmarknadsbeteende och avtagande behov av välfärdstjänster från föregående två alternativscenarier. Det kan anses osannolikt att förbättrad hälsa skulle påverka beteendet på arbetsmarknaden i så omfattande grad utan att någon förändring skulle ske i behovet av välfärdstjänster, och vice versa. Genom att studera antagandena separat i alternativscenario I och II visas de partiella effekterna av respektive antagande.

Det ökade antalet arbetade timmar i ekonomin som följer av det förnygrade arbetsmarknadsbeteendet leder till högre BNP än i basscenariot. Minskat behov av välfärdstjänster, som antas i alternativscenario II, påverkar inte BNP i framskrivningen (som här helt styrs av utvecklingen av arbetade timmar) utan bara nivån på de offentliga utgifterna. De två antagandena tillsammans leder till en betydligt mer återhållsam utveckling av offentlig konsumtion som andel av BNP och till väsentligt bättre utveckling av de offentliga finanserna jämfört med basscenariot. Liksom i de andra scenarierna ökar den offentliga konsumtionen som andel av BNP till en bit in på 2030-talet. Ökningen är ungefär 2,5 procentenheter, upp till 29 procent. Därefter sker en viss minskning i alternativscenario III till knappt 28 procent år 2099 (se diagram 32).

Alternativscenario III är det enda scenario i vilket den primära utgiftskvoten för offentlig sektor är lägre i slutet av framskrivningsperioden jämfört med idag (ca 48 procent jämfört med dagens knappt 50 procent; se diagram 33). Det är också det enda scenariot i vilket det primära sparandet i offentlig sektor går mot noll med bibehållna skattesatser (se diagram 34). Enligt den konventionella S2-kalkylen behöver skatterna bara höjas med ungefär en halv procentenhet av BNP för att finansiera ett bibehållet åtagande.

### Diagram 32 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

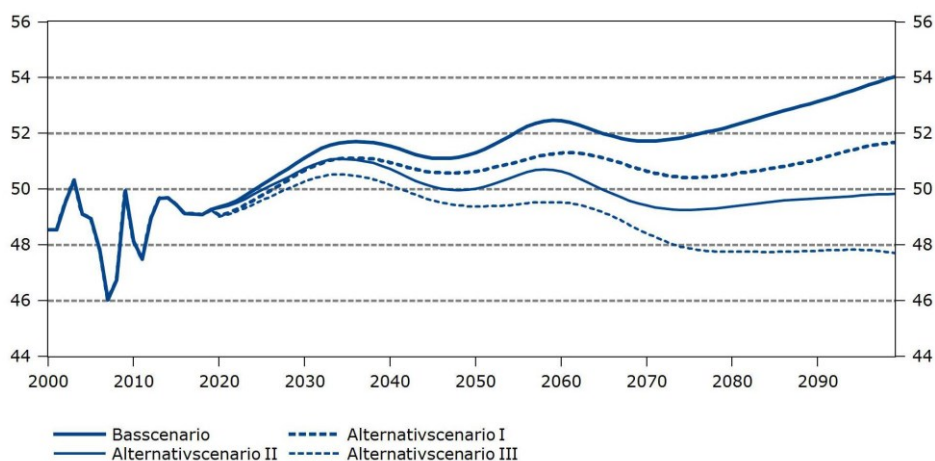


Anm: Alternativscenarierna består av (I) förnygrat arbetsmarknadsbeteende, (II) avtagande behov av välfärdstjänster och (III) både förnygrat arbetsmarknadsbeteende och avtagande behov av välfärdstjänster.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Diagram 33 Primära utgifter i offentlig sektor

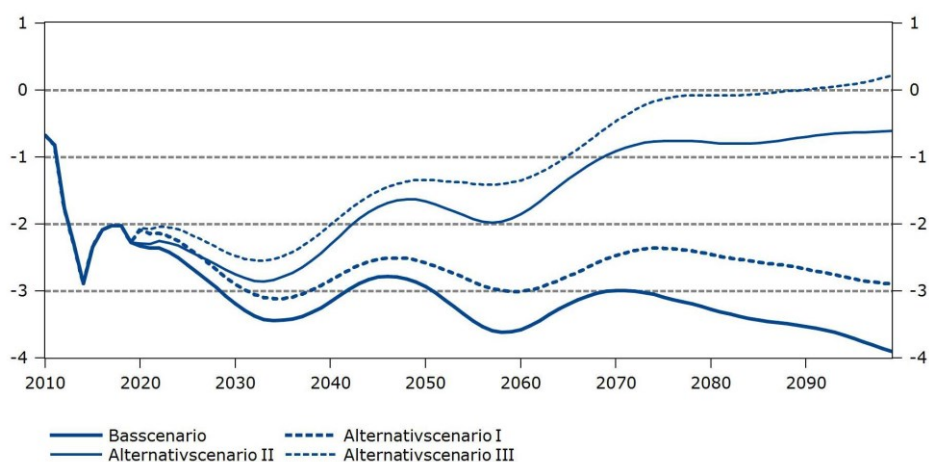
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Diagram 34 Primärt sparande i offentlig sektor (vid oförändrade skattesatser)

