FÖRDJUPNINGS-PM

Nr 20. 2013

Konjunkturinstitutets beräkning av långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna

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

Dnr. 1315-13

Förord

Konjunkturinstitutet har i uppdrag av regeringen att genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Hållbarhetsbedömningen ska omfatta den så kallade S2-indikatorn som är ett mått på hållbarheten i de offentliga finanserna. Konjunkturinstitutet presenterar sedan 2011 årligen beräkningar av hållbarheten i de offentliga finanserna inklusive S2-indikatorn.

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

Stockholm den 6 mars 2013.

Mats Dillén
Generaldirektör

Innehåll

1. Inledning 5
2. Makroekonomiskt scenario 7
3. Offentliga finanser 17
4. Slutsatser 23
Appendix 1 S2-indikatorn 25
Appendix 2 Makroekonomisk långsiktsmodell - KAVEL 29
Appendix 3 Modell för offentliga finanser 35

1. Inledning

Konjunkturinstitutet gör sedan 2011 årligen långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedömer de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.[1] Som mått på den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna beräknas den så kallade S2-indikatorn.

I denna rapport har beräkningarna vidareutvecklats genom att bland annat ett mer realistiskt makroekonomiskt scenario tagits fram. Till skillnad från Konjunkturinstitutets tidigare beräkningar utgår beräkningarna från oförändrad personaltäthet i offentligt tillhandahållna tjänster. Detta är en rimlig utgångspunkt vid en analys av den långsiktiga hållbarheten i offentliga finanser eftersom det ger framtida generationer bland annat samma lärartäthet i skolorna, samma antal läkare per patient m.m. Den långsiktiga makromodellen (KAVEL) har vidareutvecklats genom att framskrivningar för produktivitet och deflatorer har tagits fram med hjälp av nationalräkenskapernas input-output-tabeller. Dessutom har Pensionsmyndighetens nya pensionsmodell implementerats i beräkningen.

Rapporten är uppdelad i 4 avsnitt. Efter det inledande avsnittet redovisas i avsnitt 2 Konjunkturinstitutets makroekonomiska scenario som ligger till grund för bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och beräkningen av S2-indikatorn. Därefter redovisas i avsnitt 3 utvecklingen av de offentliga finanserna i makroscenariot. I detta avsnitt redovisas även en beräkning av S2-indikatorn. Avslutningsvis redovisas slutsatser av beräkningarna och analysen.

[1] Se ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”: Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012 samt ”Konjunkturinstitutets beräkning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet”, fördjupnings-PM Nr. 18, 2012.

2. Makroekonomiskt scenario

I detta avsnitt beskrivs det makroekonomiska scenario som ligger till grund för beräkningarna av S2-indikatorn och bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

För att kunna bedöma om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara är det viktigt att makroscenariot ger en realistisk bild av den ekonomiska utvecklingen. En mycket viktig faktor för utvecklingen av de offentliga finanserna är förhållandet mellan arbetade timmar och den totala befolkningen. De offentliga inkomsterna, som i huvudsak består av skatter, påverkas också av hur sammansättningen av efterfrågan utvecklas eftersom det påverkar skattebaserna. För Sveriges del innebär en stigande andel unga och äldre personer att den i utgångsläget mycket stora nettoexporten faller tillbaka som andel av BNP, samtidigt som den totala konsumtionen stiger som andel av BNP. Därmed kommer 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 driver på de offentliga utgifterna och dämpar skatteinkomsterna per capita.

Åren 2012–2017 ges den ekonomiska utvecklingen av Konjunkturinstitutets prognos som beskrevs i *Konjunkturläget* december 2012. Ekonomin befinner sig i utgångsläget i en lågkonjunktur, men återhämtar sig successivt. År 2017 är ekonomin i stora drag i konjunkturell balans. BNP stiger därefter i takt med att potentiell BNP ökar.[2]

OFÖRÄNDRAD PERSONALTÄTHET I OFFENTLIGA TJÄNSTER

Det makroekonomiska scenariot baseras bland annat på ett antagande om oförändrad personaltäthet i offentligt tillhandahållna tjänster. Detta är en rimlig utgångspunkt vid en analys av den långsiktiga hållbarheten i offentliga finanser eftersom det ger framtida generationer bland annat samma lärartäthet i skolorna, samma antal läkare per patient m.m.

[2] Det makroekonomiska scenariot beräknas bortom år 2017 med hjälp av Konjunkturinstitutets modell för långsiktiga makroekonomiska analyser; KAVEL. Modellen beskrivs översiktligt i appendix 2.

För år 2013 och 2014 tillåts den av Konjunkturinstitutet i *Konjunkturläget* december 2012 prognostiserade finanspolitiken påverka den ekonomiska utvecklingen.[3]

Antagandet om oförändrad personaltäthet i de offentligt tillhandahållna tjänsterna utesluter inte att kvaliteten i tjänsterna kan stiga över tiden. Högre kvalitet i kapitalvaror och insatsvaror leder till högre produktivitet i produktionen av tjänsterna. Tillsammans med stigande kvalitet i offentligt inköpta tjänster innebär detta att kvaliteten i de offentligt tillhandahållna tjänsterna kan öka, även med oförändrad personaltäthet.[4] Oförändrad personaltäthet är alltså förenlig med en stigande standard över tiden. I det makroekonomiska scenariot stiger kvaliteten i de offentligt tillhandahållna tjänsterna med 0,4 procent per år, vilket är i paritet med utvecklingen den senaste 30-årsperioden.[5] Detta innebär bibehållet offentlig åtagande. Standardökningen antas tillgodose medborgarnas efterfrågan av de tjänster som finansieras med offentliga medel. Den offentliga konsumtionens utveckling i makroscenariot antas därmed spegla såväl hur efterfrågan som produktionen av denna form av tjänster utvecklas.

Antaganden som rör de offentliga finanserna diskuteras ingående i avsnitt 3 nedan.

DEMOGRAFIN AVGÖRANDE DRIVKRAFT

Den demografiska utvecklingen som den beskrivs i Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognoser är en mycket betydelsefull drivkraft i det makroekonomiska scenariot. 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 2017 påverkas dock utvecklingen på arbetsmarknaden också av återhämtningen i ekonomin. Dessutom antas kvardröjande utbudshöjande effekter av

---

[3] I *Konjunkturläget* december 2012 realvärdesäkrades de offentliga utgifterna åren 2015-2017 till en kostnad av 41 miljarder kronor. Dessutom antogs budgetförstärkande åtgärder om 27 miljarder kronor under denna period. Det sammanlagda behovet av skattehöjningar vid realvärdessäkrade utgifter för att nå ett konjunkturjusterat sparande på 1,5 procent av potentiell BNP år 2017 som är förenligt överskottsmålet uppgick därmed till 68 miljarder kronor. I den här rapporten genomförs inte dessa skattehöjningar för perioden 2015-2017, se avsnitt 3 för en redogörelse av antaganden för de offentliga finanserna som ligger till grund för denna rapport. Avsaknaden av dessa skattehöjningar antas inte påverka den realekonomiska utvecklingen. Detta är naturligtvis en förenkling. I praktiken torde det lägre offentliga finansiella sparandet bidra till att resursutnyttjandet stiger något snabbare, även om Riksbanken skulle höja räntan snabbare för att motverka framtida överhettningstendenser i ekonomin. Den potentiella effekten på den offentliga finansiella nettoställningen av en snabbare konjunkturåterhämtning är dock mycket liten i sammanhanget och effekten på beräkningarna av hållbarheten i de offentliga finanserna är liten.

[4] Åren 2014-2017 antas produktiviteten vid produktionen av offentliga tjänster vara oförändrad i enlighet med prognosen i *Konjunkturläget* december 2012.

[5] Den offentliga konsumtionen åren 2012–2017 följer prognosen i *Konjunkturläget* december 2012.

hittills genomförda och beslutade åtgärder, till exempel jobbskatteavdragen, påverka utvecklingen på arbetsmarknaden fram till och med år 2020.

REALISKTISKT MAKROSCENARIO NÖDVÄNDIGT

För att en analys av den långsiktiga hållbarheten i offentliga finanser ska bli rättvisande krävs att det makroekonomiska scenariot ger en realistisk bild av den framtida utvecklingen av ekonomin. Anledningen är att olika skattebaser är endogena för den makroekonomiska utvecklingen.

I framskrivningarna bestäms BNP bortom 2017 av det exogent givna utbudet av arbetskraft och den exogent bestämda teknologiska utvecklingen som tillsammans med kapitalbildningen ger produktivitetstillväxten. BNP bestäms alltså från utbudssidan oberoende av hur de offentliga finanserna utvecklas. Utvecklingen av efterfrågans sammansättning styrs av den demografiska utvecklingen. Detta innebär bland annat att nettosparandet mot omvärlden varierar med demografin och blir långsiktigt hållbart. Förändringar i efterfrågans sammansättning tillåts påverka produktivitetstillväxten genom att olika varor och tjänster är förknippade med olika produktivitetsutveckling. Det makroekonomiska scenariot som beskrivs är därmed realistiskt såväl från produktionssidan som från efterfrågesidan.

