

Hållbarhets rapport



Hållbarhetsrapport 2022
för de offentliga finanserna





Hållbarhetsrapport 2022 för de offentliga finanserna

KONJUNKTURINSTITUTET, FLEMINGGATAN 7, BOX 12090, 102 23 STOCKHOLM
TEL: 08-453 59 00
REGISTRATOR@KONJ.SE, WWW.KONJ.SE

KI 2022:2 DNR: 2022-070

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

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

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

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

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

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

Du kan ladda ner samtliga rapporter från vår webbplats, www.konj.se. Den senaste statistiken och prognoserna hittar du under www.konj.se/statistik.

Förord

Enligt Konjunkturinstitutets instruktion (Förordning (2007:759)) ska myndigheten genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna, och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Mot bakgrund av uppdraget publicerar Konjunkturinstitutet årligen en rapport om hållbarheten i de offentliga finanserna.

Arbetet med årets rapport har letts av Svante Midander och enhetschef Hanna Ågren. Övriga deltagare i arbetet har varit Jakob Almerud, Erik Glans, Linn Hansen, Valter Hultén, Tobias Laun och Elin Ryner.

Stockholm den 9 februari 2022.

Urban Hansson Brusewitz

Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
1. Offentligfinansiell hållbarhet i basscenariot	10
Demografisk utveckling	10
Primära utgifter	12
Primära inkomster	17
Bedömning av hållbarheten till 2050	18
2. Offentligfinansiell hållbarhet i alternativscenarier	21
3. Utvecklingen med olika offentligfinansiella sparandemål	27
4. Utvecklingen i delsektorer inom offentlig sektor	30
5. Offentligfinansiell hållbarhet till 2100	34
Referenser	45

FÖRDJUPNING

Effekter på skatteinkomster av en ökande livslängd – en allmän-jämviktsanalys	36
---	----

BILAGOR

Bilaga 1: Jämförelse med tidigare beräkningar	46
Bilaga 2: Hållbarhet med oändlig tidshorisont	50
Bilaga 3: Definitioner av långsiktig hållbarhet	52
Bilaga 4: Makroekonomiska antaganden i basscenariot	56
Bilaga 5: Offentligfinansiella antaganden i basscenariot	63
Bilaga 6: Tabeller	69

Sammanfattning

Även om pandemin inneburit en betydande belastning för de offentliga finanserna på kort sikt bedömer Konjunkturinstitutet att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Nuvarande skatteregler är tillräckliga för att finansiera det stigande behovet av välfärdstjänster som uppstår när befolkningens ålderssammansättning ändras med fler äldre. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning finns det utrymme för att sänka skatter, eller höja utgifter, och ändå nå överskottsmålet. Även med en övergång till ett balansmål vid nästa översyn av saldomålet överstiger inte Maastrichtskulden skuldankaret. Analysen vilar på flera antaganden, bland annat på att befolkningens hälsa förbättras i takt med att medellivslängden ökar och att fler därigenom väljer att arbeta längre upp i åldrarna. De offentliga finanserna bedöms även vara hållbara i de alternativscenarier som beräknas. Konjunkturinstitutets analys visar dock att antagandet om en förbättrad hälsa i befolkningen är central för hållbarheten på längre sikt. Jämfört med tidigare års beräkningar bidrar en mer gynnsam demografisk utveckling och ett bättre utgångsläge till starkare offentliga finanser i årets rapport.

Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna visar att det, vid ett bibehållet välfärdsåtagande och givet nuvarande regelverk för skatter, inte uppstår några långvariga obalanser mellan inkomster och utgifter som bedöms som ohållbara. I Konjunkturinstitutets basscenario blir det finansiella sparandet positivt på omkring 1 procent av BNP och Maastrichtskulden sjunker långt under den nuvarande nivån på skuldankaret.

De offentliga finanserna bedöms även vara hållbara i de alternativscenarier som beräknas i årets rapport. Exempelvis innebär ett bibehållet välfärdsåtagande att andelen som är sysselsatta i offentlig sektor måste öka framöver vilket skulle kunna medföra ett tryck uppåt på offentliganställdas löner. Då en högre andel kvinnor än män är sysselsatta inom offentlig sektor skulle detta även kunna drivas av en ambition om att minska löneskillnader mellan kvinnor och män. Rapporten visar att fortsatta relativlöneökningar i kommunsektorn i samma storleksordning som de senaste ca 15 åren inte innebär att de offentliga finanserna blir ohållbara, åtminstone under perioden till och med 2050.

Årets hållbarhetsrapport belyser också konsekvenserna av att följa olika sparandemål för de offentliga finanserna. Rapporten visar att det är möjligt att nå överskottsmålet i basscenariot och samtidigt bibehålla välfärdsåtagandet utan att genomföra skattehöjningar. När överskottsmålet nås ligger Maastrichtskulden stabilt på knappt 30 procent av BNP. Vid en övergång från nuvarande överskottsmål till ett balansmål vid nästa översyn av saldomålet stiger Maastrichtskulden till knappt 35 procent av BNP och sammanfaller med skuldankaret. Med ett balansmål skulle

dock den offentliga sektorns finansiella nettoställning 2050 försämras något i jämförelse med nuläget.

Även om Konjunkturinstitutet bedömer att de offentliga finanserna som helhet är hållbara belyser rapporten att det krävs en omfördelning av resurser mellan staten och kommunsektorn för att kommunsektorn ska uppnå god ekonomisk hushållning. Den demografiska utvecklingen bidrar framför allt till ökade utgifter för vård och omsorg i kommunsektorn. Konjunkturinstitutets analys visar att antagandet om ett bibehållet välfärdsåtagande och en oförändrad genomsnittlig kommunalskatt innebär att statsbidragen behöver öka något snabbare än BNP för att uppnå god ekonomisk hushållning.

I förhållande till tidigare hållbarhetsrapporter har de offentliga finanserna förbättrats. Jämfört med förra årets rapport beror detta dels på utgångsläget för beräkningarna, dels på en mer gynnsam demografisk utveckling. Beräkningarna är osäkra och påverkas av de scenarioantaganden som görs.

Inledning

Konjunkturinstitutet ska på uppdrag av regeringen göra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna, och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Mot bakgrund av uppdraget publicerar Konjunkturinstitutet årligen en rapport som bland annat syftar till att visa på vilka påfrestningar som uppstår på de offentliga finanserna när de demografiska förutsättningarna förändras under kommande decennier. Den grundläggande frågeställningen är huruvida dagens skatteuttag är tillräckligt för att finansiera ett bibehållet demografiskt betingat behov av välfärdstjänster (i form av vård, skola och omsorg), transfereringar och investeringar, som bland annat beror på att befolkningen lever allt längre.

Hållbarhetsberäkningar görs för att på ett tidigt stadium upptäcka eventuella obalanser så att finanspolitiken kan agera innan problem uppstår. Om det uppstår långvariga obalanser mellan offentliga inkomster och utgifter riskerar den offentliga sektorns skulder att växa i sådan utsträckning att den offentliga sektorn inte kan fullgöra sina skuldåtaganden. Att göra anpassningar i dag för att möta framtida problem med obalanser kan därför motiveras utifrån idén om rättvisa mellan generationer.

Det finns olika sätt att definiera hållbara offentliga finanser (se bilaga 3 för en diskussion om olika definitioner). Med utgångspunkt i de beräkningarna som görs i rapporten gör Konjunkturinstitutet en samlad bedömning av hållbarheten baserat på den offentliga sektorns nettoställning (finansiella tillgångar minus skulder) och den konsoliderade bruttoskulden, Maastrichtskulden. Enligt Konjunkturinstitutets definition är de offentliga finanserna hållbara om nettoställningen inte trendmässigt minskar som andel av BNP och Maastrichtskulden inte trendmässigt ökar som andel av BNP. En förutsättning är dock att nettoställningen inte bedöms vara för låg i utgångsläget eller Maastrichtskulden för hög.

En period av gradvis försämrade nettoställning skulle kunna mynna ut i att den med tiden stabiliseras på en ny, lägre nivå till följd av att exempelvis demografiska obalanser med tiden jämnas ut. Vilken nivå som är tillräcklig för att anses vara hållbar är en bedömningsfråga. Sammanfattningsvis analyserar Konjunkturinstitutet hållbarheten utifrån om dagens nivå på skatteuttaget är tillräcklig för att finansiera ett bibehållet offentligt välfärdsåtagande samtidigt som bruttoskuld och nettoställning på sikt stabiliseras på acceptabla nivåer.

I Konjunkturinstitutets hållbarhetsberäkningar antas att den offentliga sektorn bibehåller dagens åtagande vad gäller välfärdstjänster, transfereringar och investeringar (se bilaga 5 för en definition av ett bibehållet välfärdsåtagande i beräkningarna). Utgifterna bestäms därmed i hög grad av den demografiska utvecklingen. Inkomsterna beräknas utifrån dagens skatteregler med oförändrade skattesatser. De beror därmed på den allmänna

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket bygger på fyra budgetpolitiska mål. **Överskottsmålet** är definierat från och med 2019 som att det finansiella sparandet i offentlig sektor i genomsnitt ska vara 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Därtill finns ett **skuldankare** för Maastrichtskulden, med ett riktvärde på 35 procent av BNP. Om skulden avviker från skuldankaret med mer än 5 procent av BNP ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen. Utöver det ska regeringen till riksdagen föreslå ett **utgiftstak** för staten och ålderspensionssystemet med tre års framförhållning. Genom detta beslut blir det tydligt vilka ramar som finns för utgifterna vilket ska underlätta att nå överskottsmålet. Slutligen säger **balanskravet** att kommuner och regioner ska upprätta budgeten så att intäkterna överstiger kostnaderna. Balanskravet anger den lägsta godtagbara resultatnivån. Kommuner och regioner ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

EU:s stabilitets- och tillväxtpakt

Stabilitets- och tillväxtpakten innehåller regler för budgetunderskott och konsoliderad bruttoskuld i medlemsländerna. Den förebyggande delen inkluderar ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet inom offentlig sektor och är för Sveriges del satt till -1 procent av potentiell BNP. Den korrigerande delen anger att det finansiella sparandet i de offentliga budgeterna inte får understiga -3 procent av BNP för ett enskilt år och att den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) inte får överstiga 60 procent av BNP. Skulden är konsoliderad i bemärkelsen att interna skulder inom den offentliga sektorn räknas bort och den motsvarar därmed den skuld som stat, kommunsektor och ålderspensionssystem sammantaget har gentemot långgivare utanför den offentliga sektorn. Riksbanken ingår inte i den offentliga sektorn.

Vid ett regelbrott av den korrigerande delen kan Europeiska rådet besluta om att en medlemsstat ska placeras i det så kallade underskotts förfarandet (Excessive Deficit Procedure). Förfarandet innebär att medlemsstaten ska specificera hur och när underskotten ska åtgärdas. Viss flexibilitet finns dock i händelse av en djup lågkonjunktur och därtill en allmän undantagsklausul som gör det möjligt för alla medlemsländer att avvika från de budgetskyldigheter som annars gäller inom ramverket.

ekonomiska utvecklingen och på skattebasernas sammansättning.

I beräkningarna blir den offentliga sektorns finansiella sparande ett resultat av hur utgifter och inkomster förändras över tiden, givet principerna för framskrivningen. Sparandet påverkar i sin tur skuldutvecklingen som påverkar den offentliga sektorns nettoinkomster från kapital och därigenom det finansiella sparandet nästa år. Eftersom själva poängen med framskrivningen är att identifiera obalanser görs i grundberäkningen ingen justering av sparandet för att uppfylla det finanspolitiska ramverket (se marginalrutan ”Det finanspolitiska ramverket”). Scenarierna belyser således också de utgiftsminskningar eller skatthöjningar som kan krävas för att inte bryta mot ramverket.

Sveriges finanspolitiska ramverk har ett brett politiskt stöd. Det finanspolitiska ramverket utgör i realiteten en restriktion för de offentliga finansernas utveckling redan på kort- och medellång sikt. Ramverket innehåller bland annat ett överskottsmål och ett skuldankare. Sverige ska också som medlem av EU följa bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Det innebär bland annat att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP (se marginalrutan ”EU:s stabilitets- och tillväxtpakt”). I praktiken har det finanspolitiska ramverket och EU:s regelverk en avgörande betydelse för att undvika en ohållbar offentligfinansiell utveckling. Men båda regelverken tillåter betydande underskott enskilda år.

När Konjunkturinstitutet beaktar det finanspolitiska ramverket i beräkningen kan eventuella obalanser uppstå, i form av förändringar på till exempel skattesidan som måste ske för att på samma gång bibehålla det offentliga välfärdsåtagandet på utgiftsidan och uppfylla det finanspolitiska ramverket. Det är dock en politisk avvägning huruvida obalanser ska rättas till genom höjda skatter, ett minskat offentligt välfärdsåtagande eller en minskning av andra offentliga utgifter.

De beräkningar av offentligfinansiell hållbarhet som görs i rapporten bygger på mycket långsiktiga antaganden och bedömningar, bland annat avseende den makroekonomiska och den demografiska utvecklingen. Dessa antaganden är behäftade med stor osäkerhet. För att illustrera vilken betydelse några av dessa antaganden har för resultatet presenteras i rapporten fyra alternativscenarier där en central beräkningsförutsättning ändras i respektive scenario. Scenarierna är beräknade i frånvaro av konjunkturrella variationer. Om konjunkturcykeln är asymmetrisk, så att till exempel lågkonjunktur i enlighet med historiskt mönster är mer vanligt förekommande än högkonjunktur, kan utvecklingen bli sämre i verkligheten än vad som presenteras här.

I kapitel 1 och 2 redovisas de offentliga finanserna i basscenariot och alternativscenarierna. I kapitel 3 inkluderas överskottsmålet i kalkylen. Dessutom undersöks effekterna av att införa ett balansmål från 2027. I kapitel 4 görs en fördjupad beskrivning av skuldutveckling och nettoställning i de olika delsektorerna stat, kommunsektor och ålderspensionssystemet. Där

visas hur överföringar mellan olika sektorer (i form av statsbidrag och pensionstillgångar) påverkar analysen av hållbarhet på delsektornivå i basscenariot.

I rapporten finns även en fördjupning som beskriver hur skatteinkomsterna påverkas av en ökad livslängd. I en allmänjämviktsmodell som modellerar beteendeförändringar hos individerna jämförs utvecklingen i två scenarier där individerna antingen förlänger sitt arbetsliv när medellivslängden ökar eller går i pension vid en given ålder. Det ändrade beteendet är en effekt som inte kan inkluderas i rapportens scenarier, och modellanalysen kan därför komplettera bilden av hur en åldrande befolkning påverkar de offentliga finanserna.

1. Offentligfinansiell hållbarhet i basscenariot

Konjunkturinstitutets basscenario visar att dagens skatteuttag är tillräckligt för att finansiera ett bibehållet demografiskt betingat behov av välfärdstjänster (i form av vård, skola och omsorg), transfereringar och investeringar, som bland annat beror på att befolkningen lever allt längre. Även om pandemin inneburit en betydande belastning för de offentliga finanserna på kort sikt bedömer Konjunkturinstitutet att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. I basscenariot blir det finansiella sparandet positivt på omkring 1 procent av BNP och Maastrichtskulden sjunker långt under den nuvarande nivån på skuldankaret.

Basscenariot beskriver utvecklingen av offentlig sektors utgifter och inkomster som baseras på ett antal makroekonomiska, demografiska och offentligfinansiella antaganden och bedömningar. Förutsättningarna i basscenariot bygger på antaganden av vad som är den mest troliga utvecklingen av centrala variabler. Det finns en stor osäkerhet i många av dessa antaganden. De grundläggande antaganden som beräkningen baseras på beskrivs i bilaga 5 och den makroekonomiska utvecklingen som ligger till grund för scenariot beskrivs i bilaga 4. För att illustrera betydelsen av dessa antaganden finns ett antal alternativa scenarier där några antaganden har justerats, se kapitel 2.

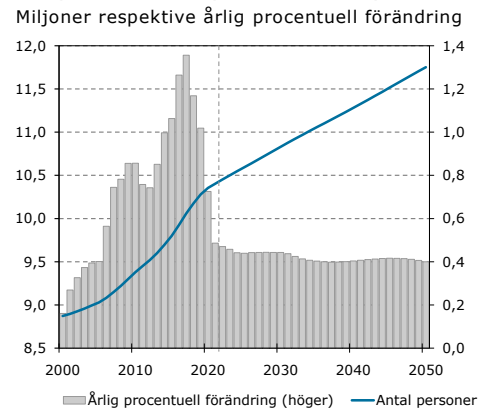
Demografisk utveckling

Den demografiska utvecklingen och befolkningens ålderssammansättning har stor betydelse för de offentliga finanserna. Vård, skola och omsorg finansieras av skattemedel. Behovet av välfärdstjänster är störst bland barn och äldre. Om befolkningens ålderssammansättning förändras så att andelen personer i befolkningen med större behov av välfärdstjänster växer, ökar också behovet av finansiering.

Den demografiska utvecklingen som scenariot bygger på utgörs av SCB:s befolkningsframskrivning som publicerades i april 2021.¹ Sveriges befolkning växer i en jämn men långsammare takt de kommande 30 åren jämfört med utvecklingen de senaste 15 åren (se diagram 1). Befolkningsökningen sker till följd av både ett positivt födelseöverskott och en nettoinvandring av personer i olika åldersgrupper. Personer som invandrar till Sverige bidrar till att andelen av befolkningen i arbetsför ålder hålls uppe.

I dag finns det relativt stora kohorter med personer mellan 45 och 60 år samt i 70-årsåldern som tillhör eller kommer att

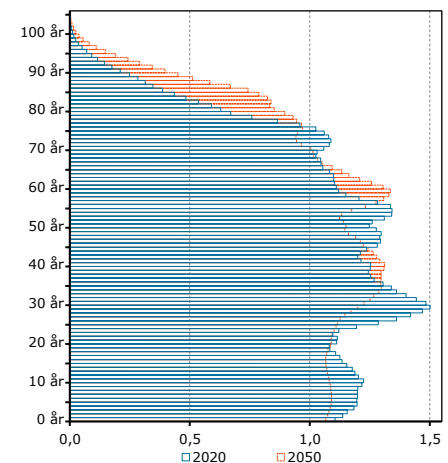
Diagram 1 Sveriges befolkning



Källa: SCB.

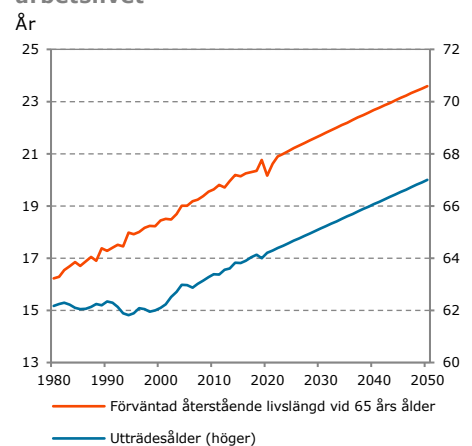
Diagram 2 Befolkningens åldersfördelning

Procent av totala befolkningen



Källa: SCB.

Diagram 3 Förväntad livslängd och genomsnittlig utträdesålder från arbetslivet



Anm. Se Pensionsmyndigheten (2020) för en definition av utträdesåldern.

Källor: SCB, Pensionsmyndigheten och Konjunkturinstitutet.

¹ Se SCB (2021).

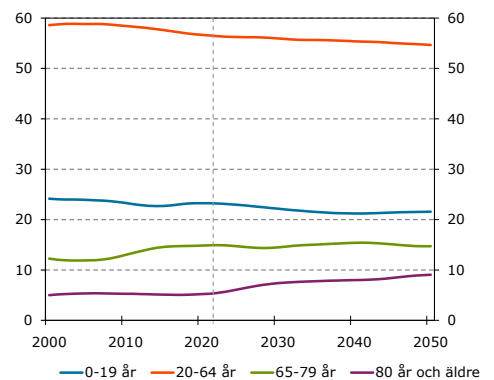
tillhöra gruppen äldre någon gång under de närmaste 30 åren (se diagram 2). När detta sker kommer det totala behovet av vård och omsorg att öka. Därtill förväntas medellivslängden fortsätta att öka framöver. Den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder har ökat relativt stabilt de senaste decennierna och förväntas öka i ungefär samma takt de kommande 30 åren (se diagram 3).² Detta bidrar ytterligare till att andelen av befolkningen som är 80 år eller äldre växer fram till 2050 (se diagram 4).

UTTRÄDESÅLDERN ÖKAR MED MEDELLIVSLÄNGDEN ENLIGT HISTORISKT MÖNSTER

Den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden har inte följt med den ökning av medellivslängden som skett de senaste 40 åren. Utträdesåldern var i princip konstant under 1980- och 1990-talen trots en betydande ökning av medellivslängden, men har ökat i ungefär samma takt som medellivslängden de senaste 20 åren (se diagram 3). Om utträdesåldern inte följer med livslängden får det flera konsekvenser. Förutom att den pension som en person då får ut blir relativt lägre, eftersom pensionen behöver fördelas över fler år, så blir det allt svårare för den arbetsföra befolkningen att finansiera välfärdstjänsterna. Detta illustreras av den stigande demografiska försörjningskvoten, som ges av antalet äldre och yngre i befolkningen i relation till antalet personer som är i åldern 20–64 år (se diagram 5). Den visar med andra ord hur många personer utöver sig själv en person i arbetsför ålder indirekt måste försörja.³ Den totala försörjningskvoten ökar de kommande 30 åren. Ökningen är dock något långsammare jämfört med de senaste 15 åren, då de stora kohorterna födda under 1940-talet trädde ut ur arbetskraften. Under dessa år steg också barnförsörjningskvoten. Den långsammare uppgången framöver kommer av att barnförsörjningskvoten faller en del fram till 2040, medan äldreförsörjningskvoten växer i en relativt jämn takt.

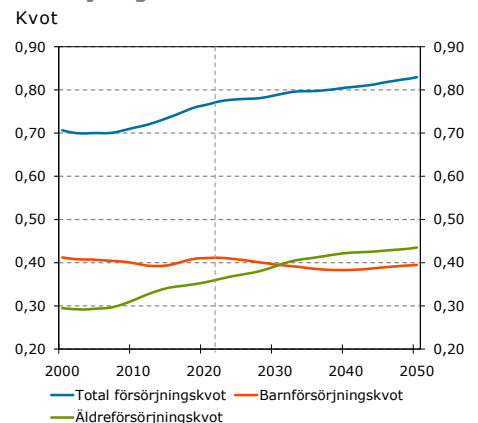
Två viktiga antaganden i scenariot är att äldre framöver gradvis får en bättre hälsa i takt med den ökande medellivslängden, och att de därför stannar kvar i arbetskraften längre och lämnar arbetslivet vid en högre ålder. Det är viktigt att poängtera att, särskilt det sistnämnda, är en osäker utveckling, eftersom pensionsbeslutet ytterst är individuellt och styrs av många olika faktorer som politiken kan ha svårt att påverka.⁴ Antagandet som görs är att alla över 60 år successivt förlänger sitt arbetskraftsdeltagande i samma utsträckning som den förväntade livslängden ökar, motsvarande totalt tre år fram till 2050. Antagandet motsvarar utträdesålders utveckling i relation till ökningen av den förväntade livslängden de senaste 20 åren. Detta förändrade

Diagram 4 Befolkningens ålderssammansättning
Procent av totala befolkningen



Källa: SCB.

Diagram 5 Demografisk försörjningskvot



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

² Se vidare i Bilaga 4.

³ "Arbetsför ålder" kommer dock med en stigande utträdesålder med tiden att överensstämma allt sämre med dagens begrepp.

⁴ Se exempelvis Johansson m.fl. (2018) och Laun (2021).

arbetsmarknadsbeteende innebär till exempel att 65-åringar 2050 i genomsnitt betar sig som 62-åringar gör i dag när det kommer till arbetskraftsdeltagande och sysselsättning. Samtidigt antas att hälsan förbättras så att 2 av totalt 3 år längre förväntad livslängd utgörs av friska år fram till 2050.⁵ Därmed antas att utträdesåldern stiger snabbare än antalet friska år fram till 2050, i takt med mönstret de senaste 20 åren.⁶

Det ökade arbetskraftsdeltagandet bland äldre såväl som äldres förbättrade hälsa medför att utvecklingen av den demografiska försörjningskvoten inte helt speglar relationen mellan de som arbetar respektive behöver försörjas i framtiden. Denna relation framgår i stället av den ekonomiska försörjningskvoten (se diagram 6). Den visar relationen mellan antalet i befolkningen som inte arbetar (arbetslösa och personer som inte deltar i arbetskraften) i förhållande till antalet sysselsatta. På grund av att utträdesåldern antas öka sjunker kvoten något under 2020-talet och ligger stundtals under 1 framöver, vilket innebär att det då är fler sysselsatta än ej sysselsatta i ekonomin. Det är viktigt att påpeka att scenariot inte innehåller några konjunkturella variationer, som annars ger upphov till stora kortsiktiga förändringar i den ekonomiska försörjningskvoten, särskilt under lågkonjunkturer när sysselsättningen faller.

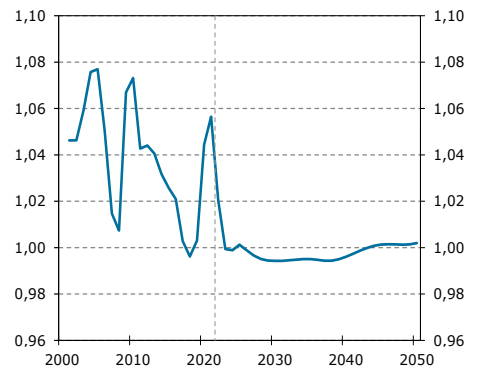
Förbättringen av äldres hälsa och arbetsmarknadsbeteende har stor påverkan på de offentliga finansernas hållbarhet. Därför redovisas ett alternativscenariot i kapitel 2 där hälsan antas vara oförändrad jämfört med i dag samtidigt som även arbetsmarknadsbeteendet är konstant över tid.

Primära utgifter

De primära offentliga utgifterna utgörs av konsumtion, investeringar och transfereringar. Ett grundläggande antagande i framskrivningen av utgifterna i basscenariot är att det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls. Med det menas att personaltäteten inom välfärdstjänsterna hålls konstant, att kommunala investeringar ökar i takt med kommunsektorns konsumtion och att statliga investeringar ökar i takt med BNP, samt att transfereringarna till hushållen (exklusive inkomstpensioner) har en oförändrad ersättningsgrad i förhållande till genomsnittslönen i ekonomin⁷ (se bilaga 5 för en närmare beskrivning av antaganden i beräkningen).

Ett bibehållet offentligt välfärdsåtagande innebär att utgifterna varierar över tiden och i takt med det demografiska

Diagram 6 Ekonomisk försörjningskvot
Kvot



Anm. Kvoten mellan antalet ej sysselsatta i befolkningen och antalet sysselsatta.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁵ Se vidare i Bilaga 4.

⁶ Efter 2050 antas en långsammare ökning av utträdesåldern, så att den ökade medellivslängden på sikt, fram till och med 2100, till 2/3 utgörs av ett förlängt arbetsliv och 1/3 av år som pensionär.

⁷ Inkomstpensionerna från det allmänna pensionssystemet följer lönerna, men anpassas också för att ålderspensionssystemets nettoförmögenhet ska stabiliseras.

behovet (se diagram 7). Variationerna påverkas av de förändringar som sker i befolkningens ålderssammansättning. När relativt sett stora kohorter når hög ålder behöver vård och omsorg skalas upp. Samtidigt måste utbildningssystemet anpassas efter elevkullarna. Den totala kostnaden för exempelvis barnbidraget kommer också att variera med barnkullarnas storlek. Bakom ett bibehållet välfärdsåtagande finns idén om rättvisa mellan generationer eftersom det innebär att framtida generationer får tillgång till välfärdstjänster med samma kvalitet som idag, se nedan. Sammanfattningsvis skapar demografiska förändringar ett behov för de offentliga utgifterna att variera över tid. Det är dessa variationer de offentliga finanserna behöver kunna hantera för att anses vara hållbara.

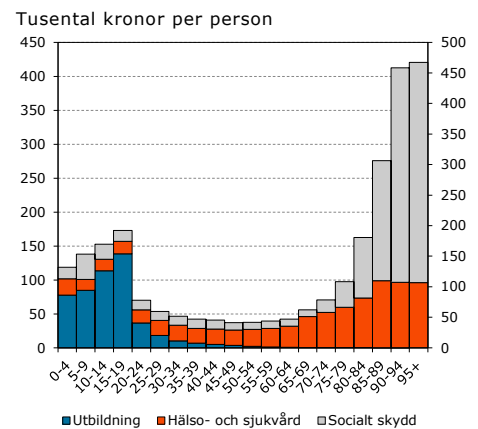
ÖKADE UTGIFTER FÖR VÅRD OCH OMSORG

Den offentliga konsumtionen har varit förhöjd som andel av BNP under covid-19-pandemin (se diagram 8). I närtid, när pandemin klingar av och konjunkturen återhämtar sig, återgår utgifterna till mer normala nivåer. Den demografiska utvecklingen innebär att de offentliga konsumtionsutgifterna stiger framöver som andel av BNP. Det är framför allt utgifterna för äldreomsorg samt allmän och specialiserad läkar- och sjukhusvård som ökar (se diagram 9), vilket hänger samman med den stigande äldreförsörjningskvoten (se diagram 5). Detta sker trots att antagandet om förbättrad hälsa bland äldre har en viss dämpande effekt på kostnadsutvecklingen.⁸ Uppgången inom äldreomsorgen är som störst fram till runt år 2040. Då är personerna i den stora 40-talistgenerationen mellan 90 och 100 år. Barnförsörjningskvoten sjunker dock framöver och det demografiska trycket på för- och grundskolan minskar sammanlagt under 2020- och 2030-talet. Därefter sker en svag ökning. För gymnasieskolan sker en viss ökning fram till och med runt 2030, men därefter minskar det demografiska trycket något även inom detta utbildningsområde.

Det ökade behovet av vård och omsorg leder till att konsumtionen inom kommuner och regioner stiger som andel av BNP, eftersom det är dessa sektorer som ansvarar för att tillhandahålla många av de individuella välfärdstjänsterna (se diagram 10). Den statliga konsumtionen, som till övervägande del består av kollektiva tjänster, växer i stort sett i takt med BNP och bidrar inte nämnvärt till att den totala offentliga konsumtionen ökar som andel av BNP framöver (se bilaga 5 för en definition av individuell och kollektiv konsumtion).

