



Finansdepartementet
Ekonomiska avdelningen

Teknisk bilaga till bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet april 2019

Innehåll

Den makroekonomiska utvecklingen	1
De offentliga finanserna	6
Känsligheten i beräkningarna.....	8
Definitioner.....	8

I avsnitt 8 i 2019 års ekonomiska vårproposition bedöms finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Denna promemoria beskriver mer utförligt scenariot ”Oförändrat beteende” samt de antaganden som ligger till grund för bedömningen. Promemorian avslutas med att några centrala begrepp i bedömningen av finanspolitikens hållbarhet definieras.

Den makroekonomiska utvecklingen

Den makroekonomiska utvecklingen är viktig för bedömningen av de offentliga finanserna. Både de offentliga inkomsterna och utgifterna är starkt kopplade till den ekonomiska utvecklingen. På inkomstsidan påverkas framför allt skatteintäkterna av en växande ekonomi eftersom skatteunderlagen normalt växer i takt med ekonomin. På utgiftssidan påverkas både den offentliga konsumtionen och de offentliga transfereringarna framför allt av pris- och löneutvecklingen i ekonomin, som i sin tur bl.a. beror på produktivitetsutvecklingen i ekonomin.

Bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet baseras på ett scenario där inga nya störningar antas påverka ekonomin. Det betyder att konjunkturläget balanserat liksom andra makroekonomiska variabler av vikt, såsom hushållens sparkvot, vinstandelen i näringslivet och bytesförhållandet. På längre sikt bestäms BNP-utvecklingen huvudsakligen av ekonomins utbudsfaktorer, dvs. tillväxten i produktivitet och antalet arbetade timmar.¹

Produktionen fördelas därefter på BNP:s efterfrågesida. Hushållens konsumtion beräknas utifrån en stiliserad sparkvot, vilken beskrivs nedan. Den offentliga konsumtionen bestäms utifrån ett antagande om oförändrad standard och utnyttjandegrad i olika åldersgrupper. Investeringarna i ekonomin ökar i takt med förädlingsvärdet, fördelat på stat, kommuner och näringsliv. Importen bestäms som andelar av efterfrågekomponenterna i försörjningsbalansen och exporten bestäms tekniskt sett residualt som skillnaden mellan tillförseln i form av produktion och import, och den inhemska användningen av varor och tjänster.

Priser och löner

Konsumentprisindex antas växa med 2 procent per år. Försörjningsbalansens samtliga deflatorer, med undantag för offentlig konsumtion, antas växa med 1,9 procent per år. Deflatoren för offentlig konsumtion bestäms av en sammanvägning av priset på insatsvaror och löner. Vikterna är konstanthållna från sista utfallsåret. Insatsvarupriset, i sin tur, antas utvecklas i enlighet med prisutvecklingen på privat konsumtion, medan lönerna i offentlig sektor antas utvecklas i enlighet med lönerna i privat sektor (se nedan). Eftersom deflatoren för offentlig konsumtion skiljer sig från försörjningsbalansens övriga priser kommer den sammanvägda BNP-deflatoren variera över tid.

Den privata sektorns vinstandel antas vara konstant under hela framskrivningsperioden, vilket innebär att timlönen i privat sektor, i princip, bestäms av priset på förädlingsvärdet i privat sektor och produktiviteten i privat sektor. Timlönen i offentlig sektor antas vara den samma som i privat sektor.

Arbetsmarknaden och BNP

De långsiktiga beräkningarna tar sin utgångspunkt i de kort- och medelfristiga bedömningar som redovisas i avsnitt 3 i 2019 års ekonomiska vårproposition. Befolkningsunderlaget till beräkningen är Statistiska centralbyråns uppdatering

¹ Se Metod för beräkning av potentiella variabler, april 2019, på www.regeringen.se

av den ordinarie befolkningsprognosen från maj 2018. BNP-tillväxten bestäms av antalet arbetade timmar och av produktiviteten, dvs. produktionen per arbetad timme. Produktiviteten i näringslivet antas öka med 2,1 procent per år, vilket motsvarar genomsnittet 1981–2016. Produktiviteten i den offentliga sektorn antas vara oförändrad. Sammantaget betyder det att produktiviteten i hela ekonomin i genomsnitt ökar med strax under 2,0 procent per år. Produktivitetens utveckling är en central faktor för landets välstånd. En produktivitetens utveckling i näringslivet på 2,1 procent per år bidrar till att öka BNP med ca 35 procent mellan 2020 och 2035.