När beräkningarna av de offentliga finanserna baseras på gällande skattesatser och bibehållet offentligt åtagande tillåts de offentliga finanserna utvecklas i vilken riktning som helst (se avsnitt 3). Om resultatet är en långsiktigt ohållbar, eller orealistisk, utveckling av finanserna i den offentliga sektorn, och därmed också i den privata sektorn, är det dock inte troligt att efterfrågans sammansättning skulle vara opåverkad av detta. Det skulle implicit förutsätta att den privata sektorn fullt ut internaliserar de offentliga finanserna i sina egna beslut. Detta är inte ett särskilt rimligt antagande. Slutsatsen är därför att om beräkningarna resulterar i orealistiska offentliga finanser är det makroekonomiska scenariot inte inbördes konsistent.

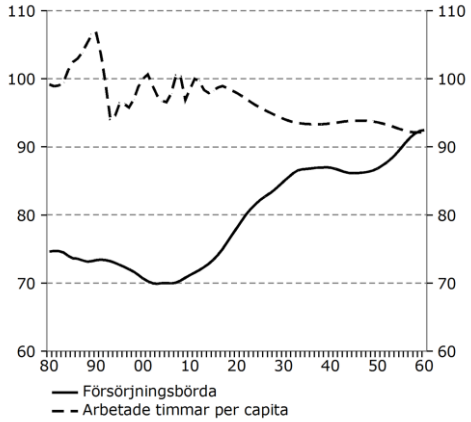
Ett realistiskt och konsistent makroekonomiskt scenario kan då uppnås genom en skattesänkning/-höjning så att sparandet i den offentliga sektorn (och den privata sektorn) blir långsiktigt hållbart.[6] Konjunkturinstitutets beräkningar utgår från att ett scenario där det så kallade S2-värdet är lika med noll kan betraktas som ett scenario med realistiska och långsiktigt hållbara offentliga finanser.[7] I beräkningarna förändras därför skattesatserna permanent från och med år 2015 i den utsträckning som krävs för att S2-värdet ska bli lika med noll. Det makroekono-

[6] Det är allmänt accepterat att skattetrycket kan påverka arbetsutbudet och kapitalbildningen. Sådana kopplingar bortses dock ifrån eftersom det skulle komplicera beräkningarna kraftigt.

[7] Se appendix 1 för en definition av S2-indikatorn.

Diagram 1 försörjningsbörda och arbetade timmar per capita

Andel, procent respektive index 2000=100



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

miska scenariot kan då betraktas som realistiskt även från inkomstsidan.

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 Konjunkturinstitutet år 2060 som slutår för det makroekonomiska scenariot och för S2-beräkningarna.

DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN

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 ca 15 år. Från mitten av seklet stiger försörjningsbördan åter 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 bland annat för att det svenska sparandet mot omvärlden faller tillbaka och att den totala konsumtionen stiger som andel av BNP.

UTVECKLINGEN PÅ ARBETSMARKNADEN

I det makroekonomiska scenariot bestäms arbetsmarknadsutvecklingen efter år 2020 helt och hållet av den demografiska utvecklingen. De långsiktiga framskrivningarna av olika arbetsmarknadsvariabler beräknas med hjälp av Konjunkturinstitutets modell för långsiktiga framskrivningar på arbetsmarknaden

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

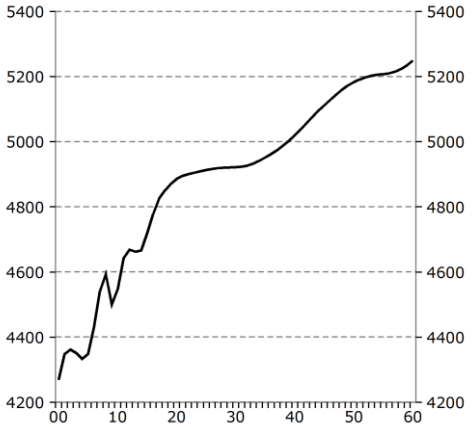
(KAMEL).[9] Framskrivningarna avser personer i åldern 15−74 år, det vill säga definitionen av arbetsför ålder är här något bredare än vid beräkningar av försörjningsbördan.[10] I modellen påverkas arbetsmarknadsvariablerna av förändringar i sammansättningen av befolkningen i termer av kön, ålder och 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 2017 påverkas utvecklingen på arbetsmarknaden även av den ekonomiska återhämtningen och av tidigare genomförda och beslutade åtgärder för att öka sysselsättningen varaktigt. Detta innebär att sysselsättningen och i viss mån arbetskraften växer snabbare än vad som är demografiskt motiverat (se diagram 2 och diagram 3). Från och med år 2017 är arbetslösheten i paritet med den så kallade jämviktsarbetslösheten (se diagram 4). Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är då konjunkturellt balanserat. Kvardröjande effekter av tidigare genomförda och beslutade åtgärder, som till exempel jobbskatteavdragen, påverkar dock utvecklingen även åren 2018–2020. Sysselsättningen och arbetskraften stiger därför något snabbare även dessa år än vad som motiveras av demografin, samtidigt som arbetslösheten faller något snabbare av samma skäl. Bortom år 2020 förklaras variationer i arbetslösheten enbart av variationer i demografin.

Sammantaget innebär detta att antalet arbetade timmar ökar relativt mycket åren 2013−2020 (se diagram 3). Därefter ökar antalet arbetade timmar att med i genomsnitt 0,2 procent per år till och med 2060, som en följd av den demografiska utvecklingen. Men eftersom befolkningen växer snabbare, faller antalet arbetade timmar per capita med i genomsnitt 0,2 procent per år från 2020 till och med 2060 (se diagram 1).

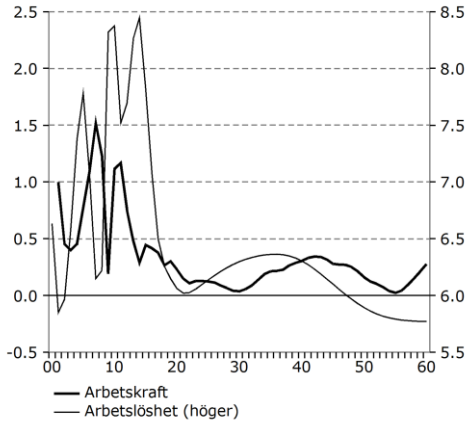
Den demografiskt betingade framskrivningen av arbetsmarknaden beskriver inte nödvändigtvis i alla delar den mest sannolika utvecklingen. Bland annat stiger den genomsnittliga livslängden över tiden och det är därför tänkbart att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs, det vill säga att den faktiska 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

Diagram 2 Sysselsatta
Tusental



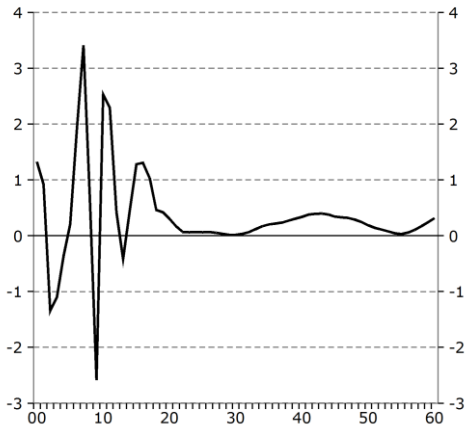
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

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



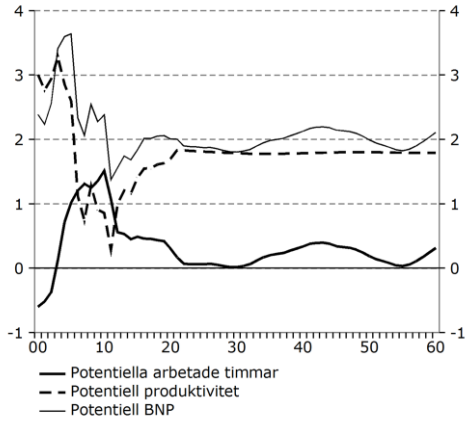
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

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

[10] 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 rimligt att exkludera dessa grupper från den arbetsföra befolkningen.

Diagram 5 Potentiella variabler: arbetade timmar, produktivitet och BNP

Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

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 åren 2013−2017 ökar produktiviteten i ekonomin som helhet med i genomsnitt 1,6 procent per år.

Konjunkturinstitutets bedömning av den långsiktiga, eller potentiella, produktivitetstillväxten tar sin utgångspunkt i den historiska utvecklingen 1980–2011.[11] Den årliga tillväxttakten i produktiviteten i ekonomin som helhet var då i genomsnitt 1,8 procent. I framskrivningarna tillåts demografiskt betingade variationer i efterfrågans, och därmed produktionens, sammansättning påverka produktivitetsutvecklingen som därmed varierar något över tiden. Åren 2018–2060 blir den årliga tillväxttakten i genomsnitt 1,8 procent (se diagram 5).

