Konjunkturinstitutets beräkning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Nr 18 2012

Publicerad 2012-12-04

KONJUNKTURINSTITUTET, KUNGSGATAN 12–14, BOX 3116, SE-103 62 STOCKHOLM
TEL: 08-453 59 00, FAX: 08-453 59 80
KI@KONJ.SE, WWW.KONJ.SE

ISSN 0023-3463, ISBN 978-91-86315-25-2

KONJUNKTURINSTITUTET gör prognoser som används som beslutsunderlag för den ekonomiska politiken i Sverige. Vi analyserar den ekonomiska utvecklingen, i Sverige och internationellt, och forskar inom områdena svensk ekonomi och miljöekonomi. Konjunkturinstitutet är en statlig myndighet under Finansdepartementet och vår verksamhet finansieras till största delen med statsanslag. I likhet med andra myndigheter har Konjunkturinstitutet en självständig ställning och svarar själv för de bedömningar som redovisas.

Dnr. 13-49-12

Förord

Konjunkturinstitutet har i uppdrag av regeringen att under 2012 genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Hållbarhetsbedömningen ska omfatta den så kallade S2-indikatorn.

Lena Sellgren har varit projektledare. Valter Hultén, Helena Knutsson och Kristian Nilsson har deltagit i projektet.

Stockholm den 4 december 2012

Mats Dillén
Generaldirektör

Innehåll

1. Inledning 7
2. Långsiktigt hållbara offentliga finanser och S2-indikatorn 9
3. Makroekonomiskt scenario 11
4. Offentliga finanser i makroscenariot 20
5. Slutsatser 27
Appendix 1 Makroekonomisk långsiktsmodell - KAVEL 29
Appendix 2 Modell för beräkning av offentliga finanser 33

1. Inledning

Enligt regleringsbrevet för 2012 ska Konjunkturinstitutet under 2012 genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Hållbarhetsbedömningen ska omfatta den så kallade S2-indikatorn.

Konjunkturinstitutet har vidareutvecklat och fördjupat analysen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna jämfört med den som redovisades i specialstudien ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”.[1] En makroekonomisk modell med kedjeindex för framskrivningar har utvecklats. Vidare har beräkningsmodellen för de offentliga finanserna vidareutvecklats genom att inkludera samtliga sektorer i ekonomin. Dessutom länkas sparbalanserna i varje sektor ihop med respektive sektors förmögenhetsutveckling. Analysen av kapitalbildningen i offentlig sektor har fördjupats och realkapitalstocken har delats upp i anläggningstillgångar och övriga tillgångar (maskiner, byggnader med mera).

Rapporten är uppdelad i 5 avsnitt. Inledningsvis i avsnitt 2 definieras långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna och S2-indikatorn. I avsnitt 3 redovisas Konjunkturinstitutets makroekonomiska scenario som ligger till grund för bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och beräkningen av S2-indikatorn. Det makroekonomiska scenariot utgår från att standarden i offentligt tillhandahållna tjänster är oförändrad över tiden. I avsnitt 4 redovisas utvecklingen av de offentliga finanserna i makroscenariot samt två alternativa scenarier med starkare offentlig konsumtion. I detta avsnitt redovisas även beräkningen av S2-indikatorn och avslutningsvis redovisas slutsatser av analysen i avsnitt 5.

[1] Se ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatikatorn”, Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012. Publikationen finns tillgänglig på www.konj.se.

2. Långsiktigt hållbara offentliga finanser och S2-indikatorn

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av vad som avses med hållbara offentliga finanser och definitionen av den så kallade S2-indikatorn. En mer genomgående beskrivning ges i Konjunkturinstitutets specialstudie ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”.[2]

LÅNGSIKTIGT HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

Utgångspunkten vid en analys av de offentliga finansernas hållbarhet är den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion. Denna är uppfylld om nuvärdet av alla framtida primära finansiella sparanden i offentlig sektor, det vill säga det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och kapitalutgifter, är minst lika stort som offentlig sektors nuvarande nettoskuld.[3] Beräkningarna i denna rapport utgår från att de offentliga finanserna är hållbara om den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion är precis uppfylld. Detta innebär att nuvärdet av alla framtida primära finansiella sparandet precis motsvarar nettoskulden i utgångsläget, vilket garanterar det att nettoskulden som andel av BNP stabiliseras på lång sikt.[4] Om värdet på S2-indikatorn visar att det primära finansiella sparandet varaktigt måste förstärkas innebär det att de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara i utgångsläget.

S2-INDIKATORN

S2-indikatorn är ett mått som används för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Indikatorn har tagits fram av Europeiska kommissionen och redovisas återkommande för samtliga EU-länder.[5] Dessutom redovisar regeringen sedan några år tillbaka beräkningar för Sverige.[6]
S2-indikatorn beräknas med utgångspunkt från den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion med oändligheten som tidshorisont. Men i praktiken görs beräkningen av inkomster och utgifter på en begränsad tidshorisont, till exempel till 2060. Där-

---

[2] Se ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”, Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012.

[3] En formell härledning redovisas i ”Förstudie: : Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatikatorn”, Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012.

[4] Denna restriktion bestämmer emellertid inte vilken nivå nettoskulden som andel av BNP hamnar på. Detta beror på den långsiktiga BNP-tillväxen, räntan och inflationen. Se även ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatikatorn”, Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012.

[5] Se European Commssion ”Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009”, chapter 3, part 3.2.

[6] Regeringen redovisar beräkningarna av S2-indikatorn i de ekonomiska vårpropositionerna.

efter antas konstant primärsaldo lika med slutårets primärsaldo. Det beräknade värdet på S2-indikatorn anger hur stor permanent förstärkning av det primära finansiella sparandet i offentlig sektor som andel av BNP som krävs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara precis uppfylld.

Ett positivt S2-värde indikerar att det framtida primära sparandet som andel av BNP måste förstärkas varaktigt i motsvarande grad för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld och för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. I praktiken innebär det att det krävs skattehöjningar och/eller utgiftsminskningar. Ett negativt S2-värde indikerar att det primära sparandet medger varaktiga framtida utgiftsökningar och/eller skattesänkningar inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Konjunkturinstitutet anser att uppfyllandet av den intertemporala budgetrestriktionen är ett svagt kriterium för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Den intertemporala budgetrestriktionen begränsar den offentliga nettoskulden på lång sikt, men den är inte förknippad med någon restriktion för hur skulden utvecklas i ett kortare perspektiv och inte heller den långsiktiga nivån på skulden. En bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet bör även beakta exempelvis utvecklingen av de offentliga finanserna över tiden. Om det offentliga finansiella sparandet blir kraftigt negativt och om den offentliga skulden samtidigt växer snabbt kan det vara en rimlig tolkning att detta inte är en hållbar utveckling av de offentliga finanserna, även om S2-indikatorn skulle indikera långsiktig hållbarhet.[7]

[7] Se även ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn” , specialstudie, Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012.

3. Makroekonomiskt scenario

I detta avsnitt beskrivs det makroekonomiska scenario som ligger till grund för beräkningarna av S2-indikatorn.

Det är viktigt att makroscenariot ger en realistisk bild av den ekonomiska utvecklingen. Den viktigaste faktorn för de offentliga finanserna är förhållandet mellan arbetade timmar och den totala befolkningen. Men de offentliga inkomsterna påverkas även i hög grad av hur sammansättningen av efterfrågan utvecklas. För Sveriges del innebär en stigande andel unga och gamla personer att den i utgångsläget mycket stora nettoexporten faller tillbaka som andel av BNP, samtidigt som den totala konsumtionen stiger relativt snabbt. Därmed kommer även de indirekta skatteintäkterna att stiga relativt snabbt, vilket allt annat lika stärker de offentliga finanserna. Men samtidigt innebär den demografiska utvecklingen att försörjningsbördan stiger, vilket allt annat lika driver på de offentliga utgifterna och minska skatteinkomsterna per capita.

Åren 2012–2020 ges den ekonomiska utvecklingen av Konjunkturinstitutets prognos som beskrevs i *Konjunkturläget* Augusti 2012. Ekonomin befinner sig i utgångsläget i en lågkonjunktur, men återhämtar sig successivt. Från och med 2016 befinner sig ekonomin i stora drag i konjunkturell balans. BNP stiger då i takt med potentiell BNP.

OFÖRÄNDRAD STANDARD I OFFENTLIGA TJÄNSTER

Det makroekonomiska scenariot utgår ifrån ett antagande om oförändrad standard i offentligt tillhandahållna tjänster från och med år 2014. För år 2013 tillåts den av Konjunkturinstitutet i *Konjunkturläget* Augusti 2012 prognostiserade finanspolitiken för år 2013 påverka den ekonomiska utvecklingen. I denna rapport prognostiserades också tillkommande ofinansierade åtgärder för åren 2014–2016 (i form av transfereringar till hushållen och skattesänkningar). Dessa åtgärder bortses dock ifrån i det här presenterade scenariot och i beräkningarna av de offentliga finanserna och S2-indikatorn.

Standarden i de offentliga tjänsterna hålls konstant över tiden genom diskretionära beslut. Antagandet om oförändrad standard tolkas som att ambitionsnivån inom bland annat vård, skola och omsorg är oförändrad. Detta innebär att personaltätheten i de offentligt tillhandahållna tjänsterna hålls oförändrad, samtidigt som produktiviteten antas vara konstant vid produktionen av de offentligt tillhandahållna tjänsterna. Stigande kvalitet i kapitalvaror och insatsvaror motverkas implicit genom minskande *fysiska* enheter av kapital och insatsvaror så att volymerna i kvalitetsjusterade termer är konstanta. Sammantaget är detta en restriktiv tolkning av vad som är oförändrad standard i de offentligt till-

handahållna tjänsterna. Antaganden som rör de offentliga finanserna diskuteras mera ingående i avsnitt 4.

DEMOGRAFIN AVGÖRANDE DRIVKRAFT

Olika arbetsmarknadsrelaterade variabler såsom sysselsättningsgrad, medelarbetstid med mera, antas i ett långsiktigt perspektiv vara konstanta inom olika grupper av arbetskraften. Antalet arbetade timmar per capita påverkas därmed bara av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av ålder, kön och ursprung. Under åren fram till och med 2016 påverkas dock utvecklingen på arbetsmarknaden också av återhämtningen i ekonomin. Dessutom tillåts kvardröjande utbudshöjande effekter av hittills genomförda och beslutade åtgärder, till exempel jobbskatteavdragen, påverka utvecklingen på arbetsmarknaden fram till och med år 2020.

Antagandena om oförändrad standard och oförändrade implicita skattesatser samt oförändrat beteende på arbetsmarknaden innebär att det makroekonomiska scenariot inte nödvändigtvis beskriver den mest sannolika utvecklingen. Antagandena gör dock det makroekonomiska scenariot transparant och det blir tydligt vad som är utgångspunkten för hållbarhetsanalysen av de offentliga finanserna. Det innebär samtidigt att den demografiska utvecklingen som den beskrivs i Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognoser är den viktigaste drivkraften i scenariot.