Storleken på arbetskraften beror på den demografiska utvecklingen, institutionella faktorer och finanspolitiska åtgärder. De demografiska effekterna baseras på regeringens demografiska arbetsmarknadsmodell (AMOD). Modellen innehåller utfallsdata från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) för arbetsmarknadsvariabler som t.ex. arbetskraft, arbetslöshet och arbetade timmar. Samtliga variabler är fördelade på kön, ålder och geografisk härkomst.² Modellen antar oförändrat beteende och varje delgrupps arbetsmarknadsstatus skrivs fram med SCB:s befolkningsprognos.³

Antalet arbetade timmar i offentliga verksamheter bestäms av verksamheternas omfattning, nivån på arbetsproduktiviteten, samt hur stor andel av konsumtionen som produceras i näringslivet i form av tjänster och insatsvaror. De offentliga verksamheterna antas växa i takt med den demografiska efterfrågan av de tjänster som produceras. Arbetsproduktiviteten och andelen offentlig-finansierade tjänster som produceras i näringslivet antas vara oförändrade per verksamhetsområde. Antalet arbetade timmar i näringslivet bestäms residualt som skillnaden mellan det totala antalet arbetade timmar och antalet arbetstimmar i offentlig sektor.

Antalet arbetade timmar i de två sektorerna ger tillsammans med arbetsproduktiviteten förädlingsvärdet i de två sektorerna, och därmed i hela ekonomin. Till detta läggs varuskatter (med avdrag för subventioner), vilket ger BNP till marknadspris i fasta priser.

² Ålder är fördelad på ettårsklasser från 15 till 74 år medan härkomst är uppdelad på fyra grupper: född i Sverige, född i Norden, född i Europa eller född utanför Europa.

³ För en mer utförlig beskrivning av metoden för att bedöma den långsiktiga arbetsmarknadsutvecklingen se Metod för beräkning av potentiella variabler, april 2019, på www.regeringen.se.

Försörjningsbalansen

Hushållens konsumtion

Utvecklingen av hushållens konsumtion beräknas som skillnaden mellan hushållens inkomster och dess sparande. Sett över 2021–2110 som helhet växer hushållens konsumtion i stort sett i takt med de disponibla inkomsterna, dvs. sparkvoten antas vara i stort sett oförändrad.

Investeringarna

Investeringsefterfrågan beror på produktionstillväxten, avkastningen på kapital samt dess deprecieringstakt. Avkastning och depreciering antas vara konstanta efter 2022, vilket implicerar att investeringarna på sikt ökar i takt med produktionen i fasta priser. Statens investeringar antas i stort sett följa BNP-utvecklingen medan landstingens och primärkommunernas investeringar antas följa respektive sektors produktion.

Dessa antaganden implicerar att de privata investeringarna faller något som andel av BNP vilket beror på att investeringspriset ökar något långsammare än BNP-deflatorn (se avsnitt om priser och löner ovan). Även de offentliga investeringarna minskar något som andel av BNP.

Den offentliga konsumtionen

Den offentliga konsumtionen beräknas utifrån antagandet om att standarden i de skattefinansierade tjänsterna är oförändrade över tid. Med hjälp av data över hur de skattefinansierade tjänsterna utnyttjas i dag beräknas livscykelprofiler för 14 olika verksamhetsområden (se *tabell 1*). Beräkningen visar kostnaden för en viss tjänst per person (män respektive kvinnor) i olika åldersgrupper. Konsumtionsprofilerna är beräknade med hjälp av individdata från 2016 års s.k. STAR-register och har justerats för att stämma överens med aggregerade konsumtionsvärden för respektive område enligt nationalräkenskaperna för 2016. För att beräkna hur konsumtionen förändras i volym multipliceras de genomsnittliga konsumtionsmönstren med antal personer i respektive ålder och kön i befolkningsprognosen.