BNP-TILLVÄXT

Under återhämtningen till och med år 2017 stiger BNP relativt snabbt och de lediga resurser som finns inledningsvis minskar. Från och med år 2017 är ekonomin i konjunkturell balans och BNP-tillväxten bestäms därefter av hur snabbt potentiell BNP stiger (se diagram 5).[12] Eftersom antalet arbetade timmar endast ökar svagt, stiger BNP bara något snabbare än produktiviteten i ekonomin som helhet. Åren 2018–2060 blir den årliga tillväxten i BNP i genomsnitt 2,0 procent (ca 1,6 procent per capita). Samtidigt stiger BNP-deflatorn med i genomsnitt 2,0 procent per år.

---

[11] Den genomsnittliga produktivitetstillväxten i produktionen som försörjer ekonomins olika efterfrågekomponenter (hushållens konsumtion, investeringar med mera) beräknas med hjälp av så kallad input/output-analys med utgångspunkt i data för den historiska produktivitetstillväxten i olika branscher i näringslivet och i offentlig sektor.

[12] 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 2017–2060, 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 i så fall också något.

Sammantaget innebär detta att den årliga tillväxten i BNP i löpande pris i genomsnitt blir 4,0 procent åren 2018–2060.[13]

STIGANDE STANDARD HÅLLER ANDELEN OFFENTLIG KONSUMTION UPPE

Framskrivningarna av den offentliga konsumtionen spelar en mycket stor roll för hur de offentliga finanserna utvecklas. Framskrivningarna baseras på antagandet att personaltätheten i de offentliga tillhandahållna tjänsterna hålls konstant på 2013 års nivå.[14] Högre kvalitet i kapitalvaror och insatsvaror leder till högre produktivitet i produktionen av tjänsterna. Tillsammans med stigande kvalitet i offentligt inköpta tjänster innebär detta att kvaliteten i de offentligt tillhandahållna tjänsterna kan öka, även med oförändrad personaltäthet. Detta är i linje med utvecklingen åren 1980–2011. Från och med 2018 ökar därför den offentliga konsumtionen av dessa tjänster 0,4 procentenheter mer per år än vad som skulle vara fallet om standarden i tjänsterna vore oförändrad. Standardökningen i den offentliga konsumtionen förutsätts motsvara en stigande efterfrågan på den här sortens tjänster från medborgarna.

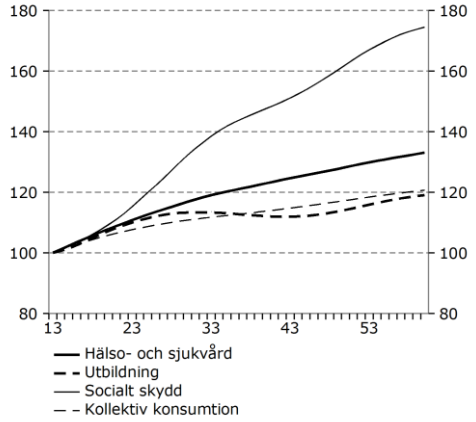
I diagram 6 visas den demografiskt betingade utvecklingen av individuell offentlig konsumtion uppdelad på tre olika ändamål. Där visas också den demografiskt betingade konsumtionen av tjänster av mer kollektiv karaktär såsom försvar och rättsväsende. Denna konsumtion antas följa befolkningsutvecklingen 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.

Under återhämtningen åren 2013–2017 stiger den offentliga konsumtionen med ca 1 procent per år (se Diagram 7). Därefter stiger den offentliga konsumtionen snabbare fram till 2030 som en följd av den ökande försörjningsbördan. Bortom 2030 driver inte försörjningsbördan längre på utvecklingen lika mycket och tillväxten i den offentliga konsumtionen faller tillbaka till 0,7–1,0 procent per år.

Deflatorn för offentlig konsumtion stiger med i genomsnitt 3,1 procent per år efter det att ekonomin nått konjunkturell balans 2017 (se avsnittet om deflatorer nedan). Sammantaget innebär detta att den offentliga konsumtionen i löpande pris

Diagram 6 Demografisk framskrivning av offentlig konsumtion

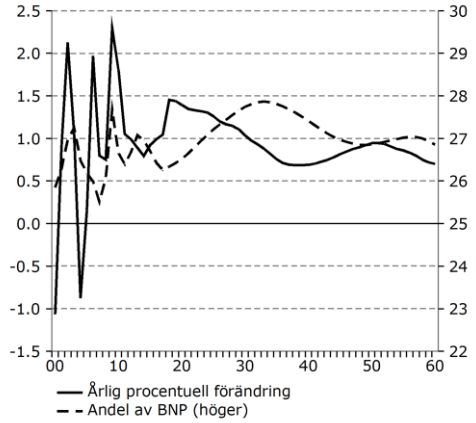
Index 2013=100



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 7 Offentlig konsumtion

Årlig procentuell förändring respektive andel av BNP, löpande pris, procent

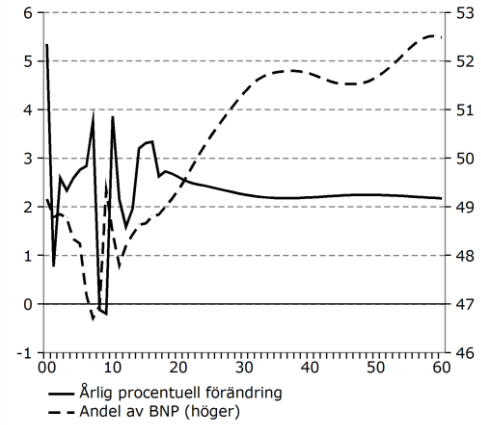


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

[13] I det här presenterade scenariot beräknas BNP-tillväxten med fast basår fram till och med 2017. För perioden 2018–2060 beräknas BNP-tillväxten med kedjeindexeringsmetoden, i likhet med nationalräkenskaperna för utfallsberäkningar. Beräkningarna sker inom ramen för Konjunkturinstitutets modell för långsiktiga makroekonomiska analyser (KAVEL), se appendix 2.

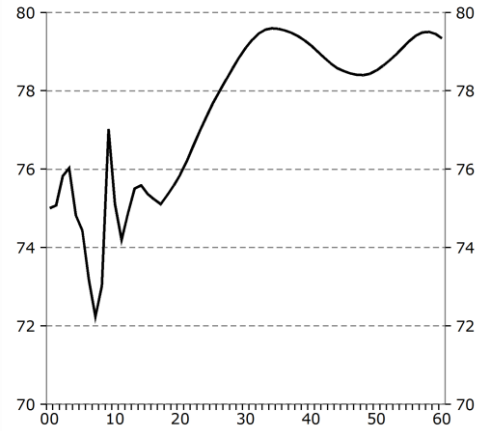
[14] Antagandet om konstant personaltäthet gäller även för åren 2014–2017, det vill säga de år då prognosen följer *Konjunkturläget* december 2012.

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



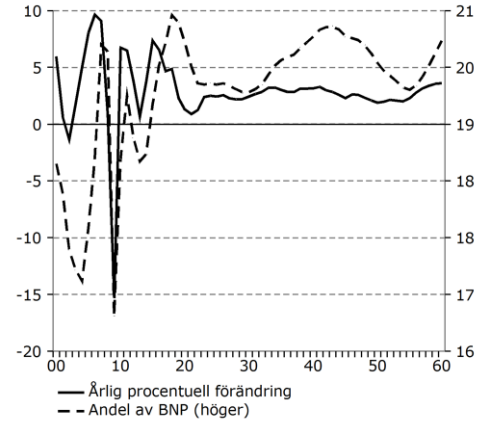
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

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



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

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



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

stiger något snabbare än BNP fram till början av 2030-talet. Den offentliga konsumtionen stiger då som andel av BNP i löpande pris (se diagram 7). Åren därefter faller andelen tillbaka något när den offentliga konsumtionen i volymtermer växer långsammare.

HUSHÅLLENS KONSUMTIONSANDEL ÖKAR

Hushållens konsumtion stiger som andel av BNP fram till år 2060 (se diagram 8). År 2017 är konsumtionsandelen 49 procent och 2060 uppgår den till mellan 52 och 53 procent.

Uppgången i hushållens konsumtionsandel är 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 2017 ökar hushållens konsumtion *per capita* med 1,9 procent per år. Men andelen personer i arbetsför ålder varierar över tiden och BNP *per capita* utvecklas därför inte i jämn takt. Detta medför 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 2017 till 79 procent som andel av BNP i början av 2030-talet (se diagram 9). Därefter pendlar den totala konsumtionsandelen kring denna nivå.