Procent av BNP



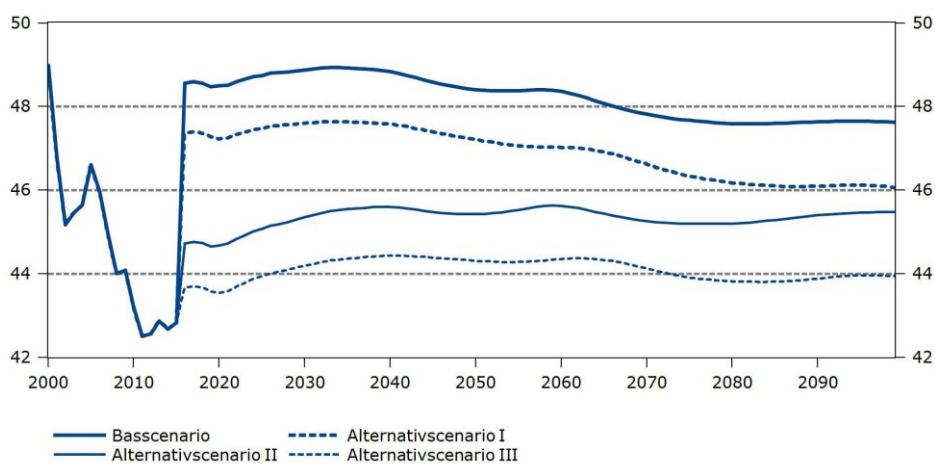
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 35, diagram 36, och diagram 37 ger en utökad illustration av behovet av skattehöjningar i de tre alternativscenarierna för att säkra finansieringen av framtidens välfärdsåtagande. Här ges samma exempel på skattehöjningar som i kapitel 4. Exemplet med den omedelbara och permanenta skattehöjningen, som illustreras i diagram 35, motsvarar kalkylen för "S2+" (höjningen som sker 2016 motsvarar värdet för S2+). Som noterades i kapitel 4 är höjningen hela 5,6 procent av BNP i basscenariot. Den snabbare BNP-tillväxten i alternativscenario I gör behovet av omedelbar skattehöjning en dryg procentenhet lägre som andel av BNP jämfört med basscenariot. Med den långsammare tillväxten i offentlig konsumtion som råder i alternativscenario II minskar behovet att skattehöjningar till 1,8 procentenheter av BNP. I det tredje alternativscenariot är motsvarande höjning bara 0,7 procentenheter.

Exemplet med den omedelbara skattehöjningen kontrasteras, liksom i kapitel 4, med två andra exempel på skattehöjningar som också uppfyller den intertemporala budgetrestriktionen i respektive scenario. Exemplet med exakt skattefinansiering i de olika scenarierna illustreras i diagram 36. Här höjs skatterna inledningsvis lika mycket i scenarierna – för att direkt uppnå ett finansiellt sparande i offentlig sektor på 0 procent. Därefter motsvarar skatteförändringarna exakt de utgiftsförändringar som uppstår i respektive scenario. Eftersom utgiftskvoten i alternativscenario III faktiskt är något lägre i slutet av framskrivningsperioden än i början är även skattekvoten i stort sett densamma i slutet av perioden som i början. I det tredje exemplet, där skatterna höjs gradvis under perioden för att uppfylla den intertemporala budgetrestriktionen, är skattesatsen ungefär 1 procentenhet högre i alternativscenario III i slutet av perioden jämfört med i början (se diagram 37). Detta kan jämföras med basscenariot, i vilket skattekvoten närmar sig 50 procent i slutet av framskrivningsperioden, nästan 7 procentenheter högre än idag.

### Diagram 35 Skattekvot vid omedelbar skatthöjning

Procent av BNP

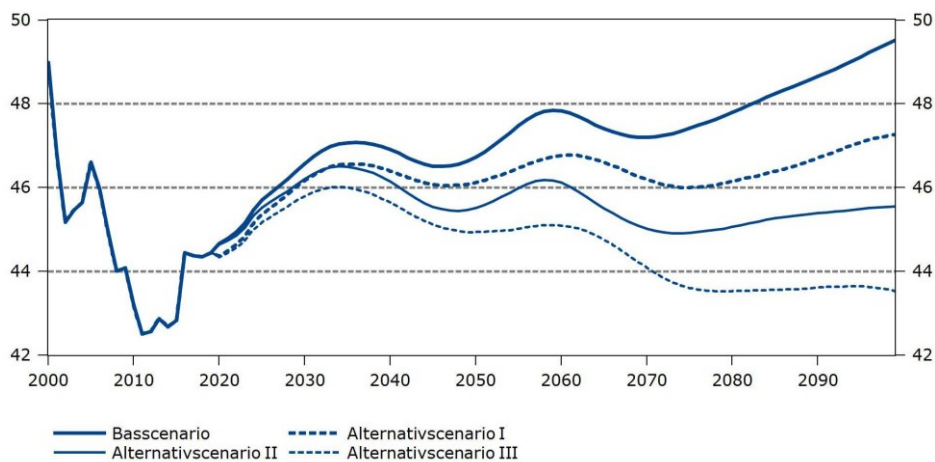


Anm: Med omedelbar skatthöjning avses den skatthöjning som behövs 2016 för att den intertemporala budgetrestriktionen uppfylls givet utgiftsutvecklingen i scenariot. Se föregående kapitel för en utförligare diskussion om de tre exemplen av skatthöjningar.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Diagram 36 Skattekvot vid exakt finansiering