Utöver de 14 områdena för individuell konsumtion finns en övrigpost som i huvudsak omfattar den kollektiva konsumtionen. Övrigposten som utgör drygt 30 procent av den totala konsumtionen, antas utvecklas i takt med den totala befolkningen.

Tabell 1: Ändamålsklassificering av offentlig konsumtion

Benämning i VÅP	Beräkningsnivå	Cofog-klassificerad indelning enl. NR	
Utbildning	Grundskola	09121	Grundskola
		09122	Obligatorisk särskola
		0919	Ofördelat
	Gymnasium	09221	Gymnasieskola
		09222	Gymnasiesärskola
		0929	Ofördelat
	Vuxenutbildning	09123	Grundläggande vuxenutbildning
		09223	Gymnasial vuxenutbildning
		095	Ej nivåbestämd utbildning
	Högskola	093	Eftergymnasial utbildning
		094	Högskoleutbildning
	Arbetsmarknadsåtgärder	096	Stödtjänster till utbildning
		098	Utbildning, övrigt
1050		Arbetslöshet	
Barnomsorg ¹	Förskola	0911	Förskola
		1041	Pedagogisk omsorg (familjedaghem,
	Fritidshem	1044	Fritidshem, öppen fritidsverksamhet
Omsorg	Äldrevård	102	Omsorg om äldre
	Barn- och ungdomsvård	1042	Dygnetruntrunboende för barn och unga
		1043	Öppen barn- och ungdomsvård
		1049	Ofördelat
	Insatser till personer med funktionsnedsättning	1011	Sjukdom
		1012	Funktionshinder
1019		Ofördelat	
Tandvård	0723	Tandvård	
Läkemedel	0711	Farmaceutiska produkter	
	0712	Andra medicinska produkter	
	0713	Terapeutiska hjälpmedel	
	0719	Ofördelat	
Sjukvård	Primärvård	0721	Allmän läkarvård
		0722	Specialiserad läkarvård
		0724	Paramedicinsk vård
		0729	Ofördelat
	Slutenvård	0731	Allmän sjukhusvård
0732		Specialiserad sjukhusvård	
0733		Sjuk- och mödravårdshem	
0734		Vård- och konvalescenthem	
0739		Ofördelat	

Tabell 1: Ändamålsklassificering av offentlig konsumtion forts.

Benämning i VÅP	Beräkningsnivå	Cofog-klassificerad indelning enl. NR
		01 Allmän off. förvaltning
		02 Försvar
		03 Samhällsskydd och rättsväsende
		04 Ekonomiska frågor och näringspolitik
		05 Miljöskydd
Övrigt	Övrigt	06 Bostadsförsörjning och samhällsplanering
		074 Folkhälsovård
		075 FoU Hälso- o sjukvård
		076 Övrigt hälso- och sjukvård
		08 Fritid, kultur och rekreation
		097 FoU Utbildning
		107 Övrig social utsatthet

¹ Förskola ingår enligt COFOG-indelningen egentligen i utbildning (09), medan pedagogisk omsorg och fritidshem ingår i socialt skydd (10).

För att beräkna kostnaden för den offentliga konsumtionen multipliceras den beräknade konsumtionsvolymen med priset på respektive kostnadslag (löner, förbrukning, direktkonsumtion, etc.) och per verksamhetsområde.

Exporten och importen

Importen antas utgöra en svagt växande andel av importviktad efterfrågan. Exporten ökar i ungefär samma takt som importen. Bytesförhållandet antas vara oförändrat från 2021, dvs. export- och importpriser utvecklas i samma takt.

De offentliga finanserna

I detta avsnitt beskrivs utvecklingen av den offentliga sektorns utgifter, inkomster och sparande samt de antaganden som ligger till grund utvecklingen.

De offentliga inkomsterna

Huvuddelen av den offentliga sektorns inkomster, ca 90 procent, består av skatter och avgifter. Skatteintäkterna delas in i fem områden. Hushållens direkta skatter, företagens direkta skatter, produktskatter, övriga indirekta skatter samt sociala avgifter. De olika skatteinkomsterna skrivs fram med utvecklingen av respektive skattebas, se *tabell 2*.