Antagandena innebär att de offentliga finanserna tillåts utvecklas i vilken riktning som helst. Scenariot kan med andra ord innebära att de offentliga finanserna kommer att uppvisa orimligt stora underskott eller överskott. Därför antas att så kallad *Ricardiansk ekvivalens* råder. Den privata sektorn internaliserar då fullt ut de offentliga finanserna i sina egna beslut. Det innebär att om till exempel den offentliga konsumtionen hålls tillbaka så att de offentliga finanserna uppvisar stora överskott, så kommer hushållen att minska sitt sparande och öka sin konsumtion i motsvarande grad. Den totala konsumtionen förutsätts alltså inte påverkas av hur de offentliga finanserna utvecklas och därmed inte heller sammansättningen av produktionen (BNP).

TIDSHORISONT

Statistiska centralbyråns (SCB) senaste officiella befolkningsprognos sträcker sig fram till och med år 2110.[8] Bortom år 2060 är dock SCB:s framskrivningar baserade på flera förenklande antaganden. I likhet med EU-kommissionen väljer därför Konjunk-

[8] Se Statistiska centralbyråns hemsida www.scb.se.

turinstitutet år 2060 som slutår för det makroekonomiska scenariot och för S2-beräkningarna.[9]

DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN

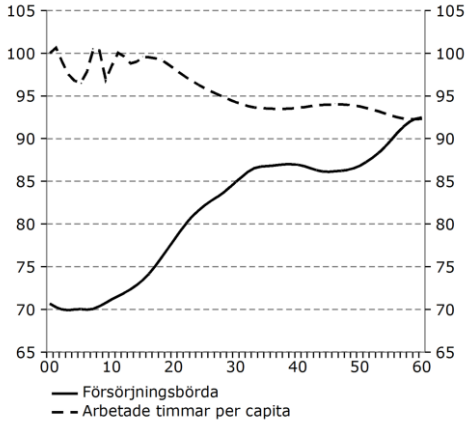
Det makroekonomiska scenariot baseras på den demografiska utvecklingen enligt SCB:s senaste befolkningsprognos. Befolkningsutvecklingen har en avgörande betydelse för den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Ju lägre andel personer som är i arbetsför ålder, desto lägre tenderar antalet arbetade timmar per capita att bli. Därmed blir även BNP och offentliga inkomster per capita lägre. Och ju större andel personer som inte är i arbetsför ålder, desto högre tenderar de offentliga utgifterna per capita att bli, eftersom äldre och yngre kostar jämförelsevis mycket i form av transfereringar, vård, skola och omsorg.

I diagram 1 visas hur den så kallade försörjningsbördan utvecklas fram till och med år 2060. Försörjningsbördan definieras som kvoten mellan antalet personer som inte är i arbetsför ålder och antalet personer som är i arbetsför ålder. Med arbetsför ålder avses vid beräkningar av försörjningsbördan 20–64 år. En stigande försörjningsbörda avspeglar alltså att de som är i arbetsför ålder har fler att försörja utanför arbetskraften. Som framgår av diagram 1 stiger försörjningsbördan snabbt till mitten av 2030-talet varefter den är någorlunda stabil i 15 år. Från mitten av seklet stiger försörjningsbördan åter något till och med 2060.

Den demografiska utvecklingen kommer också att påverka sammansättningen i den privata sektorns efterfrågan. Den snabbt stigande försörjningsbördan fram till mitten av 2030-talet talar till exempel för att det svenska sparandet mot omvärlden faller tillbaka och att den totala konsumtionen stiger som andel av BNP.

Diagram 1 Försörjningsbörda och arbetade timmar per capita

Andel, procent respektive index 2000=100



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

UTVECKLINGEN PÅ ARBETSMARKNADEN

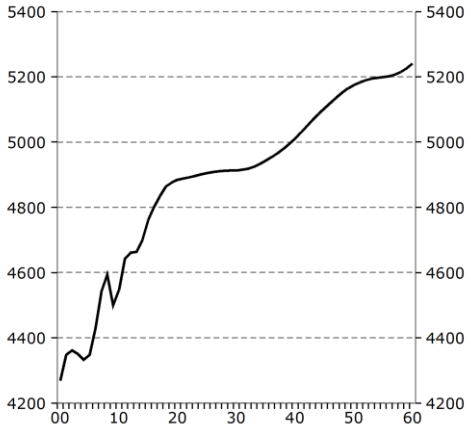
I det makroekonomiska scenariot bestäms arbetsmarknadsutvecklingen bortom år 2020 helt och hållet av den demografiska utvecklingen. Framskrivningarna beräknas med hjälp av Konjunkturinstitutets modell för långsiktiga framskrivningar på arbetsmarknaden (KAMEL).[10] Framskrivningarna avser personer i åldern 15−74 år, det vill säga definitionen av arbetsför ålder är här något bredare än vid beräkningar av försörjningsbördan.[11] I modellen påverkas arbetsmarknadsvariablerna av förändringar i

[9] Det makroekonomiska scenariot beräknas bortom år 2020 med hjälp av Konjunkturinstitutets modell KAVEL. Modellen beskrivs översiktligt i appendix 1.

[10] Modellen KAMEL beskrivs kortfattat i appendix 2 i ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”, Specialstudier, Nr 29, Konjunkturinstitutet, 2012.

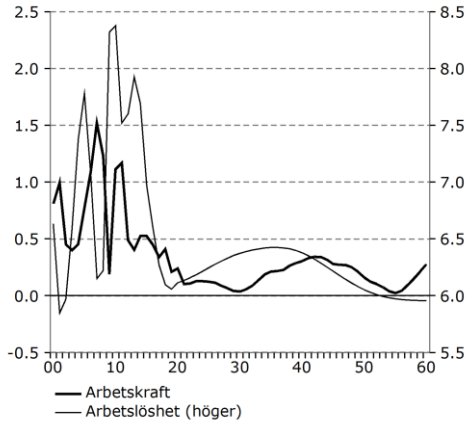
[11] Personer i åldrarna 15–19 år samt 65–74 år deltar bara i mycket liten grad i arbetskraften, vilket beaktas i KAMEL. I det översiktliga måttet försörjningsbörda är det därför rimligast att exkludera dessa grupper från den arbetsföra befolkningen.

Diagram 2 Sysselsatta
Tusental



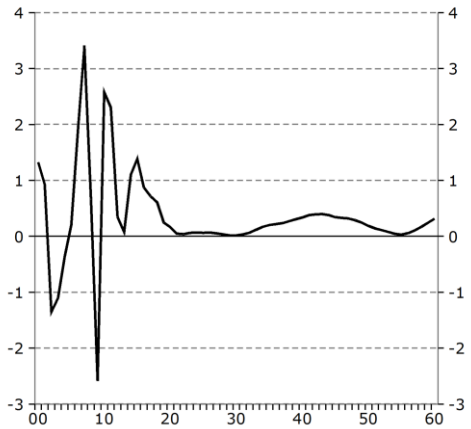
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 3 Arbetskraft och arbetslöshet, 15–74 år
Årlig procentuell förändring respektive andel av arbetskraft, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 4 Arbetade timmar
Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och ursprung. Olika grupper av befolkningen skiljer sig åt i olika avseenden som till exempel hur stor andel som ingår i arbetskraften, hur stor andel som är sysselsatta och medelarbetstid för sysselsatta. De demografiska framskrivningarna av arbetsmarknadsvariablerna utgår ifrån att sysselsättning, medelarbetstid, med mera, för olika grupper av befolkningen är konstant över tiden.

Under åren fram till och med 2016 innebär den ekonomiska återhämtningen att sysselsättningen, och i viss mån arbetskraften, växer snabbare än vad som är demografiskt motiverat (se diagram 2). Från och med år 2017 är arbetslösheten i paritet med den så kallade jämviktsarbetslösheten (se diagram 3). Detta innebär att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är konjunkturellt balanserat. Men också under åren 2017−2020 stiger sysselsättningen något snabbare än vad som motiveras av den demografiska utvecklingen i sig. Det förklaras av kvardröjande effekter av redan genomförda och beslutade åtgärder, såsom jobbskatteavdragen. Bortom år 2020 drivs utvecklingen på arbetsmarknaden helt och hållet av den demografiska utvecklingen.

Arbetskraften ökar svagt under åren fram till 2060 (se diagram 3). År 2020 är ekonomin i konjunkturell balans och de tidigare genomförda arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har nått full effekt. Bortom år 2020 förklaras därmed variationerna i arbetslösheten enbart av variationer i arbetskraftens sammansättning. Arbetslösheten varierar något över tiden och är något lägre 2060 än 2020.

Åren 2013−2020 driver återhämtningen i ekonomin och tidigare genomförda arbetsmarknadspolitiska åtgärder på antalet arbetade timmar som då ökar med sammantaget 5,2 procent. Därefter fortsätter antalet arbetade timmar att öka med i genomsnitt 0,2 procent per år till och med 2060 som en följd av den demografiska utvecklingen (se diagram 4). Men eftersom befolkningen växer snabbare, faller antalet arbetade timmar per capita med i genomsnitt 0,2 procent per år från 2020 till 2060 (se diagram 1).

Den demografiskt betingade framskrivningen av arbetsmarknaden beskriver inte nödvändigtvis i alla delar den mest sannolika utvecklingen. Bland annat stiger den genomsnittliga livslängden över tiden och det är därför tänkbart att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs, det vill säga att den faktiska pensionsåldern stiger. Utformningen av pensionssystemet och skattesystemet och en sannolikt successivt allt friskare befolkning i gruppen 65−74 år talar för en sådan utveckling. Det finns därmed argument för att en renodlad demografisk framskrivning kan underskatta sysselsättning och antalet arbetade timmar. Mot detta ska dock ställas att stigande reallöner ökar det ekonomiska utrymmet att öka uttaget av fritid genom att arbeta färre timmar

per år. Sammantaget framstår det därför som en rimlig bedömning att de arbetade timmarna kommer att utvecklas ungefär som i det analyserade scenariot, men osäkerheten är naturligtvis mycket stor.

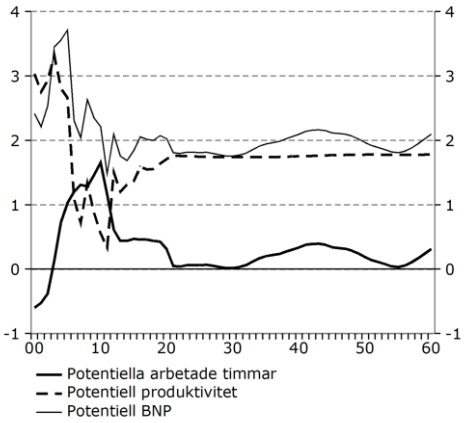
PRODUKTIVITET

Under återhämtningen 2013−2016 ökar produktiviteten i ekonomin som helhet med i genomsnitt 1,6 procent per år. De närmaste åren därefter fram till och med 2020 ökar produktiviteten marginellt svagare med i genomsnitt 1,5 procent per år. Under dessa år hålls produktivitetstillväxten fortfarande tillbaka något av kvardröjande effekter av den globala skuldkrisen.