I basscenariot ökar timlönerna i offentlig sektor i samma takt som i övriga delar av ekonomin, varvid relativlönerna är konstanta mellan offentlig sektor och näringslivet. Antagandet har teoretiskt stöd i den så kallade Baumol-effekten som säger att

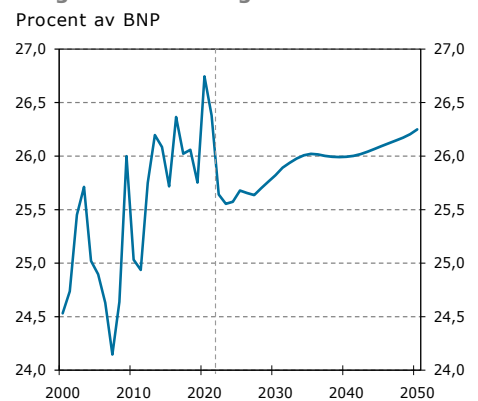
Diagram 7 Genomsnittlig kostnad för olika välfärdstjänster per åldersgrupp år 2019



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

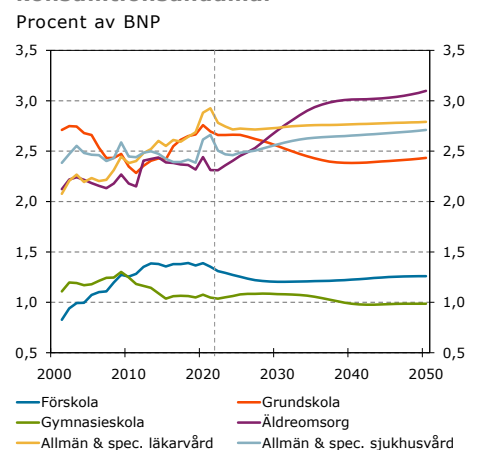
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 8 Offentlig konsumtion



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 9 Kostnad för några utvalda konsumtionsändamål



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁸ Individerna i respektive kohort från 70 år och uppåt antas bli friskare genom att successivt, fram till år 2100, få den yngre 5-årskohortens behov av välfärdstjänster.

produktivitetstillväxt i vissa delar av ekonomin kommer att spilla över på löner i andra delar av ekonomin via en inkomsteffekt (se rutan ”Baumol-effekten och Baumols kostnadssjuka”).

Ett annat antagande i basscenariot är att kostnaderna för förbrukning ökar i samma takt som de totala lönekostnaderna (lönesumman).⁹ På så vis utgör löner och förbrukning konstanta andelar av den totala produktionskostnaden räknat i löpande priser, vilket motsvarar konstanta andelar av verksamheternas budgetar. Eftersom priserna på framför allt de varor som ingår i förbrukningen ökar långsammare än timlönen innebär det att konsumtionen i fasta priser (volymen) ökar snabbare än antalet arbetade timmar, med ungefär 0,3 procentenheter per år. Eftersom förbrukningsvolymen per arbetad timme (och därmed per brukare) ökar över tiden kan detta beskrivas som en sorts ”standardhöjning” i välfärdstjänsterna (se bilaga 5).

Utfallsdata ger stöd för antagandet om konstanta budgetandelar. Ett annat argument för detta sätt att räkna är att det kan vara svårt för offentlig sektor att inte betala för denna kvalitetshöjning, då den i många fall är inbyggd i de produkter som finns tillgängliga vid varje given tidpunkt framöver.¹⁰ Med detta synsätt kan standardhöjningen ses som en del av ”Baumols kostnadssjuka”, det vill säga att tillväxten i ekonomin inte skapar utrymme för att öka det offentliga välfärdsåtagandet.

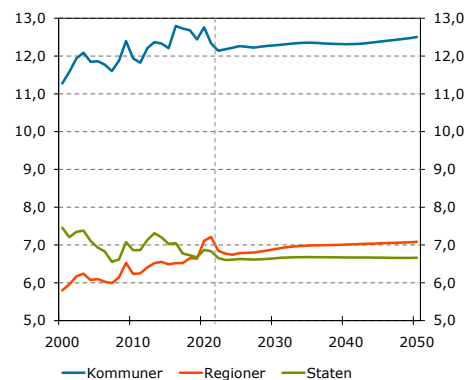
Eftersom antagandet om konstanta relativlöner och konstanta budgetandelar har betydelse för de offentliga utgifternas storlek i basscenariot, visas i kapitel 2 två scenarier; ett där löneutvecklingen i offentlig sektor överstiger den i näringslivet, och ett där förbrukningen successivt minskar som andel av utgifterna.

Baumol-effekten och Baumols kostnadssjuka

Produktivitetstillväxt är den viktigaste faktorn bakom höjd reallön och ökat välstånd på längre sikt. Baumol-effekten innebär att olika branscher och sektorer i ekonomin över tiden kommer att se en liknande löneutveckling, trots att de sinsemellan har olika trendmässig produktivitetstillväxt.¹¹ Att inte bara branscher med hög produktivitetstillväxt ser reallöneökningar beror, enligt teorin, på att när förädlingsvärdet och lönerna ökar i dessa branscher ökar också betalningsförmågan. Detta spillar över i högre priser på varor och tjänster i lågproduktiva branscher, vilket skapar

Diagram 10 Konsumtionsutgifter i delsektorer

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁹ Förbrukning (insatsförbrukning) utgör ungefär en tredjedel av den offentliga produktionskostnaden och består av varor och tjänster som används i produktionsprocessen. Dessa varor och tjänster kan antingen vidareförädlas eller förbrukas i produktionsprocessen. Även hyror ingår i denna post i nationalräkenskapsrapporterna. Användningen av fasta tillgångar bokförs i stället som kapitalförslitning.

¹⁰ Ett exempelvis kan vara mobiltelefoner vars standard i form av funktioner och prestanda ökar med tiden.

¹¹ Baumols teori grundar sig på studier av löneutvecklingen inom scenkonst, men kan användas för att förklara samma fenomen inom andra branscher med låg eller obefintlig produktivitetstillväxt, så som offentlig sektor, se Baumol och Bowen (1966) och Heilbrun (2003).

utrymme för löneökningar även där. Prisutvecklingen kommer därför att på sikt vara högre i lågproduktiva än i högproduktiva branscher, och blir alltså produktivitetstillväxtens inverterade spegelbild. Ett intuitivt argument för Baumol-effekten är tankeexperimentet att lönetillväxten skulle skilja mellan branscher och i stället följa produktivitetstillväxten i respektive bransch. Då skulle det successivt bli allt svårare att attrahera arbetskraft till de lågproduktiva branscherna eftersom lönespridningen hela tiden skulle öka. Den process som Baumol beskriver drivs av marknadskrafter men kan i ekonomier med delvis centraliserad lönebildning understödjas av fackliga strävanden att bevaka de egna medlemmarnas relativa löneläge.

Det finns starkt stöd för Baumol-effekten i data, vilket framgår av tabell 1. I genomsnitt under åren 1994–2019 är löneutvecklingen liksom utvecklingen av arbetskostnaden förhållandevis sammanhållen mellan branscher och sektorer. Pris- och produktivitetsutvecklingen har däremot en större spridning samtidigt som prisutvecklingen har ett negativt samband med produktivitetstillväxten.

Baumol-effekten ska i första hand ses som en teori på längre sikt. Relativa löneförändringar mellan branscher och sektorer är möjliga och även synliga i data på kort och medellång sikt. Sådana kan bero på variationer i den relativa efterfrågan på olika typer av varor och tjänster, och därmed på olika kompetenser och yrkesgrupper.

När Baumol-effekten diskuteras i samband med offentlig sektor brukar den benämnas Baumols kostnadssjukan. Sjukan består i att högre produktivitetstillväxt i ekonomin (högre BNP per capita) inte ökar det statsfinansiella utrymmet för offentligt finansierade tjänster utan enbart driver upp kostnaderna i offentlig sektor, via Baumol-effekten. En starkare lönetillväxt i näringslivet till följd av en snabbare produktivitetstillväxt leder dock till att skatteintäkterna växer snabbare, vilket kan finansiera en motsvarande snabbare lönetillväxt inom offentlig sektor. Ett *ökat* välfärdsåtagande måste dock finansieras via högre skatteintäkter (genom fler arbetade timmar i näringslivet eller genom regeländringar som höjer skatteuttaget) eller genom effektiviseringar (produktivitetshöjningar) inom offentlig sektor.

Stora arbetsgivare som är tämligen ensamma om att efterfråga vissa yrkesgrupper kan ha möjlighet att göra besparingar genom att utöva så kallad monopsonistisk makt. Vid en bristande konkurrenssituation kan det vara möjligt att pressa ner lönerna under en ren marknadslösning, och på så vis åstadkomma relativa lönesänkningar gentemot andra yrkesgrupper. Offentlig sektor är ett exempel på arbetsgivare som i vissa fall kan ha sådan marknadsmakt. Besparingar som görs på detta sätt riskerar dock, i enlighet med

Baumol-effekten, att göra det svårare att på längre sikt attrahera tillräcklig arbetskraft med nödvändig kompetens.

Tabell 1 Pris, produktivitet, lön och arbetskostnad

Genomsnittlig årlig procentuell förändring 1994–2019

	Pris	Produktivitet	Lön	Arbetskostnad
Tillverkningsindustri	0,3	4,0	3,4	3,6
Bygg	3,3	0,5	3,2	3,4
Handel	0,7	3,4	3,3	3,5
IKT	0,0	5,0	4,0	4,4
Privat vård och utbildning	4,6	-1,4	3,6	3,8
Kommuner	3,4	-0,3	3,1	3,2
Regioner	4,6	-0,6	3,6	3,9
Staten	2,7	1,1	3,4	3,8

Källor: SCB.

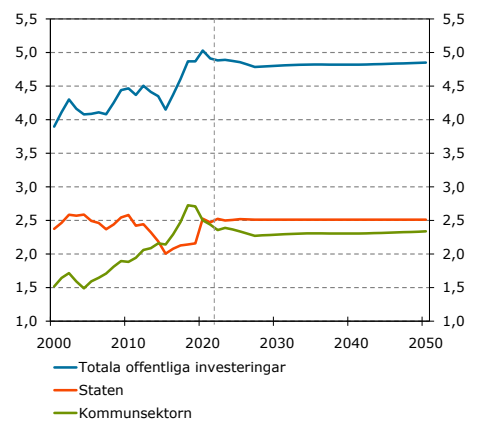
INVESTERINGAR OCH TRANSFERERINGAR UTVECKLAS UNGEFÄR SOM BNP

De offentliga investeringarna utvecklas ungefär i takt med BNP i basscenariot (se diagram 11). Stora offentliga investeringsprojekt, såsom upprustning av försvar och järnvägsinfrastruktur, antas ske inom ramarna för den utvecklingen. Investeringarna inom kommunsektorn har varit förhöjda de senaste åren och faller något till och med 2027. Därefter växer de i takt med det demografiska behovet och har en svagt positiv trend som andel av BNP.

INKOMSTPENSIONERNA ÖKAR SOM ANDEL AV BNP FRÅN 2031

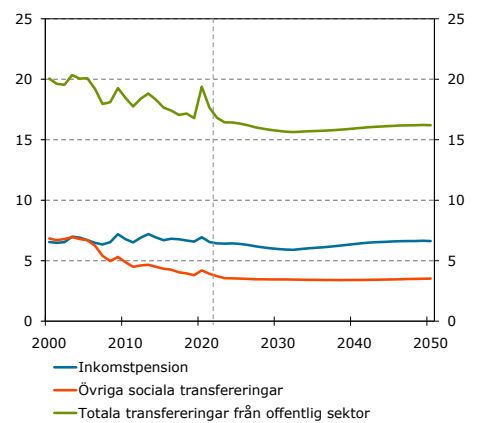
Transfereringarna från offentlig sektor faller snabbt i närtid och sjunker därefter i en långsam takt fram till en bit efter 2030 (se diagram 12). Transfereringarna till framför allt företag var kraftigt förhöjda under 2020 och 2021 till följd av de stora stöd som betalades ut under pandemin. I takt med att pandemistöden avvecklas minskar de totala transfereringarna och utvecklingen därefter beror framför allt på utvecklingen av inkomstpensionen.¹² I basscenariot ökar inkomstpensionerna som andel av BNP från 2032 och framåt för att tillgångarna i buffertfonden ska stabiliseras som andel av BNP. Utan sådana utdelningar skulle tillgångarna i ålderspensionssystemets buffertfond stärkas så att balansen (kvoten mellan pensionssystemets tillgångar och skulder) blev långt över 1 samtidigt som pensionsutbetalningarna skulle falla som andel av BNP. Det finns i dag inget regelverk som beskriver hur en situation där tillgångarna i ålderspensionssystemet väsentligt överstiger skulderna ska hanteras. För att utdelningar

Diagram 11 Offentliga investeringar
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 12 Transfereringar
Procent av BNP



Källor: Pensionsmyndigheten, SCB och Konjunkturinstitutet.

¹² Exklusive premiepension och tjänstepension.

ska kunna ske som i basscenariot behöver ett tillägg i form av en ”gas” införas i regelverket för inkomstpensionerna, utöver den så kallade bromsen. Eftersom antagandet om ökade pensioner har betydelse för de offentliga utgifterna och därtill skattebaserna och skattekvotens utveckling, visas i kapitel 2 ett scenario utan ”gas” där tillgångarna i ålderspensionssystemet ackumuleras och inte betalas ut i form av högre inkomstpensioner.

Primära inkomster

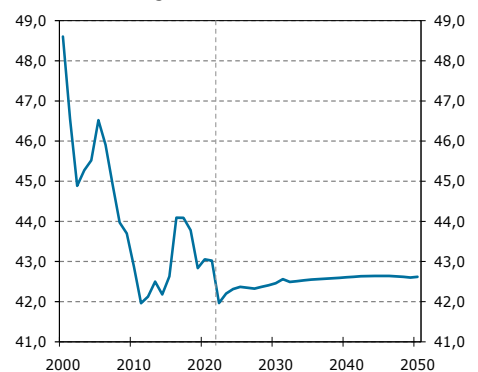
Finansieringen av de ovan beskrivna utgifterna sker genom skatter och avgifter. Dessa utgör merparten av de så kallade primära inkomsterna. Utgångspunkten för beräkningen är de skatteregler som enligt statens budget gäller för 2022 samt de skatteändringar som följer 2023 och 2024 i enlighet med de aviserade skatteförändringar som har effekt på beslutade preliminära inkomstramar för dessa år. Kommuner och regioner har fattat beslut om sina respektive skattesatser för 2022 och den genomsnittliga kommunalskatten är 32,24 procent. Eftersom det är hållbarheten givet de aktuella regelverken som ska analyseras antas inga regelförändringar ske vad gäller skatter och avgifter. Därför antas de beslutade skattereglerna i statens budget (med justeringar för ovan nämnda aviseringar) och kommunalskattesatsen vara oförändrade i beräkningarna.

I och med antagandet om oförändrade skatteregler beror skatteinkomsternas utveckling på hur ekonomin utvecklas, mer specifikt på hur skattebaserna utvecklas. Skattekvoten, det vill säga skatter och avgifter som andel av BNP, beror på hur skattebaserna utvecklas i relation till BNP. Om skattebaser som beskattas relativt mycket växer som andel av BNP innebär det att ekonomin utvecklas på ett gynnsamt sätt i skatteintäktshänseende. Detta kan till exempel ske genom att en större andel av befolkningen arbetar eller att konsumtionen, som är högre beskattad än annan användning (exempelvis investeringar), ökar som andel av BNP. Då stiger skattekvoten trots att skattereglerna är oförändrade.

I närtid faller skattekvoten i och med beslutade skattesänkningar (se diagram 13). I samband med pandemin har hushållens konsumtion vuxit långsammare än BNP. Men hushållens sparande är på en hög nivå och hushållens konsumtion väntas växa snabbare än BNP när pandemin klingar av. Eftersom hushållens konsumtion beskattas mer än annan användning i ekonomin stiger skattekvoten när hushållens konsumtion växer som andel av BNP (se diagram 14). Hushållens konsumtion växer dock något långsammare än BNP efter 2030, men detta kompenseras av att beskattningsbara transfereringar växer något snabbare från 2030 och framåt. Det är framför allt beskattningsbara pensioner som växer, vilket är en följd av att överskottet i buffertfonderna inom inkomstpensionssystemet antas generera högre

Diagram 13 Skattekvot

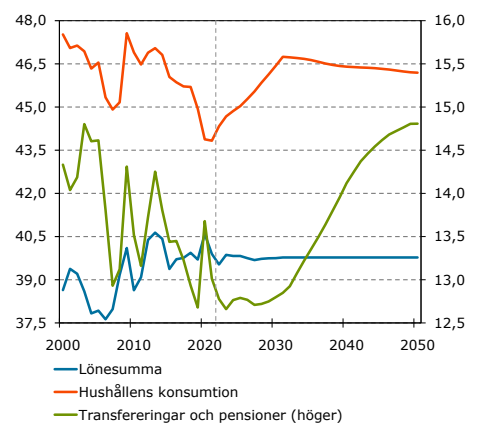
Skatter och avgifter som andel av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 14 Skattebaser

Procent av BNP



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

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

pensionsutbetalningar. Framåt mitten av 2040 avtar tillväxttakten av pensionerna och skattekvoten ligger i princip still fram till 2050.

Bedömning av hållbarheten till 2050

Med ett bibehållet välfärdsåtagande och oförändrade skatteregler kommer den demografiska utvecklingen att styra avvikelser mellan utgifter och inkomster i framskrivningen. Därmed syns den demografiska utvecklingen på det finansiella sparandet som i sin tur påverkar den offentliga sektorns nettoställning och skuld.

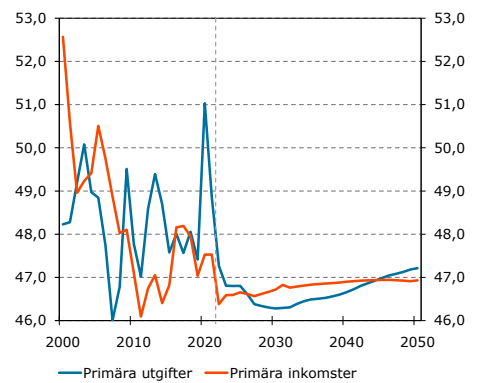
De primära inkomsterna stiger som andel av BNP från 2022 när skattekvoten ökar (se diagram 15). Detta, kombinerat med att de primära utgifterna minskar som andel av BNP fram till 2030, ger ett positivt primärt finansiellt sparande i offentlig sektor från 2025 och de efterföljande 20 åren (se diagram 16). Överskottet kommer initialt från att offentliga investeringar och transfereringar till hushåll minskar som andel av BNP samtidigt som skatteintäkterna ökar när hushållen konsumerar mera varor och tjänster. Det primära överskottet stärker den offentliga sektorns nettoställning, vilket i sin tur leder till högre kapitalinkomster (se diagram 17). De starkare kapitalinkomsterna bidrar till ett varaktigt högre finansiellt sparande efter 2030-talet, trots den antagna ”gasen” i pensionssystemet efter 2030 och att det primära sparandet så småningom börjar att falla (se diagram 16).

Det primära sparandet försämras och går under 2040-talet från överskott till underskott när de offentliga konsumtionsutgifterna växer med allt fler äldre i befolkningen, även om dessa kommer ha en bättre hälsa jämfört med samma åldersgrupper idag. Dock har det tidigare primära överskottet, tillsammans med den redan starka nettoställningen i utgångsläget, stärkt de offentliga finansiella tillgångarna och möjliggjort avbetalningar på den offentliga skulden, vilket bidrar till ett stigande kapitalnetto på sikt (se diagram 17). Kapitalnettot stärks från omkring 1 procent av BNP till närmare 2 procent av BNP under de kommande 30 åren. Detta bidrar till att det finansiella sparandet hålls uppe som andel av BNP, runt 1,5 procent från 2030 fram till 2050.

Denna goda utveckling av de offentliga finanserna är delvis en följd av de antaganden som görs kring den offentliga sektorns balansräkning, samt hur värdeförändringar av de icke-räntebärande tillgångarna utvecklas. I scenariot faller de offentliga tillgångarna som andel av BNP under antagandet om att staten inte gör några nya bolagsförvärv eller investerar i nytt eget kapital i befintliga eller nya statliga bolag. Det primära överskottet används därmed främst till att minska den offentliga skulden, särskilt statsskulden. Med det låga ränteläget framöver är BNP-tillväxten högre än den genomsnittliga räntan på skulden. Det betyder att den så kallade ränte-tillväxtdifferensen är negativ. En negativ ränte-tillväxtdifferens innebär att skulden som andel av

Diagram 15 Primära utgifter och inkomster

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 16 Finansiellt och primärt sparande

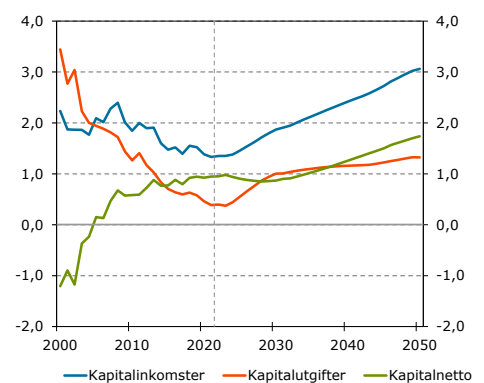
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 17 Offentliga sektorns kapitalnetto

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

BNP minskar utan att det krävs primära överskott (se vidare i bilaga 3).

Samtidigt bidrar en negativ ränte-tillväxtdifferens till att de finansiella tillgångarna som andel av BNP minskar.¹³ Direktavkastning och ränta på finansiella tillgångar antas i stora drag följa den genomsnittliga skuldräntan. Denna avkastning är liksom den genomsnittliga skuldräntan också lägre än BNP-tillväxten. Som andel av BNP minskar tillgångarna till följd av att ekonomin växer.

Eftersom Sverige har en positiv nettoställning är den samantagna effekten av ränte-tillväxtdifferensen hämmande för nettoställningen (se diagram 18). Men till följd av antagandet om utvecklingen av statliga bolag minskar tillgångssidan på den offentliga balansräkningen. Den hämmande effekten av en negativ ränte-tillväxtdifferens dämpas därmed. Därtill går ränte-tillväxtdifferensen gradvis mot noll, framåt 2050 (se bilaga 4).

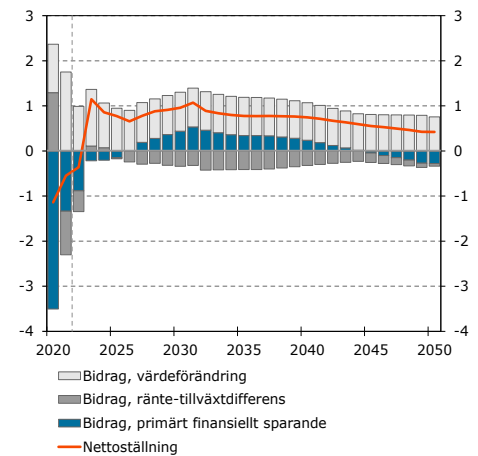
Totalt är bidragen från ränte-tillväxtdifferensen och värdeförändringarna positivt för nettoställningens utveckling (se diagram 18). Bidragen är över tid också viktigare än de primära överskotten, som ju med tiden till och med övergår till underskott. Tack vare framför allt bidraget från värdeförändringarna växer nettoställningen som andel av BNP med mellan 0,5 och 1,0 procent av BNP varje år, trots att det primära sparandet på sikt viker nedåt.

Den finansiella nettoställningen växer från dagens nivå på knappt 30 procent av BNP till knappt 50 procent av BNP 2050 (se diagram 19). Samtidigt minskar Maastrichtskulden med uppemot 25 procentenheter, från 40 till 15 procent av BNP, under samma period. Att Maastrichtskulden minskar mer än nettoställningen ökar beror på att skulden påverkas av att Riksbanken betalar tillbaka lånet för sin valuta-reserv till Riksgälden åren 2021–2023.¹⁴ Denna återbetalning, på 250 miljarder kronor eller motsvarande drygt 4 procent av BNP, ger lägre skuld men inte högre nettoställning. Efter 2023, då återbetalningarna är färdiga, fortsätter Maastrichtskulden att minska på grund av det positiva finansiella sparandet. Redan 2023 passerar Maastrichtskulden det undre intervallet för det så kallade skuldankaret på 30 procent av BNP. År 2050 blir Maastrichtskulden så låg som 15 procent av BNP. I beräkningen stabiliseras Maastrichtskulden efter 2042 eftersom staten då inte längre har någon skuld. Därefter utgörs den enbart av kommunsektorns skuld.¹⁵

Den mycket goda utvecklingen av nettoställningen och Maastrichtskulden visar att de offentliga finanserna i sin helhet är hållbara, med basscenariots antaganden. En viktig bidragande

Diagram 18 Bidrag till nettoställningens utveckling

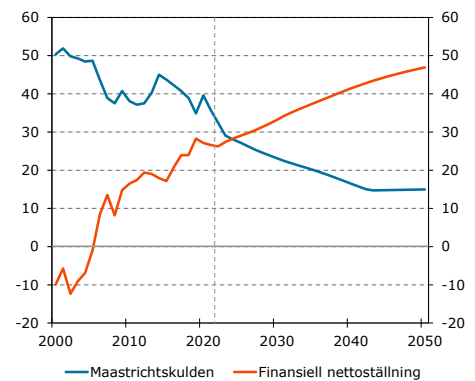
Bidrag respektive årlig förändring av nettoställningen som andel av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 19 Finansiell nettoställning och Maastrichtskuld

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹³ Se även vidare förklaring om detta i Konjunkturinstitutet (2021).

¹⁴ Riksbanken ingår enligt nationalräkenskaperna inte i offentlig sektor utan tillhör företagssektorn. Lånet som Riksbanken tagit för att finansiera valuta-reserven hos Riksgälden har inneburit en skuld och samtidigt en fordran för offentlig sektor. Nettoställningen har därför varit oförändrad medan Maastrichtskulden i stället ökat.

¹⁵ Det är troligt att skulden förblir större än så då även ett land med mycket goda offentliga finanser kan vilja tillhandahålla statsobligationer och andra skuldinstrument för att kapitalmarknaderna ska fungera väl.

faktor är att utgångsläget för de offentliga finanserna är gott, nettoställningen är redan på en hög nivå samtidigt som skulden är låg. Nästkommande kapitel visar hur utvecklingen förändras med andra antaganden.

2. Offentligfinansiell hållbarhet i alternativscenarier

Resultaten i rapportens basscenario baseras på ett antal centrala antaganden vilka är behäftade med stor osäkerhet. För att belysa vilken betydelse några av dessa antaganden har för resultatet presenteras här fyra alternativscenarier. Bland annat illustreras konsekvensen av ifall äldre inte blir friskare och inte ändrar sitt arbetsmarknadsbeteende trots att medellivslängden ökar. Även följderna av en snabbare löneökningstakt i kommuner och regioner än i övriga ekonomin beskrivs. Båda dessa scenarier medför en större skulduppbyggnad och en lägre nettoställning jämfört med basscenarioet. Den sammantagna bedömningen är ändå att de offentliga finanserna kan ses som hållbara till och med 2050 i dessa och övriga scenarier.

I detta kapitel redogörs för scenarier med några olika alternativa antaganden (se tabell 2).

Tabell 2 Antaganden i bas- och alternativscenarierna

	Alternativscenario	Basscenario
Oförändrad hälsa och utträdesålder	Äldres behov av välfärdstjänster och utträdesålder från arbetsmarknaden är densamma trots ökad medellivslängd.	Äldres behov av välfärdstjänster minskar och utträdesåldern från arbetsmarknaden ökar när medellivslängden ökar.
Minskande budgetandel för förbrukning	Förbrukningen i fasta priser (volym) ökar i takt med arbetade timmar. En allt lägre andel av verksamheternas budgetar läggs på förbrukningsvaror.	Förbrukningen i löpande priser ökar i takt med lönesumman. En konstant andel av verksamheternas budgetar läggs på förbrukningsvaror.
Ingen "gas" i pensionssystemet	Överskott i ålderspensionssystemet ackumuleras som ökade tillgångar och påverkar inte pensionerna.	Överskott i pensionssystemet delas ut som pension så att balanstalet ligger omkring 1,1.
Högre relativlöner i kommunsektorn	Lönerna i kommunsektorn ökar 0,3 procentenheter snabbare än i näringslivet till och med år 2050.	Lönerna i kommunsektorn ökar i takt med lönerna i näringslivet.

Bakom alternativscenarierna ligger samma makroekonomiska grundantaganden som i basscenarioet. Scenarierna är statiska så till vida att de inte modellerar hur hushåll och företag ändrar sina beslut om att arbeta, konsumera, investera etcetera när förutsättningarna förändras utöver av vad som direkt följer av de förändrade antagandena.

I scenariot med oförändrad hälsa och utträdesålder utvecklas arbetskraften och arbetade timmar i ekonomin svagare än i basscenarioet vilket ger en lägre BNP-tillväxt. Tillsammans med antagandet om oförändrad hälsa leder det till att den offentliga konsumtionen utgör en högre andel av BNP. Den totala konsumtionen påverkas dock inte eftersom offentlig konsumtion och hushållens konsumtion antas vara substitut. Hushållens konsumtion minskar därmed som andel av BNP vilket gör att hushållens sparkvot stiger. I scenariot med minskad budgetandel för förbrukning leder lägre offentlig konsumtion till högre

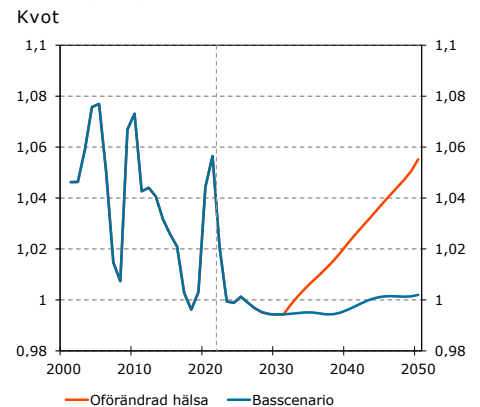
hushållskonsumtion vilket påverkar skatteintäkterna positivt. BNP påverkas dock inte. I övriga scenarier förändras inte försörjningsbalansen sammansättning. I scenariot utan gas i pensionssystemet är hushållens konsumtion oförändrad jämfört med basscenariot, trots att hushållen får lägre inkomster. Det medför att hushållens sparkvot blir lägre. Slutligen, i scenariot med högre relativlöner i kommunsektorn påverkas BNP enbart på inkomstsidan genom fördelningen av löner mellan offentlig sektor och näringslivet.

SCENARIO: OFÖRÄNDRAD HÄLSA OCH UTTRÄDESÅLDER

I scenariot antas att äldre inte blir friskare och inte ändrar sitt arbetsmarknadsbeteende trots att medellivslängden ökar. Det innebär ett större behov av vård och omsorg vilket leder till högre offentliga utgifter för äldre. Utträdesåldern från arbetsmarknaden senareläggs inte, och arbetslivet minskar som andel av den totala livslängden. Scenariot innebär ett lägre arbetskraftsdeltagande och färre arbetade timmar i ekonomin som helhet jämfört med basscenariot. Därmed stiger den ekonomiska försörjningskvoten mellan 2030 och 2050, vilket inte sker i basscenariot (se diagram 20). De primära utgifterna stiger till följd av det ökande behovet och blir ca 1,5 procentenheter högre som andel av BNP jämfört med basscenariot (se diagram 21). De primära inkomsterna är däremot i stort sett oförändrade som andel av BNP jämfört med basscenariot (se diagram 22).