INVESTERINGSANDELEN NORMALISERAS

De fasta bruttoinvesteringarna ökar relativt snabbt de närmaste åren när ekonomin återhämtar sig (se diagram 10). Detta är ett normalt mönster i konjunkturuppgångar då investeringarna vanligen varierar rejält över konjunkturcykeln. Investeringarna stiger till drygt 20 procent som andel av BNP år 2017 när ekonomin når konjunkturell balans. Därefter pendlar investeringsandelen kring 20 procent som andel av BNP i takt med behovet av att bygga upp mängden produktivt kapital när arbetskraften växer och produktiviteten stiger.[15]

NETTOEXPORTEN FALLER TILLBAKA

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

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

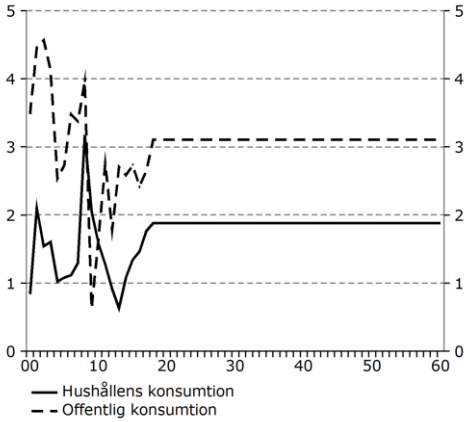
offentliga finanserna år 2000 sannolikt drivit på nettosparandet mot omvärlden, liksom reformeringen av pensionssystemet. Överskottsmålet har motiverats med behovet av att bygga upp en buffert för att möta den stigande försörjningsbördan framöver. Men också i stora delar av omvärlden kommer försörjningsbördan 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 faller därför nettoexporten tillbaka från 6 procent som andel av BNP år 2012 till 1 procent år 2030. Därefter pendlar nettoexporten inom intervallet 0–2 procent som andel av BNP.[17]

Diagram 11 Nettoexport
Andel av BNP, löpande pris, procent

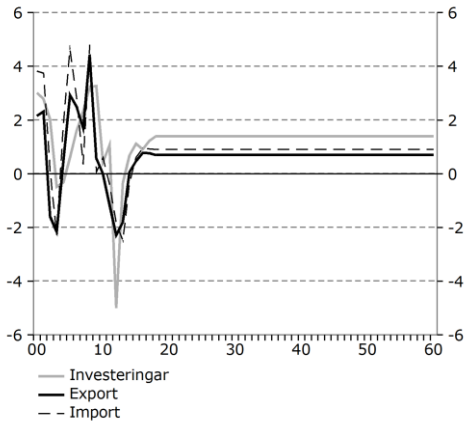
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 12 Deflatorer försörjningsbalansen
Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 13 Deflatorer försörjningsbalansen
Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

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. Från och med 2018 är inflationen i termer av KPI med fast bolåneränta (KPIF) 2,0 procent. Stigande räntor bidrar dock till att inflationen i termer av KPI tillfälligt blir något högre än 2 procent åren 2016–2020. År 2020 har Riksbanken normaliserat penningpolitiken med en reporänta på 4 procent. Bortom år 2020 ligger därmed inflationen i termer av KPI still på 2 procent.

Priset på olika produkter ökar dock olika snabbt. Eftersom olika komponenter i försörjningsbalansen har olika produktsammansättning stiger deflatorerna olika snabbt (se diagram 12 och diagram 13). Konjunkturinstitutets bedömning av hur deflatorerna utvecklas när ekonomin är i konjunkturell balans baseras

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

[17] Det svenska utvecklingsbiståndet och nettoavgiften till EU antas sammantaget motsvara över 1 procent av BNP varje år under åren 2030–2060. Därmed är summan av dessa poster och nettoexporten i genomsnitt något mindre än noll under perioden, det vill säga deras samlade bidrag till bytesbalansen är negativt. Men åren bortom 2060 (redovisas ej) innebär den demografiska utvecklingen att nettoexporten åter stiger som andel av BNP så att den blir något större än summan av utvecklingsbiståndet och nettoavgiften till EU.

på beräkningar i Konjunkturinstitutets modell för strukturella priser och arbetskostnader.[18]

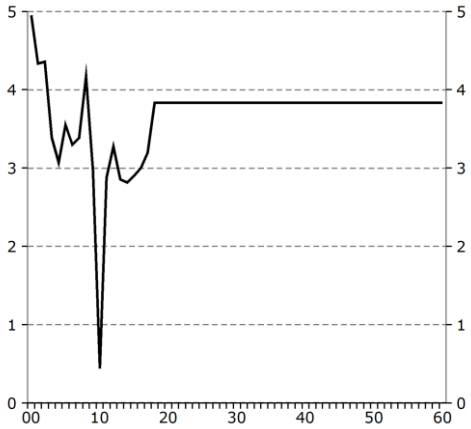
Från år 2018 och framåt ökar deflatorn för hushållens konsumtion med närmre 1,9 procent per år. Skälet till att deflatorn stiger långsammare än KPI är att KPI innehåller en del poster som inte avspeglar produktion i näringslivet (eller import) och som inte fångas upp på samma sätt av deflatorn. Den mest betydelsefulla posten är den så kallade egnahemsposten som avser att mäta det implicita priset på att bo i egnahem. Denna post stiger vanligen snabbare än genomsnittet för övriga poster i KPI. Tillsammans med andra metodologiska skillnader bidrar det till att deflatorn för hushållens konsumtion stiger något långsammare än KPI.

Förädlingsvärdet i de varor och tjänster som konsumeras av hushållen skapas till relativt stor del i branscher där produktivitetstillväxten är jämförelsevis 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 förstärks något. 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 med ca 0,2 procent per år.

Under återhämtningsfasen 2013–2017 stiger timlönen med i genomsnitt 3,0 procent per år (se diagram 14). Därefter stiger timlönen med 3,8 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 produktionen av de offentligt tillhandahållna tjänsterna är relativt arbetsintensiv och produktivitetsutvecklingen är blygsam. Men eftersom priset på insatsförbrukning och kapitalvaror ökar långsammare än timlönen, stiger deflatorn för offentlig konsumtion inte fullt lika snabbt som timlönen. Bortom år 2017 stiger deflatorn för offentlig konsumtion med 3,1 procent per år. Detta är samma utvecklingstakt som genomsnittet för perioden 1995–2011.

Diagram 14 Lön per timme
Årlig procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

[18] 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.

3. Offentliga finanser

I detta avsnitt redovisas hur de offentliga finanserna utvecklas i det beskrivna makroekonomiska scenariot.[19] Dessutom beräknas S2-indikatorn som är ett mått på den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. S2-indikatorn visar hur mycket det primära sparandet måste förändras för att nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras på lång sikt.[20]

För att makroscenariot ska ge en realistisk bild av den ekonomiska utvecklingen förutsätts att det inte uppstår stora obalanser som leder till långsiktigt ohållbar, eller orealistisk, utveckling av den offentliga sektorns finanser (se avsnitt 2). I ett första steg tillåts de offentliga finansernas utvecklas i vilken riktning som helst. Scenariot kan med andra ord innebära att de offentliga finanserna kommer att uppvisa obalanser i form av stora underskott eller överskott. I ett sådant läge är det rimligt att anta att efterfrågans sammansättning påverkas. De offentliga finanserna kan dock betraktas som konsistenta med det makroekonomiska scenariot under antagandet att den privata sektorn fullt ut internaliserar de offentliga finanserna i sina egna beslut. Men detta är inte ett särskilt rimligt antagande. Sådana obalanser påverkar också förmögenhetsutvecklingen i privat och offentlig sektor och därmed påverkas även skattebasen för kapitalskatterna.

Ett realistiskt och konsistent makroscenario kan då uppnås genom en skattehöjning/-sänkning så att sparandet i den offentliga sektorn (och den privata sektorn) blir långsiktigt hållbart. Konjunkturinstitutets beräkningar utgår från att ett scenario där värdet på S2-indikatorn är lika med noll kan betraktas som ett scenario med långsiktigt hållbara offentliga finanser. I ett andra steg sänks eller höjs därför skatterna permanent från och med 2015 i den utsträckning som krävs för att S2-värdet ska bli lika med noll.

OFFENTLIGA FINANSER UTAN SKATTEHÖJNINGAR/SKATTESÄNKNINGAR

Utvecklingen av de offentliga finanserna 2012-2014 är densamma som Konjunkturinstitutets prognos som redovisades i *Konjunkturläget* december 2012. Därefter görs ett antal antaganden i beräkningarna av de offentliga finanserna som redovisas nedan. Antagandena gäller från och med 2015 om inget annat anges.

I beräkningarna antas oförändrade implicita skattesatser, det vill säga skatteinkomsternas andelar av respektive skattebas är

[19] Beräkningarna av de offentliga finanserna görs i den modell som beskrivs kortfattat i appendix 3.

[20] Se appendix 1 för en utförlig beskrivning av S2-indikatorn.

konstanta. Skatteinkomsten varierar därmed med skattebaserna. Detta implicerar till exempel att skiktgränserna för statlig inkomstskatt höjs i takt med inkomsterna.

Utvecklingen av offentlig konsumtion baseras på antagandet att personaltätheten i de offentliga tillhandahållna tjänsterna hålls konstant på 2013 års nivå (se avsnitt 2). Antagandet utesluter inte att kvaliteten i tjänsterna kan öka över tiden. Högre kvalitet i kapitalvaror och insatsvaror leder till högre produktivitet i produktionen av tjänsterna. Tillsammans med stigande kvalitet i offentligt inköpta tjänster innebär detta att kvaliteten i tjänsterna stiger över tiden.[21] Detta betyder att volymen offentligt tillhandahållna tjänster ökar i motsvarande grad per personalenhet. Från och med 2018 ökar därför den offentliga konsumtionen med 0,4 procentenheter mer per år än vad som skulle vara fallet om standarden i tjänsterna vore oförändrad.[22] Detta innebär bibehållet offentligt åtagande.