Konjunkturinstitutets bedömning av den långsiktiga, eller potentiella, produktivitetstillväxten tar sin utgångspunkt i den historiska utvecklingen 1980–2011.[12] Under denna period ökade produktiviteten i ekonomin som helhet med i genomsnitt drygt 1,7 procent per år. I framskrivningarna tillåts demografiskt betingade variationer i efterfrågans, och därmed produktionens, sammansättning påverka produktivitetsutvecklingen som därmed varierar något över tiden. I genomsnitt under perioden 2020–2060 stiger produktiviteten i ekonomin som helhet med knappt 1,8 procent per år (se diagram 5).

Diagram 5 Potentiella variabler: arbetade timmar, produktivitet och BNP

Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

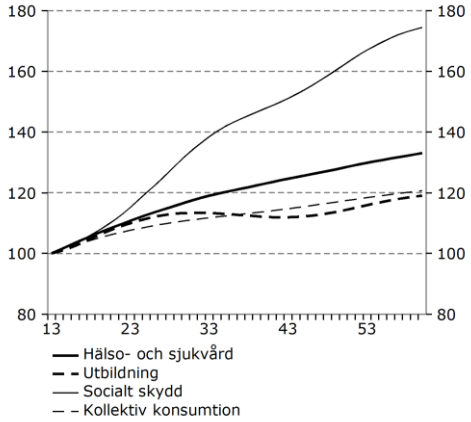
BNP-TILLVÄXT

Under återhämtningen till och med år 2016 stiger BNP relativt snabbt och det BNP-gap som finns inledningsvis minskar. Från och med år 2016 är BNP-gapet i stort sett slutet.[13] BNP-tillväxten bestäms därefter av hur snabbt potentiell BNP stiger (diagram 5). Eftersom antalet arbetade timmar endast ökar svagt, stiger BNP bara något snabbare än produktiviteten i ekonomin som helhet. I genomsnitt ökar BNP med ca 1,9 procent per år 2016–2060. Samtidigt stiger BNP-deflatorn med i genomsnitt ca 1,9 procent per år. Sammantaget innebär detta att BNP i lö-

[12] Den historiska produktivitetstillväxten i olika branscher i näringslivet och offentlig sektor används tillsammans med input/outputberäkningar för att beräkna den genomsnittliga produktivitetstillväxten i produktionen som försörjer ekonomins olika efterfrågekomponenter. Produktionen av de offentligt tillhandahållna tjänsterna antas vara förknippad med konstant produktivitet.

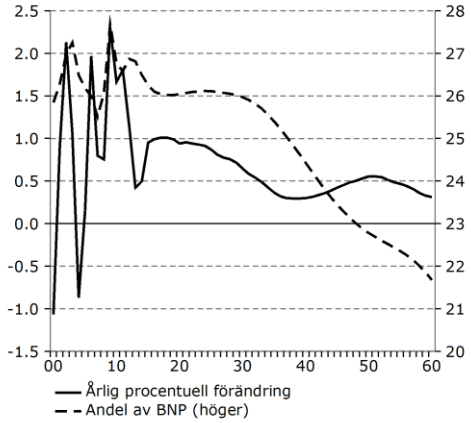
[13] Konjunkturinstitutet antar vanligtvis i sina prognoser att BNP-gapet i genomsnitt är negativt sett över en konjunkturcykel. Det beror bland annat på reala trögheter i ekonomin och att den så kallade Philipskurvan antas vara icke-linjär. Detta innebär att löner och inflation påverkas i högre grad av en högkonjunktur än av en lågkonjunktur av motsvarande storleksordning. Riksbanken agerar därför relativt sett kraftfullare för att återställa konjunkturell balans i en högkonjunktur än i en lågkonjunktur. Lågkonjunkturerna tenderar därför att bli mera utdragna och BNP-gapet blir därmed i genomsnitt mindre än noll. I avsaknad av störningar som försätter ekonomin ur konjunkturell balans kommer Riksbanken inte att behöva agera för att stabilisera ekonomin. Icke-linjäriteten i Philipskurvan påverkar då inte BNP-gapets genomsnittliga värde. Det här presenterade scenariot baseras på att ekonomin inte drabbas av några störningar i framtiden. BNP-gapet är därför noll hela perioden 2016–2060, det vill säga när effekterna av tidigare störningar har verkat ut. Det innebär att sysselsättning och BNP i genomsnitt sannolikt överskattas något. Det offentliga finansiella sparandet överskattas då också något. Närmare analyser av hur stor denna överskattning kan vara lämnas till framtida studier.

Diagram 6 Demografisk framskrivning av offentlig konsumtion
Index 2013=100



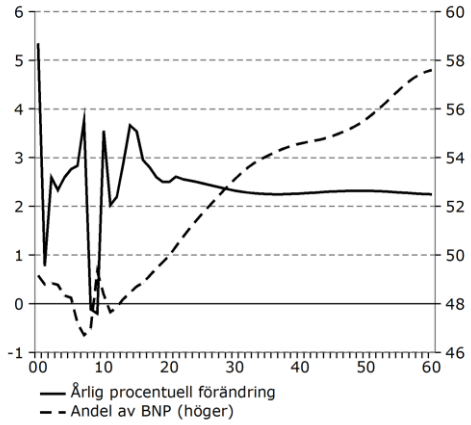
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 7 Offentlig konsumtion
Årlig procentuell förändring respektive andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 8 Hushållens konsumtion
Årlig procentuell förändring respektive andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

pande pris i genomsnitt stiger med 3,9 procent per år 2016–2060.[14]

OFFENTLIG KONSUMTION

Framskrivningarna av den offentliga konsumtionen spelar en mycket stor roll för hur de offentliga finanserna utvecklas, och därmed för S2-kalkylerna. Framskrivningarna baseras på antagandet om att standarden i de offentliga tjänsterna hålls konstant på 2013 års nivå. Det innebär att mängden offentliga tjänster som tillhandahålls per person inom olika åldersgrupper hålls konstant över tiden. Detta kan tolkas som att ambitionsnivån inom de offentliga tjänsterna hålls konstant trots stigande BNP per capita.

I diagram 6 visas den demografiskt betingade utvecklingen av individuell offentlig konsumtion uppdelad på tre olika ändamål. Där visas också den demografiskt betingade konsumtionen av tjänster av mer kollektiv karaktär såsom försvar och rättsväsende. Denna konsumtion följer befolkningsutvecklingen i stort. Den offentliga konsumtionen drivs av stigande utgifter för social skydd (främst äldreomsorg) och hälso- och sjukvård. Detta återspeglar att genomsnittsåldern i befolkningen stiger och därmed behovet av vård och omsorg. Den demografiskt betingade utbildningsvolymen stiger betydligt långsammare, liksom den kollektiva konsumtionen.

Från omkring 2015 till 2020 stiger den offentliga konsumtionen med ca 1 procent per år (se diagram 7). Därefter börjar ökningstakten falla tillbaka när försörjningsbördan inte längre driver på utvecklingen lika mycket. Från och med mitten av 2030-talet pendlar den offentliga konsumtionstillväxten mellan 0,3–0,5 procent per år.

Deflatorn för offentlig konsumtion stiger med i genomsnitt 2,9 procent per år efter det att ekonomin nått konjunkturell balans 2016 (se avsnittet om deflatorer nedan). Sammantaget innebär detta att den offentliga konsumtionen i löpande pris stiger ungefär lika snabbt som BNP fram till mitten av 2030-talet. Den offentliga konsumtionen ligger därmed ungefär still som andel av BNP i löpande pris fram till i början av 2030-talet (se diagram 7). Åren därefter faller andelen tillbaka markant när den offentliga konsumtionen i volymtermer växer långsammare. Den minskande andelen offentlig konsumtion innebär att andelen av BNP som förbrukas av den privata sektorn eller sparas i omvärlden kommer att stiga i motsvarande grad.

[14] I det här presenterade scenariot beräknas BNP-tillväxten med fast basår fram till och med 2020. För perioden 2021–2060 beräknas BNP-tillväxten med kedjeindexeringsmetoden som används i nationalräkenskaperna vid utfallsberäkningar inom ramen för Konjunkturinstitutets modell för långsiktiga makroekonomiska analyser (KAVEL), se appendix 1.

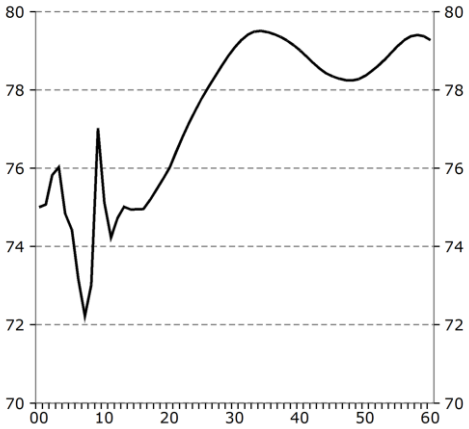
HUSHÅLLENS KONSUMTION

Hushållens konsumtion stiger successivt som andel av BNP fram till år 2060 (se diagram 8). År 2013 är konsumtionsandelen 48 procent och 2060 uppgår den till 58 procent.

Den stora uppgången i hushållens konsumtionsandel är delvis en konsekvens av att andelen offentlig konsumtion faller tillbaka. Men den är också en konsekvens av den demografiska utvecklingen med en minskande andel av befolkningen i arbetsför ålder. När konjunkturläget normaliserats antas hushållens konsumtion *per capita* öka i en jämn takt. Bortom år 2020 ökar hushållens konsumtion *per capita* med 2,0 procent per år. Men andelen personer i arbetsför ålder varierar över tiden och BNP *per capita* utvecklas därför inte i jämn takt. Detta medför i sig att hushållens konsumtion förändras som andel av BNP.

Den totala konsumtionen, det vill säga hushållens konsumtion och den offentliga konsumtionen tillsammans, stiger från 75 procent som andel av BNP år 2013 till 79 procent som andel av BNP i början av 2030-talet (se diagram 9). Därefter pendlar den totala konsumtionsandelen kring denna nivå.