För att belysa betydelsen av antagandena i scenariot visas i diagram 22 hur primära inkomster och utgifter förhåller sig till motsvarande nivåer i basscenariot. Till följd av antagandet om oförändrad hälsa blir utgifterna högre i nivå i detta scenario. När medellivslängden ökar utan att hälsan förbättras ökar trycket på välfärdstjänsterna som totalt sett kostar mer. Inkomsterna blir lägre i nivå jämfört med basscenariot, eftersom BNP blir lägre till följd av färre arbetade timmar i ekonomin. Det hänger samman med antagandet om en oförändrad utträdesålder. BNP och sysselsättning växer långsammare när inte arbetslivet förlängs, vilket ger en långsammare utveckling av inkomsterna vid oförändrade skattegrader. Jämförelsen visar att antagandet om oförändrad hälsa har en större påverkan på det finansiella sparandet i scenariot jämfört med antagandet om förändrad utträdesålder. I fördjupningen ”Effekter på skatteinkomster av en ökande livslängd – en allmän-jämviktsanalys” visas att en oförändrad utträdesålder kan få mindre effekter på de offentliga inkomsterna än de som beskrivs här. Det beror på huruvida individerna i stället för att förlänga arbetslivet väljer att arbeta mer under den yrkesverksamma delen av livet. Sådana dynamiska effekter är inte beaktade i detta scenario.

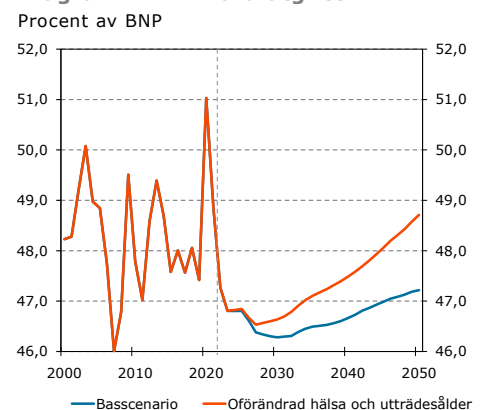
Diagram 20 Ekonomisk försörjningskvot



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

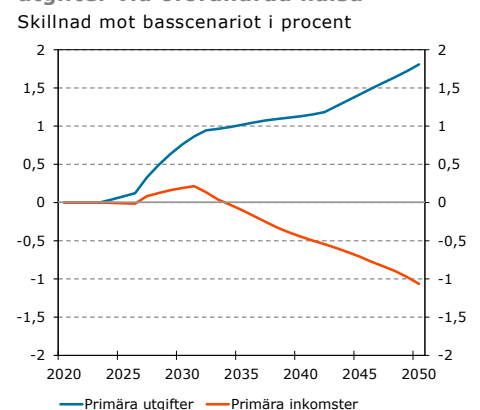
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 21 Primära utgifter



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 22 Primära inkomster och utgifter vid oförändrad hälsa



Källa: Konjunkturinstitutet.

SCENARIO: MINSKANDE BUDGETANDEL FÖR FÖRBRUKNING

I scenariot utvecklas kostnaderna för den offentliga konsumtionen i lägre takt än i basscenariot genom att utgifterna för förbrukning (i löpande pris) inte tillåts öka i samma takt som lönekostnaderna. Förbrukningen i fasta priser (volymer) ökar i stället i takt med antalet arbetade timmar. Samma förutsättningar gäller för privat producerade offentliga tjänster. Scenariot återspeglar en utveckling där den allmänna teknikutvecklingen inte kommer offentlig sektor till godo i form av höjd standard i framför allt de förbrukningsvaror¹⁶ som används. Personaltätheten bibehålls emellertid även i detta scenario. Skillnaden mot basscenariot är att budgetandelen för förbrukning successivt minskar (se diagram 23), som en följd av att priserna på förbrukningsvarorna trendmässigt utvecklas svagare än timlönerna. Scenariot kan ses som en alternativ tolkning av vad som är att betrakta som ett bibehållet välfärdsåtagande. Offentlig sektor får med denna tolkning endast budgetera för förbrukningsvaror med dagens standard. En del av den teknikutveckling som sker är dock troligtvis inbyggd i förbrukningsvarorna och svårt att undvika. Scenariot ska därför ses som en jämförelsevis strikt version av vad ett bibehållet åtagande kan anses vara.

SCENARIO: INGEN "GAS" I PENSIONSSYSTEMET

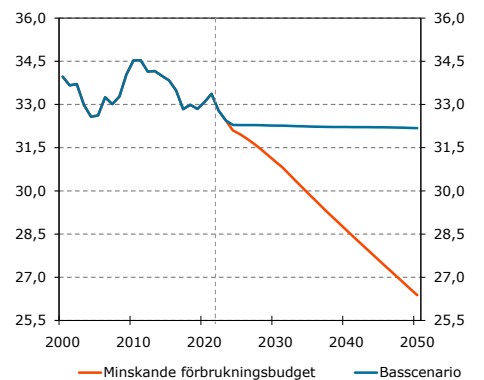
I scenariot får tillgångarna i ålderspensionssystemets buffertfond växa över tid i stället för att, som i basscenariot, delas ut i form av högre pensioner för att undvika situationer med höga balans-tal. Dagens regelverk innebär att det inte finns någon övre gräns för hur stora överskotten i pensionssystemet kan bli (se diagram 24). Tillgångarna i ålderspensionssystemet kan enligt dagens regelverk inte heller användas till andra offentliga utgifter utan att riksdagen fattar beslut om detta. Detta alternativscenario motsvarar med andra ord en utveckling inom ålderspensionssystemet vid oförändrade regler. Som andel av BNP faller då utbetalningarna av inkomstpension fram till 2050 (se diagram 25). Eftersom det finansiella sparandet och nettoställningen i ålderspensionssystemet ingår som en del i den offentliga sektorns samlade finanser möjliggör överskott där underskott i andra sektorer utan att hållbarheten som helhet är hotad.

SCENARIO: HÖGRE RELATIVLÖNER I KOMMUNSEKTORN

I scenariot ökar lönerna i kommuner och regioner snabbare än i övriga ekonomin fram till 2050 (se diagram 26). Scenariot återspeglar en utveckling där den förhållandevis höga efterfrågan på arbetskraft i kommuner och regioner medför ett tryck uppåt på lönerna (se diagram 27). En annan drivkraft som skulle kunna

Diagram 23 Utgifter för förbrukning i offentlig sektor

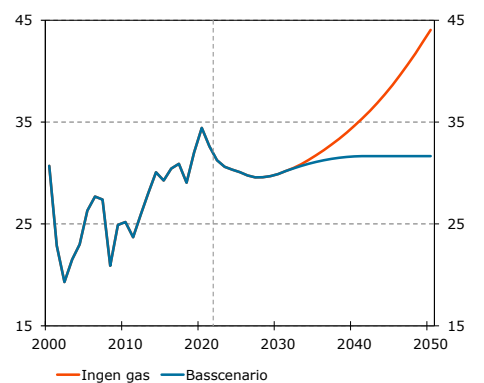
Andel av offentlig bruttoproduktion i löpande pris



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 24 Nettoställning i ålderspensionssystemet

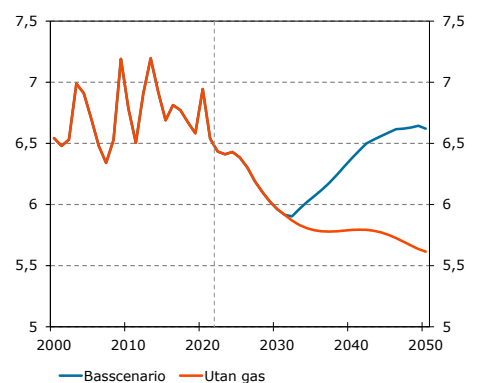
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 25 Inkomstpensionsutbetalningar

Procent av BNP



Källor: Pensionsmyndigheten, SCB och Konjunkturinstitutet.

¹⁶ Förbrukningen innehåller både varor och tjänster som används som insats i produktionen av de offentliga tjänsterna. Hänvisningen till förbrukningsvaror beror på att det främst är där det sker teknikutveckling. Vissa tjänster kan också påverkas av teknikutvecklingen även om effekten på kvaliteten troligen är betydligt mindre.

innebära stigande relativlöner är ambitionen att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män eftersom en högre andel kvinnor arbetar i offentlig sektor. Under senare år har särskilda satsningar på lågavlönades och kvinnors löner skett inom LO:s avtalsområden. Samtidigt har obalanser i andelen män och kvinnor inom vissa branscher minskat.¹⁷ Stigande relativlöner i scenariot kan ses som ett resultat av avtalsförhandlingar mellan parterna och den lokala lönebildningen, till exempel genom att högre lönekrav tillgodoses vid nyanställning.

Under åren 2005–2019 ökade relativlönen i kommunsektorn (kommuner och regioner) i förhållande till näringslivet (se diagram 26). I scenariot fortsätter relativlönen att stiga i samma takt till och med 2050, vilket motsvarar att lönerna i kommunsektorn ökar 0,3 procentenheter snabbare per år än i näringslivet.¹⁸ För att göra scenariot så transparent som möjligt tillåts lönerna öka i samma takt inom alla verksamheter i både kommuner och regioner, vilket betyder att lönestrukturen inom verksamheterna består. Även lönerna i offentligt finansierade verksamheter i näringslivet stiger i motsvarande högre takt. Lönekostnaden ökar i scenariot som andel av den kommunala bruttoproduktionen i löpande priser, medan andelen förbrukningsutgifter minskar. Förbrukningen är densamma som i basscenariot. Storleken på en eventuell framtida relativlöneökning i offentlig sektor är ytterst svår att bedöma. Scenariot ska därför ses som ett räkneexempel.

FINANSIELLT SPARANDE OCH BALANSRÄKNING I DE ALTERNATIVA SCENARIERNA

Det finansiella sparandet i dessa alternativa scenarier jämförs med basscenariot i diagram 28. Utvecklingen i basscenariot är ungefär mitt emellan den starka utvecklingen i scenariot med minskande förbrukningsbudget och den svaga utveckling som ses i scenariot med oförändrad hälsa och utträdesålder. I scenariot utan gas i pensionssystemet ökar sparandet till 2,5 procent av BNP 2050. I scenariot med högre relativlöner i kommunsektorn minskar sparandet till 0,3 procent av BNP 2050.

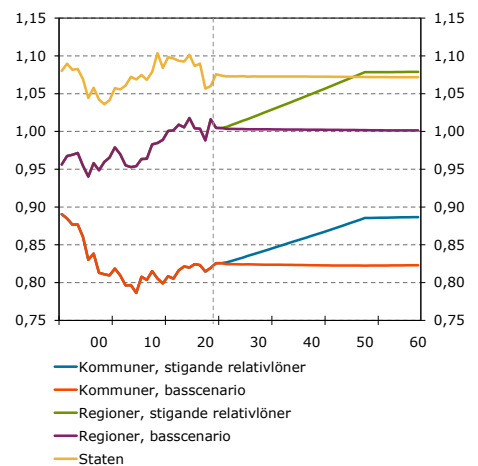
Hur det finansiella sparandet utvecklas i de olika alternativa scenarierna påverkar den finansiella nettoställningen (se diagram 29 och tabell 3). I scenarierna med minskande förbrukningsbudget och utan gas stiger den finansiella nettoställningen snabbare än i basscenariot fram till 2050. I scenarierna med oförändrad hälsa och högre relativlöner utvecklas nettoställningen svagare än i basscenariot. I dessa scenarier stiger den dock initialt för att

¹⁷ Utjämning av löneskillnaderna mellan könen kan ske både genom att könsfördelning blir mer jämn i branscher med sinsemellan olika lönelägen och genom att branscher med större andel kvinnor ser högre löneökningar.

¹⁸ År 2050 är den relativlönen i kommunsektorn ökat med ca 7,5 procent. Frånsett den trendmässiga reala lönetillväxten i ekonomin som helhet motsvarar det att medellönen för gymnasielärare ökar reellt från 39 100 till 42 000 kronor mätt i dagens löneläge. Motsvarande för socialsekreterare och grundutbildade sjuksköterskor är en real ökning från 35 900 till 38 600 kronor och för barnmorskor en real ökning från 41 600 till 44 700 kronor.

Diagram 26 Relativlöner i stat, kommuner och regioner

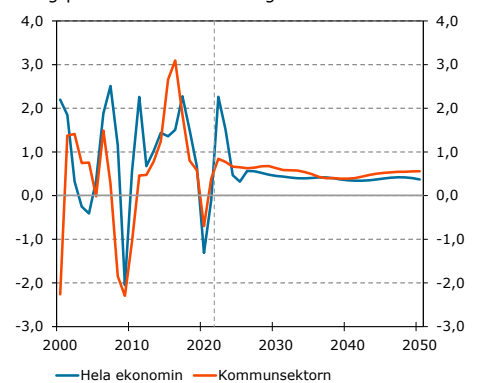
Andel av genomsnittslönen i näringslivet



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 27 Sysselsättning

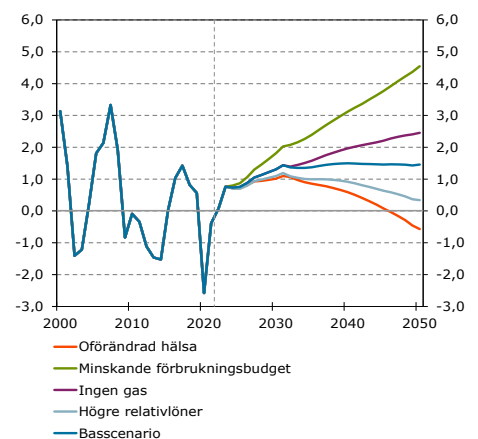
Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 28 Finansiellt sparande, offentlig sektor

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

sedan vända nedåt efter 2040. Nivån är dock i båda fallen högre 2050 än i utgångsläget för beräkningarna.

Tabell 3 Finansiell nettoställning, offentlig sektor

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050
Basscenario	26,2	33,2	41,4	46,9
Oförändrad hälsa och utträdesålder	26,2	32,3	35,9	30,7
Minskande budget för förbrukningsvaror	26,2	34,9	52,0	74,6
Ingen "gas" i pensionssystemet	26,2	33,2	43,6	55,9
Högre relativlöner i kommunsektorn	26,2	32,5	37,4	36,8

Källa: Konjunkturinstitutet.

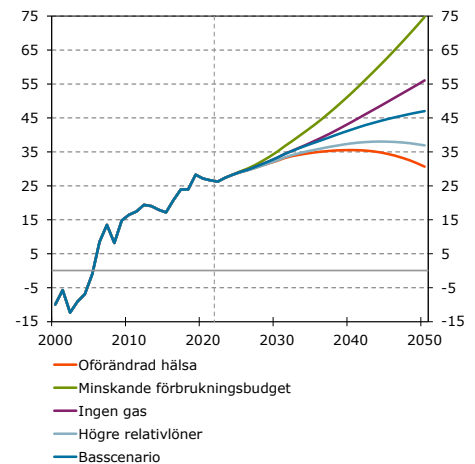
Maastrichtskulden blir högre i två av alternativscenarierna jämfört med basscenarioet (se diagram 30) I scenariot med oförändrad hälsa minskar skulden först men stiger sedan efter 2040, vilket beror på att det finansiella sparandet i staten blir negativt. I scenariot med högre relativlöner sjunker skulden under längre tid och når ca 20 procent av BNP runt 2045 innan den vänder svagt uppåt. I scenariot utan gas i pensionssystemet blir Maastrichtskuld högre än i basscenarioet under en period, trots ett högre finansiellt sparande, innan den runt 2045 stabiliseras på ca 15 procent av BNP när staten inte längre har någon skuld. Den tidvis högre skuldnivån i scenariot beror på att ålderspensionssystemets högre sparande främst påverkar tillgångarna och inte Maastrichtskulden eftersom ålderspensionssystemet har en mycket liten finansiell skuld. Eftersom pensionerna är lägre i scenariot är den beskattningsbara inkomsten och därmed skatteintäkterna lägre. Detta leder till ett lägre finansiellt sparande i staten och en högre Maastrichtskuld.¹⁹

Det är endast i scenariot med minskade budgetandel för förbrukningen som skulden minskar snabbare än i basscenarioet. Maastrichtskulden stabiliseras på ca 15 procent redan vid mitten av 2030-talet när statens skuld blir noll. Därefter leder det positiva sparandet till högre tillgångar i staten. Kommunsektorns skuld, som i detta läge ensam utgör Maastrichtskulden, stiger marginellt eftersom det antas att statsbidragen utvecklas så att kommunsektorns finansiella sparande uppgår till -0,3 procent av BNP varje år.

Den sammanfattande bedömningen av utvecklingen till och med 2050 är att de offentliga finanserna kan ses som hållbara i

Diagram 29 Finansiell nettoställning, offentlig sektor

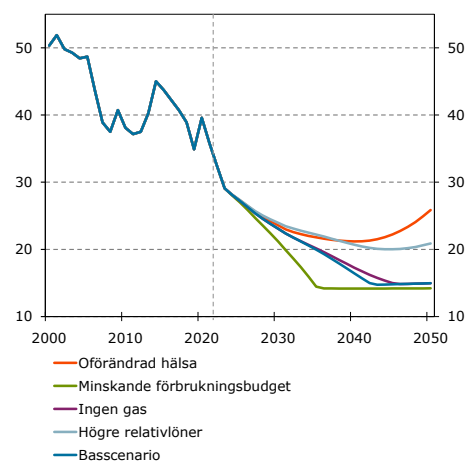
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 30 Maastrichtskuld, offentlig sektor

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹⁹ Sparandet i staten påverkas dels eftersom skatteinkomsterna blir lägre, dels statsbidragen till kommunsektorn blir högre när de kommunala skatteintäkterna blir lägre.

samtliga alternativa scenarier.²⁰ Detta gäller även i de scenarier som innebär en sämre utveckling av nettoställning och Maastrichtskuld jämfört med basscenariot. I samtliga scenarier är nettoställning högre och Maastrichtskulden lägre än den är idag. Maastrichtskulden är heller inte i närheten av stabilitets- och tillväxtpaktens övre gräns på 60 procent av BNP. I scenarierna med oförändrad hälsa och ökade relativlöner går dock utvecklingen av både Maastrichtskulden och nettoställningen i ”fel” riktning under 2040-talet. När tidsperioden utökas till att omfatta åren till och med 2100 blir bedömningen att dessa scenarier inte kan ses som hållbara (se vidare i kapitel 5).

Tabell 4 Maastrichtskuld, offentlig sektor

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050
Basscenario	32,4	23,1	16,5	15,0
Oförändrad hälsa och utträdesålder	32,4	23,7	21,7	26,8
Minskande budget för förbrukningsvaror	32,4	21,2	14,2	14,2
Ingen ”gas” i pensionssystemet	32,4	23,1	17,3	15,0
Högre relativlöner i kommunsektorn	32,4	24,0	20,8	21,0

Källa: Konjunkturinstitutet.

²⁰ Scenarierna syftar till att illustrera känsligheten i ett antal antaganden i basscenariot. Effekterna är inte nödvändigtvis summerbara. Beräkningarna pekar dock på att den finansiella nettoställningen 2050 skulle bli lägre än idag om scenarierna med oförändrad hälsa/utträdesålder och högre relativlöner i offentlig sektor båda skulle inträffa på samma gång, samtidigt som de gynnsamma scenarierna inte alls skulle realiseras. Storleken på de positiva effekterna på nettoställningen i de gynnsamma scenarierna tyder samtidigt på att nettoställningen då skulle kunna upprätthållas med en mindre standardhöjning i förbrukningskostnaderna än vad som följer av oförändrade budgetandelar, eventuellt kombinerat med en gas som är svagare än i basscenariot.

3. Utvecklingen med olika offentligfinansiella sparandemål

I Konjunkturinstitutets basscenario utvecklas det finansiella sparandet som en konsekvens av den makroekonomiska och demografiska utvecklingen vid oförändrade skatteregler. I praktiken begränsas finanspolitiken av ett finanspolitiskt ramverk med en målnivå för det finansiella sparandet samt ett skuldankare. Konjunkturinstitutets beräkningar visar att det i basscenariot är möjligt att nå nuvarande nivå på överskottsmålet och samtidigt bibehålla välfärdsåtagandet utan att genomföra skattehöjningar. När överskottsmålet nås ligger Maastrichtskulden stabilt på knappt 30 procent av BNP. Vid en övergång från nuvarande överskottsmål till ett balansmål vid nästa översyn av saldomålet visar Konjunkturinstitutets beräkningar att Maastrichtskulden stiger till knappt 35 procent av BNP vilket sammanfaller med skuldankaret.

En allmänt vedertagen uppfattning är att Sveriges offentliga finanser är starka tack vare en relativt god efterlevnad av det finanspolitiska ramverket. Ifall den offentliga sektorn ska nå ett sparandemål behöver inkomsterna och/eller utgifterna justeras i relation till de scenarier som presenterats ovan. Huruvida eventuella obalanser hanteras på inkomst- eller utgiftssidan är i realiteten en politisk avvägning. Om det finansiella sparandet är högre än sparandemålet kan exempelvis skatter sänkas och utgifter såsom transfereringar till hushållen, offentliga investeringar eller offentlig konsumtion höjas. Om det finansiella sparandet är lägre än sparandemålet behöver däremot skatter höjas alternativt utgifter sänkas.

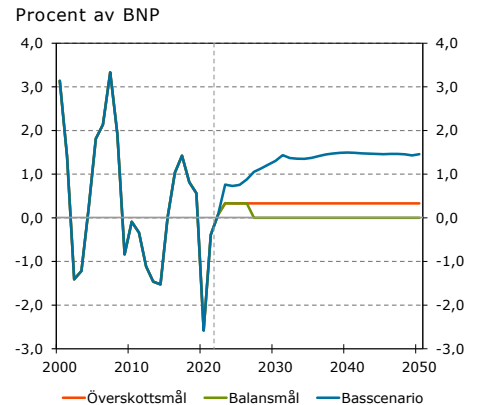
I diagram 31 visas det finansiella sparandet när det är i linje med nuvarande överskottsmål från 2023 och hur det utvecklas i basscenariot när sparandet inte anpassas till ramverket och där förändringen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter i stället i hög grad beror på den demografiska utvecklingen. Därtill visas det finansiella sparandet om det, i samband med nästa översyn för överskottsmålet,²¹ revideras för att följa ett balansmål från 2027. Ett balansmål diskuterades som ett alternativ till överskottsmålet vid den förra översynen och är ett relevant alternativ även vid en framtida översyn.²² Motsvarande primära sparande visas i diagram 32.

För att i basscenariot nå överskottsmålet kan det primära sparandet försvagas, det vill säga utgifterna kan ökas eller skatterna sänkas. Det primära sparandet kan försvagas som mest med 1,0 procent av BNP runt 2030 (se diagram 33) och i genomsnitt med 0,7 procent per år under 2023–2050. Om

²¹ Se regeringen (2018).

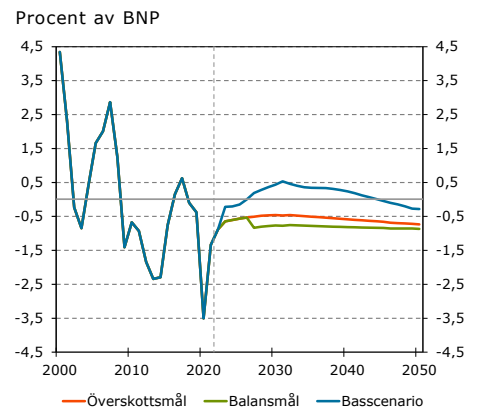
²² Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2015).

Diagram 31 Finansiellt sparande, offentlig sektor



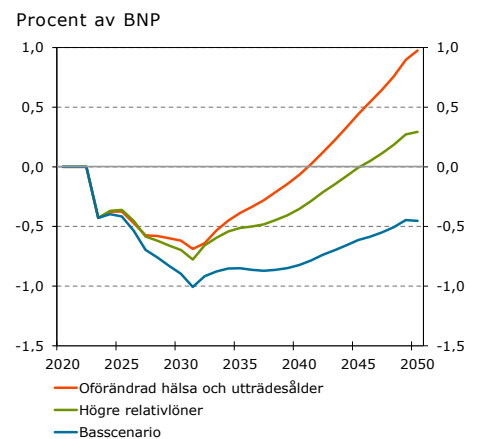
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 32 Primärt sparande, offentlig sektor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 33 Primärt sparande, skillnad mellan primärt sparande vid nuvarande överskottsmål och primärt sparande vid tre scenarier



Anm. I diagrammet visar hur mycket det primära sparandet kan förstärkas i de olika scenarierna för att nå nuvarande nivå på överskottsmålet
Källa: Konjunkturinstitutet.

motsvarande sparandemål ska nås i de alternativscenarierna i kapitel 2 där utvecklingen blev sämre än i basscenariot så kan det primära sparandet försämrats inledningsvis, med som mest 0,7–0,8 procent av BNP. På sikt, under 2040-talet, krävs dock ett starkare sparande i alternativscenarierna för att ett överskottsmål ska nås. I genomsnitt över hela perioden krävs det dock inget starkare sparande för att överskottsmålet ska nås i scenariot med oförändrad hälsa och utträdesålder. I scenariot med högre relativlöner kan det primära sparandet till och med försvagas med 0,3 procent av BNP, totalt sett.

När överskottsmålet nås växer den finansiella nettoställningen marginellt fram till 2050 (se diagram 34). Med ett balansmål faller i stället nettoställningen som andel av BNP något. Maastrichtskulden faller oavsett sparandemål fram till 2027 (se diagram 35). Om nuvarande överskottsmål behålls ökar sedan skulden något fram till 2050. Om överskottsmålet vid nästa översyn ersätts med ett balansmål stiger i stället Maastrichtskulden till knappt 35 procent av BNP till 2050, vilket är i linje med skuldankaret. Bilden av nettoställningen och Maastrichtskulden står sig om överskottsmålet respektive balansmålet nås i alternativscenarierna. Skillnaden mellan scenarierna utgörs av storleken på de åtgärder som krävs, eller tillåts, för att nå de finanspolitiska målen.

Tabell 5 Finansiell nettoställning och Maastrichtskuld, offentlig sektor

Procent av BNP

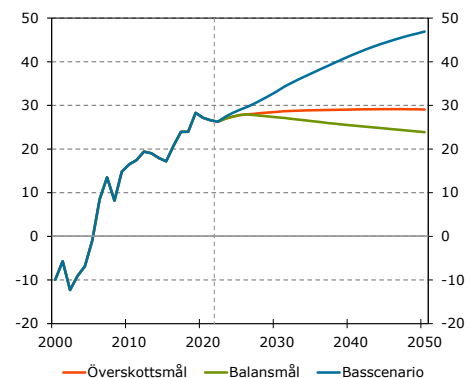
	2022	2030	2040	2050
Nettoställning				
Basscenario	26,2	33,2	41,4	46,9
Överskottsmål	26,2	28,5	29,0	29,1
Balansmål	26,2	27,3	25,4	23,9
Maastrichtskuld				
Basscenario	32,4	23,1	16,5	15,0
Överskottsmål	32,4	27,8	28,9	28,3
Balansmål	32,4	29,1	32,5	33,5

Källa: Konjunkturinstitutet.

För att uppfylla det finanspolitiska ramverket justeras inkomstsidan i beräkningen så att sparandet anpassas, eftersom utgiftssidan bestäms utifrån ett bibehållet välfärdsåtagande. Även om detta är ett beräkningstekniskt antagande för hur obalanserna rättas till så kan den skattekvot som justeringen resulterar i att fungera som ett mått på obalansernas storlek. I diagram 36 visas hur skattekvoten justeras i basscenariot för att ett överskottsmål respektive ett balansmål ska kunna nås. I båda fallen sänks skattekvoten fram till början av 2030-talet för att därefter öka svagt. Nivån är dock lägre än nivån vid gällande skatteregler under hela

Diagram 34 Finansiell nettoställning, offentlig sektor

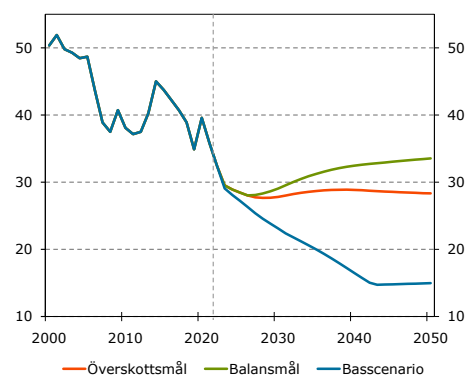
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 35 Maastrichtskuld, offentlig sektor

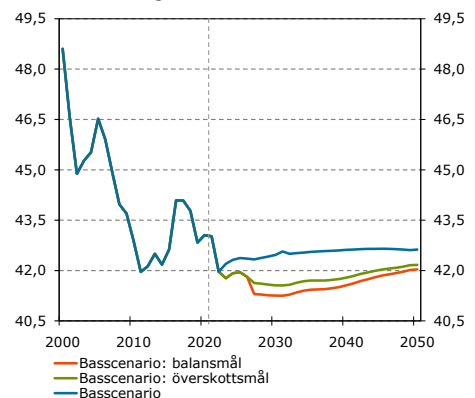
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 36 Skattekvot i basscenariot

Skatter och avgifter som andel av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

perioden. När skattekvoten justeras i scenariot med oförändrad hälsa för att uppnå nuvarande överskottsmål eller ett balansmål fr.o.m. 2027 ligger den tämligen still fram till 2030-talet (se diagram 37). Därefter ökar den och blir under 2040-talet högre än nivån vid nu gällande skatteregler. Slutpunkten 2050 är högre än genomsnittet på 10-talet men lägre än under åren på 00-talet. Även i scenariot med högre relativlöner stiger skattekvoten när ramverket ska uppfyllas (se diagram 38). År 2050 har skattekvoten ökat och är något högre än vid oförändrade regler.

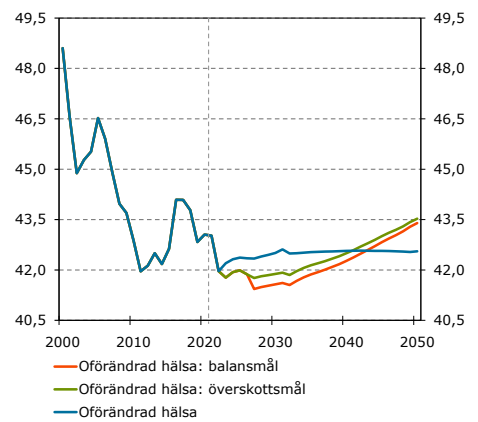
Noterbart är att skattekvoten vid balansmål och överskottsmål konvergerar över tid i alla scenarier. Införandet av ett balansmål i beräkningen innebär att nettoställningen blir lägre (Maastrichskulden högre) än vid ett överskottsmål, eftersom sparandet är lägre (se diagram 34 och diagram 35). Nettoavkastningen på kapital blir därmed lägre vid ett balansmål. På sikt behöver det primära sparandet kompensera för detta och en högre skattekvot behövs, vid en given nivå på de primära utgifterna, för att det finansiella sparandet ska nå målnivån.