Procent av BNP

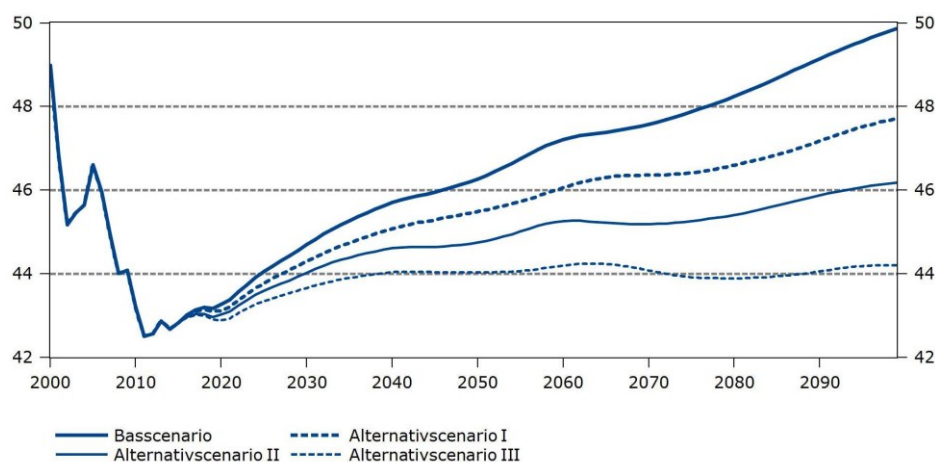


Anm: Exakt finansiering innebär att skatterna i scenariot justeras år för år så att det finansiella sparandet i offentlig sektor är noll varje år (vilket gör att den intertemporala budgetrestriktionen uppfylls).

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

**Diagram 37 Skattekvot vid gradvis skatthöjning**

Procent av BNP



Anm: Gradvis skatthöjning innebär att skatterna i scenariot höjs successivt under hela framskrivningsperioden så att den intertemporala budgetrestriktionen uppfylls.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## S2-indikatorn: översikt och jämförelse med andra bedömningar

Tabell 5 ger en översikt över S2-indikatorn i basscenarioet och de tre alternativscenarierna. I tabellen framgår också S2-indikatorvärdet från Konjunkturinstitutets föregående rapport om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

S2-indikatorn kan delas in i tre deltermer. Den första termen (1) anger ökningen av det offentliga sparandet som behövs för att täcka utgifter för den offentliga nettoskulden som råder i början av framskrivningsperioden. Eftersom nettoskulden är negativ (den finansiella nettoförmögenheten är positiv) och kapitalinkomsterna i offentlig sektor överstiger ränteutgifterna, behöver inte sparandet förstärkas av denna anledning. Det kan tvärtom försvagas med 0,1 procent av BNP, vilket indikeras i den översta raden i tabellen. Den andra termen består av den förstärkning av sparandet som behövs för att täcka primära underskott under framskrivningsperioden (dvs. till 2099). Termen skiljer sig mellan respektive scenario beroende på hur de offentliga utgifterna utvecklas; ju större ökning av utgifterna desto större effekt på denna term. Den tredje termen omfattar de underskott som antas råda efter framskrivningsperiodens slut.<sup>25</sup>

I Konjunkturinstitutets föregående rapport (2014) om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna studeras, liksom i denna rapport, olika scenarier med varierande implikationer för de offentliga finanserna på lång sikt. I det scenario i föregående rapport som är närmast jämförbart med basscenarioet i denna rapport var S2-indikatorn 1,5 (S2+ var 2,0). Att S2-indikatorn är 1,8 enheter större (och S2+ 3,6 enheter större) i basscenarioet i årets analys förklaras av flera faktorer. För det första är utgångsläget för kalkylen försämrat. Det primära sparandet är -2,9 procent av BNP i utgångsläget

<sup>25</sup> År 2100 och därefter antas det primära sparandet vara konstant för evigt, på samma nivå som vid det sista framskrivningsåret (2099) i respektive scenario.