Diagram 9 Total konsumtion
Andel av BNP, löpande pris, procent

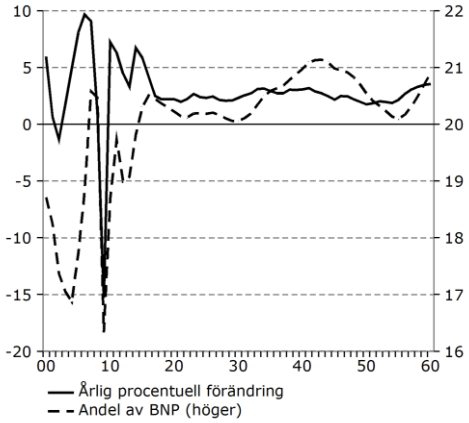


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

INVESTERINGAR

De fasta bruttoinvesteringarna ökar relativt snabbt de närmaste åren när ekonomin återhämtar sig. Detta är ett normalt mönster i konjunkturuppgångar då investeringarna vanligen varierar rejält över konjunkturcykeln. Investeringarna stiger till något över 20 procent som andel av BNP år 2016 när ekonomin når konjunkturell balans (se diagram 10). Därefter pendlar investeringsandelen kring 20 – 21 procent som andel av BNP i takt med behovet av att bygga upp mängden produktivt kapital när arbetskraften växer och produktiviteten stiger.[15]

Diagram 10 Investeringar
Årlig procentuell förändring respektive andel av BNP, löpande pris, procent

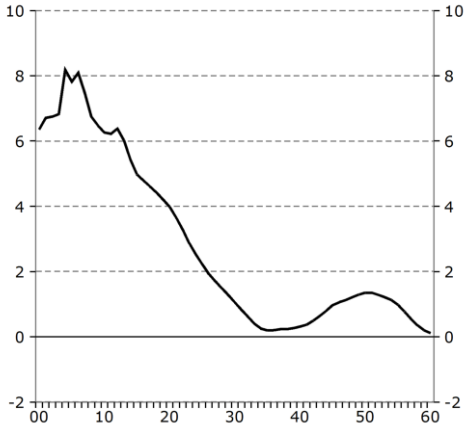


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

NETTOEXPORT OCH NETTOSTÄLLNING MOT OMVÄRLDEN

Nettoexporten har uppvisat stora överskott som andel av BNP i löpande pris de senaste decennierna (se diagram 11). Sverige har därmed haft ett stort nettosparande gentemot omvärlden. Det finns flera möjliga förklaringar till varför Sverige har nettosparat så pass mycket mot omvärlden. Krisen på 1990-talet medförde stora konsolideringsbehov i såväl den offentliga som den privata sektorn. Utöver det har införandet av överskottsmålet för de offentliga finanserna år 2000 sannolikt drivit på nettosparandet mot omvärlden, liksom reformeringen av pensionssystemet. Överskottsmålet har motiverats med behovet av att bygga upp en buffert för att möta den stigande försörjningsbördan framöver. Men också i stora delar av omvärlden kommer försörjnings-

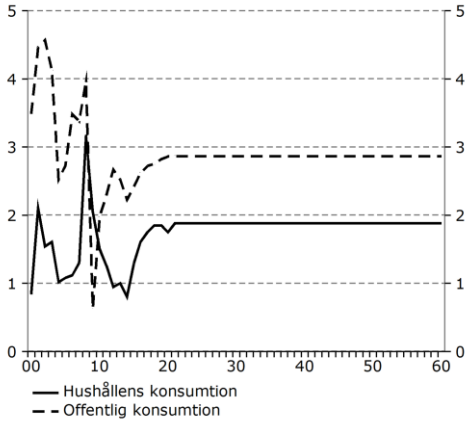
Diagram 11 Nettoexport
Andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

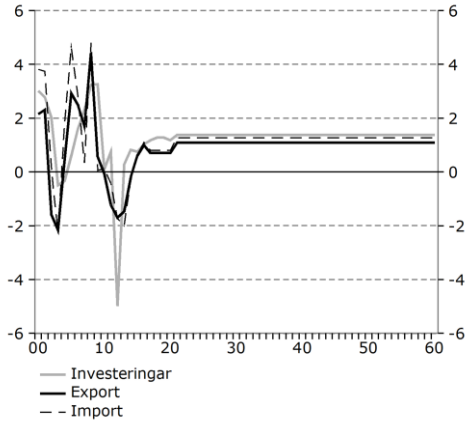
[15] Den teknologiska utvecklingen antas vara av arbetsbesparande karaktär och mängden produktivit kapital antas på lång sikt vara konstant som andel av BNP i löpande pris.

Diagram 12 Deflatorer försörjningsbalansen
Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 13 Deflatorer försörjningsbalansen
Årlig procentuell förändring



Anm. Investeringsdeflatorn avser investeringar inklusive lager.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

bördan att stiga. I många OECD-länder innebär den demografiska utvecklingen än större påfrestningar än i Sverige. Exempelvis kommer äldrekvoten, det vill säga andelen av befolkningen som är 65 år eller äldre, att stiga snabbare i flertalet OECD-länder än i Sverige fram till och med 2050.[16] En del av dessa länder har dessutom ett besvärligt utgångsläge, med underskott i både de offentliga finanserna och i bytesbalansen samt en hög nettoskuld. Sammantaget är det därför troligt att de globala sparandeobalanserna kommer att minska de kommande decennierna.

Tillsammans med den stigande försörjningsbördan i Sverige talar detta för att de svenska överskotten i nettoexporten fortsätter att falla tillbaka, såsom skett sedan mitten på förra decenniet (se diagram 11). I framskrivningarna fortsätter därför nettoexporten att falla tillbaka från 6 procent som andel av BNP år 2013 till nära noll i början av 2030-talet. Därefter pendlar nettoexporten inom intervallet 0–2 procent som andel av BNP.

INFLATION, DEFLATORER OCH TIMLÖN

De närmaste åren innebär lågkonjunkturen att inflationen ligger något under Riksbankens mål på 2 procent. I takt med att konjunkturen stärks stiger den underliggande inflationen samtidigt som Riksbanken höjer räntan. Stigande räntor bidrar till att inflationen i termer av KPI tillfälligt blir något högre än 2 procent åren 2015–2019. Först därefter stabiliseras inflationen på 2 procent. Riksbanken har då också normaliserat penningpolitiken och reporäntan ligger still på 4 procent därefter.

Från och med år 2020 ligger inflationen i termer av KPI stabilt kring 2 procent. Priset på olika produkter ökar dock olika snabbt. Eftersom olika komponenter i försörjningsbalansen har olika produktsammansättning stiger deflatorerna olika snabbt (se diagram 1 och diagram 13). Konjunkturinstitutets bedömning av hur deflatorerna utvecklas när ekonomin är i konjunkturell balans baseras på beräkningar i Konjunkturinstitutets modell för strukturella priser och arbetskostnader.[17]

Från år 2020 och framåt ökar deflatorn för hushållens konsumtion med närmre 1,9 procent per år. Skälet till att deflatorn stiger långsammare än KPI är att KPI innehåller en del poster som inte avspeglar produktion i näringslivet (eller import) och därför inte ingår i deflatorn. Den mest betydelsefulla posten är den så kallade egnahemsposten som avser att mäta det implicita priset på att bo i egnahem. Denna post stiger vanligen betydligt

[16] Se Flodén, M., ”Vilken roll bör ECB ha i hanteringen av den europeiska skuldkrisen?”, Sieps Europolitisk analys 2011:11epa, 2011.

[17] Modellen beskrivs i Markowski, A., K. Nilsson, och M. Widén, ”Strukturell utveckling av arbetskostnad och priser i den svenska ekonomin”, Konjunkturinstitutet, Working Paper No 106, 2011.

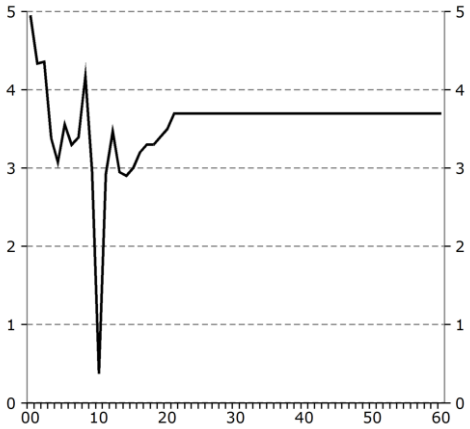
snabbare än KPI, vilket bidrar till att deflatorn för hushållens konsumtion stiger långsammare än KPI.

Förädlingsvärdet i de varor och tjänster som konsumeras av hushållen skapas till jämförelsevis stor del i branscher där produktivitetstillväxten är relativt låg. Produktpriset och förädlingsvärdepriset stiger därför relativt snabbt i dessa branscher. Investeringsvaror produceras i högre grad i branscher med hög produktivitetstillväxt och priset på investeringsvaror stiger därför relativt långsamt. Detta innebär att investeringsdeflatorn stiger långsammare än konsumtionsdeflatorn i framskrivningarna. Av motsvarande skäl stiger också export- och importdeflatorn långsammare än deflatorn för hushållens konsumtion. De närmaste åren påverkas dessa båda deflatorer även av att kronan bedöms förstärkas något i samband med att nettoexporten faller tillbaka som andel av BNP. Till följd av skillnader i sammansättning mellan vad som exporteras och importeras bedöms exportdeflatorn utvecklas något svagare än importdeflatorn. Detta innebär att bytesförhållandet faller trendmässigt över tiden.

Under återhämtningsfasen 2013–2016 stiger timlönen med i genomsnitt 3,0 procent per år (se diagram 14). Därefter stiger timlönen gradvis snabbare och åren bortom 2020 stiger timlönen med 3,7 procent per år. Detta är lika snabbt som produktiviteten på BNP-nivå ökar i löpande pris och lönesummans andel av BNP är därmed konstant över tiden.

Löneökningarna får ett stort genomslag på deflatorn för offentlig konsumtion eftersom produktiviteten antas vara konstant vid produktionen av de offentligt tillhandahållna tjänsterna. Men eftersom priset på insatsförbrukning och kapitalvaror ökar långsammare än timlönen, stiger deflatorn för offentlig konsumtion inte fullt lika snabbt som timlönen. Bortom år 2020 bedöms deflatorn för offentlig konsumtion stiga med 2,9 procent per år. Detta är något långsammare än utvecklingen under perioden 1995–2011, då deflatorn för offentlig konsumtion steg med i genomsnitt 3,2 procent per år.

Diagram 14 Lön per timme
Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

4. Offentliga finanser i makroscenariot

ANTAGANDEN FÖR BERÄKNINGAR AV DE OFFENTLIGA FINANSERNA

I detta avsnitt redovisas beräkningarna av de offentliga finanserna baserat på det makroscenario som beskrivits i föregående avsnitt. Samtliga beräkningar görs i den modell för beräkning av offentliga finanser som beskrivs kortfattat i appendix 2. I det följande redovisas de antaganden som ligger till grund för beräkningarna.