Det är här viktigt att påpeka att scenarierna som presenteras är statiska och alltså bortser från dynamiska effekter som kan uppstå vid förändringar av skattesystemet. Betydelsen av eventuella dynamiska effekter har illustrerats med modellsimuleringar i tidigare hållbarhetsrapporter.²³

Scenarierna är beräknade i frånvaro av konjunkturella variationer. Om konjunkturcykeln är asymmetrisk, så att till exempel lågkonjunktur är mer vanligt förekommande än högkonjunktur, kan det primära sparandet i genomsnitt bli lägre än det som presenteras här, vilket innebär att de försvagningar av sparandet som tillåts i relation till sparandemålen, kan behöva bli mindre.

Diagram 37 Skattekvot vid oförändrad hälsa

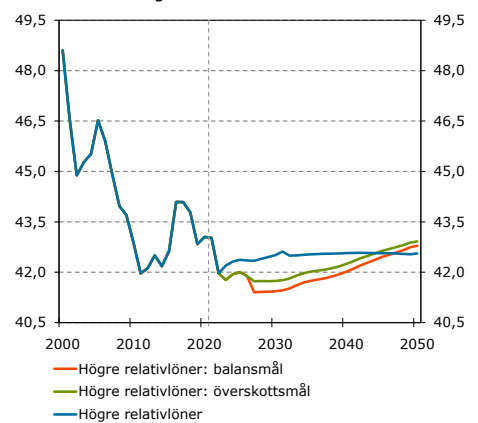
Skatter och avgifter som andel av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 38 Skattekvot vid högre relativlöner

Skatter och avgifter som andel av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²³ Se Konjunkturinstitutet (2019, 2020).

4. Utvecklingen i delsektorer inom offentlig sektor

Den övergripande bilden i rapporten är att de offentliga finanserna är hållbara. Detta avsnitt belyser hur finansiellt sparande, skulder och tillgångar utvecklas i de olika delsektorerna. För kommunsektor och ålderspensionssystemet görs beräkningstekniska omfördelningar i basscenariot som balanserar det finansiella sparandet i dessa sektorer. Ett resultat av analysen är att vid oförändrade kommunalskattesatser måste statsbidragen öka något som andel av BNP till och med 2050 för att kommunsektorn ska klara god ekonomisk hushållning.

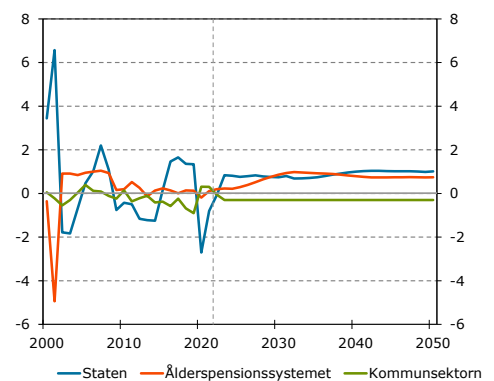
De individuella välfärdstjänsterna, såsom vård, skola och omsorg, utförs i all väsentlighet i kommuner och regioner. Det är i första hand också här som effekterna av den demografiska sammansättningen syns. Kommuner och regioner har delvis möjlighet att själva hantera utgiftsökningar genom ett större skatteuttag, men kostnadsökningen kan också finansieras via riksdagsbeslut om ökade statsbidrag. I basscenariot antas att sådana beslut sker och att statsbidragen utvecklas så att kommunsektorns finansiella sparande är $-0,3$ procent av BNP varje år, samtidigt som kommunalskattesatsen är oförändrad (se diagram 39). Detta sparande motsvarar Konjunkturinstitutets operationalisering av god ekonomisk hushållning, se bilaga 5.

En utgångspunkt i pensionsreformen, som trädde i kraft 1999, var att ålderspensionssystemet ska vara ett slutet system. Tillgångarna är inte avsedda att täcka andra utgifter än framtida pensioner. För att bilden av de offentliga finanserna i basscenariot inte ska grumlans av stigande förmögenhet och högre finansiellt sparande i pensionssystemet justeras inkomstpensionerna så att balanstalet i pensionssystemet inte varaktigt överstiger 1,1. Görs inte detta visar alternativscenariot i kapitel 2 att tillgångarna i ålderspensionssystemet tenderar att stiga kraftigt, vilket gör att nettoställningen i offentlig sektor som andel av BNP också stiger jämförelsevis mycket.

Det finansiella sparandet i de olika delsektorerna i basscenariot visas i diagram 39. Även efter justeringarna av statsbidrag och pensioner är sparandet högt i stat och ålderspensionssystem medan det, per definition, är strax under noll i kommunsektorn som helhet. Det resulterar i att statens skuld faller, vilket leder till att statens nettoställning stiger som andel av BNP (se diagram 40). Kommunsektorn ökar sin skuldsättning något då det finansiella sparandet inte räcker till för att stabilisera nettoställningen. Nettoställningen i kommunsektorn faller långsamt till ungefär -6 procent av BNP 2050. En snabbare ökning av statsbidragen skulle i scenariot innebära lägre skuld i kommunsektorn och motsvarande högre skuld i staten. Detta kan på marginalen

Diagram 39 Finansiellt sparande

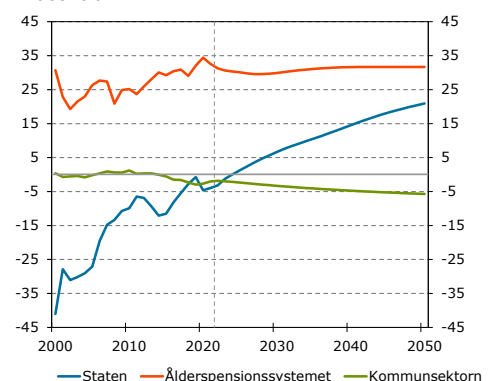
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 40 Finansiell nettoställning

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

vara mer fördelaktigt för offentlig sektor som helhet ifall staten kan låna till lägre ränta än kommuner och regioner.²⁴

UTVECKLINGEN I KOMMUNSEKTORN MED OLIKA ANTAGANDEN RÖRANDE STATS BIDRAG

Kommunsektorn finansierar sina utgifter i huvudsak via skatter och statsbidrag. Statsbidragen finansierar i utgångsläget för framskrivningarna ca 23 procent av de kommunala konsumtionsutgifterna (bortsett från de förhöjda statsbidragen i samband med pandemin). Denna andel har stigit från ca 18 procent år 2000. Hur statsbidragen utvecklas är en politisk fråga och det är Riksdagen som beslutar om detta.

I basscenariot antas statsbidragen utvecklas så att kommunsektorn varje år uppnår ett finansiellt sparande på $-0,3$ procent av BNP, vilket Konjunkturinstitutet bedömer motsvarar god ekonomisk hushållning (se bilaga 5 för en närmare beskrivning av antaganden för kommunsektorn). Detta betyder att kommunsektorns finanser blir hållbara i framskrivningen via förändringar av statsbidragen. Kommunsektorns sparande befinner sig redan i utgångsläget för beräkningarna i nivå med god ekonomisk hushållning. Statsbidragen i scenariot växer därmed i stort sett i takt med konsumtionsutgifterna och finansieringsgraden för konsumtionsutgifterna i kommunsektorn behålls därmed på dagens nivå, det vill säga på ca 23 procent.

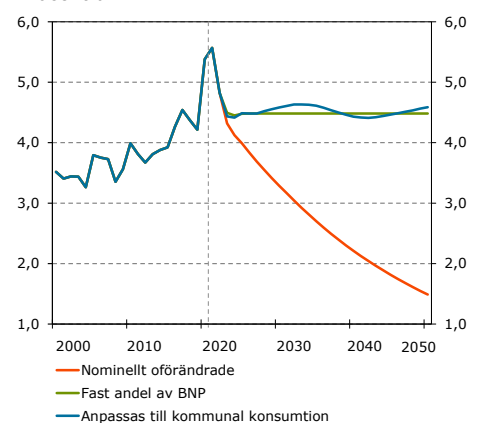
Basscenariot innebär en utveckling där statsbidragen anpassas utifrån hur demografin påverkar på de kommunala konsumtionsutgifterna samtidigt som kommunalskatten är oförändrad. För att illustrera en alternativ fördelning mellan å ena sidan statsbidrag och å andra sidan kommunalskatt redovisas här några alternativa beräkningar av statsbidragens utveckling som inte har några effekter på hela den offentliga sektorns sparande.

En ytterlighet skulle kunna vara att statsbidragen hålls nominellt oförändrade från och med 2023 års nivå i basscenariot (se diagram 41). Vid oförändrad kommunalskatt uppnår inte kommunsektorn god ekonomisk hushållning och nettoställningen faller till -55 procent av BNP 2050. Statens nettoställning blir i ett sådant scenario starkare och når 67 procent av BNP 2050. För att klara god ekonomisk hushållning skulle kommunalskatten i detta scenario behöva höjas med motsvarande 6,54 procentenheter, från dagens genomsnittliga skattesats på 32,24 till 38,78 procent 2050. Det motsvarar en höjning på drygt 20 öre per år, vilket är betydligt mer än vad kommunalskatten har höjts i genomsnitt per år sedan 1993.

En alternativ utveckling av statsbidragen skulle kunna vara att de växer i takt med BNP i löpande pris. Det motsvarar i stort att statens resurstilldelning till kommunsektorn växer i takt med ekonomin. I basscenariot skulle det innebära att

Diagram 41 Statsbidrag

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²⁴ Ålderspensionssystemets nettoställning hålls tillbaka som andel av BNP, trots ett högt finansiellt sparande, till följd av att räntetillväxtdifferensen är negativ. Detta har en hämmande effekt på utvecklingen av ålderspensionssystemets finansiella tillgångar som andel av BNP.

kommunalskatten behöver höjas med totalt 22 öre fram till 2050 om kommunsektorn samtidigt ska nå ett sparande på $-0,3$ procent av BNP varje år.

Analysen visar att de stora offentligfinansiella utmaningarna till följd av den demografiska utvecklingen i huvudsak uppstår i kommunsektorn.²⁵ Om välfärdsåtagandet, enligt Konjunkturinstitutets definition, ska bibehållas måste det finansieras på ett eller annat sätt. Det kommer att krävas höjningar av statsbidragen till kommunsektorn för att undvika stora höjningar av kommunalskatten till och med 2050. Samtidigt visar analysen i basscenariot att staten, trots sådana öknings av statsbidragen till kommunsektorn, kan sänka det statliga skatteuttaget eller höja andra utgifter mer än vad som följer av ett oförändrat välfärdsåtagande, utan att nettoställningen för den offentliga sektorn försämras jämfört med nuläget fram till 2050.

I scenariot där hälsan inte förbättras och de äldres utträdesålder från arbetsmarknaden inte ökar blir obalanserna mellan kommunsektorn och övriga sektorer större. Det beror på att behov av vård och omsorg ökar jämfört med basscenariot (se diagram 42).²⁶

ANTAGANDET OM PENSIONER PÅVERKAR KOMMUNSEKTORNS OCH STATENS SKATTEINTÄKTER

En viktig skattebas för framför allt kommunsektorn, men även staten, är beskattningsbar förvärvsinkomst. Förvärvsinkomsten består framför allt av löneinkomster. Men beskattningsbara transfereringar, så som sjukpenning, a-kassa, föräldrapenning, inkomstpension, premiepensioner och tjänstepension, utgör ca 20 procent av den beskattningsbara inkomsten. Ett för denna skattebas viktigt antagande är vad som händer med tillgångarna i ålderspensionssystemet. I basscenariot antas att pensionsutbetalningarna växer med mer än vad inkomstindex implicerar. Utan denna ”gas” skulle tillgångarna i pensionssystemets buffertfond stärkas så att balanstalet blir långt över 1,1. De extra utbetalningarna påverkar inte bara ålderspensionssystemet utan även statens och kommunsektorns finanser via skattebasen för kommunal och statlig inkomstskatt.

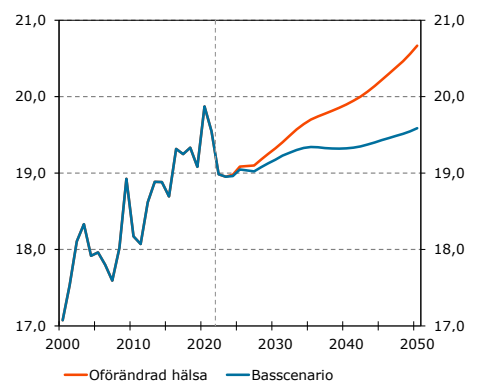
Utän den antagna gasen kommer det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet stiga samtidigt som sparandet i stat och kommunsektor blir lägre till följd av lägre skatteintäkter från inkomstskatter (se diagram 43). Detta innebär att sparandet i

²⁵ Det finns stora skillnader i förutsättningar mellan olika kommuner och regioner med avseende på behov av skola, vård och omsorg tillsammans med olika utveckling av skattebasen, det vill säga den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

²⁶ I detta scenario blir även skatteintäkterna lägre i kronor räknat eftersom individer inte arbetar lika länge. Detta ger dock en påverkan på produktion och BNP varför skatteinkomsterna som andel av BNP inte blir lägre i detta scenario. Vid nominellt oförändrade statsbidrag och utan kommunala skatthöjningar skulle kommunsektorns nettoställning i detta alternativscenario falla till -70 procent av BNP 2050. Om skatteuttaget i stället justeras så att det finansiella sparandet i sektorn når $-0,3$ procent av BNP varje år, samtidigt som statsbidragen är nominellt oförändrade, behöver kommunsektorn höja skatten med drygt 30 öre per år, från 32,24 procent till 41,06 procent mellan 2022 och 2050.

Diagram 42 Konsumtionsutgifter i kommunsektorn

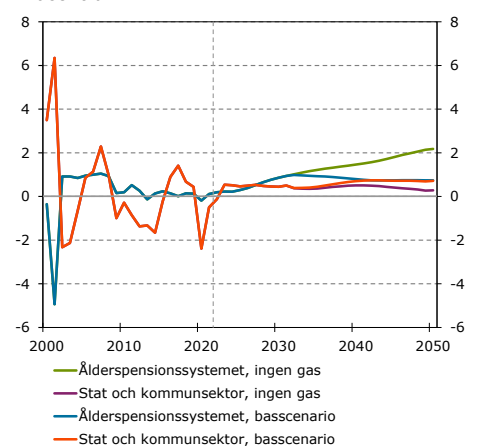
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 43 Finansiellt sparande

Procent av BNP

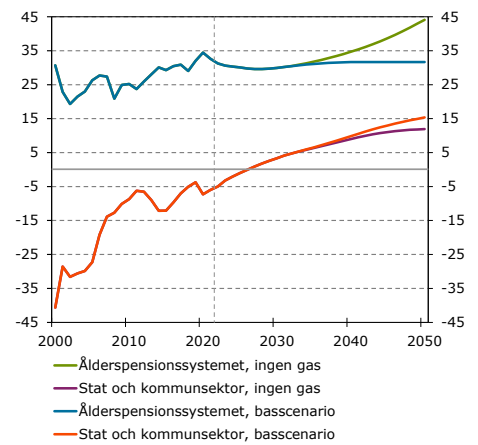


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

staten blir lägre. I scenariot kompenseras kommunsektorn via statsbidrag för sviktande skatteunderlag. Kompensationen upp- går till ca 0,3 procentenheter av BNP 2050 jämfört med bassce- nariot.²⁷

I scenariot utan gas ackumuleras tillgångar i ålderspensionssy- stemets buffertfonder, samtidigt som statens och kommunsek- torns nettoställning sammantaget blir lägre (se diagram 44). Ef- fekterna av gasen på ålderspensionssystemets finansiella spa- rande och nettoställning är därför större än på den offentliga sektorns sparande och nettoställning.²⁸

Diagram 44 Finansiell nettoställning
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

²⁷ Om statsbidragen i detta alternativscenario i stället skulle utvecklas som i basscenariot skulle detta inte räcka för att kommunsektorn skulle nå ett sparande på – 0,3 procent av BNP varje år. Kommunalskattesatsen skulle då behöva höjas med 60 öre fram till 2050.

²⁸ Även hushållens sparande påverkas av antagande om utvecklingen av pensioner, men detta är en statisk analys där den offentliga sektorns sparande står i fokus.

5. Offentligfinansiell hållbarhet till 2100

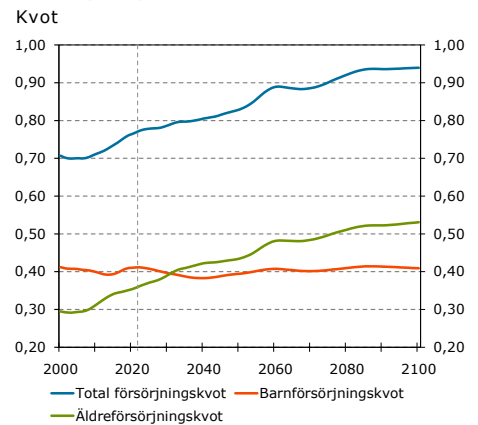
Utvecklingen efter 2050 är också viktig att beakta, framför allt för att ytterligare stora demografiska utmaningar uppstår på än längre sikt. Konjunkturinstitutets bedömning att de offentliga finanserna är hållbara står sig när bedömningsperioden förlängs till 2100 i basscenariot. Detta trots att den ekonomiska försörjningskvoten ökar påtagligt. I scenariot med oförändrad hälsa och utträdesålder bedöms dock utvecklingen av Maastrichtskuld och nettoställning efter 2050 inte vara hållbar. Särskilt antagandet om en förbättrad hälsa i befolkningen är central för hållbarheten på lång sikt. Slutligen bör det betonas att utvecklingen på denna sikt är behäftad med betydande osäkerhet, både vad gäller den makroekonomiska framskrivningen och den demografiska utvecklingen, som blir allt svårare att förutse ju längre horisonten är.

Det demografiskt betingade behovet av välfärdstjänster fortsätter att stiga efter 2050 (se diagram 45). Det är framför allt äldreförsörjningskvoten som fortsätter att öka. Den snabba uppgången under 2050-talet beror på att den stora generationen födda 1985–1995 då börjar nå pensionsålder och successivt lämnar den arbetsföra befolkningen. Barnförsörjningskvoten är förhållandevis stabil efter 2050-talet även om den ökar en del under 2080-talet. Fram till 2100 stiger den ekonomiska försörjningskvoten i basscenariot upp mot 1,05.

I basscenariot förblir det finansiella sparandet positivt efter 2050 även om det sjunker till följd av den stigande ekonomiska försörjningskvoten (se diagram 46). Maastrichtskulden förblir mycket låg samtidigt som nettoställningen är fortsatt positiv, om än något lägre 2100 än 2050 (se diagram 47 och diagram 48). Scenariot är därför att betrakta som hållbart även på den längre horisonten.

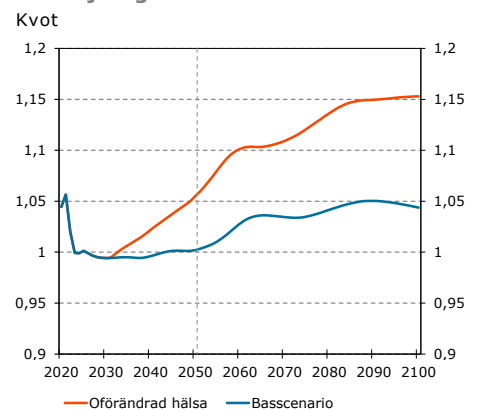
I scenariot med oförändrad hälsa och utträdesålder från arbetsmarknaden stiger den ekonomiska försörjningskvoten betydligt mer än i övriga scenarier, upp mot 1,15, eftersom arbetslivet minskar som andel av livslängden (se diagram 46). Huvuddelen av uppgången sker efter 2050. Det primära sparandet försämras, till största del på grund av högre primära utgifter och stigande offentliga konsumtionsvolymerna till följd av ett ökat behov av vård och omsorg från den åldrande befolkningen. I scenariot försämras det finansiella sparandet kontinuerligt under hela perioden till och med 2100 och är då kraftigt negativt (se diagram 47). Nettoställningen försämras därmed och blir negativ under 2060-talet och fortsätter därefter att minska snabbt (se diagram 48). Utvecklingen av den finansiella nettoställningen är inte hållbar under den här perioden i scenariot. Maastrichtskulden stiger kraftigt och kan inte heller ses som hållbar. I slutet av 2050-talet passerar skulden det övre intervallet för skuldankaret och vid

Diagram 45 Demografisk försörjningskvot



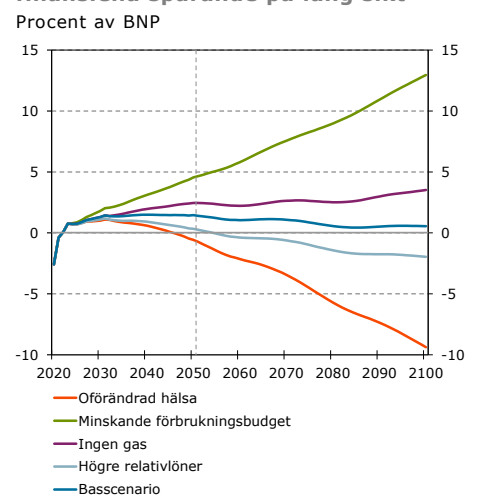
Anm. Diagrammet visar total försörjningskvot, som utgör summan av en barnförsörjningskvot (antal individer 0–19 år i relation till 20–64 år) och en äldreförsörjningskvot (antal individer 65 år och äldre i relation till befolkningen 20–64 år). Källa: SCB.

Diagram 46 Ekonomisk försörjningskvot



Anm. Kvoten mellan antalet ej sysselsatta i befolkningen och antalet sysselsatta. Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 47 Offentlig sektors finansiella sparande på lång sikt



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

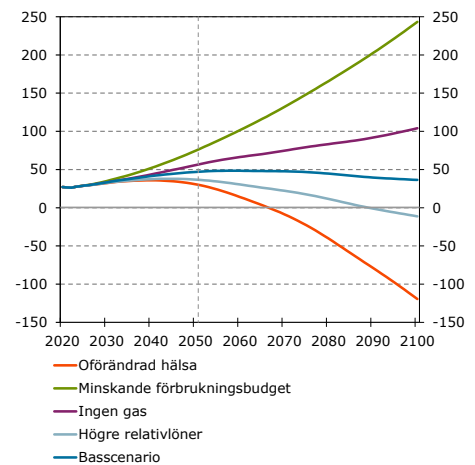
2060-talets slut passerar skulden 60 procent av BNP (se diagram 49). År 2100 är den ca 170 procent av BNP. En sådan utveckling skulle sannolikt innebära en högre riskpremie och leda till att räntan på den offentliga skulden steg. Denna effekt är dock inte beaktad i beräkningarna. Räntan är densamma i samtliga scenarier. Om denna effekt beaktades skulle det ge en ännu snabbare ökning av skulden.

I scenariot med ökad relativlön till och med 2050 har de offentliga finanserna sämst utvecklingen av de övriga alternativscenarierna. Det finansiella sparandet blir negativt som andel av BNP en bit efter 2050. Nettoställningen försvagas och blir negativ under 2090-talet. Maastrichtskulden stiger successivt och passerar i slutet av 2070-talet det övre intervallet för skuldankaret och 60 procent av BNP år 2095 och avviker därmed mot stabilitets- och tillväxtpaktens skuldtak. Utvecklingen av nettoställningen och Maastrichtskulden kan knappast betraktas som hållbar på denna sikt.

Övriga alternativscenarier innebär ett positivt finansiellt sparande och positiv nettoställning under hela perioden. Maastrichtskulden förblir mycket låg i scenariot med minskande förbrukningsbudgetandel. Den stiger dock en del i scenariot utan gas i pensionssystemet. Detta sker via effekten på skatteinkomsterna från lägre pensioner som beskrivs i kapitel 2. På längre sikt leder också det scenariot till en stor diskrepans mellan delsektorernas finansiella nettoställningar, då ålderspensionssystemets nettoställning går mot 120 procent av BNP i slutet av seklet samtidigt som stat och kommunsektorns nettoställning börjar falla efter 2050 och går mot -20 procent av BNP (se diagram 50). Inte i något av dessa alternativa scenarier utgör dock utvecklingen ett problem för de offentliga finanserna vad gäller skuld och nettoställning och de är därför att betrakta som hållbara.

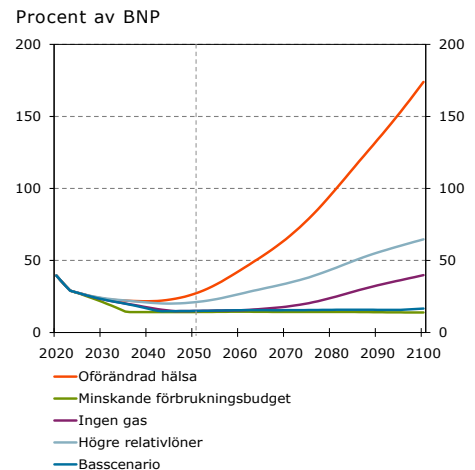
Analysen av alternativscenarierna i kapitlet visar att de offentliga finanserna inte kan betraktas som hållbara i scenariot med oförändrad hälsa och utträdesålder, när den förväntade utvecklingen efter 2050 beaktas. Utgiftsökningarna till följd av det ökade behovet av vård och omsorg är det som framför allt påverkar hållbarheten av de offentliga finanserna på längre sikt. Även i scenariot med högre relativlöner utvecklas Maastrichtskuld och nettoställning på ett sätt som hotar hållbarheten mot periodens slut.

Diagram 48 Nettoställning på lång sikt
Procent av BNP



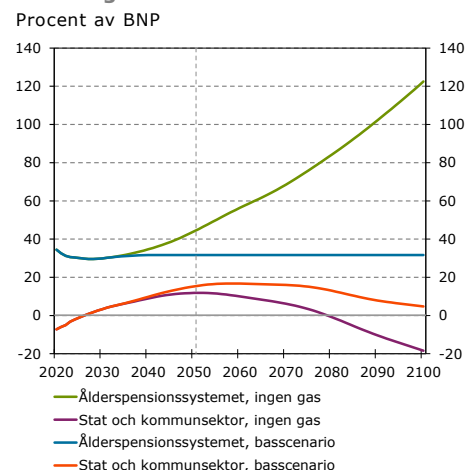
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 49 Maastrichtskuld på lång sikt
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 50 Nettoställningen inom offentlig sektor
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

FÖRDJUPNING

Effekter på skatteinkomster av en ökande livslängd – en allmän-jämviktsanalys

En ökande livslängd kan förväntas påverka hushållens arbetsutbuds-, konsumtions- och sparandebeslut. Förändringarna som sker när dessa beslut ändras har i sin tur offentligfinansiella konsekvenser. I denna fördjupning analyseras hur beslutet att arbeta, konsumera och spara skiljer sig åt mellan två scenarier. I båda scenarierna ökar livslängden successivt över tid, men i det första scenariot är pensionsåldern oförändrad över tid medan den ökar i det andra scenariot. Simuleringarna visar att den ökande livslängden leder till ett högre arbetsutbud i båda scenarierna. Dessutom ökar hushållens sparande, eftersom antalet år som pensionär ökar, och konsumtionen under dessa år måste finansieras. I båda scenarierna leder hushållens förändrade beteenden till högre skatteintäkter.

Den återstående medellivslängden för en 65-åring ökade med ungefär sex år mellan 1960 och 2021. Om man blickar framåt fram till år 2080 förväntas den återstående medellivslängden öka med ytterligare fem år, från 21 till 26 år.²⁹ En förväntad livslängd som ökar över tid har en direkt påverkan på hushållens beslut att spara, konsumera och arbeta. Detta har i sin tur konsekvenser för skatteinkomsterna, eftersom arbetsinkomster, hushållens konsumtion och hushållens avkastning på kapital är viktiga skattebaser för den offentliga sektorn. Därför redovisas i denna fördjupning två scenarier där hänsyn tas till hushållens beslut att spara, konsumera och arbeta (se marginalrutorna Alternativa scenarier med MIMER och Hur förhåller sig analysen gjord med MIMER till analyserna i övriga rapporten?). Scenarierna görs med hjälp av den makroekonomiska allmän-jämviktsmodellen MIMER (se marginalrutan En beskrivning av MIMER). I det första scenariot hålls pensionsåldern konstant över tid, så att alla framtida kohorter träder ut från arbetsmarknaden och börjar ta ut sin pension vid samma ålder.³⁰ I det andra scenariot antas pensionsåldern (och därmed även arbetsmarknadsutträdet) öka över tid, med två tredjedelar av ökningen i återstående livslängd.

²⁹ År 2080 är valt som slutår för analysen, eftersom det bedöms vara tillräckligt långt ifrån sista året i Statistiska centralbyråns befolkningsframskrivning (2120) för att resultaten inte ska påverkas väsentligt av de antaganden om befolkningen som görs efter 2120.

³⁰ I modellen sker arbetsmarknadsutträdet och första pensionsuttaget samtidigt. I verkligheten kan dessa två dock skilja sig åt, se till exempel Laun (2021).

Alternativa scenarier med MIMER

I denna fördjupning presenteras två alternativa scenarier där scenarioantagandena skiljer sig från övriga scenarier i rapporten.

Scenarierna är framtagna med hjälp av den makroekonomiska allmän-jämviktsmodellen MIMER, som används för att analysera makroekonomiska och offentligfinansiella förlopp på lång sikt. Analysen som presenteras är helt och hållet modellbaserad och därmed en konsekvens av de antaganden som gjorts i modellen.

Hur förhåller sig analysen gjord med MIMER till analyserna i övriga rapporten?

I denna fördjupning används MIMER för att analysera den makroekonomiska utvecklingen och dess effekt på de offentliga finanserna. I övriga rapporten används i stället modellen KAVEL tillsammans med arbetsmarknadsmodellen KAMEL i den makroekonomiska framskrivningen. Både MIMER och KAVEL/KAMEL syftar till att analysera ekonomins utveckling på lång sikt, men antagandena som görs i modellerna skiljer sig åt på vissa väsentliga sätt. Den största skillnaden är att MIMER har optimerande hushåll som modelleras förhållandevis detaljerat för en makroekonomisk modell, där beslut på individnivå påverkar den makroekonomiska utvecklingen, och där förändringar i den ekonomiska miljön har en direkt påverkan på individers beteende. Deras beteende kan därför förändras över tid. Detta har i sin tur konsekvenser för makroekonomins utveckling och i förlängningen för utvecklingen av de offentliga finanserna.