Tabell 2: Skatte- och avgiftsbaser

Skatter och avgifter	Skatte- och avgiftsbaser
Hushållens direkta skatter	Löner, företagariinkomster, pensioner, övriga beskattningsbara transfereringar
Företagens direkta skatter	Näringslivets driftöverskott (vinst)
Produktskatter	Hushållens konsumtion och offentlig konsumtion
Övriga indirekta skatter	Löner och företagariinkomster
Sociala avgifter	Löner och företagariinkomster

Utöver skatteintäkter består inkomsterna av smärre transfereringar, samt av utdelningar och avkastning på den offentliga sektorns finansiella tillgångar. Avkastningen på kapital antas vara en halv procentenhet högre än den nominella BNP-tillväxten.

De offentliga utgifterna

Den offentliga sektorns utgifter kan delas in i konsumtion, investeringar, transfereringar och kapitalutgifter. Hur beräkningarna av utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga investeringar gjorts är beskrivet i avsnittet om försörjningsbalansen. Räntan på den offentliga skulden antas vara en halv procentenhet högre än den nominella BNP-tillväxten, dvs. lika hög som avkastningen på offentliga finansiella tillgångar.

De offentliga transfereringarna

Den offentliga sektorns transfereringsutgifter består av utbetalningar från inkomstpensionssystemet, och av statliga och kommunala transfereringar. Transfereringarna går framför allt till hushållen som en del av välfärdssystemen. Pensionssystemets utgifter beräknas med mikrosimuleringsmodellen SESIM.⁴ Modellen utgår från individernas pensionstillgångar enligt och den framtida makroekonomiska utvecklingen. Pensionerna skrivs fram enligt pensionsystemets regelsystem. Utöver inkomstpensionerna genererar modellen även utgifterna för garantipension, som är en statlig utgift och inte en del av inkomstpensionssystemet. Den garantipension som betalas ut är dock direkt kopplad till inkomstpensionsutbetalningarna.

Övriga statliga och kommunala transfereringar till hushållen kan delas upp i två grupper, de som är kopplade till ålder och de som är kopplade till arbetsmarknadsstatus. De transfereringar som är kopplade till arbetsmarknaden är

⁴ Se <http://www.sesim.org>.

knutna till arbetslöshet och sjukskrivning. Ersättningsnivån skrivs fram med löneökningstakten (se avsnitt om priser och löner ovan för en beskrivning av hur löneutvecklingen bestäms i modellen). De ålderbaserade transfereringarna följer liksom den offentliga konsumtionen ett livscykelmönster. Även för dessa transfereringar följer ersättningsnivån löneutvecklingen. Utöver transfereringar till hushållen tillkommer transfereringar till övriga sektorer. De flesta av dessa skrivs fram med nominell BNP.

Känsligheten i beräkningarna

Beräkningarna i huvudscenariot, oförändrat beteende, baseras på en stor mängd antaganden. För att uppskatta hur känslig kalkylen är för förändringar i dessa antaganden redovisas i 2019 års ekonomiska vårproposition beräkningar baserade på några alternativa antaganden. Känslighetsanalyserna är partiella och statiska i den meningen att endast ett antagande i taget ändras.⁵ Dessutom kan vissa av förändringarna vara svåra att genomföra utan aktiva åtgärder som ökar de offentliga utgifterna. Resultaten i känslighetskalkylerna sammanfattas med hjälp av hållbarhetsindikatorerna S1 och S2. I avsnittet Definitioner nedan ges en något mer utförlig beskrivning av dessa än vad som ryms i den ekonomiska vårpropositionen.

Definitioner

I denna del definieras och beskrivs ett antal av de mer tekniska begrepp som berör offentligfinansiell hållbarhet.

Den intertemporala budgetrestriktionen

Ett nödvändigt villkor för att finanspolitiken ska vara finansiellt hållbar är att den offentliga budgeten är i balans över tid. Att detta villkor är uppfyllt bedöms via den offentliga sektorns s.k. intertemporala budgetvillkor. Villkoret innebär att den initiala nettoförmögenheten, tillsammans med nuvarande och framtida skatteintäkter samt övriga inkomster, ska vara tillräckligt stora för att finansiera framtida offentliga utgifter. Om det intertemporala budgetvillkoret är uppfyllt är finanspolitiken finansiellt hållbar.