I beräkningarna antas oförändrad standard i de offentliga tjänsterna. Vad som är att betrakta som oförändrad standard är inte givet. Här antas att den offentliga konsumtionen följer den demografiska utvecklingen som beskrivs i avsnitt 3.

De offentliga investeringarna följer framskrivningen av den offentliga realkapitalstocken som återspeglar oförändrad standard för person- och varutransporter samt oförändrat realkapital per arbetad timme i offentlig sektor (se appendix 2).

I beräkningarna antas att ersättningsgraden i samtliga transfereringssystem hålls konstant. Det görs genom att ersättningarna och transfereringarna, utöver den demografiskt betingade utvecklingen, skrivs fram med utvecklingen av timlönen i ekonomin.

För att undvika en successiv urholkning av transfereringssystemen i relation till lönerna krävs det diskretionära politiska beslut. Enligt gällande regelverk skrivs vissa ersättningar, som till exempel studiebidrag, endast upp med den allmänna prisutvecklingen (konsumentprisindex). Andra ersättningar är nominellt oförändrade i avsaknad av politiska beslut, till exempel barnbidragen. Enligt regelverket följer dock vissa ersättningar den allmänna inkomstutvecklingen i ekonomin. Två exempel är sjuk- och föräldraförsäkringen

För den offentliga sektorns inkomster antas oförändrade implicita skattesatser, det vill säga skatteinkomsternas andelar av respektive baser är konstanta. Skatteinkomsterna varierar därmed med skattebaserna. Detta implicerar till exempel att skiktgränserna för statlig inkomstskatt höjs i takt med inkomsterna.

Dessutom antas också att balanskravet i kommunsektorn uppfylls genom att eventuella över- eller underskott i sektorn justeras med hjälp av statsbidragen. Eftersom dessa justeringar utgör omfördelningar inom den offentliga sektorn påverkar de inte sparandet i den offentliga sektorn som helhet.

I beräkningarna antas att den genomsnittliga nominella räntan på räntebärande tillgångar är 5 procent efter 2020. Med en inflation på 2 procent innebär detta att den reala räntan är

3 procent. Antagandet är i linje med EU-kommissionens[18] och regeringens[19] antagande om den reala räntan i deras respektive S2-kalkyler. Icke-räntebärande finansiella tillgångar antas öka med 2 procent i värde per år och generera en direktavkastning på 3 procent. Därmed är den totala nominella avkastningen 5 procent på dessa tillgångar. Dessa antaganden är inte nödvändigtvis realistiska i alla avseenden. Exempelvis är det rimligt att avkastningen ska vara högre för riskfyllda tillgångar. Antaganden görs för att beräkningarna ska vara transparanta och undvika att fokus i analysen flyttas från mer centrala frågor till frågor kring skulddynamiken.

POSITIVT SPARANDE I OFFENTLIG SEKTOR

Beräkningen av S2-indikatorn baseras på det framtida primära finansiella sparandet i offentlig sektor. Till skillnad från det finansiella sparandet exkluderar det primära sparandet kapitalinkomster och kapitalutgifter. Till exempel ingår ränteutgifterna på statsskulden i det finansiella sparandet, men inte i det primära finansiella sparandet.

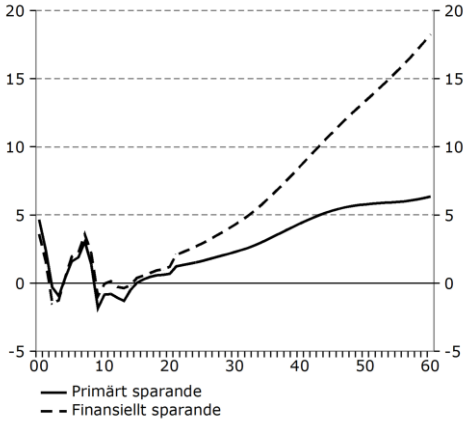
Det primära finansiella sparandet som andel av BNP är positivt under hela perioden fram till 2060 (se diagram 15). År 2016, när ekonomin har nått konjunkturell balans, ligger det primära sparandet på ca 0,3 procent som andel av BNP. Därefter stiger det, i varierande takt, fram till 2060 då det primära sparandet når drygt 6 procent av BNP.

Det finansiella sparandet i offentlig sektor utvecklas betydligt starkare under hela perioden och är 18 procent av BNP 2060. Orsaken är de stora sparandeöverskotten innebär att det byggs upp stora nettotillgångar och som genererar ett stort positivt räntenetto för staten.

Det primära sparandet i delsektorerna skiljer sig påtagligt åt (se diagram 16). Detta beror till stor del på de antaganden som görs i beräkningarna. I kommunsektorn sätts sparandet till noll genom att eventuella under eller överskott regleras med statsbidragen. Därmed är balanskravet uppfyllt under hela perioden. Sparandet i staten återspeglar därför de samlade effekterna av demografin på konsumtion, transfereringar och inkomster i statlig och kommunal sektor. Antagandet att sparandet i kommunsektorn är noll påverkar således inte sparandet i den offentliga sektorn som helhet.

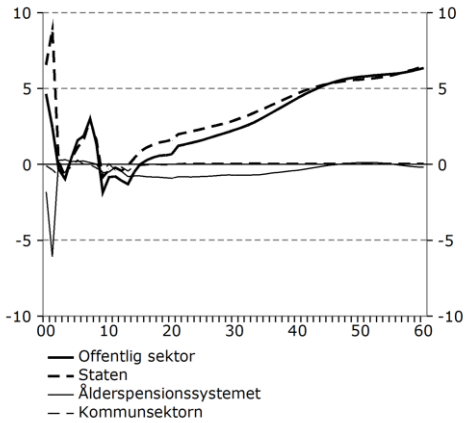
Sparandet i den offentliga sektorn som helhet understiger sparandet i staten fram till ungefär 2040. Det beror på att det primära sparandet i ålderspensionssystemet är negativt under denna period vilket återspeglar den ökade andelen pensionärer.

Diagram 15 Finansiellt sparande och primärt sparande i offentlig sektor
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 16 Primärt sparande i olika delar av offentlig sektor
Procent av BNP

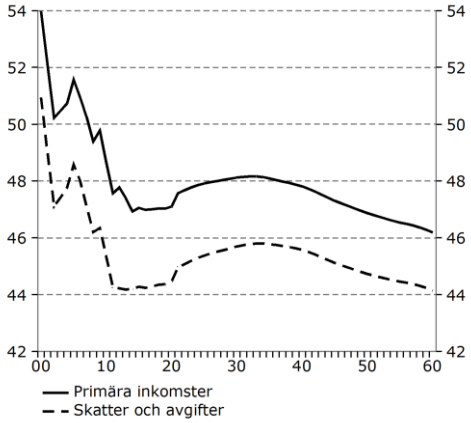


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

[18] Se European Commission "Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009", chapter 3, part 3.2.

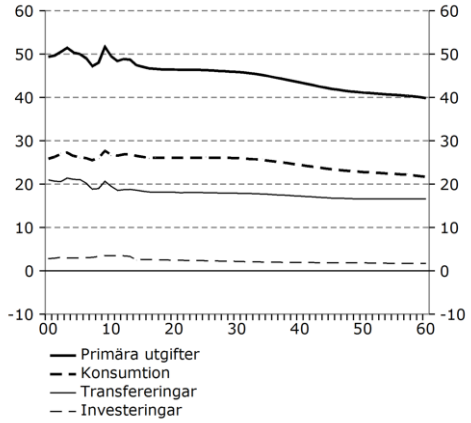
[19] Se regeringens ekonomisk vårproposition "Jobb och välfärd" (prop.2011/12:100).

Diagram 17 Primära inkomster i offentlig sektor
Procent av BNP



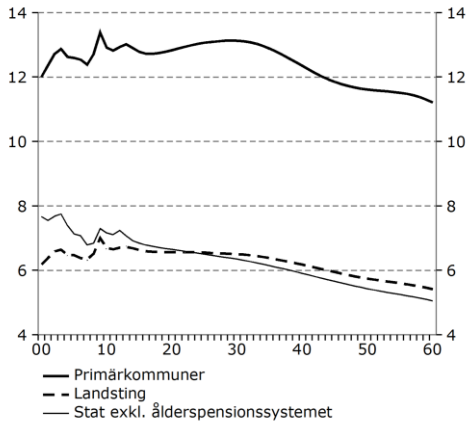
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 18 Primära utgifter i offentlig sektor
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 19 Utgifter för offentlig konsumtion
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Det primära underskottet i ålderspensionssystemet finansieras dock med kapitalavkastningen på pensionstillgångarna.

PRIMÄRA INKOMSTER

Den övervägande delen av den offentliga sektorns primära inkomster kommer från skatter och avgifter. År 2016 uppgår de till ca 47 procent av BNP. År 2030 har de stigit något till 48 procent för att därefter falla till 46 procent av BNP 2060 (se diagram 17). Uppgången i skatteinkomsterna fram till 2030 drivs framför allt av hushållens ökade konsumtion, ytterst till följd av minskande bytesbalansöverskott (se avsnitt 3).

Under hela perioden från 2020 fram till 2060 fortsätter hushållens konsumtion dessutom att öka som andel av BNP. Ökningen av hushållens konsumtion följer av fallande offentlig konsumtion som andel av BNP i kombination med antagandet om Ricardiansk ekvivalens (se avsnitt 3). Detta innebär emellertid att hushållens nettoskuld ökar markant till 2060. Som en konsekvens stiger kapitalskattereduktionerna och den offentliga sektorns nettoinkomster från hushållens kapitalskatter blir negativa, vilket förklarar att den offentliga sektorns skatteinkomster faller som andel av BNP.

PRIMÄRA UTGIFTER

De primära utgifterna består till största delen av offentlig konsumtion men även transfereringar utgör en stor del. Den offentliga sektorns investeringar står för en relativt liten del av utgifterna. Den offentliga sektorns primära utgifter minskar som andel av BNP, från ca 47 procent 2016 till ca 40 procent 2060 (se diagram 18). Att utgifterna faller som andel av BNP förklaras framför allt av den svaga utvecklingen av offentlig konsumtion.

Utgifterna för offentlig konsumtion ges av den demografiska utveckling samt den konsumtionsdeflator som beskrivs i makroavsnittet. Det ökade demografiskt betingade behovet av offentliga tjänster innebär att offentlig konsumtion ligger konstant som andel av BNP till ca 2030. Därefter faller de ner till 22 procent av BNP 2060 (se diagram 18).