En fördel med KAVEL är att den på ett enkelt sätt kan starta utifrån faktiska ekonomiska data och skriva fram ekonomin därifrån. Detta är svårare i en modell som MIMER, där hushålls och företags beteende bestäms endogen i modellen.

Arbetsmarknaden skrivs både i MIMER och KAMEL fram på kohort, och människor i olika åldrar arbetar olika mycket. Det som skiljer modellerna åt är framför allt att timmarna i MIMER är en konsekvens av hushållens optimeringsbeslut, vilket innebär att de påverkas av till exempel deras förväntade livslängd, medan timmarna i KAMEL är exogent bestämda.

Konsumtionen och sparandet i MIMER är, liksom arbetsmarknadsbeslutet, modellerat på individnivå, medan KAVEL är modellerat på aggregerad nivå. Vidare är det olika utgångspunkter som styr vad konsumtionen och sparandet blir. I KAVEL antas att sparandet mot utlandet är stabilt över tid, vilket styr hur konsumtionen utvecklas, givet antaganden om övriga delar av försörjningsbalansen. Detta innebär att en ökning av antalet arbetade timmar i KAVEL per automatik leder till högre konsumtion, eftersom de högre timmarna annars skulle påverka utlandssparandet positivt. I MIMER är det i stället hushållens egna intertemporala budgetrestriktioner som styr hushållens spar- och konsumtionsbeteende, vilket innebär att konsumtionen och sparandet kan utvecklas helt annorlunda i MIMER jämfört med KAVEL.

Utvecklingen av antalet arbetade timmar, hushållens konsumtion och sparande påverkar sedan utvecklingen i de offentliga finanserna. Därmed kan den bild av utvecklingen som ges av MIMER komplettera den analys som görs i resten av rapporten med hjälp av KAVEL och KAMEL.

Simuleringarna visar att hushållens förändrade beslut, som tas till följd av den ökande livslängden, ökar den offentliga sektorns skatteinkomster oavsett om pensionsåldern höjs eller ej. Anledningen är att antalet arbetade timmar, och därmed hushållens inkomster från arbete, ökar i båda scenarierna, vilket leder till högre skatteintäkter, samtidigt som hushållens sparande också ökar, vilket också leder till högre skatteintäkter. Ökningen motverkas dock av att konsumtionen per år (i tillväxtjusterade termer) minskar i båda scenarierna. Storleken på effekten på hushållens sparande skiljer sig dock signifikant åt mellan scenarierna, eftersom fler år som pensionär måste finansieras privat i scenariot med konstant pensionsålder kontra scenariot med ökande pensionsålder.

Analysen i denna fördjupning skiljer sig från analysen i övriga rapporten genom att beteendeförändringar explicit tas hänsyn till. Slutsatserna från dessa scenarier skiljer sig därför från de slutsatser som kan dras av scenarierna i övriga delar av rapporten. Framför allt gäller detta effekten på sparandet, och dess offentligfinansiella konsekvenser, samt effekten på arbetsutbudet. I scenarierna i detta kapitel är skillnaden i skatteintäkter mellan scenarierna mindre än vad den skulle vara i motsvarande scenarier i den övriga rapporten.

Effekter på sparande, konsumtion och arbetsutbud i en enkel tvåperiodsmodell

För att förstå effekten av en ökande livslängd på hushållens konsumtion, sparande och arbetsutbud underlättar det att först utgå ifrån en enkel modell med två perioder. I denna modell delas hushållens liv upp i två tidsperioder. Den första perioden arbetar de, och den andra perioden antas de vara pensionärer. Hushållen maximerar sin nytta genom att välja hur de fördelar sin konsumtion över de två perioderna, och hur mycket fritid de har under den första perioden, givet sin budgetrestriktion.³¹ Hushållen antas ha följande preferenser:

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

där C_1 och C_2 är konsumtionen i den första respektive den andra perioden, L_1 är arbetsutbudet och U är nyttan. Nyttofunktionen för konsumtion är logaritmisk. β bestämmer hur stor vikt

³¹ Det antas att hushållen inte får någon nytta av fritid i den andra perioden. Eftersom hushållen då är pensionärer antas deras arbetsutbud vara lika med noll och deras fritid lika med ett. Eftersom hushållens optimeringsbeslut inte påverkas av om de får nytta av fritid eller inte kan nyttan av fritid utelämnas.

En beskrivning av MIMER

MIMER är en dynamisk makroekonomisk allmänjämviktsmodell med överlappande generationer. I modellen är Sverige modellerad som en liten öppen ekonomi, med en exogent given ränta.

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

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

Hushållssektorn består av män och kvinnor som lever som mest till 105 år. Under sin livstid konsumerar, sparar och arbetar de. De får nytta av (värderar) konsumtion, fritid, och av att lämna arv. Hushållens beslut om att konsumera, spara och arbeta är framåtblickande och beaktar deras framtida nytta, deras budgetrestriktion och deras förväntade medellivslängd. Deras inkomster består av löner, transfereringar från den offentliga sektorn och kapitalavkastning samt arv. Löneinkomsterna, transfereringarna och kapitalavkastningen beskattas. Pensionsåldern är exogent fastställd, och hushållen deltar på arbetsmarknaden fram till dess att de uppnår pensionsåldern. Därefter består deras inkomst av offentliga och privata pensioner samt av andra transfereringar från den offentliga sektorn.

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

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

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

För en mer detaljerad beskrivning, se "Icke-teknisk beskrivning av den makroekonomiska modellen MIMER" samt "MIMER – Documentation" på www.konj.se.

hushållen lägger på konsumtionen under den andra perioden av sitt liv relativt den första. Men den kan också tolkas som hur lång den andra perioden är i förhållande till den första. Med andra ord kan vi tolka ett högre β som en längre livslängd och använda detta för att undersöka vad som händer med hushållens konsumtion, sparande och arbetsutbud. I den första perioden måste hushållen förhålla sig till följande budgetrestriktion:

$$C_1 + A_1 = W_1 L_1$$

där A_1 är hushållets sparande i den första perioden och W_1 är dess lön. I den andra och sista perioden konsumerar hushållen hela sin pensionsinkomst plus sitt tidigare sparande:

$$C_2 = P_2 + A_1(1 + r)$$

där P_2 är hushållets pension och r är räntan på dess sparande. För att förenkla analysen antas här att det inte finns några skatter eller transfereringar utöver pension. De två restriktionerna kan nu kombineras till en så kallad intertemporal budgetrestriktion:

$$C_1 + \frac{C_2}{1 + r} = W_1 L_1 + \frac{P_2}{1 + r}.$$

Med andra ord måste summan av hushållets konsumtionsutgifter över livet vara lika med hushållets livstidsinkomst.

I en sådan ekonomi kommer konsumtionen i period 1 respektive period 2 att ges av

$$C_1 = \frac{1}{1 + \beta} \left[W_1 L_1 + \frac{P_2}{1 + r} \right]$$

$$C_2 = \frac{\beta(1 + r)}{1 + \beta} \left[W_1 L_1 + \frac{P_2}{1 + r} \right].$$

Med en längre livslängd ökar hushållets värdering av konsumtion som pensionär. Därför väljer hushållet att skifta sin konsumtion från den första perioden till den andra, vilket innebär att hushållets sparande ökar. I hushållets arbetsutbudsbeslut gör hushållet en avvägning mellan nyttan av hushållets konsumtion den första perioden och den fritid hushållet vill ha. För att delvis motverka konsumtionsförlusten under den första perioden väljer hushållet att arbeta mer än tidigare. Alltså ökar både sparandet och arbetsutbudet till följd av den längre livslängden. Hushållets konsumtion under den första perioden minskar därmed medan konsumtionen under hushållets andra period ökar. Den totala effekten på summan av hushållens konsumtionsutgifter över hela livet är

positiv. Den intertemporala budgetrestriktionen visar att livstidskonsumtionen är lika med livstidsinkomsten. Eftersom arbetsutbudet ökar så ökar livstidsinkomsten och därmed livstidskonsumtionen. Tabell 6 visar effekterna av den längre livslängden på konsumtion, sparande och arbetade timmar.

Tabell 6 Effekter av en längre livslängd på arbetsutbud, sparande och konsumtion

Påverkan av längre livslängd	
Arbetsutbud	Positiv
Sparande	Positiv
Konsumtion period 1	Negativ
Konsumtion period 2	Positiv
Livstidskonsumtion	Positiv

Källa: Konjunkturinstitutet.

Effekterna på makroekonomin av en ökande livslängd

Nedan presenteras de makroekonomiska och offentligfinansiella effekterna av två scenarier, där hänsyn i de offentligfinansiella beräkningarna endast tas till effekterna på skattebaserna och därmed skatteinkomsterna. I båda scenarierna är pensionsåldern bestämd utanför modellen, vilket innebär att hushållen i modellen tar sin pensionsålder som given.³² I det första scenariot antas pensionsåldern vara 65 år nu och för alltid, medan den i det andra scenariot ökar över tid med två tredjedelar av ökningen i återstående livslängd. Ökningen innebär att tiden som pensionär hålls ungefär oförändrad i relation till längden på arbetslivet i detta scenario.³³

Scenarierna görs med hjälp av den makroekonomiska allmänjämviktsmodellen MIMER. I modellen antas att Sverige är en liten öppen ekonomi, och räntan antas vara oförändrad över tid. Modellen fångar inga konjunkturella förändringar, utan bara den strukturella utvecklingen av ekonomin, och det finns ingen

³² Trots att individer i verkligheten väljer själva när de ska bli pensionärer och träda ut ur arbetsmarknaden så är antagandet om en exogent bestämd pensionsålder ändå rimligt eftersom pensionsåldern delvis bestäms av normer om när man bör gå i pension, se SOU 2020:69 sid. 97–99.

³³ Hushållens initiala tillgångar i modellen är kalibrerade utifrån en stationär jämvikt utan en ökande livslängd. I den bemärkelsen kan man tolka båda scenarierna som att hushållen uppfattar ökningen i medellivslängd över tid först när simuleringen startar, och agerar därefter. Det innebär också att äldre personer inte har hunnit anpassa sina tillgångar till den högre medellivslängden i simuleringens startår medan yngre personer har möjlighet att göra detta.

osäkerhet kring den framtida ekonomiska utvecklingen. I modellen lever olika generationer hushåll som dör med tiden, medan nya tillkommer. Hushållen arbetar, sparar, konsumerar och betalar skatt. Deras sparande är av livscykelkaraktär, där hushållen sparar som unga för att kunna konsumera som gamla, samt för att kunna lämna arv när de dör.

Precis som i tvåperiodsmodellen ovan så ökar hushållen sitt arbetsutbud när livslängden ökar, eftersom de måste finansiera fler år som pensionär. Utöver denna kanal finns en ytterligare kanal i MIMER som påverkar arbetsutbudet positivt. Pensionsystemet i MIMER är modellerat enligt det svenska pensionsystemet, vilket innebär att hushållens arbetsinkomster över livet påverkar vilken pension de får. Om livslängden ökar så läggs en större vikt på konsumtionen som gammal. Eftersom pensionerna ökar när hushållen arbetar mer så har den ökande livslängden via denna kanal en positiv effekt på antalet arbetade timmar, utöver den kanal som beskrivs i den enklare tvåperiodsmodellen ovan.

SCENARIO: KONSTANT PENSIONSÅLDER

I det första scenariot antas pensionsåldern vara konstant över tid, samtidigt som livslängden ökar. Pensionsåldern antas vara 65 år. Detta innebär att perioden som pensionär blir längre över tid, både i antal år och i förhållande till längden på arbetslivet.

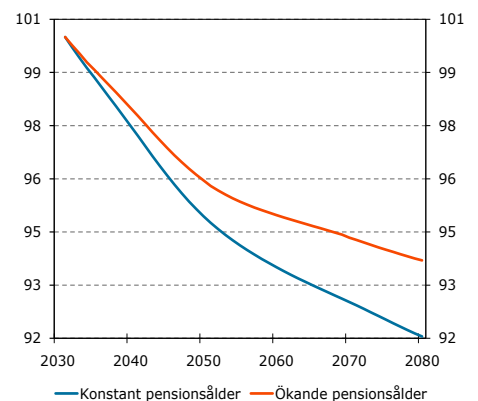
I pensionsystemet sparar individen pensionsrätter varje år, som vid året för pensionering omvandlas till pensionsutbetalningar. Pensionsystemet är uppbyggt så att en ökande livslängd leder till att utbetalningarna per år blir lägre, givet en oförändrad arbetslivsinkomst. De totala utbetalningarna över livet, allt annat lika, ändras dock inte. För ett oförändrat arbetsutbud ska därför samma livstidsinkomst finansiera konsumtion över fler år när livslängden ökar.

Precis som i den enkla tvåperiodsmodellen ska livstidsinkomsterna fördelas över en längre period när livslängden ökar. Därför behöver konsumtionen per år, i tillväxtjusterade termer, minska. Om livslängden hade varit oförändrad över tid skulle också konsumtionen i tillväxtjusterade termer varit ungefär oförändrad. När livslängden ökar minskar i stället konsumtionen per person i tillväxtjusterade termer över tid (se diagram 51).³⁴ Detta leder i sin tur till att hushållens sparande ökar under arbetslivet, vilket ökar hushållens tillgångar per person i tillväxtjusterade termer (se diagram 52). Med andra ord sparar varje enskilt hushåll en större del av sin inkomst under sitt arbetsliv än vad de hade

³⁴ Med tillväxtjusterade termer menas att man rensar för den allmänna produktivitetstillväxten i ekonomin, som gör att produktionen och konsumtionen växer över tid oavsett beteendeförändringar och sammansättningsförändringar.

Diagram 51 Hushållens konsumtion per person

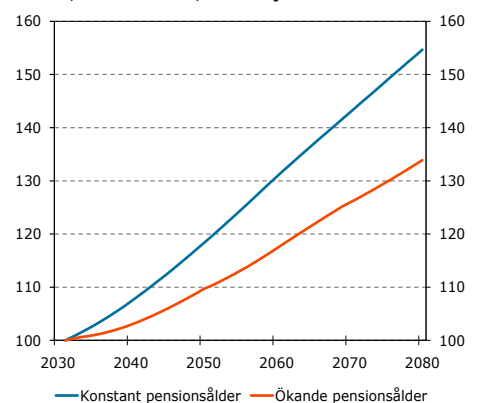
Index, 100 = 2031, tillväxtjusterade värden



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 52 Hushållens tillgångar per person

Index, 100 = 2031, tillväxtjusterade värden



Källa: Konjunkturinstitutet.

gjort om livslängden hade varit oförändrad över tid, för att på så sätt kunna finansiera en längre tid som pensionär.

Arbetsutbudet hålls dock inte heller konstant över tid. Som beskrivits i tvåperiodsmodellen ovan bestäms arbetsutbudet utifrån en avvägning mellan konsumtion och fritid. För att motverka minskningen i konsumtion per år, som sker till följd av den ökande livslängden, väljer hushållen att öka sitt arbetsutbud för att på så vis få högre livstidsinkomster. Därför ökar också antalet arbetade timmar per person 20–74 år över tid, medan de hade varit ungefär oförändrade om livslängden i stället varit oförändrad (se diagram 53). Då hushållen i scenariot inte har möjlighet att förlänga arbetslivet och arbeta efter att de fyllt 65 så sker hela arbetsutbudsökningen genom att arbetstiden per år ökar i varje åldersgrupp upp till 65 års ålder. En ytterligare kanal som påverkar arbetsutbudet positivt, utöver den kanal som beskrivs i den enkla tvåperiodsmodellen, är att fler arbetade timmar ökar hushållets framtida pensionsutbetalningar, vilket innebär att timmarna ökar mer än om denna kanal inte skulle finnas.

Sammantaget blir antalet arbetade timmar i ekonomin, och därmed även BNP, successivt högre som en följd av den ökande livslängden. Timmarna ökar dock inte tillräckligt mycket för att helt upprätthålla den årliga konsumtionen i tillväxtjusterade termer, det vill säga i frånvaro av ekonomisk tillväxt, jämfört med generationer med en kortare livslängd. Därför faller hushållens konsumtion per person (i tillväxtjusterade termer) i scenariot. Samtidigt blir hushållens sparande högre.

SCENARIO: ÖKANDE PENSIONSÅLDER

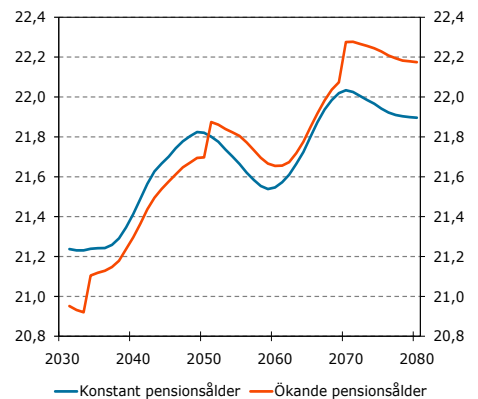
I det andra scenariot antas pensionsåldern öka med två tredjedelar av ökningen i återstående medellivslängd. Det innebär att livslängden ökar med drygt fyra år mellan 2031 och 2080 medan pensionsåldern ökar med tre år, från 65 till 68. Det innebär att tiden som pensionär blir längre mätt i antalet år, men hålls ungefär oförändrad i relation till längden på arbetslivet.

I scenariot skjuts året då den första utbetalningen av pensioner sker upp i takt med att pensionsåldern ökar. Detta gör att pensionsutbetalningarna per år blir högre än i scenariot med en konstant pensionsålder. Samtidigt betalas dessa ut över en kortare period, vilket gör att summan av utbetalningarna, allt annat lika, blir ungefär lika stor.

Precis som i scenariot ”konstant pensionsålder” så ska fler år med konsumtion finansieras när livslängden ökar, vilket gör att hushållen ökar sitt arbetsutbud, för att på så vis få högre livstidsinkomster. Därför ökar antalet arbetade timmar successivt över tid (se diagram 53). I scenariot har hushållen dock, i motsats till scenariot ”konstant pensionsålder”, möjlighet att öka timmarna

Diagram 53 Arbetade timmar per person 20–74 år

Timmar per vecka



Källa: Konjunkturinstitutet.

genom att arbeta även efter att de fyllt 65, fram till den ålder då de antas gå i pension. Alla hushåll i scenariot som har den möjligheten väljer också att göra så. Därför behöver arbetstiden för varje åldersgrupp innan 65 inte öka lika mycket som i scenariot ”konstant pensionsålder”. I stället förläggs en stor del av arbetsutbudsökningen till högre åldrar (se diagram 54).³⁵ Vidare är den totala ökningen av antalet arbetade timmar större än i scenariot ”konstant pensionsålder”, vilket innebär att även BNP blir högre än i scenariot ”konstant pensionsålder”.

Liksom i scenariot ”konstant pensionsålder” ska livstidsinkomsten fördelas på fler år när den förväntade livslängden ökar. Arbetsutbudsökningen (och de högre pensioner som följer av det högre arbetsutbudet) är inte tillräckligt stor för att helt och hållet finansiera de extra årens konsumtion. Därför minskar konsumtionen per person när livslängden ökar även i detta scenario (se diagram 51). Minskningen i konsumtionen är dock mindre än i scenariot ”konstant pensionsålder”, vilket är en konsekvens av att arbetsutbudet, och därmed livstidsinkomsterna, blir högre när hushållen kan gå i pension senare. De högre pensionsinkomsterna, tillsammans med arbetsinkomsterna efter 65 års ålder, gör att hushållen inte behöver spara lika mycket extra som unga för att finansiera sin konsumtion som pensionär (se diagram 55). Därför ökar sparandet inte lika mycket som i scenariot ”konstant pensionsålder” (se diagram 52).

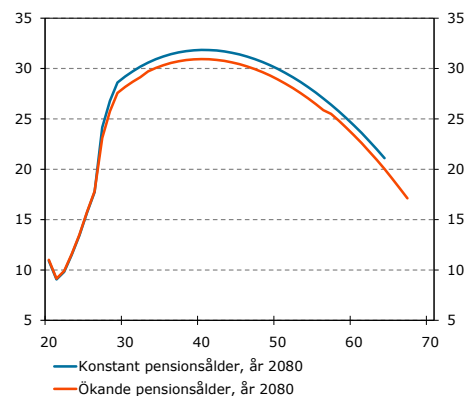
Makroekonomiska förändringar påverkar de offentliga finanserna

I båda scenarierna ökar antalet arbetade timmar och sparandet i ekonomin, medan hushållens konsumtion per år minskar till följd av en ökande livslängd. Vid oförändrad livslängd hade timmarna per person 20–64 varit konstanta, liksom konsumtionen och sparandet. Eftersom lönesumman (som påverkas av antalet arbetade timmar), kapitalinkomsterna (som påverkas av storleken på hushållens tillgångar) och hushållens konsumtion är viktiga skattebaser, så har också effekterna på timmarna, sparandet och konsumtionen en väsentlig påverkan på den offentliga sektorns skatteintäkter.

Förändringen i skatteinkomster beräknas som det genomsnittliga bidraget per år till de totala skatteintäkterna i procent av BNP mellan 2031 och 2080. Till exempel innebär den ökande

Diagram 54 Arbetade timmar 2080 uppdelat på ålder

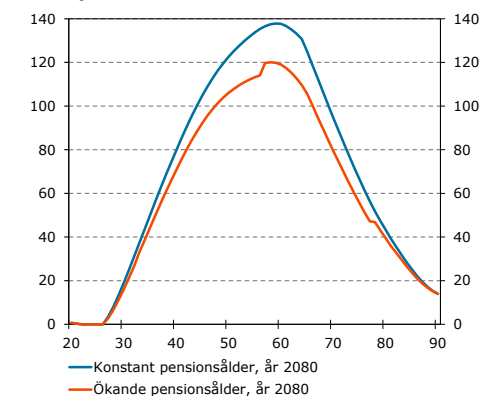
Timmar per vecka



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 55 Hushållens tillgångar 2080 uppdelat på åldrarna 20–90

Index, 100 = högsta konsumtion 2031, tillväxtjusterade siffror



Källa: Konjunkturinstitutet.

³⁵ Det bör påpekas att pensionsåldern är exogent given i modellen, och inte ett optimalt beslut från hushållen. De arbetar därför under dessa år eftersom det antas att de inte går i pension då. De har dock möjlighet att välja att arbeta noll timmar under dessa år.

livslängden och den lägre konsumtionen per person en inkomstminskning från skatten på konsumtion. Om till exempel bidraget i skatteinkomsten för konsumtion är $-0,1$ så innebär det en genomsnittlig minskning av den offentliga sektorns skatteintäkter motsvarande $0,1$ procent av BNP per år.

Tabell 7 visar effekterna på skatteinkomsterna av den ökande livslängden i de två scenarierna. Tabellen visar att skatteinkomsterna ökar i båda scenarierna till följd av de förändringar i hushållens beslut om sparande, konsumtion och arbetsutbud som sker på grund av den ökande livslängden. Vidare visar tabellen att skatten på kapital ökar i betydelse för offentlig sektor i scenarierna, men att betydelsen ökar mer i scenariot ”konstant pensionsålder” än i ”ökande pensionsålder”. I scenariot ”konstant pensionsålder” blir skatten på kapital betydligt viktigare för den offentliga sektorn, eftersom hushållens tillgångar, och därmed deras kapitalavkastning, blir högre. Den totala effekten av den ökande livslängden på skatteintäkterna beror dock också på hur skattebaserna på arbete och konsumtion ändras. I scenariot ”ökande pensionsålder” ökar de arbetade timmarna mer än i scenariot ”konstant pensionsålder” samtidigt som konsumtionen minskar mindre. Det leder till att intäkterna från skatten på arbete ökar mer i scenariot ”ökande pensionsålder” än i scenariot ”konstant pensionsålder”, och intäkterna från skatten på konsumtion minskar mindre.

Tabell 7 Genomsnittliga bidrag till skatteintäkter i procent av BNP

	Bidrag – konstant pensionsålder	Bidrag – ökande pensionsålder
Konsumtion	-0,4	-0,2
Arbete	0,6	0,7
Kapital	0,7	0,2
Totalt	0,9	0,8

Anm. Den BNP-siffra som använts i beräkningarna är BNP under antagandet att timmarna per person 20–64 år är konstanta över tid. Siffrorna redovisas i jämförelse med om konsumtionen och tillgångarna varit konstanta över tid som andel av BNP, och timmarna per person 20 till 64 år hade varit oförändrade.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Detta resultat skiljer sig, generellt sett, från statiska beräkningar av de offentligfinansiella effekterna av en förändring av pensionsåldern, där både timmar och konsumtion (och därmed skatteinkomsterna från respektive skattebas) tenderar att öka när pensionsåldern ökar, medan ingen särskild hänsyn tas till att sparbetendet förändras i takt med att pensionsåldern höjs.

I scenarierna blir bidraget till skatteintäkterna till och med större i scenariot ”konstant pensionsålder” än i scenariot ”ökande pensionsålder”. Anledningen är att hushållens tillgångar ökar avsevärt i scenariot ”konstant pensionsålder”, medan de inte ökar lika mycket i scenariot ”ökande pensionsålder”. Det finns dock vissa begränsningar i analysen som bör nämnas, som gör att de positiva effekterna på de offentliga finanserna sannolikt överskattas, framför allt i scenariot med konstant pensionsålder. Dels är en del av hushållen i Sverige begränsade i sina möjligheter att öka sitt sparande för att jämna ut sin konsumtion så mycket som sker i modellen. Begränsningen fångas bara till viss del i MIMER, där unga hushåll är kreditbegränsade, medan äldre inte är det. Vidare antas i modellen att hushållen är helt rationella och kan planera perfekt inför framtiden. Därmed känner de till vilken lön och pension de kommer att få under sitt liv och både kan och vill planera för konsumtionen över hela livet när de träder in på arbetsmarknaden. Det är ett motiverat antagande för en makroekonomisk modell som MIMER, men i verkligheten finns osäkerhet kring hushållens framtida lön och pension. Dessutom är det för många hushåll inte möjligt att öka antalet arbetade timmar per år under arbetslivet (såsom det antas i modellen), för att de redan har ett heltidsarbete med fast månadslön. Trots dessa begränsningar visar scenarierna att en ökande medellivslängd leder till att hushållen ökar sitt arbetsutbud under arbetslivet även om pensionsåldern inte höjs, och att de ökar sitt sparande för att jämna ut konsumtionen över hela livet. Båda effekterna ökar skatteintäkterna och har därmed en positiv effekt på de offentliga finanserna. Dessa effekter kan inte fångas i scenarier där hushållens beslut hålls konstanta när medellivslängden ökar.

Referenser

- Johansson, P., L. Laun, M. Palme och H. Olofsdotter Stensöta (2018), ”Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv”, SNS förlag, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2015), ”Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor”, Specialstudie 45.
- Konjunkturinstitutet (2019), ”Hållbarhetsrapport 2019 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 2019:2.
- Konjunkturinstitutet (2020), ”Hållbarhetsrapport 2020 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 2020:5.
- Konjunkturinstitutet (2021), ”Hållbarhetsrapport 2021 för de offentliga finanserna”, Specialstudie 2021:3.
- Laun, T. (2021), ”Arbetsutbudseffekter av höjda åldersgränser i pensionssystemet”, *KI-kommentar*, Konjunkturinstitutet.
- Pensionsmyndigheten (2020), ”Pensionsåldrar och arbetslivets längd. Svar på regleringsbrevsuppdrag 2020”, rapport.
- Regeringen (2018), ”Ramverket för finanspolitiken”, Regeringens skrivelse 2017/18:207.
- SOU 2020:69, ”Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill jobba längre”.
- Baumol, W. J. och W. G. Bowen (1966), *Performing arts: The economic dilemma*, The Twentieth Century Fund, New York.
- Heilbrun J. (2003), ”Baumol’s cost disease”, i Towse, R., *A Handbook of Cultural Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Bilaga 1: Jämförelse med tidigare beräkningar

Jämfört med föregående års hållbarhetsberäkningar utvecklas de offentliga finanserna på ett mer fördelaktigt sätt i basscenariot. I fjolårets rapport var det finansiella sparandet ungefär i balans under de kommande 30 åren (se diagram 56). Att utvecklingen ser bättre ut i årets rapport förklaras främst av ett högre primärt sparande i år, men även av högre nettokapitalinkomster (se diagram 57 och tabell 8). Det primära sparandet har stärkts till följd av att de primära utgifterna i år är 1,5 procent lägre som andel av BNP, medan de primära inkomsterna är 0,4 procent lägre. En bidragande orsak är att spåren av covid-19-pandemin inte bedöms bli lika stora och långvariga som i förra årets beräkningar. Skillnaden framöver förklaras i större utsträckning av en mer gynnsam demografisk utveckling.

Tabell 8 Offentligfinansiella nyckelvariabler och revidering sedan föregående rapport

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050
Primära inkomster	46,4 (-0,4)	46,7 (0,1)	46,9 (0,0)	46,9 (-0,1)
Primära utgifter	47,3 (-1,5)	46,3 (-1,0)	46,7 (-1,0)	47,2 (-0,8)
Konsumtion	25,6 (-0,8)	25,8 (-0,8)	26,0 (-1,0)	26,2 (-0,9)
Investeringar	4,8 (-0,5)	4,7 (-0,2)	4,7 (-0,2)	4,8 (-0,2)
Transfereringar	16,8 (-0,2)	15,7 (0,1)	15,9 (0,2)	16,2 (0,3)
Primärt sparande	-0,9 (1,1)	0,4 (1,1)	0,2 (1,0)	-0,3 (0,7)
Kapitainkomster, netto	1,0 (0,1)	0,9 (0,2)	1,3 (0,4)	1,7 (0,9)
Finansiellt sparande	0,1 (1,2)	1,3 (1,3)	1,5 (1,5)	1,5 (1,6)
Nettoställning	26,2 (2,9)	33,2 (9,6)	41,4 (18,8)	46,9 (25,7)
Maastrichtskuld	32,4 (-6,4)	23,1 (-14,2)	16,5 (-21,7)	15,0 (-23,8)

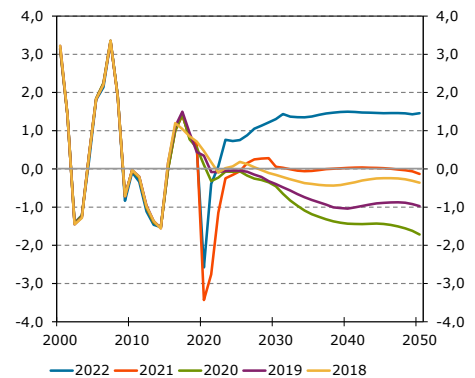
Anm. Revideringar jämfört med 2021 års hållbarhetsrapport inom parentes. Investeringar är inklusive lager-, mark- och fastighetsinvesteringar.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Den största bidragande faktorn till att de primära utgifterna är lägre 2022 i årets rapport är att den offentliga konsumtionen är lägre som andel av BNP. Detta förklaras främst av att BNP är uppreviderad. Den offentliga konsumtionen är också uppreviderad i löpande pris men inte lika mycket som BNP, till följd av en svagare utveckling av offentlig sysselsättning och arbetade

Diagram 56 Finansiellt sparande, offentlig sektor

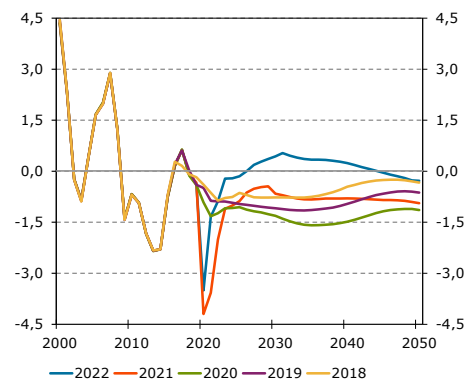
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 57 Primärt finansiellt sparande, offentlig sektor

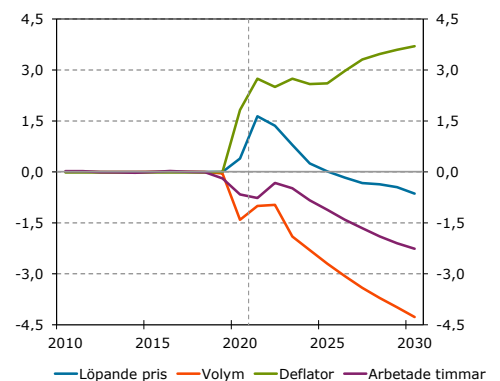
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 58 Revidering av konsumtion och arbetade timmar i offentlig sektor

Procent



Anm. Revidering mot 2021 års rapport.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

timmar (se diagram 58). Även de offentliga investeringarna bidrar till lägre primära utgifter, främst genom en svagare utveckling av kommunsektorns investeringar. Det finansiella sparandet i år har därtill stärkts av högre nettokapitalinkomster. Detta beror på att nettoställningen utvecklas starkare till följd av dels ett bättre utgångsläge (ca 3 procent högre som andel av BNP 2022 och ca 10 procent högre 2030), dels ett högre primärt sparande. Nettokapitalinkomsterna blir därför framåt 2050 uppemot 1 procent högre som andel av BNP.