Vidare antas att ersättningsgraden i samtliga transfereringssystem hålls konstant. Det görs genom att ersättningsnivåerna skrivs fram med utvecklingen av timlönen i ekonomin, utöver den demografiskt betingade utvecklingen av ersättningsmottagare. Detta görs för att undvika en successiv urholkning av transfereringssystemen i relation till lönerna.

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

Dessutom antas 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.

Den genomsnittliga nominella räntan på räntebärande finansiella tillgångar och skulder sätts till 5 procent från 2020. Med en inflation på 2 procent innebär det att den reala räntan är 3 procent. Antagandet är i linje med EU-kommissionens[23] och regeringens[24] antagande om den reala räntan i deras respektive hållbarhetskalkyler. 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

---

[21] Åren 2014-2017 antas produktiviteten vid produktionen av offentliga tjänster vara oförändrad i enlighet med prognosen i *Konjunkturläget* december 2012.

[22] Den offentliga konsumtionen åren 2012–2017 följer prognosen i *Konjunkturläget* december 2012.

[23] Se European Commssion ”Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy 8/2012”, chapter 1, part 1.3.

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

5 procent på dessa tillgångar. Dessa antaganden är inte nödvändigtvis realistiska i alla avseenden. Exempelvis är det rimligt att avkastningen är högre för riskfyllda tillgångar. Antagandena görs för att beräkningarna ska vara transparanta och för att undvika att fokus i analysen flyttas från mer centrala frågor till frågor om avkastningsskillnader mellan olika tillgångar.

Positivt sparande i offentlig sektor runt 2040

Beräkningen av S2-indikatorn baseras på initiala nettotillgångar och det framtida primära finansiella sparandet i offentlig sektor (se appendix 1). Till skillnad från det finansiella sparandet exkluderar det primära sparandet kapitalinkomster och kapitalutgifter. Till exempel ingår räntorna på statsskulden i det finansiella sparandet, men inte i det primära finansiella sparandet. I nuläget är det finansiella sparandet högre än det primära sparandet eftersom ränteinkomster och aktieutdelningar på de offentliga tillgångarna överstiger utgiftsräntorna (se diagram 15).

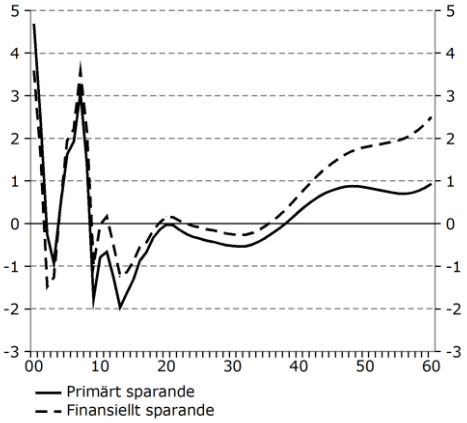
År 2017, när ekonomin har nått konjunkturell balans, ligger det primära sparandet på –0,7 procent av BNP (se diagram 15). Det är först runt 2040 som det primära sparandet blir positivt. I slutet av 2040-talet når det primära sparandet en nivå på strax under 1 procent av BNP. Det primära finansiella sparandet ligger kvar runt denna nivå och uppgår till 0,9 procent av BNP 2060. Denna utveckling av sparandet återspeglar i stora drag hur försörjningsbördan, det vill säga kvoten mellan antalet personer som inte är i arbetsför ålder och antalet personer som är i arbetsför ålder, utvecklas (se diagram 16). De perioder som försörjningsbördan stiger, det vill säga då de som är i arbetsför ålder får allt fler att försörja utanför arbetskraften, är också de perioder då det primära sparandet utvecklas svagare.

Den offentliga sektorn har positiv nettoförmögenhet hela perioden. Det finansiella sparandet i offentlig sektor utvecklas därför starkare än det primära sparandet och når 2,5 procent 2060. När det primära sparandet blir positivt efter 2040 ökar nettoförmögenheten snabbare och detta leder till ett allt större positivt räntenetto och därmed en växande skillnad mellan finansiellt och primärt sparande.

Det finansiella sparandet i delsektorer skiljer sig påtagligt åt (se diagram 17). 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 statsbidrag. Därmed är balanskravet uppfyllt under hela perioden.

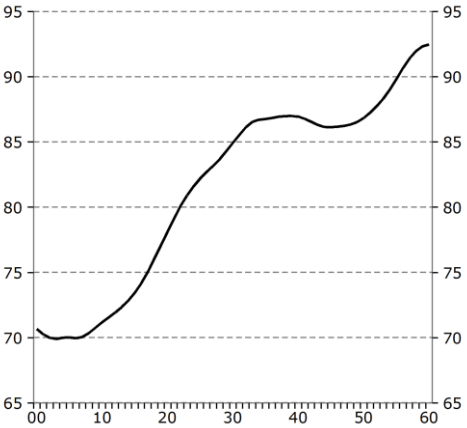
Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet har fallit tillbaka från ca 1 procent som andel av BNP till nära noll de senaste åren. Baserat på beräkningar av utbetalda inkomstpensioner från Pensionsmyndighetens modell kommer det finansiella sparandet pendla runt noll som andel av BNP framöver. I beräkningarna överstiger tillgångarna skulderna (det så kallade

Diagram 15 Finansiellt sparande och primärt sparande i offentlig sektor
Andel av BNP, löpande pris, procent



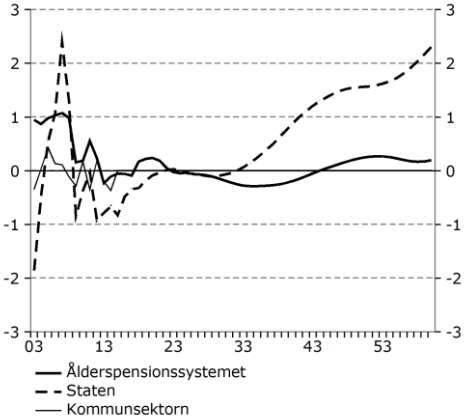
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 16 Försörjningsbörda
Andel, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

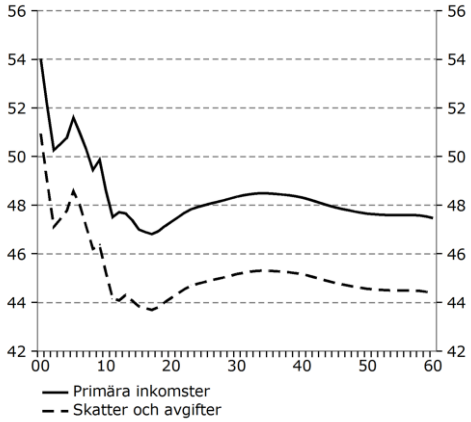
Diagram 17 Finansiellt sparande i olika delar av offentlig sektor
Andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 18 Primära inkomster i offentlig sektor

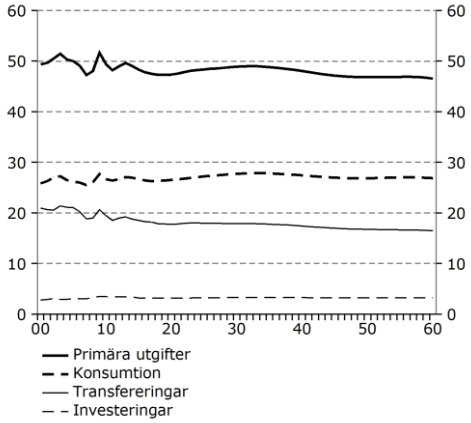
Andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 19 Primära utgifter i offentlig sektor

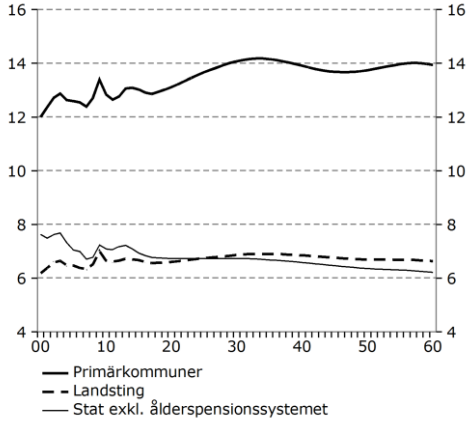
Andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 20 Utgifter för offentlig konsumtion

Andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

balanstalet är positivt) och pensionerna kommer därmed att utvecklas i takt med inkomstutvecklingen. Variationen i det finansiella sparandet återspeglar därmed hur antalet pensionärer utvecklas över tiden.

Sparandet i staten återspeglar de samlade effekterna av demografin på konsumtion, transfereringar och inkomster i statlig och kommunal sektor. Antagandet att balanskravet är uppfyllt, det vill säga att det finansiella sparandet i kommunsektorn är noll, påverkar således inte sparandet i den offentliga sektorn som helhet.