(2014) i denna analys, jämfört med -2,0 procent i föregående rapport (med utgångsläge 2013). År 2060, som var det sista framskrivningsåret i föregående rapport, är skillnaden i det primära sparandet 1,8 procentenheter av BNP. Att sparandet försämrades mer till 2060 i årets analys jämfört med i följande års analys beror på en något högre ökningstakt av offentlig konsumtion till följd av ny demografisk prognos och nya kostnadsuppgifter för välfärdskonsumtion i olika åldersgrupper. Förlängningen av framskrivningshorisonten från 2060 till 2099 förklarar ungefär 0,3 enheter av ökningen i S2-indikatorn.<sup>26</sup>

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

	Bas-scenario	Alternativscenarier			Föregående rapport
		I	II	III	
(1) Räntekostnad på nettoskuld	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
(2) Effekt av primära underskott till 2099	1,6	1,3	0,9	0,7	0,4
(3) Effekt av primära underskott 2100-	1,9	1,4	0,3	-0,1	1,2
<b>S2 = (1) + (2) + (3)</b>	<b>3,3</b>	<b>2,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>
S2+	5,6	4,4	1,8	0,7	2,0

Anm: S2+ är en justerad S2-indikator som tar hänsyn till skattebaseffekter och anger den procentuella förstärkning av det primära sparandet som krävs för att generera en S2-indikator som uppgår till noll med 2099 som framskrivningshorisont. Föregående rapport avser Konjunkturinstitutets bedömning 2014 av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna (*Specialstudie 39*, mars 2014). Beräkningshorisonten sträckte sig då till 2060.

Källa: Konjunkturinstitutet.

## JÄMFÖRELSE MED ANDRA BEDÖMARE

Bedömningar av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna görs årligen av regeringen i samband med vårpropositionen. I den ekonomiska vårpropositionen för 2014 redovisades en S2-indikator på -1,6. Redovisningen kompletterades med en rad känslighetsanalyser, däribland med antaganden om längre arbetsliv och förbättrad hälsa. I regeringens beräkningar förbättras (minskar) S2-indikatorn med nästan 2 enheter med antagandet om ett längre arbetsliv (jämfört med oförändrat arbetsmarknadsbeteende som i basscenariot). I scenariot med förbättrad hälsa förbättras S2-indikatorn med nästan 4 enheter. Effekterna av dessa förändrade antaganden är således nästan dubbelt så stora som i denna analys. I den uppdaterade utvärderingen som gjordes i budgetpropositionen för 2015 redovisades en S2-indikator på -1,0. Regeringen motiverade revideringen i indikatorvärdet med nedrevideringar i det finansiella sparandet i medelfristprognosen till 2019.

Att S2-indikatorn i basscenariot i denna rapport skiljer sig i så stor utsträckning från regeringens kalkyl beror både på bedömningen av de offentliga finanserna i närtid och på metoden för den långsiktiga framskrivningen av offentlig konsumtion. I regeringens kalkyler från våren 2014 uppgick det primära sparandet i offentlig sektor till 0,3 procent av BNP år 2018. I basscenariot i denna rapport är det primära sparandet -1,4 procent samma år. I regeringens kalkyl på lång sikt sker en viss minskning av

<sup>26</sup> Förlängningen av framskrivningsperioden spelar större roll för S2+. Något förenklat kan skillnaden i S2+ mellan denna och föregående bedömning förklaras enligt följande. I föregående års rapport var det primära sparandet -2 procent av BNP för initialåret 2013. Den primära utgiftskvoten för offentlig sektor var 50,3 vid initialåret och 50,6 vid det sista framskrivningsåret, 2060. Summan av det negativa primära sparandet vid initialåret och ökningen av utgiftskvoten förklarar approximativt storleken på S2+ (2,0 i föregående bedömning). I årets analys är det primära sparandet i offentlig sektor -2,9 procent av BNP vid initialåret 2014, samtidigt som den primära utgiftskvoten växer från 49,7 procent i initialåret till 52,5 procent vid sista framskrivningsåret 2099, en ökning med 2,8 procentenheter av BNP.

offentlig konsumtion som andel av BNP (från 25,8 procent 2018 till 25,2 procent 2100). I basscenariot i denna rapport ökar i stället offentlig konsumtion som andel av BNP med över 6 procentenheter under perioden. Att utvecklingen för offentlig konsumtion skiljer sig åt i analyserna i sådan omfattning förklaras av att regeringen inte antar någon standardökning över tiden i offentlig konsumtion (den antas i denna rapport vara 0,6 procent per år).<sup>27</sup>

Europeiska kommissionen gör omfattande utvärderingar var tredje år av den långsiktiga hållbarheten i varje EU-lands finanser. Den senaste utvärderingen publicerades i december 2012. Sverige gavs då en S2-indikator på 1,7 vilket indikerar ett behov av permanent budgetförstärkning. Sverige placerade sig därmed på åttonde plats bland 26 inkluderade medlemsländer, i termer av lägst S2-indikator. I kommissionens scenario för Sverige ingår en ökning av de åldersrelaterade offentliga konsumtionsutgifterna med motsvarande 2,7 procentenheter av BNP på lång sikt. Detta är en ungefär hälften så stor ökning som i basscenariot i denna rapport men likvärdig ökningen i alternativscenario II med avtagande behov av välfärdstjänster. Kommissionens nästa rapport väntas senare i år.

---

<sup>27</sup> Se appendix 2 för en beskrivning av standardökningen i offentlig konsumtion.