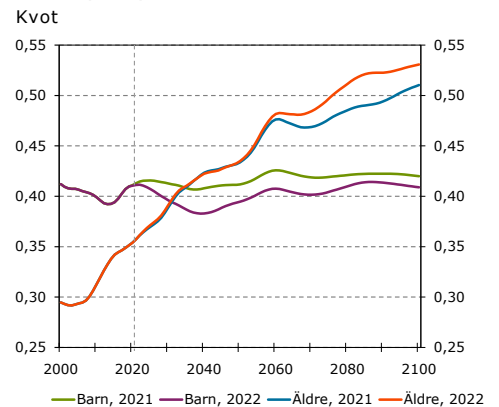
På sikt är de primära utgifterna lägre i årets rapport till följd av lägre utgifter för offentlig konsumtion som andel av BNP. Detta kan i sin tur förklaras av att behovet av välfärdstjänster är något lägre i årets rapport till följd av en ny befolkningsframskrivning från SCB. En förändring i framskrivningen som påverkar hållbarhetsberäkningarna är att antagandet om fruktsamhet reviderats ned.³⁶ Det medför att barnförsörjningskvoten är lägre nu än i förra årets rapport (se diagram 59). Revideringen ger förhållandevis stora effekter och barnförsörjningskvoten 2040 är nu lägre än under hela perioden sedan år 2000. Äldreförsörjningskvoten är dock endast marginellt reviderad till och med 2050. Efter 2060 är äldreförsörjningskvoten uppreviderad eftersom det lägre barnafödandet under tidigare decennier då visar sig i form av färre personer i arbetsför befolkning. Sammantaget innebär detta ett mindre demografiskt betingat behov av välfärdstjänster som riktar sig till barn, vilket håller tillbaka den offentliga konsumtionen fram till runt 2060. Det är främst av detta skäl som den offentliga konsumtionen är nedreviderad i volymtermer i närtid jämfört med förra årets rapport (se diagram 58). Utöver detta påverkas också offentlig konsumtion av att en ny prognosmodell introducerats (se rutan ”Ny prognosmodell för offentlig konsumtion”).

Ny prognosmodell för offentlig konsumtion

I samband med Konjunkturläget juni 2021 gick Konjunkturinstitutet över till en ny modell för att prognostisera offentlig konsumtion. Konsumtionen beräknas mer disaggregerat än tidigare med hjälp av data från nationalräkenskaperna för olika konsumtionsändamål (COFOG), som till exempel försvar, grundskola och äldreomsorg. Modellen gör det möjligt att mer renodlat beräkna standardhöjningen i förbrukningen utifrån den prognostiserade produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet, i stället för att som

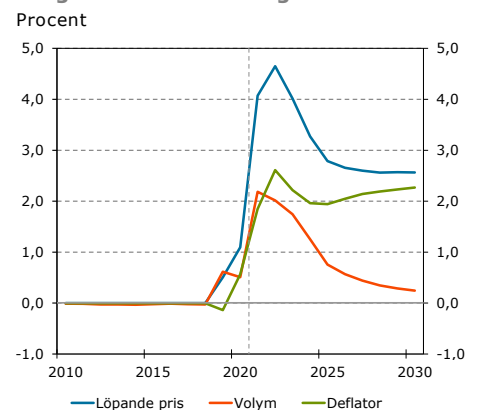
³⁶ Det totala fruktsamhetstalet i nuvarande framskrivning är 1,82 barn per kvinna, vilket kan jämföras med det tidigare antagandet om 1,88 barn. De nya antagandena innebär att det totalt föds 585 000 färre barn i Sverige mellan år 2021 och 2070.

Diagram 59 Demografisk försörjningskvot



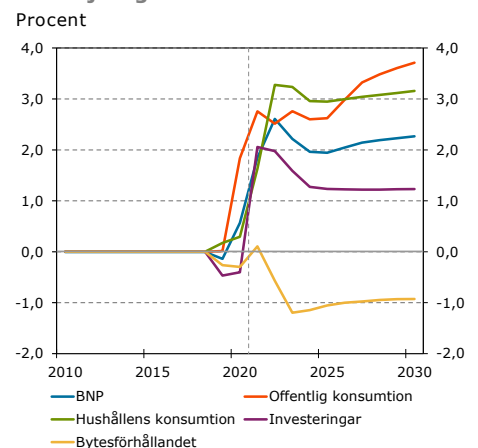
Anm. I 2021 respektive 2022 års rapport
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 60 Revidering av BNP



Anm. Revidering mot 2021 års rapport
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 61 Revidering av deflater i försörjningsbalansen



Anm. Revidering mot 2021 års rapport
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

tidigare använda historiska värden för standardhöjningen. Standardhöjningen beräknas nu till 0,3 procent per år jämfört med 0,4 procent i fjolårets rapport. Detta medför att konsumtionstillväxten reviderats ner med ca 0,1 procentenhet per år, både räknat i fasta och löpande priser.

En annan viktig revidering för offentliga finanser är att BNP har reviderats upp i förhållande till förra årets rapport (se diagram 60). Konjunkturåterhämtningen har gått snabbare 2021 än tidigare prognostiserat. Men även tillväxten för 2022–2025 är starkare, vilket framgår av revideringen i volym. Åren därefter är det en lägre tillväxt i BNP och 2030 är BNP-nivån endast marginellt uppreviderad. Det hänger samman med att den potentiella BNP-nivån inte har reviderats nämnvärt.

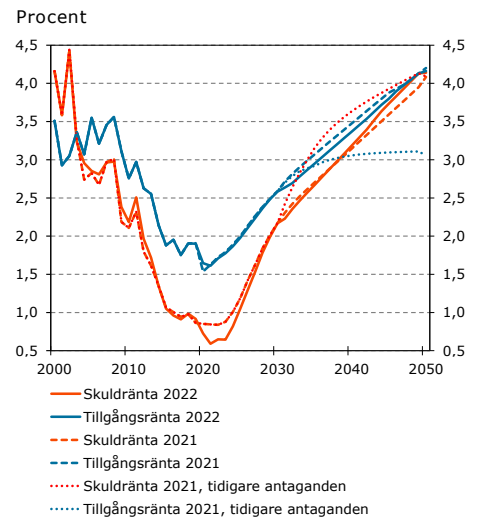
Den senaste tidens höga inflation har dock fått ett mer varaktigt genomslag på BNP-deflatorn. BNP-nivån i löpande pris är uppreviderad med ca 2,5 procent 2030. Prisökningarna påverkar alla komponenter i försörjningsbalansen, inklusive offentlig konsumtion (se diagram 61). Importpriserna har dock reviderats upp mer än exportpriserna vilket gör att bytesförhållandet reviderats ner. För den offentliga konsumtionen innebär revideringarna av volymen (ner) och deflatorn (upp) en nettoeffekt som ger en något lägre konsumtion i löpande priser i slutet av 2020-talet. Detta bidrar till att de primära utgifterna reviderats ner som andel av BNP 2030.

I tidigare års rapporter var det finansiella sparandet lägre efter 2025 jämfört med både årets och 2021 års rapport (se diagram 56). Detta trots att pandemin påverkar finanserna i årets och i förra årets rapport. En av anledningarna till det högre finansiella sparandet är att ränteantagandena i årets och förra årets rapport reviderats. Med tidigare antaganden planade den implicita räntan för den offentliga sektorns finansiella tillgångar på sikt ut samtidigt som skuldräntorna fortsatte att stiga (se diagram 62), vilket medförde att den offentliga sektorns kapitalnetto försämrades vid en annars oförändrad nettoställning i takt med att dagens låga ränteläge stärktes.

Upprevideringen av det finansiella sparandet i senare års rapporter avspeglas också i en högre finansiell nettoställning. I tidigare rapporter minskade nettoställningen mer eller mindre kontinuerligt (se diagram 63). I jämförelse med tidigare års rapporter reviderades nivån på nettoställningen 2050 upp en del i föregående års rapport och än mer i årets rapport.

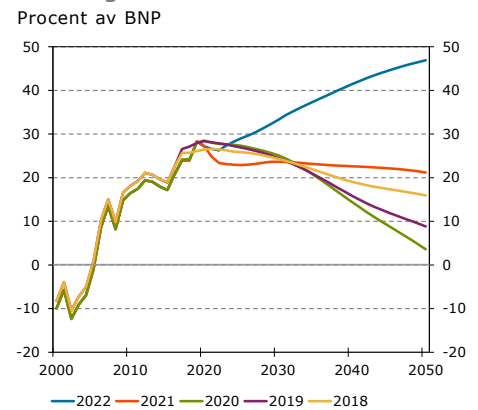
Motsvarande utveckling ses i Maastrichtskulden. I tidigare rapporter har skulden initialt minskat något som andel av BNP, för att sedan öka stadigt (se diagram 64). En orsak som förklarar skillnaden i årets rapport är Riksbankens amortering av lånet för

Diagram 62 Impliciträntor, tillgångar och skulder



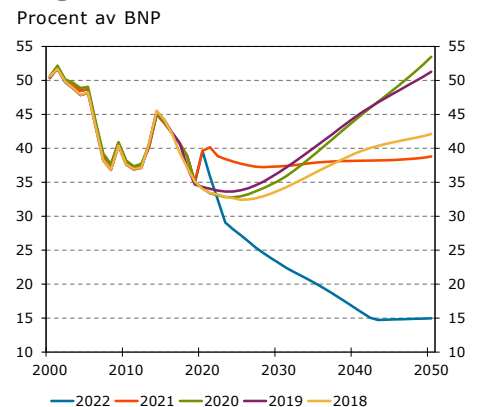
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 63 Finansiell nettoställning, offentlig sektor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 64 Maastrichtskulden



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

valutareserven, vilket förklarar den branta nedgången av skulden i närtid.

Tabell 9 Makroekonomiska variabler i utgångsläge och revidering

	2022		2030	
	Nivå, nuvarande	Revidering i procent	Nivå, nuvarande	Revidering i procent
BNP, löpande pris ¹	5 664	4,7	7 588	2,6
BNP, fast pris ²	109,2	2,0	125,3	0,3
Produktivitet ²	105,6	1,0	116,1	1,1
Arbetade timmar ²	103,4	1,0	107,9	-0,8
Befolkning ³	10 453	-0,8	10 830	-2,1
BNP, fast pris per capita ²	105,1	2,8	116,4	2,5
Arbetskraft ³	5 594	-0,2	5 825	-1,1
Sysselsättning ³	5 174	0,4	5 431	-1,1
KPI ²	109,4	2,5	133,7	2,3
Timlön ⁴	274,6	0,7	354,7	2,3
Lönesumma ¹	2 226	2,4	3 002	2,0

¹ Miljarder kronor. ² Index (2017=100) och procent. ³ Antal personer, 1000-tal.

⁴ Kronor.

Anm. Revideringar jämfört med 2021 års Hållbarhetsrapport.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Bilaga 2: Hållbarhet med oändlig tidshorisont

Ett perspektiv på hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt ges av den så kallade S2-indikatorn. S2-indikatorn anger vilken justering av det primära sparandet som behöver göras i dag för att den finansiella nettoställningen ska stabiliseras vid någon tidpunkt i framtiden. En S2-indikator på exempelvis 1,0 innebär att det primära finansiella sparandet direkt och permanent behöver förstärkas med 1,0 procent av BNP. För att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara enligt S2-indikatorn ska indikatorns värde vara lika med noll eller negativt. Om det är negativt finns det marginaler för sänkta skatter och/eller höjda utgifter utöver ett bibehållet välfärdsåtagande.

I tabell 10 redovisas S2-indikatorn för basscenariot beräknad till och med 2100. S2-indikatorn är 0,79 vilket motsvarar permanenta besparingsåtgärder om sammantaget 45 miljarder kronor i dagens penningvärde. En svaghet hos S2-indikatorn är att den enbart beaktar huruvida nettoställningen stabiliseras eller ej, men inte på vilken nivå den stabiliseras, se vidare diskussion i bilaga 3.

Tabell 10 S2-indikatorn för basscenariot

(1) Ränta på initial nettoskuld	-0,01
(2) Effekt av primära underskott till och med 2100	0,01
(3) Effekt av primära underskott efter år 2100	0,79
S2 = (1) + (2) + (3)	0,79

Källa: Konjunkturinstitutet.

S2-indikatorn kan delas upp i tre delar (se marginalrutan ”S2-indikatorns tre komponenter”). Den första termen rör nettoställningen i utgångsläget och hur räntan på den initiala nettoskulden påverkar de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Den andra termen visar påverkan från det primära sparandet år för år fram till 2100. I basscenariot tar effekten av den första och andra termen tar ut varandra och deras sammantagna effekt är noll på S2-indikatorn. Sverige har en initial nettoförmögenhet, vilket är en negativ nettoskuld. Den tillväxtjusterade räntan är mycket nära noll. Sammantaget gör detta att den första termen bidrar något negativt till S2-indikatorn, det vill säga bara sett till denna term behöver inte det primära sparandet förstärkas här och nu. Det primära sparandet är i basscenariot positivt i närtid men blir i basscenariot negativt från och med 2045. Den ackumulerade

S2-indikatorns tre komponenter

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

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

där d_0 är den finansiella nettoskulden som andel av BNP i utgångsåret. pb_t är den offentliga sektorns primära finansiella sparande som andel av BNP år t , r är den tillväxtjusterade räntan och $S2$ är värdet på S2-indikatorn. När det diskonterade värdet av alla framtida primära finansiella sparanden är lika stort som den initiala nettoskulden är S2-indikatorn lika med noll. I alla andra lägen visar S2-indikatorn vilken permanent budgetförstärkning eller budgetförsvagning som krävs idag för att uppfylla den intertemporala budgetrestriktionen.

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

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

Den första komponenten anger hur stort det årliga primära finansiella sparandet måste vara för att balansera ränteflödet från nettoskulden från utgångsåret. Ju större nettoskulden är och ju högre den tillväxtjusterade räntan är, desto större är bidraget till S2-indikatorn. Den andra komponenten anger bidraget från det primära finansiella sparandet från år 1 till och med slutåret t_s i framskrivningen. Ju större det primära finansiella sparandet är, desto lägre blir S2-indikatorn. Den tredje komponenten visar bidraget från det primära finansiella sparandet bortom slutåret, där det primära finansiella sparandet antas vara konstant, \bar{pb} . Ju större det primära finansiella sparandet är, desto lägre blir S2-indikatorn.

effekten av det primära sparandet från i dag till 2100 tillsammans med en tillväxtjusterad ränta nära noll leder till att bidraget till S2-indikatorn av den andra termen blir litet men något positivt. Den samlade effekten av den första och andra termen i S2-indikatorn i basscenariot är noll. Det är dock inte dessa två termer som driver utvecklingen av S2-indikatorn. Det gör den tredje termen.

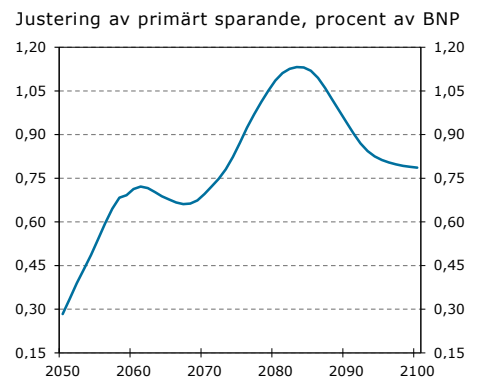
I den tredje termen kvantifieras vad som händer på oändlig horisont. Eftersom den intertemporala budgetrestriktionen ska gälla på oändlig tidshorisont behövs ett antagande om vad som händer efter 2100. I beräkningen av S2-indikatorn antas att det primära sparande som råder 2100 kommer att råda för all framtid. Det primära finansiella sparandet är negativt 2100, med ca 0,8 procent av BNP. Då detta underskott antas fortsätta för alltid resulterar den tredje termen i ett stort positivt bidrag till S2-indikatorn. Givet den stora osäkerheten som finns vad gäller framskrivningar på denna horisont är det dock olämpligt att göra skarpa tolkningar av hållbarheten utifrån S2-indikatorn. Dock kan den användas som stöd i en analys för att jämföra olika scenarier.

TIDSHORISONTEN HAR BETYDELSE FÖR S2-INDIKATORN

I beräkningen ovan är det bidraget från den tredje termen (effekt av primära underskott på oändlig horisont) som har störst betydelse för S2-indikatorns värde. Effekten av den tredje termen syns också när S2-indikatorn för basscenariot beräknas med olika slutår (se diagram 65). Om slutåret i stället sätts till 2085 blir S2-indikatorn ca 1,1, vilket kommer av att det primära sparandet som andel av BNP är ca 1,1 runt 2085. Detta får stort genomslag på S2-indikatorn eftersom det stora underskottet antas bestå för all framtid i beräkningarna. Efter 2085 stärks det primära sparandet fram till 2095 för att därefter ligga i stort sett still.

Det faktum att valet av slutår har så stor betydelse vid beräkningarna av S2-indikatorn visar tydligt att den har ett begränsat värde vid analysen av de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Dock visar S2-indikatorn för basscenariot, oavsett val av slutår, att en viss permanent budgetförstärkning behövs för att de offentliga finanserna ska anses hållbara enligt denna indikator.

Diagram 65 S2-indikatorn vid olika slutår



Källa: Konjunkturinstitutet.

Bilaga 3: Definitioner av långsiktig hållbarhet

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

HÅLLBARHET FRÅN ETT TEORETISKT PERSPEKTIV

Den teoretiska utgångspunkten för de flesta hållbarhetsanalyser är att de offentliga finanserna är hållbara när den så kallade intertemporal budgetrestriktionen är uppfylld.³⁷ Med det menas att nuvärdet av den offentliga sektorns framtida inkomster, tillsammans med den finansiella nettoställningen i utgångsläget, åtminstone är lika med nuvärdet av alla framtida utgifter. Skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter fångas av det finansiella sparandet, och den intertemporal budgetrestriktionen medför att sparandet måste balanseras över tid (se marginalrutan ”Budgetrestriktionen för offentlig sektor”).

Det är viktigt att den offentliga sektorns nettoställning, som andel av BNP, inte försämras alltför mycket eftersom framtida inkomster då i större utsträckning måste användas för att täcka framtida räntebetalningar. Den intertemporal budgetrestriktionen sätter inga gränser för hur stor skuld den offentliga sektorn kan ha, men ju större skulden och räntebetalningarna är, desto mindre blir utrymmet för att möta det välfärdsåtagande som finns.

En begränsning med att använda den intertemporal budgetrestriktionen som utgångspunkt för en hållbarhetsanalys är att den i praktiken inte tar hänsyn till de offentliga finansernas utveckling över tiden. Budgetrestriktionen tillåter stora och upprepade budgetunderskott under långa perioder så länge det beräknas uppkomma tillräckligt stora överskott någon gång i framtiden. Det går att ifrågasätta ifall ett sådant agerande är förenligt med långsiktig hållbarhet. Det skulle i praktiken vara svårt för en

Budgetrestriktionen för offentlig sektor

Den intertemporal budgetrestriktionen kan skrivas som

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

där d_0 är den finansiella nettoskulden, som andel av BNP i utgångsläget. pb_t är det primära finansiella sparandet som andel av BNP år t och r är den tillväxtjusterade räntan (räntan minus BNP-tillväxten, se nedan) vilken här antas vara konstant. I strikt mening kan de framtida inkomsterna vara större än utgifterna enligt budgetrestriktionen, men i teoretiska tillämpningar görs standardmässigt antagandet att budgetrestriktionen binder med likhetstecken.

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

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

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

- Den initiala nettoskulden som andel av BNP, d_{t-1} .
- Den så kallade tillväxtjusterade räntan eller ränte-tillväxtdifferensen. Den ges av skillnaden mellan den nominella impliciträntan på den finansiella nettoskulden i och den nominella BNP-tillväxten g . Denna kan skrivas som $r = (i - g)/(1 + g)$.
- Det primära finansiella sparandet som andel av BNP, pb_t , det vill säga den offentliga sektorns finansiella sparande exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter som andel av BNP.

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

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

³⁷ Se exempelvis Burnside (2005), kapitel 2, för en teoretisk översikt.

regering att med trovärdighet utlova att den eller efterföljande regeringar ska kunna återbetala en växande skuld.

KRITERIER FÖR LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET

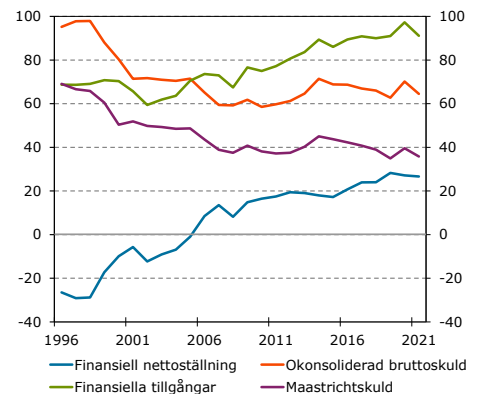
Konjunkturinstitutet analyserar utvecklingen av och nivån på den offentliga nettoställningen och Maastrichtskulden för att bedöma hållbarheten i de offentliga finanserna. Den viktigaste förutsättningen för långsiktig hållbarhet är att den offentliga sektorns nettoställning inte trendmässigt försämras som andel av BNP. En ständigt växande nettoskuld, liksom en skuld som stabiliserar sig på en för hög nivå, är på lång sikt inte förenlig med en finanspolitik som syftar till att upprätthålla det offentliga välfärdsåtagandet. En växande nettoförmögenhet kan ses som långsiktigt hållbar eftersom den långsiktiga betalningsförmågan upprätthålls, trots att det i praktiken innebär en omfördelning från dagens generationer till framtida generationer.

Nettoställningen beaktar hela balansräkningen, till skillnad från bruttoskulden, och är därför den mest lämpliga utgångspunkten för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Den är också direkt kopplad till budgetpolitiska mål såsom överskottsmålet och stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom den finansiella nettoställningen påverkas av över- och underskott i det finansiella sparandet. Samtidigt påverkas nettoställningen av värdeförändringar som inte har koppling till det finansiella sparandet. Värdet av de finansiella tillgångarna varierar med ekonomins utveckling och skuldernas marknadsvärde varierar med ränteläget och växelkursen. Förstärkningen av Sveriges nettoställning 1999–2017 (se diagram 66) beror i stor utsträckning på värdeökningar i tillgångarna snarare än ett positivt finansiellt sparande (se diagram 67 och marginalrutan ”Den offentliga sektorns nettoförmögenhet”). Nettoställningen behöver därmed inte nödvändigtvis försämras om skulderna ökar ifall tillgångarna samtidigt stiger i värde. Denna effekt är tydlig 2020 då stora expansiva finanspolitiska åtgärder bedöms få bruttoskulden att öka samtidigt som de finansiella tillgångarna ökade i värde, vilket resulterade i att den finansiella nettoställningen endast sjönk marginellt som andel av BNP.

I praktiken kan dock en växande bruttoskuld ses som ett tecken på en ohållbar utveckling även om de finansiella tillgångarna växer. I Sverige består offentlig sektors finansiella tillgångar i hög grad av tillgångar i ålderspensionssystemet. Eftersom det svenska pensionssystemet är utformat så att inga stora och varaktiga finansiella underskott kan uppkomma är det till sin utformning långsiktigt hållbart. En långsiktig försämring av den offentliga sektorns nettoställning kan alltså inte orsakas av pensionssystemet såsom det är utformat idag. Däremot kan det bidra

Diagram 66 Offentlig sektors skulder, tillgångar och nettoställning

Procent av BNP



Källa: SCB.

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet

Skulldynamiken i föregående marginalruta kan skrivas i termer av förändringen av nettoförmögenheten, Δn_t ,

$$\Delta n_t = pb_t + r_t n_{t-1}$$

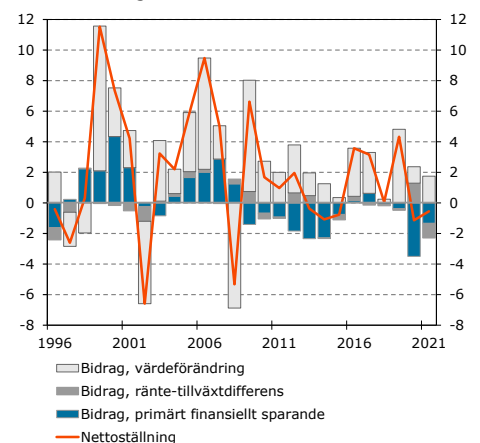
där alla variabler är uttryckta som andel av BNP. Till skillnad från den föregående marginalrutan läggs här även till en restpost, v_t , och den och den tillväxtjusterade räntan tillåts variera med tiden. Om den tillväxtjusterade räntan skrivs som $r_t = (i_t - g_t)/(1 + g_t)$ fås

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

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

Diagram 67 Uppdelning av den finansiella nettoställningens historiska utveckling

Bidrag respektive årlig förändring av nettoställningen som andel av BNP



Källa: SCB.

till en förbättrad nettoställning om tillgångarna stiger i värde, via rena värdeökningar eller via ett positivt finansiellt sparande. Dessa tillgångar kan inte användas för att möta andra behov än pensioner med mindre än att pensionssystemets autonoma karaktär i förhållande till statens finanser omprövas av riksdag och regering. En nettoställning där stigande skulder inom staten och kommunsektorn balanseras av ökade tillgångar i ålderspensionssystemet är därför inte att betrakta som hållbar, så länge som staten inte är beredd att omfördela tillgångarna från pensionssystemet till att täcka underskott i övriga delar av offentlig sektors verksamhet. Andra offentligfinansiella tillgångar såsom innehaven i statligt eller kommunalt hel- eller delägda bolag är också i varierande grad illikvida eftersom en stor del av innehaven motiveras utifrån ett samhällsbehov, snarare än med ett investeringsmotiv. Därmed kan det finnas tillfällen då nettoställningen är stabil men de offentliga finanserna ändå kan betraktas som ohållbara. I synnerhet gäller detta om den konsoliderade bruttoskulden, Maastrichtskulden (där inom-offentliga skuldförbindelser räknats bort), ökar trendmässigt.

Det är även viktigt att den konsoliderade bruttoskulden inte är för stor eftersom offentliga finanser med en stor skuld blir mycket känsliga för om räntan ökar och/eller tillväxten minskar. En ytterligare aspekt är att skuldens storlek kan påverka räntan i och med att en större offentlig bruttoskuld i förlängningen kan leda till högre riskpremier på statsobligationer och därmed högre räntor.³⁸ Samtidigt finns det skäl att undvika att bruttoskulden blir alltför låg, eftersom tillgången på obligationer är viktig för aktörerna på de finansiella marknaderna.

Sammantaget bedömer Konjunkturinstitutet att långsiktigt hållbara offentliga finanser innebär att *både* nettoställningen *och* bruttoskulden stabiliseras på rimliga nivåer.³⁹ En nettoställning som trendmässigt försämras som andel av BNP eller en bruttoskuld som trendmässigt växer som andel av BNP indikerar därmed problem med den långsiktiga hållbarheten.

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

³⁸ I dessa hållbarhetsberäkningar är dock räntesatsen oberoende av skuldens storlek. Det är således samma räntesats i basscenariot som i alternativscenarierna trots att skuldutvecklingen skiljer sig åt mellan scenarierna.

³⁹ Vad som är att betrakta som en *rimlig* nivå är i slutändan en bedömningsfråga. För Maastrichtskulden är det naturligt att relatera den dels till den övre nivån på skuldankaret på 40 procent av BNP, dels till stabilitets- och tillväxtpaktens nivå för statskulden på 60 procent av BNP. För nettoställningen finns inte några motsvarande åtaganden att förhålla sig till.

Det är rapportens framskrivningar fram till 2100 som ligger till grund för att beräkna S2-indikatorn, framtagna av EU-kommissionen, som har en oändlig tidshorisont. Det faktum att valet av slutår har stor betydelse för beräkningarna av S2-indikatorn innebär att den har ett begränsat värde för en analys av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (se bilaga 2).

Referenser

Burnside, C. (2005), *Fiscal sustainability in theory and practice*, The World Bank, Washington, D.C.

Bilaga 4: Makroekonomiska antaganden i basscenariot

I denna bilaga beskrivs de makroekonomiska antaganden som hållbarhetsberäkningarna baseras på. I ett medelfristigt perspektiv, till och med 2031, baseras utvecklingen för makroekonomin och arbetsmarknaden på Konjunkturinstitutets prognos och medelfristiga scenario från Konjunkturläget december 2021.⁴⁰ Därefter görs framskrivningar med hjälp av Konjunkturinstitutets långsiktiga modeller, baserade på ett antal grundläggande antaganden (se marginalrutan ”Grundläggande antaganden för den realekonomiska utvecklingen”).⁴¹

SCB:s befolkningsframskrivning ligger till grund för framskrivningen av olika arbetsmarknadsvariabler. Dessa påverkas av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och födelseort. Olika grupper av befolkningen skiljer sig åt i olika avseenden, till exempel hur stor andel som deltar i arbetskraften, hur stor andel som är sysselsatt och hur hög medelarbetstiden i genomsnitt är för de sysselsatta. I modellframskrivningen antas dessa skillnader bestå och scenariot baseras på lång sikt på i stora drag renodlade demografiska framskrivningar. Ett viktigt undantag är dock att åldern när individer i genomsnitt lämnar arbetsmarknaden antas öka. Det beror på att medellivslängden och åldersgränserna i pensionssystemet stiger över tid.