Primära inkomster

Den övervägande delen av den offentliga sektorns primära inkomster kommer från skatter och avgifter. År 2017 uppgår de till ca 44 procent av BNP. Därefter stiger andelen något fram till mitten på 2030-talet för att sedan åter falla tillbaka ner mot 44 procent av BNP 2060 (se diagram 18).

Det är framför allt två orsaker till varför skatteinkomsterna som andel av BNP stiger under perioden 2017–2035. Hushållens ökade konsumtionsandel ökar de indirekta skatteinkomsterna som andel av BNP. Detta motverkas dock av minskade nettoinkomster från hushållens kapitalskatter när hushållens förmögenhet sjunker som andel av BNP till följd av ökad konsumtionsandel.

Den andra förklaringen till uppgången i skatteinkomsterna är att utbetalda avtalspensioner ökar som andel av BNP. Detta ökar den beskattningsbara inkomsten som är skattebasen för skatteinkomsterna i kommunsektorn.

Primära utgifter

De primära utgifterna, som till största delen består av offentlig konsumtion och transfereringar, uppgår till drygt 47 procent av BNP 2017. Fram till 2030 stiger de till närmare 49 procent för att sedan falla tillbaka ner mot 46 procent 2060 (se diagram 19).

Det är i huvudsak på grund av ökad offentlig konsumtion som de totala utgifterna som andel av BNP stiger fram till 2030. Den demografiska utvecklingen innebär ett tryck på framför allt den kommunala konsumtionen (se diagram 20). Förklaringen är det ökande antalet äldre i befolkningen (se diagram 21). Kostnaden för vård och omsorg är i genomsnitt högre för äldre än för den arbetsföra befolkningen och detta medför sammantaget att utgifterna stiger som andel av BNP till 2030.

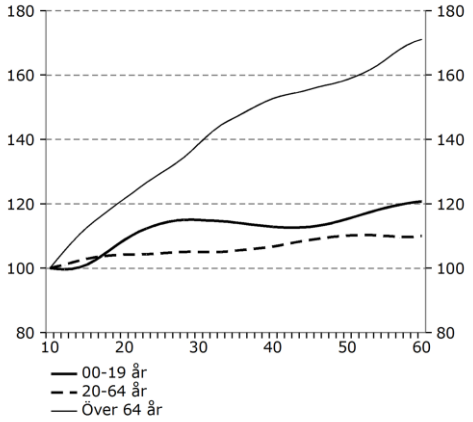
Efter 2030 faller den offentliga konsumtionen som andel av BNP tillbaka med ca en procentenhet fram till 2060. Det är framför allt statlig konsumtion, som till största delen utgörs av kollektiv konsumtion, som växer långsammare än BNP.

Den offentliga sektorns transfereringar ligger stabilt kring 18 procent som andel av BNP fram till 2040-talet. Därefter faller de tillbaka ner mot 16 procent 2060. Detta beror till stor del på utgifterna för inkomstpensionerna. Under perioden fram till 2040 stiger andelen personer över 65 år i förhållande till den arbetsföra befolkningen. Därefter minskar andelen vilket leder till att utgifterna för inkomstpension faller tillbaka som andel av BNP. När andelen personer över 65 år ökar igen runt 2050 stabiliseras utgifterna för inkomstpensioner åter som andel av BNP.

De offentliga investeringarna står för en relativt liten del av utgifterna. De utgör ca 3 procent som andel av BNP 2017 och fortsätter att göra så fram till 2060.

Diagram 21 Befolkningsutveckling i olika åldersgrupper

Index 2010=100



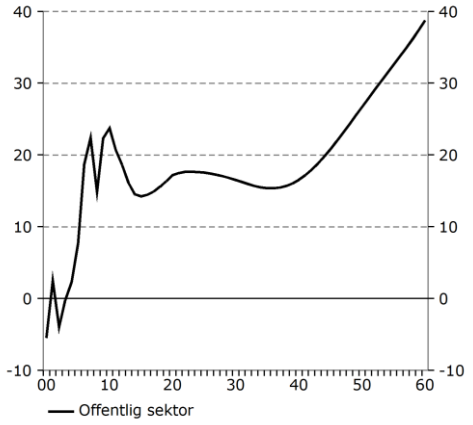
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Offentliga nettotillgångar

Den offentliga sektorn har större finansiella tillgångar än skulder när beräkningarna startar. År 2011 utgör nettotillgångarna 21 procent av BNP. Fram till 2060 stiger nettotillgångarna till närmare 40 procent av BNP (se diagram 22). De stigande nettotillgångarna som andel av BNP är en följd av både finansiella överskott och att avkastningen på tillgångarna är något högre än BNP-tillväxten i löpande pris.

Diagram 22 Finansiella nettotillgångar

Andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

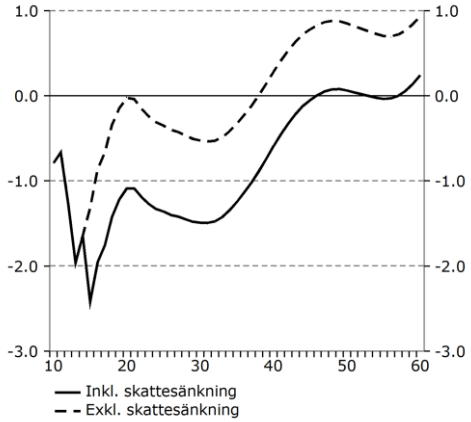
BERÄKNING AV S2-INDIKATORN

När de offentliga finanserna tillåts utvecklas i vilken riktning som helst blir värdet på S2-indikatorn –0,7 procent av BNP. Detta indikerar att den offentliga sektorns primära sparande kan försvagas permanent med 0,7 procent av BNP. Den offentliga sektorns sparandeöverskott och stigande nettotillgångar visar emellertid att det finns vissa obalanser i sparandet mellan privat och offentlig sektor. Obalanserna påverkar förmögenhetsutvecklingen i privat och offentlig sektor och därmed påverkas även skattebasen för kapitalskatterna. Scenariot ger därmed inte svaret på hur mycket skatterna kan sänkas permanent.

Ett realistiskt och konsistent makroscenario kan då uppnås genom en skattesänkning så att sparandet i den offentliga sektorn blir långsiktigt hållbart. Konjunkturinstitutets beräkningar utgår från att ett scenario där värdet på S2-indikatorn är lika med noll kan betraktas som ett scenario med långsiktigt hållbara offentliga finanser. För att S2-indikatorn ska vara noll kan hushållens skatter sänkas permanent med 1,1 procent av BNP från och med 2015. En sådan skattesänkning påverkar emellertid hushållens nettotillgångar positivt och leder via skattebasen för kapitalskatten till att det primära sparandet stärks. På så sätt kan skattesänkningen bli 0,4 procentenheter högre än den permanenta försvagningen av den offentliga sektorns primära sparande.

Diagram 23 Primärt finansiellt sparande

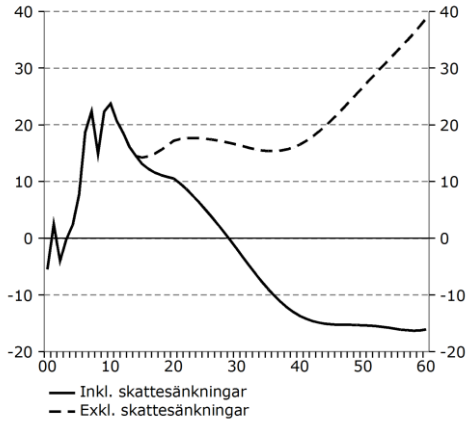
Andel av BNP, löpande pris, procent



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 24Finansiella nettotillgångar

Andel av BNP, löpande pris, procent



Källa: Konjunkturinstitutet.

OFFENTLIGA FINANSER MED SKATTESÄNKNING[25]

När beräkningarna av de offentliga finanserna betingas på en initial skattesänkning till hushållen är de primära utgifterna opåverkade. Det primära sparandet påverkas bara på inkomstsidan genom skattesänkningen och följdeffekter på kapitalskatteinkomsterna via hushållens förmögenhetsutveckling. Det är endast statens sparande som påverkas.

Med den initiala skattesänkningen är det först mot mitten på 2040-talet som det primära sparandet blir positivt. År 2060 uppgår det primära sparandet 0,2 procent av BNP (se diagram 23). Detta motsvarar alltså att S2-indikatorn är noll.

På grund av underskotten i det primära sparandet är det finansiella sparandet negativt under hela perioden och uppgår till –0,9 procent som andel av BNP 2060. Underskotten i det finansiella sparandet innebär också att den offentliga sektorns nettotillgångar faller tillbaka och blir negativa. Den offentliga sektorns nettotillgångar stabiliseras från och med 2040 på ca –15 procent av BNP (se diagram 24).

[25] Förutom en permanent skattesänkning till hushållens motsvarande 1,1 procent av BNP från och med 2015 är alla antaganden identiska med beräkningen av offentliga finanser utan skattesänkningar. Skattesänkningen sker genom höjda skattereduktioner för hushållen.