## 6 Slutsatser

### **PESSIMISTISKT BASSCENARIO GER KRAFTIGT UTGIFTSTRYCK**

I rapportens basscenario utvecklas de offentliga finanserna på lång sikt på ett ohållbart sätt. De offentliga primära utgifterna stiger med 5 procent av BNP som, vid oförändrade skattesatser, utökar dagens underskott i de offentliga finanserna i ungefär motsvarande grad. Ökningen av utgifterna drivs i huvudsak av utvecklingen av den demografiskt betingade ökningen av behovet av välfärdstjänster. Behovet av äldreomsorg mer än trefaldigas och svarar för den största ökningen, medan behovet av sjukvård och utbildning ökar i mycket mindre omfattning. Det finns skäl att se basscenarioet som ett pessimistiskt scenario, eftersom den förväntade ökningen i medellivslängden inte alls antas påverka varken pensionsålder eller behovet av välfärdstjänster. De tre alternativscenarierna i rapporten ger en uppfattning om effekterna på de offentliga finanserna av ett förlängt yrkesliv och ett gradvis minskat åldersrelaterat behov av välfärdstjänster.

### **FINANSERNA LÅNGSIKTIGT HÅLLBAR VID FÖRBÄTTRAD HÄLSA**

I det första av rapportens tre alternativscenarier ändras det restriktiva antagandet om att beteendet på arbetsmarknaden (såsom genomsnittlig ålder för utträde ur arbetsmarknaden) förblir oförändrat i framtiden. Det finns anledning att tro att den ökade förväntade medellivslängden kommer innebära att fler arbetar högre upp i åldrarna. När arbetsmarknadsbeteendet successivt förnygras med fem år bland individer 60 år och äldre utvecklas arbetsutbudet mer gynnsamt i ekonomin jämfört med basscenarioet. Detta stärker BNP-utvecklingen, vilket gör finansieringen av välfärdsåtagandet mindre mödosamt än i basscenarioet. I det andra alternativscenariot antas den ökade medellivslängden gå hand i hand med förbättrad hälsa så att behovet av välfärdstjänster förskjuts uppåt i åldrarna. Detta antagande får stora effekter på de offentliga finanserna. I stället för nästan 7 procentenheter högre offentlig konsumtion som andel av BNP blir ökningen knappt 3 procentenheter i slutet av framskrivningsperioden. Det tredje alternativscenariot, som kombinerar antagandena i det första och andra alternativscenariot ger en bild av offentliga finanser i långsiktig balans och med små behov av skattehöjningar.

### **STÖRST UTMANINGAR DE KOMMANDE 20 ÅREN**

För de kommande två decennierna visar scenarierna att det föreligger ett strukturellt tilltagande utgiftstryck i offentlig sektor motsvarande 1–2 procent av BNP, om välfärdsåtagandet ska kunna behållas på nuvarande nivå. På denna sikt hinner de olika antagandena i alternativscenarierna bara få begränsad effekt på de offentliga finanserna. Hur utgiftstrycket utvecklas därefter, 2040 och framåt, avgörs av hur den ökade medellivslängden påverkar pensionsålder och beroendet av välfärdstjänster.

Att hålla offentliga finanser i balans de kommande 20 åren, i bemärkelsen att det finansiella sparandet är ungefär noll varje år, skulle innebära att skattekvoten ökar med 3–4 procentenheter, givet nuvarande strukturella underskott i de offentliga finanserna. Sådana skattehöjningar är förstas känbara, även om de skulle ske under en längre period. Det är således inte osannolikt att välfärdsåtagandet i viss grad kommer att sänkas under perioden då den demografiska försörjningskvoten stiger som snabbast, under 2020-talet och delar av 2030-talet, åtminstone i bemärkelsen att personaltätheten inte kan förväntas vara bibehållen i alla former av välfärdstjänster.



## Appendix 1. Alternativscenario med oförändrade regler till 2019

I den kortfristiga framskrivningen (2015–2019) utvecklas de offentliga utgifterna i basscenariot och i de tre alternativscenarierna enligt Konjunkturinstitutets prognos i *Konjunkturläget*, december 2014. Detta innebär att utgifterna omfattar bibehållet offentligt åtagande på 2015 års nivå, vilket kräver aktiva politiska beslut om utgiftsåtgärder.

I detta appendix studeras utvecklingen av de offentliga finanserna i ett kompletterande scenario (alternativscenario IV), i vilket utgifterna i den kortfristiga framskrivningen, till och med 2019, utvecklas enligt oförändrade regler. Framskrivningen därefter, 2020–2099, görs enligt samma metod som i basscenariot, vilket innebär att det offentliga åtagandet bibehålls på 2019 års nivå i detta scenario. Genom att anta oförändrade regler i den kortsiktiga framskrivningen, möjliggörs ökad grad av jämförbarhet med regeringens hållbarhetskalkyler i vårpropositionen.