De beräknade arbetsmarknadsvariablerna används tillsammans med några grundläggande makroekonomiska antaganden i en modell för att beräkna inbördes konsistenta framskrivningar av flera ekonomiska variabler. Produktionen bestäms av den demografiskt betingade utvecklingen av antalet arbetade timmar samt antaganden om produktivitetens utvecklingen. Offentlig konsumtion utvecklas så att det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls på dagens nivå, vilket inbegriper en oförändrad personaltätthet. Offentlig konsumtion och investeringar beskrivs närmare i bilaga 5.

UTBUDET BESTÄMMER BNP-TILLVÄXTEN

Sverige befinner sig 2022 i en högkonjunktur. Framöver återgår resursutnyttjandet mot normala nivåer och antas förbli balanserat från 2025 och därefter. Beräkningarna bygger på antagandet att ekonomin utvecklas i takt med den potentiella tillväxten efter

⁴⁰ Se Konjunkturinstitutet (2021a).

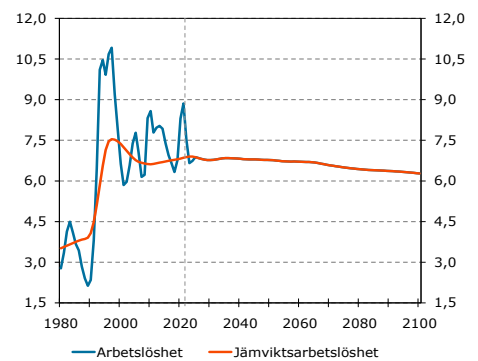
⁴¹ Det långsiktiga analysverktyget KAVEL används för den makroekonomiska framskrivningen. KAMEL, modellen för demografisk framskrivning av arbetsmarknadsvariabler, används för att beräkna arbetskraftsutbudet med utgångspunkt i SCB:s befolkningsprognos.

Grundläggande antaganden för den realekonomiska utvecklingen

- Den trendmässiga utvecklingen utan konjunkturell variation är utgångspunkten.
- BNP-utvecklingen ges av utbudsfaktorernas utveckling: arbetskraft och produktivitet.
- SCB:s befolkningsframskrivning kombinerade med ett antagande om ett ökat arbetskraftsdeltagande bestämmer arbetskraftstillväxten.
- Produktiviteten stiger med i genomsnitt 1,3 procent per år i hela ekonomin från och med slutet på 2020-talet.
- Hushållens konsumtionsvolym per capita ökar med drygt 1,5 procent per år i basscenariot.
- Importinnehållet i användningen beräknat i löpande priser är konstant.
- KPIF ökar med 2 procent per år.

Diagram 68 Arbetslöshet

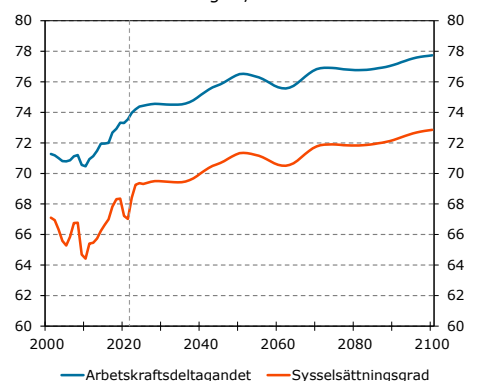
Procent av arbetskraften 15 till 74 år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 69 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen, 15–74 år



Anm. Metodändringar 2021 medför ett tidsseriebrott det året.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

2025. Konjunkturcykler och oväntade händelser kommer även i framtiden skapa variation i resursutnyttjande. Men denna variation är i det närmaste omöjlig att förutspå och scenariot ska ses som en beskrivning av den trendmässiga utvecklingen över tid.⁴²

Arbetslösheten antas på några års sikt konvergera mot jämviktsarbetslösheten (se diagram 68).⁴³ Bortom 2031 görs en framskrivning av arbetslöshetens nivå baserad på den demografiska utvecklingen. Mot slutet av århundradet sjunker arbetslösheten långsamt ner mot 6,3 procent.

STIGANDE MEDELLIVSLÄNGD TALAR FÖR FÖRLÄNGT ARBETSLIV

I scenariot stiger såväl sysselsättningsgraden som arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 15–74 år (se diagram 69). Detta förklaras främst av antagandet om ett ökat arbetskraftsdeltagande bland äldre (se diagram 70). Arbetslivet antas förlängas i takt med att medellivslängden ökar. År 2020 var den förväntade återstående livslängden för 65-åringa kvinnor 21 och ett halvt år, och för män nästan 19 år. I SCB:s befolkningsframskrivning ökar den till ungefär 24,5 respektive knappt 23 år till 2050. Ökningen väntas fortsätta även därefter, med motsvarande 3,5 år fram till 2100. I basscenariot antas att den stigande medellivslängden delvis sker i form av fler friska, aktiva år.⁴⁴ Den stigande medellivslängden antas gå hand i hand med ett förlängt arbetsliv, fram till 2050 i samma utsträckning som medellivslängdsökningen, i linje med de senaste 20 årens utveckling, men på sikt motsvarande två tredjedelar av den ökade medellivslängden.

Antagandet om ett förlängt arbetsliv bedöms vara förenligt med effekterna av det nuvarande pensionssystemet och Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner från 2017 (se marginalrutan ”Delningstalets betydelse för arbetskraftsdeltagandet bland äldre”, och diagram 71).⁴⁵ Antalet pensionärer som andel av befolkningen ökar i basscenariot, men ökningen är mindre jämfört med om arbetsmarknadsbeteendet hade förblivit oförändrat.⁴⁶

⁴² Om det visar sig att det i framtiden blir fler och djupare lågkonjunkturer än högkonjunkturer (som varit fallet historiskt) kommer det att leda till en sämre utveckling av makroekonomin än vad som redovisas i denna rapport.

⁴³ Se Konjunkturinstitutet (2021b) för en beskrivning av grunderna för bedömningen av jämviktsarbetslöshetens nivå till 2030.

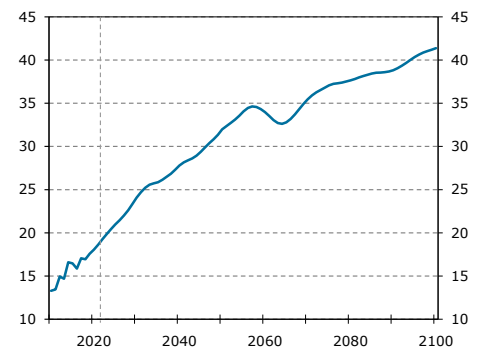
⁴⁴ Fram till 2100 antas att fem av total sju år längre förväntad livslängd utgörs av friska år. Detta antagande speglar de senaste decenniernas utveckling och är i linje med litteratur inom området, se Lindgren (2016).

⁴⁵ Se Socialdepartementet (2017).

⁴⁶ I Pensionsmodellen bestäms utträdesåldern från arbetskraften av pensionsålderna i ålderspensionssystemet. Se Pensionsmyndigheten (2020).

Diagram 70 Sysselsättningsgrad bland 65–74 åringar

Procent av befolkningen i samma ålderskategori



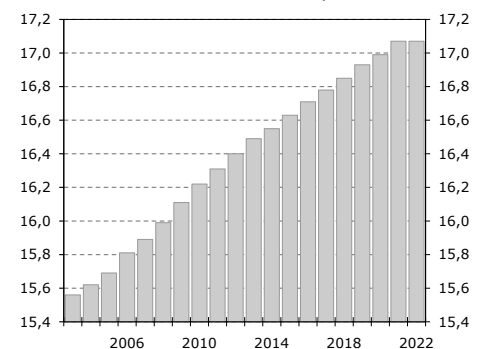
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Delningstalets betydelse för arbetskraftsdeltagandet bland äldre

I det allmänna pensionssystemet finns ett delningstal som avgör storleken på den månatliga pensionen i förhållande till de intjänade pensionsrätterna vid pensionering. När medellivslängden stiger så stiger den förväntade tiden pensionärerna uppbär pension. Därför justeras delningstalet av Pensionsmyndigheten efter den förväntade livslängden så att de totala förväntade utbetalningarna matchar summan av de intjänade pensionsrätterna. Det i sin tur innebär att senare födda generationer får en lägre pensionsutbetalning än tidigare födda om de börjar ta ut ålderspension vid samma ålder som tidigare generationer och om de även i övrigt är lika. En lägre pension gör att de senare födda individerna väljer att stanna längre i arbetslivet via den så kallade inkomsteffekten.

Diagram 71 Delningstal för 65-åringar

Fastställda tal för individer som fyller 65 aktuellt år



Källa: Pensionsmyndigheten.

Antalet arbetade timmar ökar långsammare fram till 2050 jämfört med perioden 1993–2019 (se tabell 11). Det förklaras framför allt av att befolkningen i arbetsför ålder växer långsammare än tidigare.

Tabell 11 Makroekonomiska variabler i basscenariot

Genomsnittlig procentuell förändring om inget annat anges

	1993–2019	2022–2050	2051–2100
Befolkning	0,6	0,4	0,3
Arbetskraft	0,8	0,4	0,3
Sysselsättning	0,9	0,5	0,3
Arbetade timmar	0,9	0,4	0,3
Timlön	3,3	3,5	3,7
Lönesumma	4,4	4,0	4,0
KPI	1,2	2,2	2,0
Produktivitet ¹	1,7	1,3	1,3
BNP, fast pris ¹	2,6	1,7	1,6
BNP fast pris per capita ¹	1,9	1,3	1,2
BNP, löpande pris	4,4	4,0	4,0
BNP-deflator	1,7	2,2	2,4

¹ Kalenderkorrigerade värden.

Anm. Åren 2020 och 2021 har exkluderats från jämförelseperioden på grund av covid-19 pandemins effekter. Källor: Macrobond, Riksbanken, SCB och Konjunkturinstitutet.

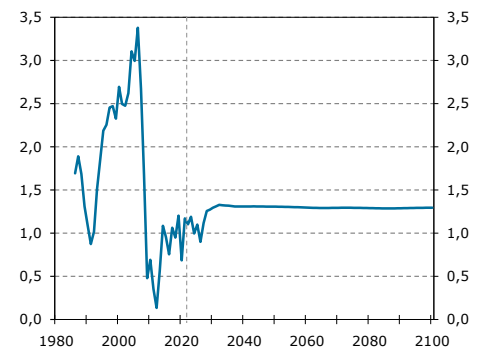
PRODUKTIVITETEN STIGER LÅNGSAMMARE ÄN HISTORISKT

I framskrivningarna antas att produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet blir 1,3 procent per år från och med slutet på 2020-talet. Det är en långsammare ökning än den genomsnittliga tillväxten från 1993 till 2019 (se diagram 72 och tabell 11). Tillsammans med ökningen i antalet arbetade timmar ger detta en årlig BNP-tillväxt som varierar mellan 1,4 och 1,7 procent per år (se diagram 73).

Om efterfrågan förändras över tid kan det ge upphov till variationer i produktivitetstillväxten. Det kan uppstå om försörjningsbalansens sammansättning förändras så att produktionssidan i ekonomin förändras. De olika delarna av efterfrågan innehåller olika sammansättning av varor och tjänster från branscher med olika hög produktivitetstillväxt.

Diagram 72 Produktivitetsutveckling i hela ekonomin

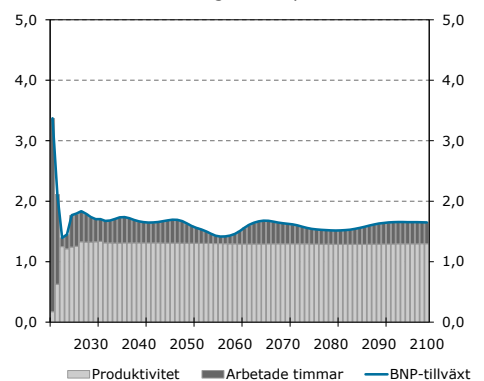
Procentuell förändring, 5-års glidande medelvärde, kalenderkorrigerade värden



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 73 BNP-tillväxt, arbetade timmar och produktivitet i basscenariot

Procentuell förändring, fasta priser



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

HUSHÅLLENS KONSUMTION STYRS AV BEFOLKNINGSUTVECKLINGEN

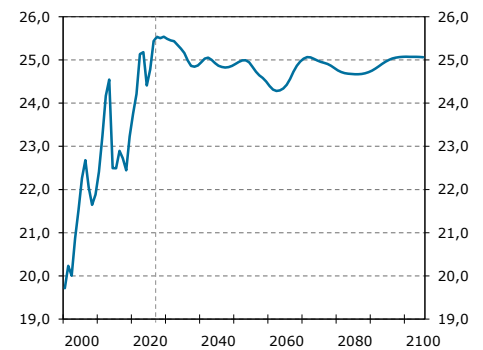
Utvecklingen av den offentliga konsumtionen bestäms av antagandet om bibehållet välfärdsåtagande och den demografiska utvecklingen, och beskrivs närmare i bilaga 5.

Hushållens konsumtion i fasta priser antas utvecklas i linje med befolkningsutvecklingen, plus en konstant ökningstakt som därutöver speglar en historisk tillväxt i hushållens konsumtion per capita på drygt 1,5 procent per år i basscenariot. Det innebär att hushållens sparande justeras för att nå denna konsumtionsutveckling. I scenarier där den offentliga konsumtionen är lägre eller högre än basscenariot antas att hushållens och offentlig konsumtion är substitut och att den totala konsumtionen som andel av BNP är densamma.

Investeringarna i ekonomin skrivs fram i en sådan takt så att kapitalstocken i löpande priser utgör en konstant andel av BNP, givet en antagen deprecieringstakt. Det innebär att investeringarnas andel av BNP kvarstår på den relativt höga nivå som varit de senaste åren (se diagram 74). I fasta priser beräknas investeringarna genom att deflatera investeringarna i löpande priser med den antagna prisutvecklingen för investeringsvaror.

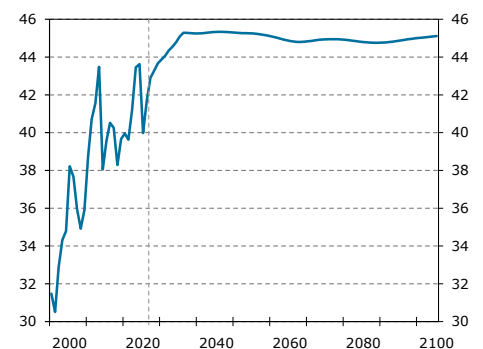
Importinnehållet i användningen antas förbli konstant (i löpande priser), vilket innebär att importen förblir ungefär konstant även som andel av BNP (se diagram 75). Nettoexporten är residualt beräknad efter att konsumtion och investeringar subtraherats från BNP. Konsumtionsökningen per capita på drygt 1,5 procent ger en relativt stabil utveckling av nettoexporten som andel av BNP för perioden bortom år 2030. Eftersom konsumtionen beror på befolkningstillväxten, och importen är i det närmaste oförändrad som andel av BNP, uppstår en viss variation i nettoexporten, dock utan tydlig trend under framskrivningsperioden (se diagram 76).

Diagram 74 Fasta bruttoinvesteringar
Procent av BNP



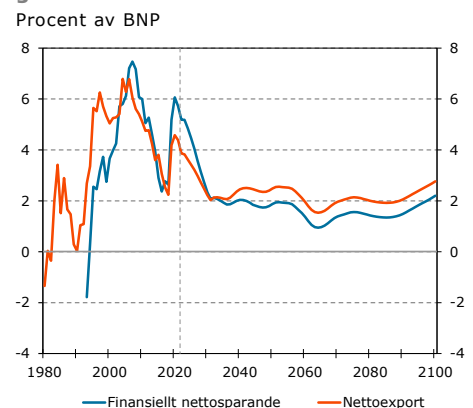
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 75 Import
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 76 Finansiellt sparande gentemot omvärlden
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 12 Andelar av användning och BNP i basscenariot

Procent, löpande priser, genomsnitt över perioden

	1993– 2019	2022– 2050	2051– 2100
Andel av total slutlig användning			
Hushållens konsumtion	34,2	31,8	31,8
Offentlig konsumtion	18,6	17,9	18,6
Investeringar	16,5	17,5	17,2
Export	30,7	32,8	32,5
Import	27,2	31,0	31,0
Andel av BNP			
Lönesumma	38,7	39,6	39,6
Nettoexport	4,8	2,6	2,1

Anm. Investeringar avser totalen av både lagerinvesteringar och fasta bruttoinvesteringar. Total slutlig användning är summan av konsumtion, investeringar och export.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

ANTAGANDEN OM PRISUTVECKLINGEN UTGÅR FRÅN INFLATIONSMÅL OCH RELATIV PRODUKTIVITETSTILLVÄXT

KPIF-inflationen antas på sikt bli 2 procent per år, i linje med inflationsmålet. Ränthöjningar i början av framskrivningsperioden medför att KPI initialt ökar snabbare än 2 procent (se diagram 77). Prisutvecklingen för investeringar, export och import⁴⁷ antas bli högre eller lägre än prisutvecklingen för hushållens konsumtion beroende på skillnader i produktivitetstillväxten i de olika branscher som producerar de varor och tjänster som ingår i användningen. Prisutvecklingen antas bli högre än den varit mellan 1993 och 2019, framför allt för exportprodukter (se tabell 13). Deflatoren för offentlig konsumtion beror på antagandena om löneutvecklingen och KPIF-inflationen. Antagandena resulterar i att deflatoren för offentlig konsumtion i framskrivningarna ökar ungefär i takt med utvecklingen de senaste 25–30 åren (se diagram 78 och tabell 13).

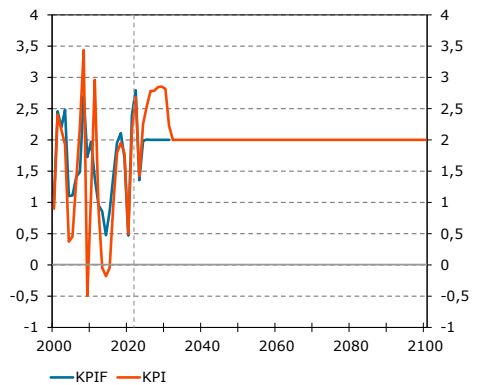
⁴⁷ Detta då omvärlden implicit antas ha samma produktivitetstillväxt som Sverige i scenariot.

Grundläggande antaganden för priser och löner på lång sikt

- KPIF och konsumtionsdeflatoren ökar med 2 procent per år.
- Importdeflatoren ökar med 1,4 procent per år.
- Övriga priser i användningen utvecklas snabbare eller långsammare än KPIF beroende på skillnader i produktivitetstillväxt och importinnehåll i branscherna som producerar de varor och tjänster som används.
- Lönerna utvecklas på ett sätt som är förenligt med inflationsmålet givet produktivitetstillväxten och importdeflatoren.
- Lönerna ökar lika snabbt i samtliga sektorer och branscher.

Diagram 77 KPI och KPIF

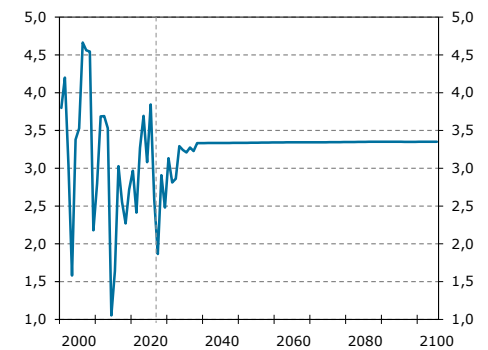
Procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 78 Deflator, offentlig konsumtion

Procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 13 Användning och import i basscenariot

Genomsnittlig procentuell förändring

	1993–2019	2022–2050	2051–2100
Fasta priser			
Hushållens konsumtion	2,4	2,1	1,9
Offentlig konsumtion	1,0	0,8	0,6
Investeringar	3,8	2,0	2,1
Export	5,3	2,8	2,5
Import	4,9	2,9	2,5
Löpande priser			
Hushållens konsumtion	3,9	4,1	3,9
Offentlig konsumtion	4,1	4,0	4,0
Investeringar	5,5	3,8	4,0
Export	6,2	4,0	4,0
Import	6,2	4,2	4,0
Deflatorer			
Hushållens konsumtion	1,4	2,0	2,0
Offentlig konsumtion	3,1	3,2	3,3
Investeringar	1,6	1,7	1,9
Export	0,9	1,2	1,5
Import	1,3	1,2	1,4

Anm. Investeringar avser totalen av både lagerinvesteringar och fasta bruttoinvesteringar.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

STATSLÅNERÄNTOR KRING 4 PROCENT PÅ LÅNG SIKT

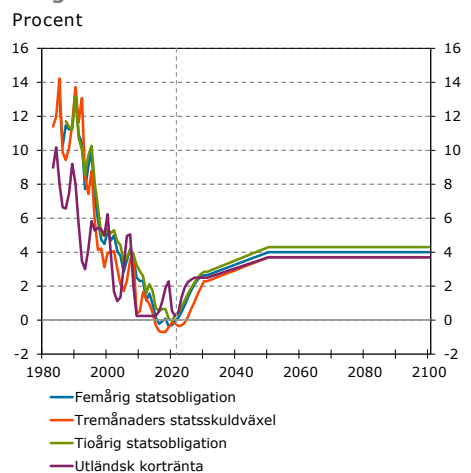
I nuläget är ränteläget betydligt lägre än vad det har varit historiskt (se diagram 79). Den kommande 10-årsperioden antas de nominella räntorna på statsskuldsväxlar och statsobligationer gradvis öka, till följd av att Riksbanken höjer reporäntan för att motverka för hög inflation när ekonomin nått balans.

Därefter antas marknadsräntorna stiga ytterligare. Beroende på löptid antas olika marknadsräntor nå en nivå på mellan 3,7 och 4,3 procent 2050 och är därefter konstanta (se marginalrutan ”Grundläggande antaganden för räntor och avkastningar”).⁴⁸ Den implicita offentliga skuldräntan ökar fram till 2050 för att därefter vara konstant på knappt 4,2 procent (se diagram 80). Direktavkastningen på icke-räntebärande tillgångar har samma

⁴⁸ Normalt kan ett lands finansiella ställning antas påverka den räntesats till vilken den offentliga sektorn kan låna. Goda offentliga finanser med årliga överskott och låg skuldsättning belönas med en låg räntesats på kapitalmarknaden. I beräkningarna i denna rapport bortses från detta samband. Således utvecklas räntesatserna oberoende av den offentliga sektorns finansiella ställning.

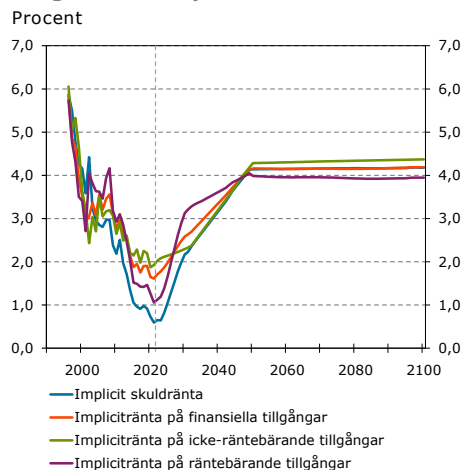
Grundläggande antaganden för räntor och avkastningar

Fram till 2031 bygger utvecklingen av räntor och avkastningar på Konjunkturinstitutets medelfristiga scenario. Därefter går marknadsräntor, impliciträntor på räntebärande tillgångar och skulder samt avkastningar på icke-räntebärande tillgångar mot en jämviktsnivå som nås 2050. Jämviktsnivån bestäms utifrån förväntningar om den framtida korta räntan, baserade på den förväntade framtida avkastningen på amerikanska 30-åriga statsobligationer och beräknas med hjälp av Nelson-Siegel och Svenssons modeller. I scenariot antas att det inte finns någon växelkurseffekt och därmed ingen differens mellan den svenska korta räntan och en global kort jämviktsränta.

Diagram 79 Marknadsräntor

Anm. Med utländsk korränta avses den amerikanska centralbankens styrränta.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 80 Impliciträntor

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

utvecklingsbana och blir på sikt knappt 4,4 procent. Sammantaget innebär detta att de tillväxtjusterade räntorna går mot noll (se diagram 81). Värdeförändringen antas bli drygt 1,5 procent för icke-räntebärande tillgångar som innehas av offentlig sektor från slutet på 2020-talet och framåt. Det innebär att totalavkastningen på icke-räntebärande finansiella tillgångar blir ungefär 6 procent per år.

Tabell 14 Räntor och avkastning i basscenariot

Procentenheter, genomsnitt för perioden

	1993–2019	2022–2050	2051–2100
Marknadsräntor			
Tioårig statsobligation	4,1	3,0	4,3
Ffemårig statsobligation	3,6	2,8	4,0
3-månaders statsskuldsväxel	2,7	2,3	3,7
Implicitränta/direktavkastning¹			
Skulder	2,8	2,6	4,2
Finansiella tillgångar	3,1	3,0	4,2
Icke-räntebärande tillgångar	3,2	2,9	4,3
Räntebärande tillgångar	3,1	3,1	3,9

¹ Exklusive värdeförändringar.

Källor: Macrobond, Riksbanken, SCB och Konjunkturinstitutet.

Referenser

Konjunkturinstitutet (2021a), *Konjunkturläget* december.

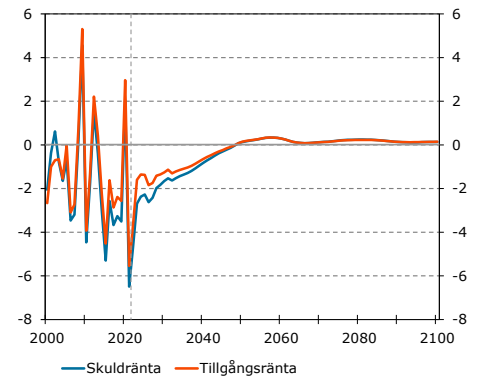
Konjunkturinstitutet (2021b), *Lönebildningsrapporten 2021*.

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

Pensionsmyndigheten (2020), ”Pensionsmodellen”, www.pensionsmyndigheten.se.

Socialdepartementet (2017) ”Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner”, Pensionsgruppen.

Diagram 81 Tillväxtjusterade räntor
Procent



Anm. Diagrammet visar impliciträntorna för den offentliga sektorns skulder och finansiella tillgångar minus BNP-tillväxt i löpande pris.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Bilaga 5: Offentligfinansiella antaganden i basscenariot

I denna bilaga beskrivs de offentligfinansiella antaganden som hållbarhetsberäkningarna baseras på, inklusive utvecklingen av offentlig konsumtion och investeringar. En grundläggande utgångspunkt i basscenariot är begreppet bibehållet offentligt välfärdsåtagande. Begreppet motsvaras av ett antal specifika antaganden avseende konsumtion och transfereringar:

- **Individuell konsumtion:** Den offentliga sektorn antas upprätthålla servicenivån per brukare i de individuella välfärds-tjänsterna. Exempelvis antas konstant personaltäthet inom förskola, skola och äldreomsorg. Sysselsättningen förändras därmed med de demografiska behoven.
- **Kollektiv konsumtion:** Offentlig konsumtion av kollektiva tjänster, som försvar, rättsväsende och miljövård, följer utvecklingen av befolkningen i sin helhet. Med andra ord antas antalet sysselsatta som producerar den kollektiva konsumtionen öka i samma takt som befolkningen som helhet.
- **Transfereringar:** Ersättningsnivån i transfereringar från stat och kommun till hushållen (exklusive inkomstpensioner) hålls konstant i förhållande till den genomsnittliga timlönen. Exempelvis antas att ersättningarna i a-kassa och barnbidragen per bidragstagare höjs i samma takt som timlönen i ekonomin stiger. Den fördelningspolitiska inriktningen antas vara oförändrad. Se även marginalrutan ”Övergripande offentligfinansiella antaganden”.

Dessa antaganden innebär att de offentliga utgifterna ökar över tid på ett sätt som förutsätter aktiva politiska beslut om nya utgiftsåtgärder. De offentliga primära inkomsterna antas däremot utvecklas i enlighet med nuvarande beslutade och aviserade skatteregler.

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

BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET I DE OFFENTLIGA TJÄNSTERNA

Konjunkturinstitutet utgår ifrån antagandet om ett bibehållet välfärdsåtagande. Det innebär att personaltätheten i välfärds-tjänsterna är oförändrad över tiden. Beräkningsmässigt innebär

Övergripande offentligfinansiella antaganden

- Offentlig sektor bibehåller det välfärdsåtagande som gäller för budgetåret 2022.
- I det ingår att transfereringar till hushåll (exklusive pensioner) utvecklas i takt med lönerna.
- Antalet arbetade timmar i offentlig produktion följer det demografiska behovet så att personaltätheten bibehålls.
- Kostnadsandelarna för förbrukning, kapitalförslitning och löner är konstanta i offentlig produktion.
- Lönesummans utveckling bestämmer därmed kostnadsutvecklingen för övriga poster i konsumtionen.
- Kostnadsandelarna för sociala naturaförmåner och egen produktion i offentlig konsumtion är också konstanta.
- Skillnader i prisutvecklingen på varor och tjänster relativt löner innebär att det uppstår en standardhöjning i förbrukningen.
- Kommunala investeringar följer kommunal konsumtion i löpande priser.
- Statliga investeringar följer BNP i löpande priser.
- Oförändrade skatteregler gäller.

det att antalet arbetade timmar och sysselsatta i verksamheter med individuell konsumtion skrivs fram med en modell som baseras på den demografiska utvecklingen i olika åldersgrupper och dessa gruppers genomsnittliga efterfrågan på respektive välfärdstjänst (se marginalrutan ”Individuella och kollektiva tjänster”).

Detta motsvarar att antalet sysselsatta per brukare är konstant över tiden. Det är framför allt barn och äldre i befolkningen som efterfrågar individuella välfärdstjänster. Barn och unga konsumerar i huvudsak utbildning (förskola, skola, högskola) medan äldre främst konsumerar äldreomsorg samt hälso- och sjukvård.

I verksamheter med kollektiv konsumtion, som försvar, polis och räddningstjänst, skrivs arbetade timmar och sysselsättning fram med den totala befolkningsutvecklingen. Det ger en oförändrad ”personaltäthet” även för dessa tjänster eftersom befolkningen som helhet kan anses vara brukare av tjänsten. Lönerna i de offentliga verksamheterna antas öka i samma takt som i näringslivet.