4. Slutsatser

En central del i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är antagandet om vilken standard de offentliga tillhandahållna tjänsterna ska ha i framtiden. Utgångspunkten i denna rapport är oförändrad personaltäthet. Detta är en rimlig utgångspunkt vid en analys av den långsiktiga hållbarheten i offentliga finanser eftersom det ger framtida generationer bland annat samma lärartäthet i skolorna, samma antal läkare per patient med mera. Antagandet om oförändrad personaltäthet i de offentligt tillhandahållna tjänsterna utesluter inte att kvaliteten i tjänsterna kan stiga över tiden. Högre kvalitet i kapitalvaror och insatsvaror leder till högre produktivitet i produktionen av tjänsterna. Tillsammans med stigande kvalitet i offentligt inköpta tjänster innebär detta att kvaliteten i de offentligt tillhandahållna tjänsterna stiger med 0,4 procent per år, vilket är i paritet med utvecklingen den senaste 30-årsperioden. Detta innebär bibehållet offentligt åtagande.

Det är dock möjligt att framtida generationer vill ha en högre standardökning i denna form av tjänster än vad som medges av en oförändrad personaltäthet. Men det är i så fall också rimligt att framtida generationer själva finansierar den tillkommande standardökning, eftersom det ger dem bättre förutsättningar inom skolan, vården med mera än vad som råder i nuläget. I så fall krävs höjda skatter i framtiden eller en ökad privat finansiering.

Med det presenterade makroekonomiska scenariot med bibehållet offentligt åtagande visar hållbarhetskalkylerna att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Beräkningarna indikerar att hushållens skatter kan sänkas permanent med 1,1 procent av BNP från och med 2015. Denna skattesänkning är konsistent med att värdet på S2-indikatorn blir noll, det vill säga då den intertemporala budgetrestriktionen precis är uppfylld, och att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.

En viktig utgångspunkt för hållbarhetskalkylerna är att det makroekonomiska scenariot ska vara realistiskt och konsistent och att sparandet i den offentliga sektorn (och den privata) ska vara balanserat. I praktiken innebär det att de obalanser som uppstår när de offentliga finanserna får utvecklas i vilken riktning som helst korrigeras genom att skatterna ändras initialt i den utsträckning som krävs för att S2-indikatorn ska bli noll. Den beräknade permanenta skattesänkningen motsvarande 1,1 procent av BNP påverkar hushållens förmögenhet positivt och leder via skattebasen för kapitalskatten till att det primära sparandet stärks. På så sätt kan skattesänkningen bli 0,4 procentenheter högre än den permanenta försämringen av det primära sparandet (S2-indikatorn).

Konjunkturinstitutet anser att uppfyllandet av den intertemporala budgetrestriktionen är ett svagt kriterium för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.[26] Ett alternativ är att i stället direkt analysera utvecklingen av de offentliga finanserna över tiden och den långsiktiga nivån på nettoskulden.

Utvecklingen av de offentliga finanserna över tiden visar att den demografiska utvecklingen kommer att sätta press på de offentliga finanserna framförallt fram till 2040-talet. Denna utveckling återspeglar hur försörjningsbördan, det vill säga kvoten mellan antalet personer som inte är i arbetsför ålder och antalet personer som är i arbetsför ålder, utvecklas. I utgångsläget, när ekonomin har nått konjunkturell balans 2017, är det primära sparandet –0,7 procent av BNP. Det är inte förrän mot slutet på 2030-talet, när det demografiska trycket lättar, som det primära sparandet varaktigt förbättras. Det är först i den senare delen av beräkningsperioden som den offentliga sektorn uppvisar primära överskott.

Det framstår dock som riskabelt att idag inteckna överskott som uppkommer långt fram i tiden. En sådan förd politik skulle dessutom få konsekvenser för den offentliga sektorns nettoskuld på lång sikt. Givet en initial skattesänkning till hushållen motsvarande 1,1 procent av BNP, vilket är långsiktigt hållbart enligt S2-definitionen, faller den offentliga sektorns nettoförmögenhet som andel av BNP tillbaka och blir negativ. Från och med 2040 stabiliseras den offentliga sektorns nettoskuld på ca 15 procent av BNP. En sådan utveckling av de offentliga finanserna framstår som riskabel med tanke på den osäkerhet som råder i kalkyler på lång sikt. Om nettoskulden vid något tillfälle skulle bli så hög att exempelvis en mindre revidering i den demografiska utvecklingen innebär att skuldpositionen blir ohållbar, kommer riskpremierna på statsobligationer sannolikt att stiga. I ett sådant läge kan det komma att bli svårt att finansiera lånebehovet på kapitalmarknaderna.

---

[26] Se ”Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn”: Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012 samt ”Konjunkturinstitutets beräkning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet”, fördjupnings-PM Nr. 18, 2012.

Appendix 1 S2-indikatorn

DEFINITION AV S2-INDIKATORN

Den så kallades S2-indikatorn är ett mått som används för att bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Indikatorn har tagits fram av Europeiska kommissionen som ett mått på avvikelsen från långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna.[27] S2-indikatorn beräknas som den permanenta förstärkning av det primära finansiella sparandet i offentlig sektor som andel av BNP som krävs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara precis uppfylld. S2-indikatorn beräknas med utgångspunkt från den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion med oändligheten som tidshorisont. I praktiken görs dock beräkningen av inkomster och utgifter på en begränsad tidshorisont, till exempel till 2060. Därefter antas konstant primärsaldo lika med slutårets primärsaldo.

För att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara måste den offentliga sektorns nettoskuld vara begränsad. S2-indikatorn kan därmed härledas från den intertemporala budgetrestriktionen:[28]

$$d_{t0} = \sum_{t=t0+1}^{\infty} \frac{pb_t + \overline{S2}_{t0}}{(1+r)^{t-t0}} \tag{1}$$

där:

d = offentlig nettoskuld som andel av BNP
r = tillväxtjusterad ränta (approximativt nominell ränta minus nominell BNP-tillväxt)
pb = primärt finansiellt sparande, det vill säga exklusive kapitalinkomster och utgiftsräntor, som andel av BNP
$\overline{S2}_{t0}$ = permanent förändring av primärt finansiellt sparande som andel av BNP för att ekvation (1) ska uppfyllas
$t0$ = basåret för beräkningarna

Ekvation (1) innebär att det diskonterade värdet av alla framtida finansiella sparanden ska vara lika stort som den initiala nettoskulden. Ett S2-värde som är noll indikerar att villkoret är uppfyllt utan att det krävs någon permanent justering av det primära finansiella sparandet som andel av BNP. Ett positivt S2-

[27] Se European Commssion "Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy 8/2012", chapter 1, part 1.3.

[28] Se även appendix 1 i "Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn", Specialstudie Nr. 29, Konjunkturinstitutet, 2012.

värde indikerar att det framtida primära sparandet som andel av BNP måste förstärkas permanent i motsvarande grad för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld 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 permanenta framtida skattesänkningar och/eller utgiftsökningar inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser.

DEKOMPONERING AV S2-INDIKATORN

För att underlätta tolkningen av S2-indikatorn kan den dekomponeras:

$$\overline{S2}_{t0} = A + B + C \tag{2}$$

där:

$$A = rd_{t0}$$

$$B = -r \sum_{t=t0+1}^{ts} \frac{pb_t}{(1+r)^{t-t0}}$$

$$C = -\frac{\overline{pb}}{(1+r)^{ts+1-t0}}$$

och $\overline{pb}$ representerar det konstanta primära finansiella sparandet som andel av BNP bortom slutåret för scenariot, det vill säga *ts*.

Den första komponenten i det högra ledet i ekvation (2), *A*, mäter hur stort det årliga primära finansiella sparandet måste vara för att balansera ränteflödet från nettoskulden under basåret. Ju större nettoskulden är och ju högre den tillväxtjusterade räntan är, desto större är bidraget till S2-värdet.

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

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

Det är intressant att notera vad som händer i det fall när den tillväxtjusterade räntan går mot noll.[29] Komponent *A* går då mot noll. Nettoskulden stiger då i takt med BNP när det primära finansiella sparandet är noll, eftersom den nominella räntan är lika hög som tillväxten.

Också komponent *B* går mot noll när den tillväxtjusterade räntan går mot noll. Intuitionen är här svårare. Anta att det primära sparandet är mindre än noll i en given tidpunkt. Underskottet kommer att påverka nettoskulden som andel av BNP. Asymptotiskt spelar dock skuldnivån i sig ingen roll för hållbarheten när den tillväxtjusterade räntan går mot noll. Värdet för komponent *B* går därmed mot noll när den tillväxtjusterade räntan går mot noll, oavsett hur det primära finansiella sparandet utvecklas under perioden.

Komponent *C* blir däremot större i absoluta tal och går mot $\overline{pb}$ när den tillväxtjusterade räntan går mot noll.