⁵ Vilket antagande som ändras i respektive scenario framgår av scenariobeskrivningarna i den ekonomiska vårpropositionen.

Den offentliga sektorns intertemporala budgetvillkor kan uttryckas som:

$$ND_{t_0} = \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{(PB_t)}{(1+r)^{t-t_0}}$$

där ND_{t_0} är den initiala nettoskulden som andel av BNP, PB_t är det primära sparandet som andel av BNP och r är diskonteringsräntan, skillnaden mellan den nominella räntan och den nominella BNP-tillväxten.⁶ Av detta uttryck framgår att nuvärdet av framtidens primära finansiella sparande ska vara lika med nettoskulden i utgångsläget. Villkoret anger vilket sparande som är förenligt med att nivån på skulden är stabil över tid. Däremot anger inte villkoret vid vilken nivå skulden stabiliseras.

Indikatorer på finansiell hållbarhet

Offentligfinansiella hållbarhetsindikatorer är avsedda att kvantifiera hur mycket det offentliga sparandet måste justeras för att den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion ska vara uppfylld. De indikatorer som används i denna proposition är S1 och S2, båda framtagna av Europeiska kommissionen. Kommissionen har nyligen tagit fram ytterligare en indikator, S0, för att bredda hållbarhetsanalysen än mer. S0 anger om det finns risk för att finanspolitiken måste läggas om inom ett år. Eftersom syftet med detta avsnitt är att analysera finanspolitikens hållbarhet på lång sikt kommer den sistnämnda indikatorn inte att behandlas vidare.⁷

S1 visar om finanspolitiken är hållbar på medellång sikt

S1-indikatorn utgår från den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion, men är definierad fram till ett visst slutår där skulden som andel av BNP ska uppgå till ett visst värde. Till exempel har Europeiska kommissionen i sina beräkningar valt att definiera S1 så att bruttoskulden, i detta fall Maastrichtskulden, är 60 procent av BNP 2033. Detta är skuldgränsen enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

S1 anger hur stor förstärkning eller försvagning av sparandet som behövs för att skulden ska uppgå till den valda nivån vid periodens slut. Om 2033 sätts som

⁶ För att underlätta framställningen antas i beskrivningen att diskonteringsfaktorn är konstant över tid. I beräkningarna stämmer det inte under prognoshorisonten fram t.o.m. 2021, där faktiska prognoser används.

⁷ Hur S1- och S2-indikatorerna härleds från det intertemporala budgetvillkoret går att läsa om i Sustainability report 2015, European Economy Institutional Paper 018 (Europeiska kommissionen 2016).

slutår och slutskulden sätts till 60 procent innebär t.ex. ett S1 lika med 1 procent att det offentliga primära sparandet, permanent och omgående, måste förstärkas med 1 procent av BNP för att skulden som andel av BNP ska uppgå till 60 procent av BNP 2033. S1 kan definieras enligt följande:

$$S1 = rND_{t_0} + \frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1} + \left(-\frac{\sum_{i=t_0+1}^T \Delta PB_i (1+r)^{t_0-i}}{(1+r)^{T-t_0} - 1} + PB_{t_0} \right)$$

där T är slutåret i beräkningen (2033), D_t är Maastrichtskulden och ΔPB_i är skillnaden i primärt finansiellt sparande mellan år i och år t_0 . Den första komponenten anger hur stort det primära finansiella sparandet måste vara för att täcka ränteutgifterna för den nettoskuld som gäller under startåret. Den andra komponenten beskriver hur mycket det primära finansiella sparandet måste justeras för att Maastrichtskulden ska anpassas till den valda nivån för slutåret. Den tredje komponenten visar bidraget till S1 från obalanser i det primära finansiella sparandet under perioden fram till slutåret.