Utöver bibehållen personaltäthet antas att utgifterna för löner, insatsvaror och kapitalförslitning utgör konstanta kostnadsandelar i produktionen av respektive välfärdstjänst. Detta tillåter att standarden på de varor och tjänster som ingår i förbrukningen ökar över tid i takt med den allmänna teknikutvecklingen (se marginalrutan ”Vad menas med standardhöjningen i förbrukningen?”). En del av den offentliga sektorns välfärdstjänster produceras av privata aktörer, såsom friskolor eller privatägda äldreboenden. Andelen verksamhet som köps in från näringslivet antas vara konstant i förhållande till den egna produktionskostnaden, liksom den andel av den egna verksamheten som finansieras med avgifter.

I framskrivningen av de offentliga välfärdstjänsterna blir tillväxten i arbetsproduktivitet nära noll (se rutan ”Produktivitetstillväxt i framskrivningen av offentliga välfärdstjänster”). Det betyder att det offentliga förädlingsvärdet (bruttoproduktion minus förbrukning) nära följer utvecklingen av arbetade timmar. Detta gäller även implicit för de tjänster som produceras i näringslivet.

Produktivitetstillväxt i framskrivningen av offentliga välfärdstjänster

I modellframskrivningen är produktivitetstillväxten i den offentliga produktionen en sammanvägning av förädlingsvärden och arbetade timmar i respektive välfärdstjänst (COFOG). I nationalräkenskaperna beräknas förädlingsvärdet som bruttoproduktion minus förbrukning, båda räknat i fasta priser. Produktiviteten är förädlingsvärde dividerat med antal arbetade timmar. Detta produktivetsmått är ett ofullständigt mått på den faktiska kvaliteten på offentlig

Individuella och kollektiva välfärdstjänster

Offentlig konsumtion delas i nationalräkenskaperna in i olika ändamål enligt nomenklaturen COFOG (Classification of functions of government). De olika ändamålen kan grupperas i individuella tjänster, som är sådana som efterfrågas och konsumeras av en enskild individ, och kollektiva tjänster, som tillhandahålls samtidigt till alla individer. Exempel på individuella tjänster är utbildning, sjukvård, äldreomsorg och personlig assistans. Ungefär 75 procent av all offentlig konsumtion är klassificerad som individuell, och huvuddelen återfinns i kommunsektorn. Exempel på kollektiva tjänster är försvar, räddningstjänst och rättsväsende, underhåll av vägar och järnvägar samt forskning och utveckling. Ungefär 25 procent av all offentlig konsumtion är kollektiv, och huvuddelen av denna återfinns i staten.

Konjunkturinstitutet skriver fram konsumtionen (uppdelat i förbrukning, sociala naturaförmåner, lönekostnader och kapitalkostnader) samt antalet sysselsatta och arbetade timmar i 64 olika COFOG-grupper som summerar till total offentlig konsumtion. Av dessa ingår 24 i den statliga, 25 i den kommunala, och 15 i den regionala konsumtionen.

Vad menas med standardhöjningen i förbrukningen?

I framskrivningen antas att kostnadsandelarna för förbrukning, löner och kapital i offentlig konsumtion och produktion är konstanta över tiden. Priserna på förbrukning ökar normalt långsammare än lönerna. Antagandet om konstanta kostnadsandelar medför därför att förbrukningen i volym ökar snabbare än arbetade timmar. Därmed sker en trendmässig standardhöjning i förbrukningen till följd av att mer och/eller bättre förbrukningsvaror (och tjänster) per arbetad timme antas införskaffas över tid. Detta kan ses som en effekt av att den tekniska utvecklingen höjer kvaliteten på de förbrukade varor (och tjänster) som används i produktionen av välfärdstjänsterna.

Standardhöjningens storlek beror på produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet på längre sikt, eftersom den i sin tur påverkar hur hög real-lönetillväxten blir. En högre reallönetillväxt innebär att lönerna stiger snabbare än priserna på förbrukning. Detta ger i sin tur en snabbare standardhöjning under antagandet om konstanta kostnadsandelar.

För den offentliga sektorn som helhet är standardhöjningen i basscenariot beräknad till 0,3 procent per år. Denna resulterar i motsvarande skillnad i procentuell utveckling mellan konsumtionsvolymen och arbetade timmar i offentlig sektor.

sektors produktion. I synnerhet gäller detta när produktionen beräknas med kostnadsmetoden (förädlingsvärdet ökar i takt med arbetade timmar och kapitalförslitning) eftersom produktivitetstillväxten då definitionsmässigt är nära noll. När volymmetoden (förädlingsvärdet ökar i takt med volymen utförd tjänst, till exempel antal elever i skolan, justerad för förbrukningsvolymen) används finns möjlighet att väga in kvalitetsindex i framtagandet av statistiken, men eftersom det är mycket svårt att mäta kvalitet på ett säkert sätt görs detta i liten utsträckning. För åren 2000–2019 har produktivitetstillväxten i offentlig sektor i genomsnitt varit $-0,1$ procent per år, enligt nationalräkenskaperna.

Hur bestäms då produktivitetstillväxten i framskrivningen? Det beror på vilken beräkningsmetod som används, vilket skiljer sig åt mellan olika välfärdstjänster. Med volymmetoden (de flesta individuella tjänster) beräknas bruttoproduktionens volymtillväxt med volymindex. Vid antagande om oförändrad personaltäthet utvecklas arbetade timmar i takt med volymindex i modellen. Produktiviteten påverkas då av förhållandet mellan arbetade timmar och förbrukningsvolymen. Om förbrukningsvolymen ökar snabbare än arbetade timmar (vilket sker i modellen när förbrukningspriserna ökar långsammare än lönerna), ökar förädlingsvärdet långsammare än arbetade timmar och produktivitetstillväxten blir negativ.

Med kostnadsmetoden (kollektiva tjänster och vissa individuella tjänster) utgörs förädlingsvärdet av summan av lön, förbrukning och kapitalförslitning, med avdrag för lönesubventioner, allt beräknat i fasta priser. Löner i fasta priser ökar i takt med arbetade timmar. Produktiviteten påverkas då av förhållandet mellan arbetade timmar och kapitalförslitningens volymtillväxt. Om kapitalförslitningen är snabbare än arbetade timmar i volym (vilket sker när kapitalpriserna ökar långsammare än lönerna), ökar förädlingsvärdet snabbare än arbetade timmar och produktivitetstillväxten blir positiv.

Normalt ökar både förbrukningspriser och kapitalpriser långsammare än lönerna, vilket även sker i framskrivningen. Eftersom produktivitetstillväxten vid denna pris-lönerelation blir antingen positiv eller negativ beroende på beräkningsmetod blir den sammanvägda produktivitetstillväxten i offentlig sektor nettoeffekten av dessa. I framskrivningen i basscenariot ligger den uppmätta produktivitetstillväxten mellan $-0,1$ och 0 under hela framskrivningsperioden. Resultatet påverkas främst av antagandena om

konstanta budgetandelar samt prisutvecklingen i modellens olika delar.

OFFENTLIGA INVESTERINGAR FÖLJER DEMOGRAFI OCH BNP

Kommunala investeringar i löpande pris utvecklas i takt med kommunal konsumtion i löpande pris och följer därmed ungefär med den demografiska utvecklingen. Även kommunala investeringar och kapitalstock anpassas därmed efter de demografiska behoven. Statliga investeringar i löpande priser, som framför allt består av investeringar i infrastruktur och försvar, har en svagare koppling till den demografiska utvecklingen och antas därför utvecklas i takt med BNP i löpande pris (se diagram 82).

BIBEHÅLLEN ERSÄTTNINGSGRAD I TRANSFERERINGARNA TILL HUSHÅLL

I beräkningarna bibehålls ersättningsgraden i transfereringarna till hushåll (exklusive inkomstpensionen) i förhållande till lönerna. Detta sker genom att ersättningsnivån per bidragstagare i de olika transfereringssystemen skrivs fram med den genomsnittliga löneutvecklingen. Lönesumman utvecklas i takt med BNP i löpande pris eftersom vinstandelen i ekonomin antas vara konstant. Transfereringarnas andel av BNP varierar därför bara marginellt under scenarioperioden, i stort beroende på variationen i demografin; hur antalet individer berättigade till transfereringar varierar i förhållande till antalet sysselsatta.

Transfereringar till företag och utlandet följer BNP i löpande priser (se diagram 83).

INKOMSTPENSIONER STABILISERAS SOM ANDEL AV BNP

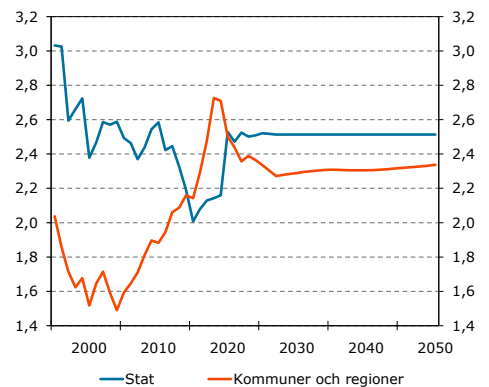
Inkomstpensioner skrivs inte fram på samma sätt som övriga transfereringar. Pensionerna (exklusive premiepension, garantipension och tjänstepensioner) skrivs fram med stöd av Pensionsmyndighetens pensionsmodell.⁴⁹ Ålderspensionssystemet är ett slutet system, och är till stor del självreglerande. I nuläget finns bara regler för att hantera underskott, via den så kallade ”bromsen”.⁵⁰ När skulderna överstiger tillgångarna aktiveras bromsen som gör att pensionerna inte höjs i takt med

⁴⁹ Se Pensionsmyndigheten (2020a). Notera att premiepensionssystemet klassificeras enligt nationalräkenskaperna till den privata sektorn och är därmed inte en transferering från offentlig sektor. Garantipension och pensionstillägg, samt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd betalas av staten och inte det allmänna inkomstpensionssystemet. De hanteras på samma sätt som övriga transfereringar och antas följa löneutvecklingen.

⁵⁰ Se Pensionsmyndigheten (2020b).

Diagram 82 Fasta bruttoinvesteringar i löpande pris

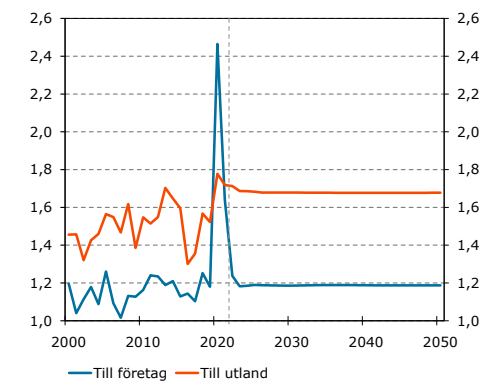
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 83 Transfereringar från staten

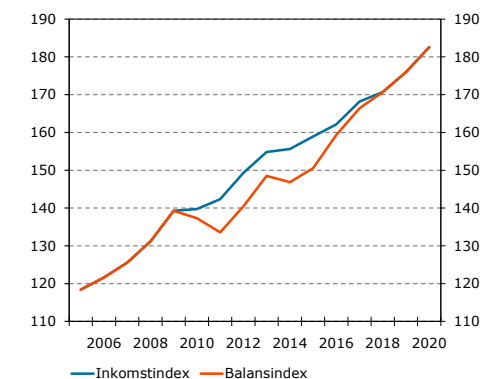
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 84 Balansindex och inkomstindex

Index



Källa: Pensionsmyndigheten.

inkomstindex. Bromsen aktiverades efter finanskrisen 2009 (se diagram 84).

Någon motsvarande ”gas”, som skulle höja pensionerna snabbare än inkomstindex vid eventuella stora överskott, finns inte i gällande regelverk.⁵¹ Men Konjunkturinstitutet bedömer att det är rimligt att anta att regelverket ändras om stora överskott skulle uppstå. Detta eftersom ålderspensionssystemet är avsett att vara ett slutet och självfinansierande system. I basscenariot skulle det uppstå stora överskott vid ett oförändrat regelverk, och därför antas att en gas införs från 2031, vilket gör att pensionerna ökar något snabbare än lönerna. Utan denna gas skulle ålderspensionssystemets nettoförmögenhet trendmässigt öka (se alternativscenariot ”Ingen gas i pensionssystemet” i kapitel 2).

OFÖRÄNDRADE SKATTEREGLER EFTER 2022

Skattereglerna antas förbli oförändrade i framskrivningen. Det innebär att skatteintäkterna utvecklas i takt med skattebaserna. Framskrivningen baseras på gällande regler enligt senaste beslut i riksdag, kommuner och regioner. Eftersom olika skattebaser beskattas olika mycket beror utvecklingen av skatter och avgifter (som andel av BNP) på skattebasernas utveckling, som i sin tur ges av sammansättningen av användning, produktion och fördelningen av inkomster i ekonomin. Till exempel påverkar den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning hur hushållens konsumtion utvecklas. Hushållens konsumtion är en viktig skattebas genom mervärdesskatten (moms). Några viktiga implicitkattesatser visas i tabell 15.

Sektorspecifika antaganden

- Ålderspensionssystemet följer gällande regelverk bortsett från införandet av en ”gas” 2031.
- Kommunsektorn uppnår god ekonomisk hushållning.
- Statsbidragen till kommuner höjs i samma takt som kommunal konsumtion i löpande priser.

⁵¹ Se SOU 2004:105.

Tabell 15 Utvalda implicitkattesatser och skattekvoten i basscenariot.

Procent, löpande priser

	1993– 2019	2022– 2050	2051– 2100
Moms på hushållens konsumtion	11,4	12,5	12,5
Hushållens direkta skatter som andel av lönesumman	33,7	25,3	26,4
Hushållens kapitalskatter som andel av kapitalinkomster, netto ¹	15,7	25,9	27,1
Företagens direkta skatter som andel av nettodriftsöverskott i bolagssektorn	18,6	22,6	22,2
Skattekvot	45,1	42,5	42,7

¹ Nettot av kapitalskatter minus skattereduktion för underskott av kapital, som andel av kapitalinkomster minus kapitalutgifter/förluster.

Anm. Skattekvoten är skatter och avgifter som andel av BNP. Åren 2020 och 2021 har exkluderats från jämförelseperioden på grund av covid-19 pandemins effekter.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

KOMMUNSEKTORNS NETTOSTÄLLNING SOM ANDEL AV BNP ANTAS STABILISERAS PÅ SIKT

Kommunsektorn har krav på sig om att budgetera för att resultatet ska vara i balans och att ha en god ekonomisk hushållning (se marginalrutan ”Kommunsektorns finanser”). Konjunkturinstitutets operationalisering av god ekonomisk hushållning är att kommunsektorns nettoställning på sikt ska vara stabil som andel av BNP. Konjunkturinstitutet bedömer att detta uppnås när det finansiella sparandet i kommunsektorn uppgår till $-0,3$ procent av BNP. I hållbarhetsberäkningarna justeras därmed statsbidragen så att de, tillsammans med skatteinkomsterna enligt 2022 års skatteregler och den beräknade utvecklingen av kommunala utgifter i enlighet med ett bibehållet välfärdsåtagande, är förenliga med ett finansiellt sparande i kommunsektorn på $-0,3$ procent av BNP från år 2023 (se diagram 85).

Referenser

Pensionsmyndigheten (2020a), ”Pensionsmodellen”, www.pensionsmyndigheten.se.

Pensionsmyndigheten (2020b) ”Balanseringen i pensionssystemet”, www.pensionsmyndigheten.se.

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

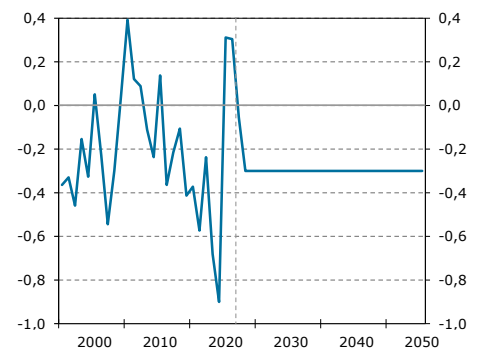
Kommunsektorns finanser

Riktlinjerna för kommuners och regioners ekonomiska förvaltning regleras i kapitel 11 i kommunallagen (2017:725). Lagen föreskriver att ”kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet”. De viktigaste konkreta kraven avseende kommunsektorns ekonomi är att ”budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna”. Eventuella uppkomna underskott ska ”... regleras under de närmast följande tre åren” om det inte finns synnerliga skäl. Kommuner kan dessutom bygga upp och använda en resultatutjämningsreserv för att balansera underskott under dåliga år mot överskott vid bättre tider. Några specifika begränsningar för skuldtutveckling beroende på investeringar finns inte i lagen.

Konjunkturinstitutets operationalisering av kravet på god ekonomisk hushållning är att kommunsektorns nettoställning på sikt ska vara stabil som andel av BNP.

Diagram 85 Finansiellt sparande i kommunsektorn

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Bilaga 6: Tabeller

Tabell 1 Arbetsmarknaden, produktivitet, BNP och inflation i basscenariot

Procentuell förändring i genomsnitt

	2010- talet	2020- talet	2030- talet	2040- talet	2050- talet	2060- talet	2070- talet	2080- talet	2090- talet
Befolkning	1,0	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
Arbetskraft	1,2	0,5	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Sysselsättning	1,3	0,5	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Arbetade timmar ¹	1,4	0,6	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Produktivitet ¹	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
BNP, fast pris ¹	2,6	1,7	1,7	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5	1,6
Hushållens konsumtion ¹	2,3	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Offentlig konsumtion ¹	1,3	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6
Investeringar ^{1,2}	4,7	2,4	2,0	2,1	1,7	2,3	1,9	2,1	2,2
Export ¹	4,4	2,8	2,7	2,5	2,2	2,5	2,5	2,4	2,7
Import ¹	4,7	3,1	2,8	2,6	2,4	2,6	2,5	2,5	2,7
BNP per capita, fast pris ¹	1,5	1,2	1,3	1,3	1,1	1,3	1,2	1,2	1,3
BNP, löpande pris	4,2	3,8	4,0	4,0	3,9	4,0	4,0	3,9	4,0
Timlön ³	2,6	3,1	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
KPI	1,1	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Ränta femårig statsobligation ⁴	0,8	1,1	2,9	3,6	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

¹ Kalenderkorrigerade värden. ² Inklusivt lagerinvesteringar. ³ Enligt nationalräkenskaper. ⁴ Procent i genomsnitt.

Källor: Macrobond, Riksbanken, SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 2 Befolkningens ålderssammansättning

Antal individer i olika åldersintervall i procent av totala befolkningen

Ålder (år)	2022	2030	2040	2050	2060	2080	2100
0-5	6,7	6,2	6,4	6,5	6,3	6,4	6,2
6-19	16,5	15,9	14,9	15,1	15,3	14,9	14,9
20-54	44,5	43,9	44,3	42,1	42,0	40,8	40,4
55-64	11,9	12,1	11,1	12,5	11,0	11,3	11,1
65-74	10,3	10,3	10,8	10,0	11,4	10,8	10,2
75-84	7,6	8,1	8,2	8,8	8,4	8,7	9,4
85-99	2,5	3,5	4,3	4,9	5,6	7,0	7,6
100-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 3 Offentliga finanser i basscenariot

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	46,4	46,7	46,9	46,9	47,2	47,1	47,1	47,1	47,0
Skatter och avgifter	42,0	42,5	42,6	42,6	42,8	42,7	42,7	42,7	42,6
Primära utgifter	47,3	46,3	46,7	47,2	47,9	47,8	48,2	48,1	47,8
Konsumtion	25,6	25,8	26,0	26,2	26,9	26,8	27,2	27,1	26,9
Inkomstpensioner	6,0	5,6	5,9	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Sociala transferingar (exkl. inkomstpensioner)	6,2	5,7	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Investeringar	4,9	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Primärt finansiellt sparande	-0,9	0,4	0,2	-0,3	-0,7	-0,7	-1,1	-0,9	-0,8
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	1,3	1,7	1,8	1,8	1,7	1,5	1,4
Finansiellt sparande	0,1	1,3	1,5	1,5	1,1	1,1	0,6	0,5	0,6
Finansiell nettoställning	26,2	33,3	41,5	47,0	48,5	47,9	44,9	39,8	36,7
Maastrichtskuld	32,4	23,1	16,4	15,0	15,5	15,5	15,8	15,7	16,4

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 4 Offentliga finanser i basscenariot: Överskottsmål

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	46,4	45,8	46,1	46,5	47,2	47,1	47,6	47,4	47,2
Skatter och avgifter	42,0	41,6	41,8	42,2	42,8	42,7	43,2	43,0	42,8
Primära utgifter	47,3	46,3	46,7	47,2	47,9	47,8	48,2	48,1	47,8
Konsumtion	25,6	25,8	26,0	26,2	26,9	26,8	27,2	27,1	26,9
Inkomstpensioner	6,0	5,6	5,9	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Sociala transferingar (exkl. inkomstpensioner)	6,2	5,7	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Investeringar	4,9	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-0,5	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9
Finansiellt sparande	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Finansiell nettoställning	26,2	28,5	29,0	29,1	28,9	28,1	27,3	26,6	25,7
Maastrichtskuld	32,4	27,8	28,9	28,4	27,9	27,7	27,6	27,4	27,4

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 5 Offentliga finanser i basscenariot: Balansmål

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	46,4	45,5	45,8	46,3	47,1	47,0	47,5	47,4	47,2
Skatter och avgifter	42,0	41,3	41,6	42,0	42,7	42,6	43,1	43,0	42,8
Primära utgifter	47,3	46,3	46,7	47,2	47,9	47,8	48,2	48,1	47,8
Konsumtion	25,6	25,8	26,0	26,2	26,9	26,8	27,2	27,1	26,9
Inkomstpensioner	6,0	5,6	5,9	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Sociala transferingar (exkl. inkomstpensioner)	6,2	5,7	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Investeringar	4,9	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Primärt finansiellt sparande	-0,9	-0,8	-0,8	-0,9	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,6
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
Finansiellt sparande	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finansiell nettoställning	26,2	27,3	25,4	23,9	22,5	21,0	19,7	18,7	17,6
Maastrichtskuld	32,4	29,1	32,5	33,6	34,3	34,8	35,2	35,3	35,5

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 6 Offentliga finanser i alternativscenariot: Oförändrad hälsa och utträdesålder

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	46,4	46,8	47,0	47,1	47,3	47,3	47,5	47,5	47,5
Skatter och avgifter	42,0	42,5	42,6	42,6	42,8	42,7	42,8	42,8	42,8
Primära utgifter	47,3	46,6	47,5	48,7	49,9	50,3	51,5	51,8	52,3
Konsumtion	25,6	26,0	26,6	27,5	28,6	28,9	29,9	30,2	30,6
Inkomstpensioner	6,0	5,7	6,0	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Sociala transferingar (exkl. inkomstpensioner)	6,2	5,8	5,6	5,7	5,7	5,8	5,8	5,8	5,8
Investeringar	4,9	4,8	4,9	5,0	5,1	5,1	5,2	5,3	5,3
Primärt finansiellt sparande	-0,9	0,2	-0,5	-1,7	-2,6	-3,0	-4,1	-4,3	-4,7
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	1,1	1,1	0,5	-0,3	-1,5	-2,9	-4,5
Finansiellt sparande	0,1	1,0	0,6	-0,5	-2,1	-3,3	-5,6	-7,2	-9,2
Finansiell nettoställning	26,2	32,4	35,5	30,7	14,5	-7,6	-38,9	-76,7	-116,8
Maastrichtskuld	32,4	23,6	21,2	25,9	41,7	62,9	93,8	130,8	170,3

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 7 Offentliga finanser i alternativscenario: Minskande budgetandel för förbrukningen

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	46,4	46,8	46,9	47,0	47,1	47,0	47,0	46,9	46,7
Skatter och avgifter	42,0	42,5	42,7	42,7	42,9	42,8	42,8	42,7	42,5
Primära utgifter	47,3	45,8	45,4	45,2	45,1	44,4	44,2	43,6	42,9
Konsumtion	25,6	25,4	24,8	24,3	24,3	23,6	23,5	22,9	22,4
Inkomstpensioner	6,0	5,6	5,9	6,2	6,2	6,2	6,2	6,1	6,1
Sociala transferingar (exkl. inkomstpensioner)	6,2	5,7	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Investeringar	4,9	4,8	4,7	4,7	4,7	4,6	4,6	4,6	4,5
Primärt finansiellt sparande	-0,9	0,9	1,6	1,8	2,0	2,6	2,8	3,3	3,8
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	1,6	2,8	3,8	4,9	6,2	7,6	9,2
Finansiellt sparande	0,1	1,8	3,1	4,6	5,8	7,6	9,0	10,9	13,0
Finansiell nettoställning	26,2	35,0	52,1	74,8	101,7	132,1	166,1	202,8	243,5
Maastrichtskuld	32,4	21,2	14,2	14,2	14,4	14,2	14,3	14,1	13,9

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 8 Offentliga finanser i alternativscenario: Ingen gas i pensionssystemet

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	46,4	46,7	46,7	46,6	46,9	46,7	46,7	46,6	46,5
Skatter och avgifter	42,0	42,5	42,4	42,3	42,5	42,4	42,3	42,2	42,1
Primära utgifter	47,3	46,3	46,1	46,2	47,1	46,8	47,3	47,0	46,8
Konsumtion	25,6	25,8	26,0	26,2	26,9	26,8	27,2	27,1	26,9
Inkomstpensioner	6,0	5,6	5,4	5,2	5,4	5,2	5,3	5,1	5,2
Sociala transferingar (exkl. inkomstpensioner)	6,2	5,7	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Investeringar	4,9	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Primärt finansiellt sparande	-0,9	0,4	0,7	0,4	-0,2	-0,1	-0,6	-0,4	-0,3
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	1,3	2,0	2,5	2,8	3,1	3,4	3,8
Finansiellt sparande	0,1	1,3	2,0	2,5	2,2	2,6	2,5	3,0	3,5
Finansiell nettoställning	26,2	33,3	43,7	56,0	66,6	74,9	83,7	92,2	104,5
Maastrichtskuld	32,4	23,1	17,3	15,0	15,5	17,8	24,0	32,6	39,6

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 9 Offentliga finanser i alternativscenario: Högre relativlöner i kommunsektorn

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	46,4	46,7	46,9	47,0	47,2	47,2	47,2	47,2	47,1
Skatter och avgifter	42,0	42,4	42,6	42,6	42,8	42,7	42,8	42,8	42,7
Primära utgifter	47,3	46,5	47,1	48,0	48,7	48,6	49,1	48,9	48,6
Konsumtion	25,6	26,0	26,4	27,0	27,6	27,5	27,9	27,8	27,6
Inkomstpensioner	6,0	5,6	5,9	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Sociala transferingar (exkl. inkomstpensioner)	6,2	5,7	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Investeringar	4,9	4,8	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Primärt finansiellt sparande	-0,9	0,2	-0,2	-1,0	-1,5	-1,4	-1,8	-1,7	-1,5
Kapitalinkomster, netto	1,0	0,9	1,1	1,4	1,1	0,8	0,4	-0,1	-0,5
Finansiellt sparande	0,1	1,1	0,9	0,3	-0,4	-0,6	-1,4	-1,7	-1,9
Finansiell nettoställning	26,2	32,5	37,5	36,9	30,6	22,4	11,8	-0,9	-11,0
Maastrichtskuld	32,4	24,0	20,7	20,9	26,6	33,8	43,6	55,3	64,4

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 10 Statens finanser i basscenariot

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	24,5	24,7	24,5	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,3
Primära utgifter	24,8	24,1	23,8	24,1	24,6	24,6	25,0	24,9	24,6
Varav statsbidrag	4,8	4,6	4,4	4,6	5,0	5,0	5,3	5,2	5,0
Primärt finansiellt sparande	-0,3	0,7	0,7	0,3	-0,2	-0,2	-0,6	-0,5	-0,3
Kapitalinkomster, netto	0,2	0,1	0,3	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,4
Finansiellt sparande	-0,1	0,7	1,0	1,0	0,7	0,6	0,2	0,1	0,1
Finansiell nettoställning	-3,2	6,7	14,6	21,0	23,3	23,1	20,4	15,5	12,5

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 11 Kommunsektorns finanser i basscenariot

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	22,9	22,7	23,0	23,3	23,9	23,9	24,2	24,1	23,9
Varav statsbidrag	4,8	4,6	4,4	4,6	5,0	5,0	5,3	5,2	5,0
Primära utgifter	23,0	23,0	23,1	23,3	23,9	23,8	24,2	24,0	23,9
Primärt finansiellt sparande	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Kapitalinkomster, netto	0,1	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Finansiellt sparande	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Finansiell nettoställning	-1,8	-3,3	-4,7	-5,7	-6,4	-6,9	-7,2	-7,4	-7,5

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 12 Ålderspensionssystemets finanser i basscenariot

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
Primära utgifter	6,2	5,7	6,1	6,3	6,4	6,3	6,4	6,3	6,3
Primärt finansiellt sparande	-0,4	0,1	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Kapitalinkomster, netto	0,6	0,8	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Finansiellt sparande	0,2	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Finansiell nettoställning	31,3	29,9	31,6	31,7	31,7	31,7	31,7	31,7	31,7

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 13 Statens finanser i basscenariot: Statsbidragen växer i takt med BNP

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	24,5	24,7	24,5	24,4	24,4	24,4	24,3	24,3	24,2
Primära utgifter	24,8	24,0	23,9	24,0	24,1	24,1	24,2	24,2	24,1
Varav statsbidrag	4,8	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Primärt finansiellt sparande	-0,3	0,8	0,7	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
Kapitalinkomster, netto	0,2	0,1	0,3	0,8	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5
Finansiellt sparande	-0,1	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6
Finansiell nettoställning	-3,2	6,8	15,4	21,8	27,6	32,3	35,6	38,2	39,9

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 14 Kommunsektorns finanser i basscenariot: Statsbidragen växer i takt med BNP

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	22,9	22,7	23,0	23,3	23,9	23,9	24,2	24,1	23,9
Varav statsbidrag	4,8	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Primära utgifter	23,0	23,0	23,1	23,3	23,9	23,8	24,2	24,0	23,9
Primärt finansiellt sparande	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Kapitalinkomster, netto	0,1	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Finansiellt sparande	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Finansiell nettoställning	-1,8	-3,3	-4,7	-5,7	-6,4	-6,9	-7,2	-7,4	-7,5

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 15 Ålderspensionssystemets finanser i scenariot utan gas

Procent av BNP

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Primära inkomster	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
Primära utgifter	6,2	5,7	5,5	5,3	5,6	5,4	5,4	5,3	5,3
Primärt finansiellt sparande	-0,4	0,1	0,3	0,5	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5
Kapitalinkomster, netto	0,6	0,8	1,2	1,7	2,2	2,6	3,2	3,9	4,7
Finansiellt sparande	0,2	0,9	1,5	2,2	2,4	3,0	3,6	4,4	5,1
Finansiell nettoställning	31,3	29,9	34,7	44,1	56,5	68,6	84,3	102,5	122,8

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.