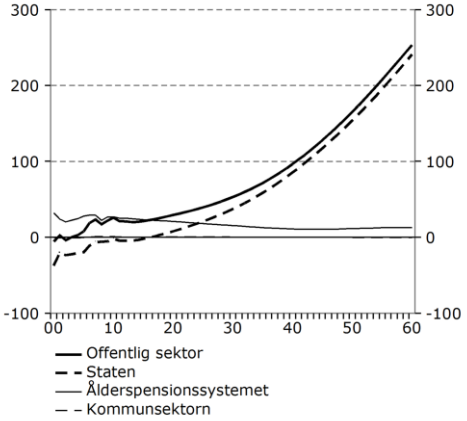
Den demografiska utvecklingen innebär störst tryck på den kommunala konsumtionen, som stiger som andel av BNP till ca 2030 (se diagram 19). Konsumtionen i landstingen ligger däremot stilla som andel av BNP under samma period. Konsumtionen i staten, som till största delen utgörs av kollektiv konsumtion, faller som andel av BNP.

Till skillnad från offentlig konsumtion faller transfereringsutgifterna betydligt mindre som andel av BNP (se diagram 18). Detta beror på att ersättningsgraderna hålls konstanta för de sociala transfereringarna som utgör den övervägande delen av den offentliga sektorns transfereringar. Detta innebär i praktiken

att transfereringarna ökar i takt med löneökningarna i ekonomin, utöver den demografiska utvecklingen.

Den offentliga sektorns investeringar sjunker som andel av BNP under hela perioden (se diagram 18). Det beror på att det krävs allt mindre investeringar som andel av BNP för att kapitalstocken av byggnader, maskiner m.m per arbetad timme ska hållas konstant. De offentliga investeringarna i anläggningstillgångar ligger i det närmaste oförändrade som andel av BNP (se appendix 2).

Diagram 20 Finansiella nettotillgångar
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

STIGANDE OFFENTLIGA NETTOTILLGÅNGAR

Den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar är ca 750 miljarder kronor 2011, det vill säga den offentliga sektorn har större tillgångar än skulder. Det motsvarar 21 procent av BNP. Till 2060 stiger nettotillgångarna dramatiskt till en nivå runt 250 procent av BNP (diagram 20). De stigande nettotillgångarna som andel av BNP är en följd av både primära överskott och att avkastningen på de finansiella tillgångarna antas vara högre än BNP-tillväxten.

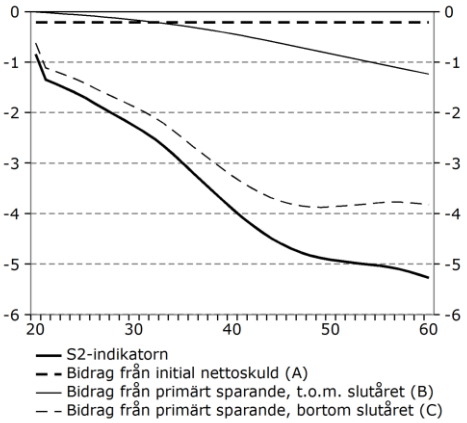
BERÄKNING AV S2-INDIKATORN

S2-indikatorn har beräknats utifrån det ovan beskrivna primära sparandet och nettotillgångarna 2013 i offentlig sektor.[20] Det beräknade värdet av S2-indikatorn anger hur stor permanent förstärkning av det primära finansiella sparandet som krävs idag (2014) för att den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion ska vara uppfylld (se avsnitt 2). Ett negativt värde på S2 indikerar således att det primära sparandet kan försvagas varaktigt inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Omvänt innebär ett positivt värde på S2 att det primära finansiella sparandet måste förstärkas för att uppnå hållbara offentliga finanser.

I diagram 21 visas S2-indikatorn beräknad med varierande slutår 2020–2060. S2-indikatorn beräknad till 2020 är - 0,8 procent av BNP. Med ett senare slutår för beräkningarna faller S2-indikatorn monotont och är –5,3 procent av BNP med 2060 som sista år. De offentliga finanserna uppvisar en mycket god långsiktig hållbarhet, enligt S2-indikatorns definition. Detta givet de antaganden om oförändrad standard i de offentliga tjänsterna som ligger i det makroekonomiska scenariot.

S2-indikatorn kan dekomponeras i tre delar, för att bättre beskriva var eventuell hållbarhet eller ohållbarhet uppstår (se diagram 21).[21] Den första komponenten (A) beskriver hur stort det

Diagram 21 S2-indikatorn 2014 beräknad med olika slutår samt bidrag från komponenter
Procent av BNP



Anm. Permanent förändring av primärt sparande 2014 med olika slutår för beräkningen.
Källa: Konjunkturinstitutet.

[20] Den tillväxtjusterade räntan som används i beräkningen sätts till 1,06 procent i kalkylen, vilket ges av en nominell ränta på 5 procent och en genomsnittlig nominell BNP-tillväxt under perioden på 3,94 procent.

[21] Se även "Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn", Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012

primära finansiella sparandet måste vara för att balansera ränteflödet från nettoskulden under startåret för beräkningarna, det vill säga 2013. Den andra komponenten (B) visar bidraget från det ackumulerade primära sparandet från 2013 till slutåret. Den tredje komponenten (C) visar bidraget från det primära sparandet bortom slutåret. Det är tydligt att betydelsen av den tredje komponenten, bidraget från det primära sparandet bortom slutåret, dominerar i beräkningen till och med ca 2045. Därefter är denna effekt förhållandevis konstant. i stället är det den andra komponenten (B) som får S2-indikatorn att fortsätta falla. Orsaken är att det primära sparandet som andel av BNP inte fortsätter att förbättras i samma takt bortom 2045. Detta beror i sin tur på demografiska faktorer samt fallande inkomster från kapitalskatter, till följd av en stegrande skuldsättning bland hushållen.

TVÅ ALTERNATIVA SCENARIER FÖR OFFENTLIG KONSUMTION

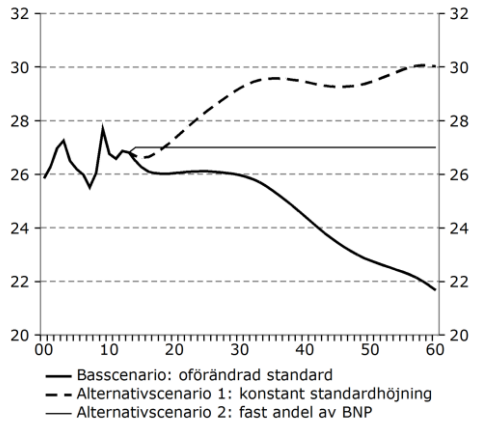
Basscenariot med oförändrad standard i de offentliga tjänsterna är inte ett speciellt sannolikt scenario. Istället är det mera rimligt att anta att i takt med att det ekonomiska välståndet växer kommer även standarden i de offentliga tjänsterna att höjas. En sådan utveckling har skett kontinuerligt de senaste decennierna. De offentliga utgifterna i reala termer har ökat med i genomsnitt 0,7 procentenheter per år utöver det demografiskt betingade behovet.[22]

För att illustrera vad starkare offentlig konsumtion innebär för den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna har två alternativa scenarier tagits fram. I alternativscenario 1 tillåts offentlig konsumtion öka i volym med 0,7 procentenheter utöver det demografiskt betingade behovet, med början 2014. Detta scenario medför att den offentliga konsumtionen stiger som andel av BNP från ca 27 procent 2013 till ca 29 procent 2030. Därefter stiger den mot 30 procent av BNP 2060 (se diagram 22).

Eftersom det demografiska trycket är större framöver jämfört med de senaste decennierna är det möjligt att detta kommer innebära att standarden höjs i långsammare takt den närmaste tiden. I alternativscenario 2 antas att den offentliga sektorns konsumtion i stället ligger konstant på 27 procent av BNP från 2014 (se diagram 22).

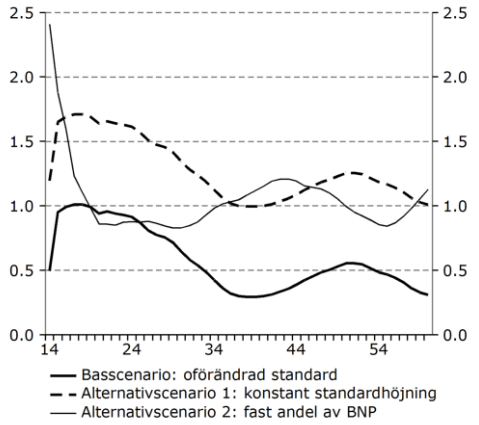
I diagram 23 visas den offentliga konsumtionstillväxten i volym i samtliga scenarier. Standardförbättringen varje år kan utläsas som skillnaden mellan tillväxten enligt basscenariot och respektive alternativscenario. I alternativscenario 1 är standardhöjningen definitionsmässigt lika stor för alla år. I alternativscenario 2 blir standardhöjningen i stället kontracyklisk. Standarden ökar

Diagram 22 Offentlig konsumtion i bas- och alternativscenarier
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 23 Offentlig konsumtion i volym
Årlig procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet.

[22] Se regeringens ekonomisk vårproposition ”Jobb och välfärd” (prop.2011/12:100).

mindre i tider med större demografiskt tryck och vice versa. I detta scenario det sker endast en mindre standardförbättring till och med 2030. Först efter 2030, när det demografiska trycket avtar, och konsumtionsandelen i basscenariot börjar falla, innebär alternativscenario 2 att standarden kan förbättras påtagligt.[23]

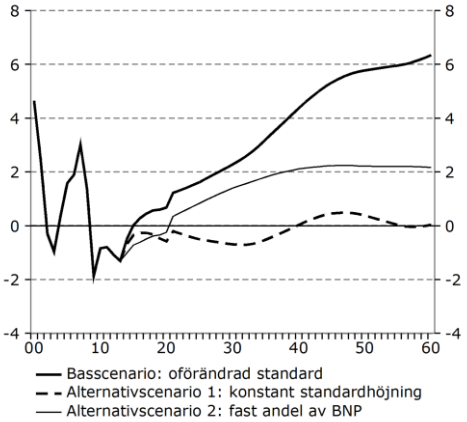
I båda scenarierna är den totala konsumtionen i ekonomin oförändrad jämfört med basscenariot. Ökad offentlig konsumtion medför således minskad hushållskonsumtion. Implicit antas att hushållens totala konsumtionskorg är densamma i samtliga scenarier. Den enda skillnaden är vilken utsträckning som offentlig sektor finansierar välfärdstjänster. Den ökade konsumtionen i scenario 1 och 2 antas tillkomma genom ökade offentliga inköp av tjänster från näringslivet. Därmed är arbetade timmar, realkapitalstock och investeringar i offentlig sektor desamma i alla scenarier. Dessa antaganden påverkar inte beräkningen av BNP-utvecklingen och offentliga finanser även om de inte är realistiska.

Till följd av högre konsumtionsutgifter blir det primära sparandet lägre i båda alternativscenarierna (se Diagram 24). I alternativ 2 är det primära sparandet positivt under hela perioden från 2020 och framåt och stabiliseras på ca 2 procent. I alternativ 1 är det primära sparandet däremot negativt till och med ca 2040 då det blir svagt positivt, för att bort emot 2060 bli noll.