S2 visar om finanspolitiken är hållbar på riktigt lång sikt

På samma sätt som S1-indikatorn utgår S2-indikatorn från den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion. Till skillnad från S1 har S2-indikatorn inget slutår och inget bestämt slutvärde på skulden

S2 anger hur stor budgetförstärkning eller budgetförsvagning som behövs för att det intertemporala budgetvillkoret ska vara uppfyllt så att nettoskulden stabiliseras på lång sikt. Om S2 är 1 betyder detta att det offentliga sparandet, permanent och omgående, måste förstärkas med 1 procent av BNP för att den offentliga sektorns intertemporala budget ska vara i balans. S2 kan definieras enligt följande:

$$S2 = rND_{t_0} + \left(-r \sum_{t=t_0+1}^{t_b} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \right) + \left(-\frac{PB_{t_b}}{(1+r)^{t_b-t_0}} \right)$$

där t_b är slutåret för framskrivningen (2110). Den första komponenten anger hur stort det primära finansiella sparandet måste vara för att täcka ränteutgifterna för den nettoskuld som gäller under startåret. Den andra och tredje komponenten visar bidragen till S2 från framtida obalanser i det primära finansiella sparandet. Den andra komponenten avser perioden fram t.o.m. 2110 och den tredje komponenten tiden därefter. I den tredje komponenten antas

det primära sparandet som andel av BNP ligga kvar på 2110 års nivå i alla efterkommande perioder. Beroende på hur stort det primära sparandet är 2110 kan den tredje komponenten få stor vikt för värdet på S2. Den andra och den tredje komponenten diskonteras med den tillväxtjusterade räntan. Om räntan höjs värderas framtida primärbalanser lägre ju längre fram i tiden de uppstår. Därför påverkas storleken på dessa komponenter även av ränteantagandet.

Tolkning, fördelar och nackdelar med S1 och S2

S1 och S2 har olika fördelar och nackdelar och kompletterar därför varandra i bedömningen av den finansiella hållbarheten. Båda är mått på den offentliga finansiella obalansen och anger hur mycket den årliga budgeten måste ändras för att uppnå ett visst hållbarhetsvillkor.

Indikatorerna visar dock inte hur anpassningen ska ske, t.ex. genom förändringar av skatterna alternativt utgifterna eller både och. Ett sätt att se på S1 och S2 är som ett saldogap som måste slutas. Måtten visar då hur mycket skatterna eller utgifterna måste höjas eller sänkas, i procent av BNP, för att finanspolitiken ska vara finansiellt hållbar.

Negativa värden på S1 och S2 ska inte tolkas som ett mått på budgetutrymme. Vidare betyder en avvikelse från noll inte nödvändigtvis att budgeten måste förstärkas eller försvagas permanent och omgående. Tolkningen är snarare att det potentiellt finns en finansiell obalans som kräver en djupare analys av när och varför obalansen uppkommer, samt när obalansen behöver justeras.

S2 ger en bild av den finansiella hållbarheten i ett mycket långt tidsperspektiv. Det långa tidsperspektivet ökar osäkerheten i beräkningarna.

Syftet med S1 är att skapa en tydlig referenspunkt för finanspolitiken som kan utvärderas utifrån om och hur referenspunkten kan nås. Genom att välja olika tidpunkter då en viss skuldnivå ska nås ställs olika krav på finanspolitiken. Om tidpunkten ligger i en snar framtid blir kraven högre eftersom anpassningen av det offentliga sparandet måste ske under en mer begränsad period. Samtidigt bortser man då från de utmaningar och möjligheter för finanspolitiken som uppkommer bortom slutåret t.ex. framtida tillväxt och demografisk utveckling. Med en högt satt skuldnivå finns en risk att hållbarheten efter referensåret kan ifrågasättas då en högre skuld vältrar över ett större åtagande till kommande generationer. Omvänt kan en lågt satt skuldnivå belasta nuvarande generationer orimligt hårt jämfört med framtida generationer. Den referensskuld som

används i beräkningen av S1 bör därför inte tolkas som en önskvärd skuldnivå. Nivån har inte satts utifrån en bedömning av svenska förhållanden, utan utgör den skuldnivå som är förenlig med stabilitets- och tillväxtpaktens krav. Enligt stabilitets och tillväxtpakten får den konsoliderade bruttoskulden (mer specifikt den s.k. Maastrichtskulden) inte överstiga 60 procent av BNP.