Vi har därmed det något paradoxala resultatet att när den tillväxtjusterade räntan går mot noll så spelar den initiala storleken på nettoskulden (komponent *A*) och det primära sparandet under framskrivningarna i scenariot (komponent *B*) inte någon roll alls. Värdet på S2 bestäms i stället helt av det antagna konstanta primära sparandet som andel av BNP bortom scenariots slut. Om till exempel $\overline{pb}$ antas vara –1 procent som andel av BNP kommer S2-värdet att vara 1 procent. S2-indikatorn implicerar då att primära finansiella sparandet måste varaktigt höjas med 1 procent oavsett hur stor nettoskulden är i utgångsläget och oavsett hur stort det primära finansiella sparandet är fram till slutåret i scenariot.

[29] Grundläggande tillväxtmodeller implicerar under vissa antaganden att den tillväxtjusterade räntan är noll i jämvikt. I literaturen benämns detta villkor ”golden rule”. I många OECD-länder med stabila statsfinanser är det historiska medelvärdet för tillväxtjusterad nära noll, eller till och med negativt.

Appendix 2 Makroekonomisk långsiktsmodell - KAVEL

Analysverktyget KAVEL[30] används av Konjunkturinstitutet för att utarbeta inbördes konsistenta framskrivningar av långsiktiga makroekonomiska scenarier. Modellen är en mycket enkel makroekonomisk modell 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).[31] Demografins effekter på efterfrågan är trivialt modellerade. Viktigast är att hushållens konsumtion per capita och den offentliga sektorns konsumtion per brukare ökar i en konstant takt. 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.

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 (antalet brukare av offentliga sektorns tjänster), beräknat med Konjunkturinstitutets modell DEMOG[32]. Det är dessutom möjligt att lägga på en konstant standardförbättring på samma sätt som för hushållens konsumtion. I basscenariot förbättras standarden per brukare i samma takt som produktivitetsutvecklingen i de sektorer som producerar offentlig konsumtion (näringsliv och offentlig sektor). Den offentliga konsumtionen per brukare ökar alltså, men antalet arbetade timmar per brukare är 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 arbe-

---

[30] 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.

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

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

tade timmar är exogent bestämd av demografin och nominellt förädlingsvärde per arbetad timme ökar i konstant takt (se mer nedan) är hela banan för BNP i löpande pris känd på förhand. Med hjälp av en deprecieringsfaktor för kapitalstocken som beaktar förslitning av kapital och relativprisförändringar kan nödvändiga investeringar i löpande pris beräknas så att K/Y är konstant.

Varje efterfrågekomponent alstrar import och inhemskt förädlingsvärde enligt fasta input-output-koefficienter. Importinnehållet i efterfrågekomponenterna är kalibrerade med utgångspunkt från nationalräkenskaperna 2011, men proportionellt uppräknade för att ge samma prognos för total import 2017 som i prognosen från *Konjunkturläget* december 2012, se tabell 1 nedan.

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 tillväxten i total faktorproduktivitet (TFP) vara olika, till exempel lägre TFP-tillväxt i produktionen av offentlig konsumtion. Den lägre TFP-tillväxten, och därmed arbetsproduktivitetstillväxten, motverkas helt av högre prisutveckling. Skillnaden i produktivitetstillväxt mellan de fyra branscherna baseras på den genomsnittliga produktivitetstillväxten i dessa under perioden 1994–2011. Helst skulle denna beräkning göras för hela perioden 1981–2011 eftersom Konjunkturinstitutets långsiktiga produktivitetsantagande för hela ekonomin är att den ökar lika snabbt som genomsnittet för denna period. Data för produktivitetsutvecklingen i enskilda branscher på den nödvändiga detaljeringsnivån saknas dock. Därför skalas produktivitetsutvecklingen i de fyra branscherna ner proportion-

ellt så att den ger en samlad produktivitetstillväxt i hela ekonomin (BNP per arbetad timme) på 1,8 procent under perioden 2018–2060, vilket är ungefär samma ökningstakt som genomsnittet för perioden 1981–2011.[33]

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 1,77 och 1,84 procent under perioden 2018–2060. BNP-deflatorns ökningstakt, som också varierar med efterfrågans sammansättning, ligger mellan 1,95 och 2,03 procent så att nominell produktivitet hela tiden ökar med 3,8 procent per år.

Relativprisutvecklingen mellan olika efterfrågekomponenter bestäms av skillnader i produktivitetstillväxt och importinnehåll. Importpriserna antas öka med 0,9 procent per år, vilket är något lägre än den genomsnittliga ökningen om 1,2 procent sedan 1995. Denna bedömning motiveras bland annat av exceptionell uppgång i oljepriser samt en viss försvagning av den nominella växelkursen som inte antas upprepas i långfristkalkylen. Givet produktivitets- och importprisutvecklingen anpassas löneökningstakten i hela ekonomin så att deflatorn för hushållens konsumtion ökar med 1,9 procent per år. 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, 3,8 procent, 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 volym-

[33] Kalenderkorrigerad BNP per arbetad timme ökade med i genomsnitt 1,75 procent mätt till marknadspris och med 1,84 procent mätt till baspris under perioden 1981–2011. I KAVEL modelleras endast BNP till marknadspris.

termer. 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. Analysen av de offentliga finanserna som görs i denna rapport bedöms inte påverkas i någon större omfattning. Alla viktiga skattebaser är opåverkade av importinnehållet och relativprisutvecklingen kommer att anpassas till ett trendmässigt stigande importinnehåll. BNP och därmed lönesumman påverkas inte av att importinnehållet, och därmed exporten, sannolikt underskattas framöver.

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 de offentliga finanserna i sina egna beslut. Men detta är inte ett särskilt rimligt antagande. Sådana obalanser påverkar också förmögenhetsutvecklingen i privat och offentlig sektor och därmed påverkas även skattebasen för kapitalskatterna.

Om beräkningen resulterar i orealistiska offentliga finanser är det makroekonomiska scenariot inte inbördes konsistent. Ett realistiskt och konsistent scenario kan då uppnås genom en skattesänkning/-höjning så att den offentliga sektorn (och den privata sektorn) blir långsiktigt hållbar.

Tabell 1 Kalibrerade parametrar i makromodellen

Procentuell förändring respektive procent

	Deflator, använd-ning	Deflator, tillförsel	Pro-dukt-ivitet	Import-innehåll	Stan-dard-ökning
Hushållens konsumtion	1,88	2,23	1,57	26,5	1,92
Offentlig konsumtion	3,11	3,43	0,39	12,9	0,39
Investe-ringar	1,39	1,73	2,07	40,1	
Export	0,69	0,54	3,28	42,2	
Import	0,90	0,90			
BNP*	2,00	2,00	1,80	44,6	1,63

Anm. Värden för hela ekonomin (BNP) är inte kalibrerade utan avser medelvärde för perioden 2018–2060 som blir resultatet från modellen. Produktivitet och deflator tillförsel avser det vägda genomsnittet för de brancher som producerar respektive efterfrågekomponent enligt nationalräkenskapernas input-output-tabeller. Standardökning BNP avser genomsnittlig tillväxt i BNP per capita.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Appendix 3 Modell för 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 2). Fördelningen av offentlig konsumtion på delsektorer (stat, ålderspensionssystem, primärkommuner och landsting) beräknas i Konjunkturinstitutets modell DEMOG[34]. Den demografiska utvecklingen följer Statistiska Centralbyråns (SCB) senaste befolkningsprognos.

BERÄKNING AV OFFENTLIGA SEKTORNS INKOMSTER

Skatter och avgifter

Merparten av den offentliga sektorns inkomster utgörs av skatter och avgifter. Modellen utgår från att 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.

---

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

BERÄKNING AV OFFENTLIGA SEKTORNS UTGIFTER

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

Offentlig konsumtion

Den offentliga konsumtionen baseras på den reala utvecklingen beräknad i DEMOG, en standardhöjning i de offentligt tillhandahållna tjänsterna samt deflatorn för offentlig konsumtion. Standardhöjningen kommer av stigande kvalitet i kapitalvaror, förbrukningsvaror och inköpta tjänster samt stigande produktivitet. Detta motsvarar 0,4 procentenheter mer per år än vad som skulle vara fallet om standarden i tjänsterna vore oförändrad (se avsnitt 3). Deflatorn antas vara densamma i alla delsektorer.

Offentliga investeringar

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

Transfereringar

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

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

I modellen hålls ersättningsgraderna i transfereringssystemen konstanta genom att alla ersättningsnivåer skrivs fram med utvecklingen av timlönen i ekonomin. Därmed undviks en successiv urholkning av systemen, vilket skulle bli följden om beräkningen grundande sig på oförändrade regler (det vill säga gällande regelverk).

Utgifterna för inkomstpensionerna

Utgifterna för inkomstpensionerna beror dels på den demografiska utvecklingen, dels på regelverket. Utgifterna beräknas i Pensionsmyndighetens pensionsmodell som utgår från SCB:s

befolkningsprognos 2012. I modellen beräknas bland annat pensionsskuld, avgiftstillgång, buffertfond, balanstal med mera.

Från Konjunkturinstitutets makroekonomiska scenario hämtas reallön och KPI. Tillsammans med antagandet om 5 procents avkastning på kapital beräknar modellen sedan utbetalade inkomstpensioner.

Kapitalutgifter

Den offentliga sektorns kapitalutgifter beräknas med en implicitränta och skuldstock.