I alternativ 2 är värdet på S2-indikatorn mindre negativt än i basscenariot (se diagram 25). Men utvecklingen av offentlig konsumtion framstår ändå som långsiktigt hållbar över hela perioden. S2-indikatorn beräknad till 2060 är –2,0 procent av BNP. I alternativ 1, med en ytterligare högre andel offentlig konsumtion, är S2-indikatorn beräknad till 2060 –0,1 procent av BNP. Denna utveckling av offentlig konsumtion framstår också som långsiktigt hållbar, även om marginalen är mycket liten.

Diagram 24 Primärt sparande i bas- och alternativscenarier

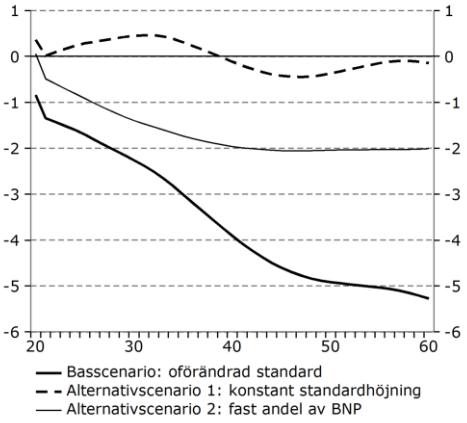
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 25 S2-indikatorn 2014 beräknad med olika slutår i bas- och alternativscenarier

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

[23] I detta scenario ökar offentlig konsumtion i volym med i genomsnitt 0,58 procent per år utöver den demografiskt betingade utvecklingen.

5. Slutsatser

Beräkningarna av S2-indikatorn i makroscenariot med oförändrad standard i de offentliga tjänsterna indikerar att de offentliga finanserna med god marginal är långsiktigt hållbara. Det innebär att det finns ett stort utrymme för en varaktig försvagning av det primära finansiella sparandet. S2-indikatorn beräknad till 2060 uppgår till 5,3 procent av BNP (se diagram 26). Därmed kan det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn varaktigt försvagas med 5,3 procent av BNP från och med 2014 utan att bryta mot den intertemporala budgetrestriktionen. Att försämra det primära finansiella sparandet i denna utsträckning är inte en realistisk politik eftersom det bland annat skulle medföra stora sparandeunderskott inledningsvis som inte är förenliga med Maastrichtavtalet. Den intertemporala budgetrestriktionen uppfylls i detta fall genom att den offentliga konsumtionen i beräkningen ökar jämförelsevis svagt under hela perioden fram till 2060. Det är dock sannolikt att ambitionsnivån kommer att vara högre än oförändrad standard i de offentliga tjänsterna.

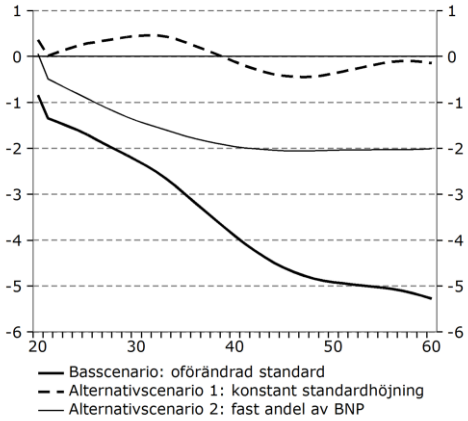
För att illustrera vad starkare offentlig konsumtion innebär för den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna har två alternativa scenarier tagits fram. I det första alternativscenariot där offentlig konsumtion tillåts växa med 0,7 procentenheter utöver de demografiskt betingade behoven uppgår S2-indikatorn beräknad till 2060 till -0,1 procent av BNP. I det andra mer modesta alternativscenariot där offentlig konsumtion hålls konstant som andel av BNP uppgår S2-indikatorn till 2,0 procent av BNP (se diagram 26).

Beräkningarna av S2-indikatorn i de båda alternativscenarierna indikerar att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara även med den starkare offentliga konsumtionen, även om marginalen är mycket liten i alternativ 1.

Konjunkturinstitutet anser att uppfyllandet av den intertemporala budgetrestriktionen är ett svagt kriterium för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Ett alternativ är att i stället direkt analysera utvecklingen av de offentliga finanserna över tiden och den långsiktiga nivån på nettoskulden. Det primära finansiella sparandet är positivt redan i början av perioden och stiger successivt mot drygt 6 procent av BNP 2060 i basscenariot med oförändrad standard i offentliga tjänster. Detta visar tydligt på styrkan i de offentliga finanserna i detta scenario. De snabbt växande nettotillgångarna bidrar till att det faktiska finansiella sparandet växer ännu snabbare (se diagram 27).

Diagram 26 S2-indikatorn 2014 beräknad med olika slutår i bas- och alternativscenarier

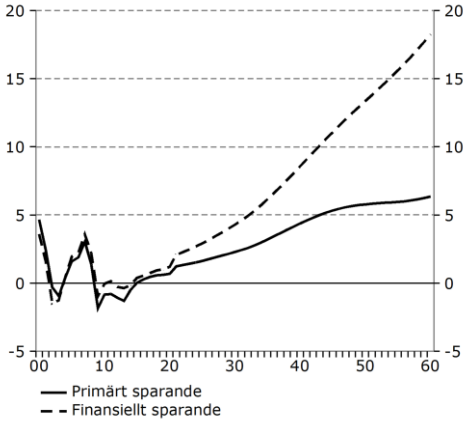
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 27 Finansiellt sparande och primärt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP

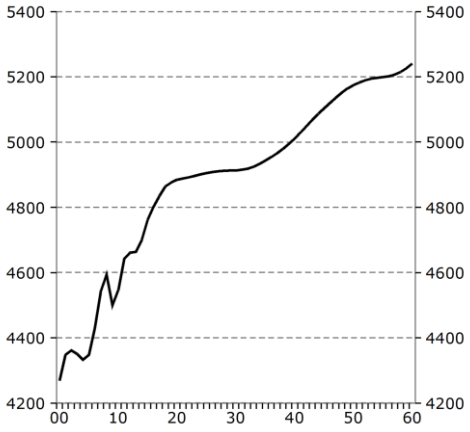


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Appendix 1 Makroekonomisk långsiktsmodell - KAVEL

Analysverktyget KAVEL[24] används av Konjunkturinstitutet för att utarbeta inbördes konsistenta framskrivningar av långsiktiga makroscenarier. Modellen är en mycket enkel makromodell utan beteendeeffekter där utbud och efterfrågan helt bestäms av den demografiska utvecklingen och exogena antagen för produktivitetsutvecklingen. Arbetsutbudet är konstant inom olika demografiska grupper och beräknas med Konjunkturinstitutets modell för långsiktiga framskrivningar på arbetsmarknaden (KAMEL).[25] Demografins effekter på efterfrågan är trivialt modellerade. Viktigast är att hushållens konsumtion per capita ökar i en konstant takt. Modellen bidrar ändå till att göra beräkningarna mer realistiska än de som har använts tidigare av Konjunkturinstitutet eftersom i dessa har endast offentlig konsumtion styrts direkt av demografisk utveckling. Alla beräkningar görs i både löpande och fast pris (föregående års prisnivå). BNP i fast pris beräknas som ett kedjeindex baserat på fyra efterfrågekomponenter och import.

Diagram 28 Sysselsatta
Tusental



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

EFTERFRÅGANS UTVECKLING BESTÄMS AV DEMOGRAFIN

Hushållens konsumtion växer med hela befolkningen samt en konstant standardökning som speglar produktivitetstillväxten i hela ekonomin. Hushållens konsumtion per capita stiger alltså över tiden. Offentlig konsumtion växer med demografiskt behov, beräknat med konjunkturinstitutets modell DEMOG[26]. Det är dessutom möjligt att lägga på en konstant standardförbättring på samma sätt som för hushållens konsumtion. Detta görs dock inte i basscenariot. Den offentliga konsumtionen per brukare är alltså konstant över tid. Hushållens och offentliga sektorns konsumtion i löpande pris beräknas med hjälp av en konstant prisutveckling (reflatering), se nedan.

Investeringar (inklusive lagerförändring) bestäms så att kapitalstocken i löpande pris växer i samma takt som BNP i löpande pris, vilket ger en konstant kapitalkvot (K/Y). Eftersom arbetade timmar är exogent bestämd av demografin och nominellt förädlingsvärde per arbetad timme ökar i konstant takt (se mer

[24] Konjunkturinstitutets Analysverktyg för Ekonomin på Lång sikt (KAVEL) har modifierats i flera avseende sedan den användes i beräkningarna i ”Sveriges ekonomi – Ett långsiktisscenario fram till 2035”, Specialstudie, Nr. 30, Konjunkturinstitutets, 2012.

[25] Modellen KAMELbeskrivs kortfattat i appendix 2 i ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”, Specialstudier, Nr 29, Konjunkturinstitutet, 2012.

[26] Modellen DEMOG beskrivs kortfattat i appendix 3 i ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”, Specialstudier, Nr 29, Konjunkturinstitutet, 2012.

nedan) är hela banan för BNP i löpande pris känd på förhand. Med en lämpligt kalibrerad deprecieringsfaktor kan nödvändiga investeringar i löpande pris beräknas så att K/Y är konstant.

Varje efterfrågekomponent alstrar import och inhemskt förädlingsvärde enligt fasta input-output-koefficienter. Dessa är kalibrerade med utgångspunkt från nationalräkenskaperna 2011, men bedömningsmässigt uppräknade för att ge samma prognos för importen 2020 som i prognosen från Konjunkturläget augusti 2012, se tabell 1.

Produktiviteten och antal arbetade timmar är exogent bestämda och därmed även BNP. Efterfrågan på konsumtion och investeringar bestämmer tillsammans med importkoefficienterna den mängd arbetskraft som sysselsätts med att producera export. Exporten är alltså residualen som klarerar utbud och efterfrågan. På riktigt lång sikt är det rimligt att nettoexporten, justerad för transfereringar till och från utlandet går mot noll i en enkel modell. Eftersom beräkningarna i denna rapport baseras på oförändrade finanspolitiska regler antas att EU-avgift och utvecklingsbistånd framöver ligger kvar på ca en procent av BNP, vilket motiverar en positiv nettoexport. Konsumtionstillväxten per capita (standardförbättringen) kalibreras därför så att nettoexporten närmar sig en procent av BNP på lång sikt.