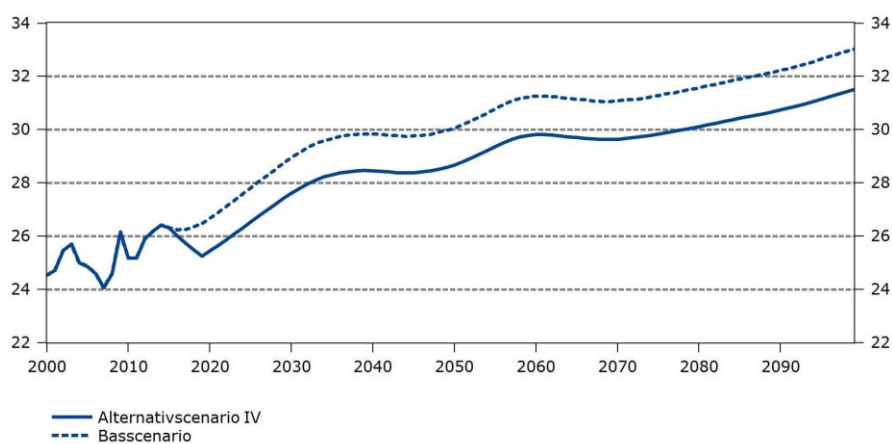
I basscenariot växer offentlig konsumtion i genomsnitt med 1,8 procent 2016–2019; i detta scenario är den genomsnittliga tillväxten i offentlig konsumtion bara 0,5 procent. Detta gör att offentlig konsumtion som andel av BNP är 1,2 procentenheter lägre än i basscenariot inför inledningen av den långsiktiga framskrivningen 2020. Eftersom tillväxttakten i offentlig konsumtion därefter är densamma som i basscenariot, permanentas skillnaden i BNP-andelen (se diagram 38).

Till följd av den lägre nivån på offentlig konsumtion, och en något lägre utgiftsnivå även för sociala transfereringar och offentliga investeringar, blir det primära underskottet i offentlig sektor inte lika stort som i basscenariot. Sparandet stärks snabbt till 2019 som resultat av den relativt långsamma konsumtionsutvecklingen, kombinerat med de oförändrade skattesatserna. Den konventionella S2-indikatorn är 2,3 i detta scenario vilket är drygt 1 enhet lägre än i basscenariot. Skillnaden förklaras av de bättre offentliga finanserna såväl under som efter framskrivningsperioden (se diagram 39). S2-indikatorns storlek vid endogena skattebaser (S2+) uppgår till 3,9 vilket innebär att den omedelbara och permanenta skatthöjningen som krävs skulle vara 3,9 procent av BNP (jämfört med 5,6 procent i basscenariot).

På samma sätt som diskuteras i kapitel 4 kan skatthöjningen som är förenligt med långsiktigt hållbara finanser utformas på olika sätt. I diagram 40 illustreras skatthöjningar enligt samma tre exempel som i kapitel 4 (jfr diagram 18). I exemplet med omedelbar skatthöjning (enligt metoden för kalkylen av "S2+") stiger skattekvoten omedelbart till drygt 47 procent och faller därefter successivt till ca 46 procent vid slutet av framskrivningen, vilket är ungefär samma nivå som rådde 2006. I exemplet med skatthöjningar som genererar ett finansiellt sparande på noll procent varje år, liksom i exemplet med successiva skatthöjningar, ökar skattekvoten till ca 47,5 procent i slutet av framskrivningsperioden. Detta är ca 2 procentenheter lägre än motsvarande exempel i basscenariot.

### Diagram 38 Offentlig konsumtion

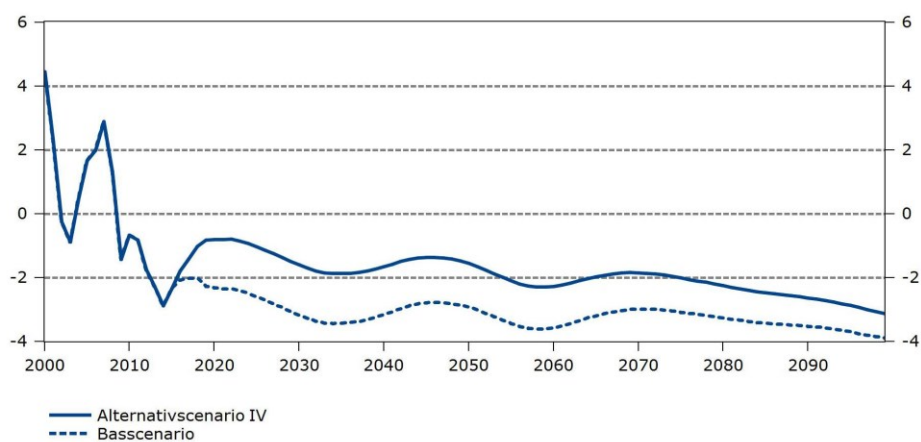
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Diagram 39 Primärt finansiellt sparande i offentlig sektor

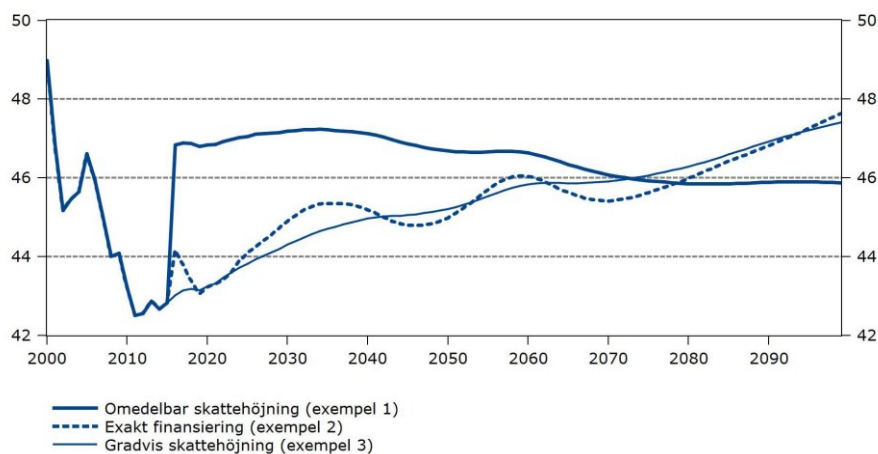
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

### Diagram 40 Skattekvot i alternativscenariot IV vid olika skattehöjningar

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

## Appendix 2. Utökad beskrivning av vissa modellantaganden

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

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

### **EFTERFRÅGANS UTVECKLING BESTÄMS AV DEMOGRAFIN**

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

Investeringar bestäms så att kapitalstocken i löpande pris växer i samma takt som BNP i löpande pris, vilket ger en konstant kapitalkvot (kapitalstock i relation till BNP). Eftersom arbetade timmar är exogent bestämda av demografin och nominellt förädlingsvärde per arbetad timme ökar i konstant takt, är hela banan för BNP i löpande pris känd på förhand. Med hjälp av en deprecieringsfaktor för kapitalstocken som beaktar förslitning av kapital och relativprisförändringar kan nödvändiga investeringar i löpande pris beräknas så att kapitalkvoten är konstant. Varje efterfrågekomponent genererar import och inhemskt förädlingsvärde enligt fasta input-outputkoefficienter. Importinnehållet i efterfrågekomponenterna är kalibrerat med utgångspunkt från nationalräkenskaperna för 2011, men proportionellt uppräknat för att ge samma prognos för total import 2019 som i prognosen från *Konjunkturläget* december 2014 (se tabell 6).

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

Tillväxten i hushållens konsumtion per capita (standardförbättringen) kalibreras därför så att nettoexporten närmar sig en procent av BNP på lång sikt.<sup>28</sup>

### **PRISUTVECKLINGEN AVSPEGLAR PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN OCH INFLATIONSMÅLET**

De fyra efterfrågekomponenterna genererar import och förädlingsvärde i ekonomins olika branscher. Med hjälp av input-output-tabeller konstrueras fyra branscher som producerar de olika efterfrågekomponenterna. Produktivetsnivån (arbetsproduktiviteten) och kapitalintensiteten antas vara densamma i de fyra branscherna. Däremot antas tillväxten i total faktorproduktivitet (TFP) vara olika, till exempel lägre TFP-tillväxt i produktionen av offentlig konsumtion. Den lägre TFP-tillväxten, och därmed arbetsproduktivitetstillväxten, motverkas helt av högre prisutveckling. Skillnaden i produktivitetstillväxt mellan de fyra branscherna baseras på den genomsnittliga produktivitetstillväxten i dessa under perioden 1994–2013. Helst skulle denna beräkning göras för hela perioden 1981–2013 eftersom Konjunkturinstitutets långsiktiga produktivetsantagande för hela ekonomin är att produktiviteten ökar lika snabbt som genomsnittet för denna period. Data för produktivetsutvecklingen i enskilda branscher på den nödvändiga detaljnivån saknas dock. Därför skalas produktivetsutvecklingen i de fyra branscherna ner proportionellt så att den ger en samlad produktivitetstillväxt i hela ekonomin (BNP per arbetad timme) på knappt 1,8 procent under perioden 2019–2099, vilket är ungefär samma ökningstakt som genomsnittet för perioden 1981–2013. Den inhemska produktionen av varor och tjänster som ingår i den offentliga konsumtionskorgen antas ha en produktivitetstillväxt på 0,25 procent per år.<sup>29</sup>

Nivån på förädlingsvärdet per arbetad timme i löpande pris är densamma och utvecklas i samma takt i alla branscher. Detta antagande förenklar modelleringen avsevärt och stämmer väl med data. Förändrad sammansättning av efterfrågan påverkar därmed inte utvecklingen av nominell produktivitet. Däremot påverkar sammansättningen hur mycket av nominellt förädlingsvärde som avser pris- respektive volymförändring. Produktivetsutvecklingen (i fast pris) i hela ekonomin varierar därför något över tid i de olika scenarierna. BNP-deflatorns ökningstakt varierar något med efterfrågans sammansättning och uppgår i genomsnitt till knappt 2,1 procent, så att nominell produktivitet ökar med ca 3,9 procent per år.

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

---

<sup>28</sup> Standardökningen varierar mellan 1,7 och 1,9 procent i scenarierna, beroende på utvecklingen av offentlig konsumtion.

<sup>29</sup> I föregående års rapport antogs en produktivitetstillväxt på 0,39 procent per år i produktionen av varor och tjänster som ingår i den offentliga konsumtionsvarukorgen. Då antogs viss produktivitetstillväxt i både offentlig och privat produktion av välfärdstjänster. I denna rapport antas produktivitetstillväxten i offentlig produktion vara noll framöver, vilket baseras på utvecklingen de senaste tio åren. Produktivitetstillväxten om 0,25 procent per år antas med andra ord kunna härledas till privat sektor.

antas vara densamma i alla branscher (3,9 procent) och arbetskostnadernas andel av förädlingsvärdet är konstant över tid.