PRISUTVECKLINGEN AVSPEGLAR PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN OCH INFLATIONSMÅLET

De fyra efterfrågekomponenterna genererar import och förädlingsvärde (BNP) i ekonomins olika branscher. Med hjälp av input-output-tabeller konstrueras fyra branscher som producerar de olika efterfrågekomponenterna. Produktivitetsnivån (arbetsproduktivitet) och kapitalintensiteten antas vara den samma i de fyra branscherna. Däremot antas TFP-tillväxten vara olika, till exempel lägre TFP-tillväxt i produktionen av offentlig konsumtion. Den lägre TFP-tillväxten, och därmed arbetsproduktivitetstillväxten, motverkas helt av högre prisutveckling. Nivån på förädlingsvärdet per arbetad timme i löpande pris (nominell produktivitet) är den samma och utvecklas i samma takt i alla branscher. Detta antagande förenklar modelleringen avsevärt och stämmer förvånansvärt väl med data.

Förändrad sammansättning av efterfrågan påverkar därmed inte utvecklingen av nominell produktivitet. Däremot påverkar sammansättningen hur mycket av nominellt förädlingsvärde som avser pris- respektive volymförändring. Produktivitetsutvecklingen (i fast pris) i hela ekonomin varierar därför något över tid, men endast mellan 1,6 och 1,8 procent under perioden 2020–2060. BNP-deflatorns ökningstakt, som också varierar med efterfrågans sammansättning, ligger mellan 1,9 och 2,1 procent så att nominell produktivitet hela tiden ökar med 3,7 procent per år.

Relativprisutvecklingen mellan olika efterfrågekomponenter bestäms av skillnader i produktivitetstillväxt och importinnehåll. Importpriserna antas öka med 1,2 procent per år. Löneökningstakten anpassas så att deflatorn för hushållens konsumtion ökar med 1,8 procent per år för givet importinnehåll och produktivitetstillväxt i produktionen av konsumtionsvaror och tjänster. På grund av metodskillnader i beräkningen av konsumtionsdeflator och KPI är denna utveckling förenlig med att KPI ökar med 2 procent per år, lika med Riksbankens inflationsmål. Löneökningstakten antas vara den samma i alla branscher och arbetskostnadernas andel av förädlingsvärdet är konstant över tid.

BNP I FAST PRIS BERÄKNAS SOM ETT KEDJEINDEX

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

Givet alla fyra efterfrågekomponenter har importen i löpande pris beräknats med fasta importkoefficienter, se tabell 1 nedan. Det är en skillnad jämfört med konventionell input-output-analys där importinnehållet vanligen antas vara konstant i volymtermer. På längre sikt är det dock rimligare att importinnehållet är konstant i löpande pris än i fast pris.

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

MODELLEN ÄR EN GROV FÖRENKLING AV VERKLIGHETEN

Det är viktigt att poängtera att detta inte är en sluten modell med optimerande agenter, vilket innebär att dess användningsområde är begränsat. Alternativscenarier med olika demografisk utveckling med rimligen olika genomsnittligt sparbeteende hos hushållen kan exempelvis inte fångas av modellen. Icke desto mindre kan modellen användas för att beskriva ett rimligt huvudscenario för hur efterfrågans sammansättning påverkas av den demografiska utvecklingen, vilket är viktigt för de offentliga finanserna

Det är också viktigt att komma ihåg att modellen är kalibrerad för att ge en rimlig nivå för nettoexporten på lång sikt. Med det i grunden orimliga antagandet att både den offentliga sektorns utgifter och inkomster är exogena blir även privat sektors agerande orimligt eller åtminstone kontraintuitivt. I modellen antas att hushållen fullständigt internaliserar den offentliga sektorns budget (så kallad Ricardiansk ekvivalens). Det innebär att makroprognosen blir realistisk, men de olika sektorernas finansiella tillgångar kommer att utvecklas på ett svårbegripligt sätt.

Detta påverkar tyvärr även skatteintäkterna. I Konjunkturinstitutets basscenario är prognosen att de offentliga överskotten blir mycket stora. Den offentliga förmögenheten stiger över tid och hushållens minskar därför (på grund av Ricardiansk ekvivalens). Det påverkar hushållens skatt på kapitalinkomster och den offentliga sektorns kapitalinkomster på ett orealistiskt sätt.

Tabell 1 Kalibrerade parametrar i makromodellen

Procentuell förändring respektive procent

	Deflato, användning	Deflator, tillförsel	Produktivitet	Importinnehåll	Standardökning
Hushållens konsumtion	1,88	2,12	1,55	28,3	1,99
Offentlig konsumtion	2,87	3,10	0,58	12,9	0,00
Investeringar	1,38	1,45	2,21	43,0	
Export	1,08	0,92	2,75	45,6	
Import	1,27	1,27			
BNP*	1,91	1,91	1,76	51,0	

Anm. Värden för hela ekonomin (BNP) avser medelvärde 2020–2060 eftersom de förändras med sammansättningen av efterfrågan. Produktivitet och deflator tillförsel avser det vägda genomsnittet för de brancher som producerar respektive efterfrågekomponent enligt nationalräkenskapernas input-output-tabeller.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Appendix 2 Modell för beräkning av offentliga finanser

Utifrån BNP från inkomstsidan och användningssidan beräknar modellen sparbalanser för alla sektorer i ekonomin. Sparbalanserna i varje sektor (enligt nationalräkenskaperna) länkas också ihop med respektive sektors förmögenhetsutveckling (enligt finansräkenskaperna). De sektorer som beräknas är offentlig sektor, hushåll, företag och utland. Offentlig sektor är dessutom uppdelad på stat, ålderspensionssystem samt primärkommuner och landsting.

Modellen är statisk och tar inte hänsyn till beteendeförändringar. Framskrivningarna av sektorernas inkomster och utgifter baseras på ett makroekonomiskt scenario och den demografiska utvecklingen. De strukturer i ekonomin som råder när beräkningen startar antas vara bestående. Exempelvis har antalet personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning sjunkit de senast åren till följd av regelförändringar. I framskrivningarna antas att den strukturella nivåförändring som skett blir bestående.

FÖRUTSÄTTNINGAR FRÅN ANDRA MODELLER

Den makroekonomiska utvecklingen beräknas i Konjunkturinstitutets makroekonomiska långsiktsmodell KAVEL (se appendix 1). Fördelningen av offentlig konsumtion på delsektorer (stat, ålerspensionssystem, primärkommuner och landsting) beräknas i DEMOG[27]. Den demografiska utvecklingen tas från SCB:s senaste befolkningsprognos.

BERÄKNING AV OFFENTLIGA SEKTORNS INKOMSTER

Skatter och avgifter

Merparten av den offentliga sektorns inkomster utgörs av skatter och avgifter. De implicita skatte-/avgiftssatserna hålls konstanta, det vill säga skatte – och avgiftsinkomsterna följer utvecklingen av respektive bas.

Kapitalinkomster

Den offentliga sektorns kapitalinkomster beräknas med en impliciränta/-avkastning och tillgångsstock uppdelad på räntebärande och icke-räntebärande tillgångar.

[27] För en närmare beskrivning av DEMOG se Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn, Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet 2012.

BERÄKNING AV OFFENTLIGA SEKTORNS UTGIFTER

Utgifterna i offentlig sektor utgörs i huvudsak av offentlig konsumtion, transfereringar och offentliga investeringar.

Offentlig konsumtion

Den offentliga konsumtionen baseras på den reala utvecklingen beräknad i DEMOG och deflatorn för offentlig konsumtion (se avsnitt 3). Fördelningen av konsumtion på delsektorer (stat, ålderspensionssystem, primärkommuner och landsting) beräknas i DEMOG. Deflatorn antas vara densamma i alla delsektorer.

Offentliga investeringar

De offentliga investeringarna beräknas med utgångspunkt i realkapitalstocken i den offentliga sektorn. Realkapitalstocken delas i två delar: anläggningstillgångar och övriga tillgångar, som innehåller byggnader, maskiner och annat. Realkapitalstocken för anläggningstillgångar, som bidrar till att producera total BNP, utvecklas med genomsnittet av befolkningstillväxten och BNP-tillväxten. Detta antas återspegla oförändrad standard eftersom vägar och järnvägar används både för person- och varutransporter. Realkapitalstocken för övriga tillgångar, som ytterst används för produktionen i offentlig sektor, skrivs fram med arbetade timmar i offentlig sektor. Därmed hålls realkapital per arbetad timme konstant. Investeringarna beräknas residualt som de investeringar som behövs för att ersätta utslitet kapital och öka kapitalstocken i takt med ovan angiven volym. För beräkningen används historiska värden för kapitalförslitning och skillnader i prisutveckling mellan offentliga investeringar och totala investeringar i ekonomin.

Transfereringar

Den offentliga sektorns transfereringar skrivs fram med utgångspunkt från den makroekonomiska och demografiska utvecklingen. Merparten av transfereringarna utgörs av ersättningar via socialförsäkringssystemen.

Enligt regelverket följer vissa av dessa ersättningar den allmänna inkomstutvecklingen i ekonomin. Två exempel är sjukpenning och föräldraförsäkring. Andra ersättningar, som till exempel studiebidrag, skrivs upp med den allmänna prisutvecklingen. Det finns även ett flertal ersättningar som är nominellt oförändrade i avsaknad av politiska beslut. Detta gäller bland annat barnbidragen.

I modellen hålls ersättningsgraderna i transfereringssystemen konstanta genom att alla ersättningsnivåer skrivs fram med utvecklingen av timlönen i ekonomin. Därmed undviks en successiv urholkning av systemen, vilket skulle bli följden om beräk-

ningen grundande sig på oförändrade regler (det vill säga gällande regelverk).

Utgifterna för ålderspensionerna

Utgifterna för ålderspensionerna beror dels på den demografiska utvecklingen, dels på regelverket (utbetalningarna följer följsamhetsindex som bland annat bestäms av den allmänna pris- och inkomstutvecklingen och den så kallade balanseringen).

I modellen kan inte utgifterna för ålderspensionerna beräknas på ett helt tillfredsställande sätt. Modellen fångar en del av den demografiska utvecklingen och även stora delar av regelverket. Svårigheten ligger i att beakta att de nytillkomna pensionärerna har en högre pensionsgrundande inkomst än de som redan är pensionärer eller årligen lämnar pensionssystemet. Dessutom är det komplicerat att modellera balanseringen (som inträffar när skulderna överstiger tillgångarna i ålderspensionssystemet). Som utgångspunkt för att ta fram utgifterna för ålderspensionerna används Finansdepartementets beräkningar som baseras på modellen SESIM. Den genomsnittliga ålderspensionsinkomsten per person över 65 år, uttryckt som andel av genomsnittlig lön per sysselsatt, antas vara densamma som i Finansdepartementets beräkningar av S2-indikatorn.[28] Konjunkturinstitutet har som ambition att vidareutveckla modellen på detta område.

Kapitalutgifter

Den offentliga sektorns kapitalutgifter beräknas med en implicitränta och skuldstock.

[28] Se Regeringen, ”Jobb och välfärd”, ekonomisk vårproposition, 2012.