Prisutvecklingen (deflatorn) för den offentliga konsumtionen bestäms alltså genom att utvecklingen av förädlingsvärdedeflatorn (3,60 procent) vägs samman med importdeflatorns utveckling (0,90 procent). Förädlingsvärdedeflatorns ökningstakt bestäms i sin tur av löneökningstakten (3,86 procent) minus produktivetsökningen (0,25 procent).

**Tabell 6 Antaganden i den makroekonomiska framskrivningen i basscenariot, 2020–2099**

Procentuell förändring respektive procent

	Produktivitet <sup>1</sup>	Deflator, användning	Deflator, förädlingsvärde	Importinnehåll
Hushållens konsumtion	1,62	1,88	2,20	24,7
Offentlig konsumtion	0,25	3,27	3,60	12,0
Investeringar	2,14	1,39	1,68	37,4
Export	3,39	0,63	0,45	39,4
Import	..	0,90	..	..
BNP <sup>2</sup>	1,76	2,06	2,06	..

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

<sup>2</sup> Värderna för hela ekonomin (BNP) är inte kalibrerade utan avser de medelvärden för perioden 2020–2099 som följer av övriga modellparametrar. Avser basscenariot.

#### OFFENTLIG KONSUMTION: BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET OCH KONSTANTA KOSTNADSANDELAR

Vid oförändrad demografi ökar utgifterna för offentlig konsumtion i scenarierna i samma takt som lönerna ökar. Detta följer av antagandena om konstant personaltäthet och konstanta kostnadsandelar för produktionsfaktorer och insatsvaror. Utvecklingen av utgifterna för offentlig konsumtion (i löpande pris) kan uttryckas som:

$$G_t = (1 + d_t) \cdot (1 + w) \cdot G_{t-1} \quad (1)$$

där  $G_t$  är utgifterna för offentlig konsumtion år  $t$ ,  $d_t$  är den demografiskt betingade tillväxttakten i offentlig konsumtion och  $w$  är den konstanta ökningstakten för lönerna.

Utan antagandet om konstanta kostnadsandelar skulle konstant personaltäthet kunna åstadkommas till en totalkostnad som växer långsammare än lönerna (vid konstant demografi;  $d_t = 0$ ). Detta beror på att priserna för insatsvaror antas öka långsammare än lönerna. På lång sikt skulle dock konstant mängd insatsvaror per arbetstimme innebära att andelen personalkostnader skulle närma sig 100 procent (och kostnadsandelen för insatsvaror 0 procent), vilket vore orealistiskt.

Antagandet om konstanta kostnadsandelar gör att utgifterna för insatsvaror ökar med samma takt som personalkostnaderna (som i sin tur ökar i takt med löneutvecklingen, vid oförändrad demografi). Eftersom prisökningen är långsammare än löneökningarna ökar mängden insatsvaror per arbetstimme över tiden. Den ökade mängden insatsvaror gör i sin tur att volymen offentlig konsumtion per brukare ökar. I modellen ökar därför offentlig konsumtion *i fast pris* enligt följande:

$$g_t = (1 + d_t) \cdot (1 + s) \cdot g_{t-1} \quad (2)$$

där  $g_t$  anger offentlig konsumtion i fast pris år  $t$ ,  $d_t$  definieras som ovan och  $s$  anger den årliga konstanta standardökningen. Standardökningen (volymökningen per brukare) uppgår rent beräkningsmässigt till skillnaden mellan löneökningstakten (3,86 procent) och deflatorn för offentlig konsumtion (3,27 procent), det vill säga ca 0,6 procent. Denna standardökning kan ses som resultat av produktivitetstillväxt i den inhemska produktionen av välfärdstjänster och att prisökningen på importerade insatsvaror är relativt långsam. Standardökningen ges av:

$$s = (1 - m^g) \cdot pr^g + m^g \cdot pr^m \quad (3)$$

där  $m^g$  anger andelen importinnehåll i offentlig konsumtion,  $pr^g$  produktivitetstillväxt i den inhemska produktionen av välfärdstjänster och  $pr^m$  är produktivitetstillväxt som kan härledas till produktionen av importerade varor. Standardökningen om 0,6 procent i framskrivningarna uppkommer enligt följande:

$$s = (1 - 0,12) \cdot 0,25\% + 0,12 \cdot 2,96\% \approx 0,6\% \quad (3')$$

Den första termen innebär att 0,22 procentenheter av standardökningen kommer av produktivitetstillväxten i den inhemska produktionen av välfärdstjänster. Den andra termen ger att resten av standardökningen (0,36 procentenheter) uppstår som resultat av ökad volym importerade insatsvaror. Volymökningen importvaror uppgår till skillnaden mellan löneökningen (3,86 procent) och deflatortillväxten för importvaror (0,9 procent). Ökningstakten motsvarar produktivitetstillväxten i utlandet i produktionen av vår import.



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

ISSN 1650-996X