

Rapport till Finanspolitiska rådet
2020/2

Stresstest av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Markus Sigonius
Konjunkturinstitutet

De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarens egna och speglar inte nödvändigtvis Finanspolitiska rådets uppfattning.

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien Studier i finanspolitik publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Fleminggatan 7
Tel: 08-453 59 90
Fax: 08-453 59 64
info@fpr.se www.fpr.se

ISSN 1654-8000

Stresstest av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Inledning

Hållbarhetsberäkningar för de offentliga finanserna genomförs för att på ett tidigt stadium kunna identifiera risker för framtida obalanser. Hållbarhetsbedömningar kan således utgöra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken så att den gradvis kan anpassas efter de utmaningar som de offentliga finanserna står inför. Konjunkturinstitutet har i uppdrag att göra årliga hållbarhetsberäkningar. Dessa beräkningar ska inte ses som prognoser utan som en framskrivning av den offentliga sektorns nuvarande åtagande vid oförändrade regler. Det finns ingen vedertagen definition av nuvarande åtagande vid oförändrade regler men Konjunkturinstitutet har operationaliserat detta som att offentlig konsumtion växer med det demografiska trycket, inklusive en standardhöjning i linje med historiskt mönster, bibehållna ersättningsgrader i transfereringssystemen och nuvarande års skatte-regler.

Finanspolitiska rådet gav Konjunkturinstitutet i uppdrag att beräkna hållbarheten i de offentliga finanserna under mer pessimistiska antaganden än vad som antogs i basscenariot i Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport som publicerades den 19 februari 2020. Beräkningarna kan därmed ses som ett stresstest för de offentliga finanserna i relation till Konjunkturinstitutets basscenario. Beräkningarna visar separata effekter på de offentliga finanserna med en högre arbetslöshet, en högre löneutveckling i välfärdssektorn respektive en lägre produktivitetstillväxt i ekonomin. De två första faktorerna försämrar det primära finansiella sparandet vilket resulterar i en sämre nettoställning för offentlig sektor och en högre Maastrichtskuld. En lägre produktivitetstillväxt får ingen betydelse för de offentliga finansernas hållbarhet men ger en lägre BNP-tillväxt och därmed lägre volym offentlig och privat konsumtion för befolkningen.

BERÄKNINGARNA GENOMFÖRDES INNAN COVID-19 BRÖT UT

En viktig faktor för huruvida de offentliga finanserna kan anses vara långsiktigt hållbara är utgångsläget. Ju sämre offentlig sektors finansiella sparande, justerat för konjunkturen, är i utgångsläget, desto svårare blir det att uppnå långsiktig hållbarhet jämfört med om utgångsläget är gott. Beräkningarna i Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport (Konjunkturinstitutet 2020a) och i denna rapport åt Finanspolitiska rådet gjordes baserat på den prognos som Konjunkturinstitutet presenterade i december 2019 (Konjunkturinstitutet 2019). Sedan dess har covid-19-pandemin brutit ut och sjukdomen, i kombination med de åtgärder som

har genomförts för att begränsa smittspridningen, har lett till en kraftig inbromsning av både den globala och den svenska ekonomin.

De omfattande finanspolitiska åtgärder som har genomförts för att stötta ekonomin i detta läge kommer påverka den offentliga finansiella utgångspunkten för när hållbarheten på längre sikt bedöms. Osäkerheten om sjukdomens spridning och ekonomins utveckling är i nuläget stor. Klart är att den prognos för svensk ekonomi och de offentliga finanserna från i december 2019 är obsolet.¹

Därmed är det basscenario som presenterades i hållbarhetsrapporten överspelat. Det finns en stor osäkerhet i hur länge effekterna av covid-19-pandemin kommer att sitta i och hindra resursutnyttjandet till att nå upp till den potentiella kapaciteten. Det finns också en risk att ekonomins potential försämras om många företag går i konkurs och det blir svårt att matcha de arbetslösa med nya arbeten. Därmed är det i nuläget svårt att siffrasätta i vilken utsträckning som covid-19 påverkar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Det är dock tydligt att det negativa finansiella sparandet i närtid kommer leda till att offentlig sektors nettoställning blir sämre och Maastrichtskulden högre än den utveckling som finns i de olika scenarierna i denna rapport.

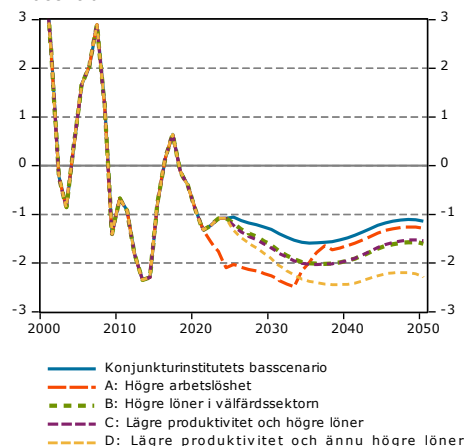
Samtidigt kan man vänta sig att covid-19 förändrar både basscenarioet och de scenarier som är framtagna till Finanspolitiska rådet på samma sätt. En analys av hur de olika scenarierna skiljer sig åt jämfört med basscenarioet är därmed fortsatt relevant. Fokus i den fortsatta analysen kommer därmed vara på skillnader i utvecklingen i scenarierna jämfört med basscenarioet och inte på nivåerna i sig.

SAMTLIGA SCENARIER INNEBÄR LÄGRE SPARANDE OCH DÄRMED LÄGRE NETTOFÖRMÖGENHET OCH HÖGRE MAASTRICHTSKULD

De fyra scenarier som analyseras i relation till basscenarioet i Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport är A: högre arbetslöshet 2022–2036, B: högre löner i välfärdssektorn, C: lägre produktivitet och högre löner i välfärdssektorn och slutligen D: lägre produktivitet och ännu högre löner i välfärdssektorn. Gemensamt för de fyra scenarierna är att de resulterar i ett lägre primärt sparande för offentlig sektor, jämfört med basscenarioet (se diagram 1). Det lägre sparandet leder till att offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, ökar. Detta gör i

Diagram 1 Primärt sparande

Procent av BNP



¹ I december bedömdes BNP växa med 1,0 procent 2020 och det finansiella sparandet i offentlig sektor bli 0,1 procent av BNP 2020 samtidigt som Maastrichtskulden uppgick till 34,1 procent av BNP (Konjunkturinstitutet 2019). I det basscenario som presenteras i *Konjunkturläget* den 1 april 2020 bedömdes BNP-tillväxten uppgå till -3,2 procent 2020 medan det finansiella sparandet i offentlig sektor bedömdes uppgå till -3,5 procent av BNP 2020 (Konjunkturinstitutet 2020b). I konjunkturuppdateringen den 29 april 2020 bedömdes BNP-tillväxten uppgå till -7 procent 2020 medan det finansiella sparandet i offentlig sektor bedömdes uppgå till -6,3 procent av BNP 2020 samtidigt som Maastrichtskulden uppgick till 44,7 procent av BNP (Konjunkturinstitutet 2020c).

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

sin tur att kapitalnettot försämras vilket ytterligare spår på den sämre utvecklingen. För scenario A till C är Maastrichtskulden som andel av BNP drygt tio procentenheter högre 2050 jämfört med basscenariot (se diagram 2) samtidigt som offentlig sektors finansiella nettoställning som andel av BNP är drygt tio procentenheter lägre (se diagram 3). I scenario D med lägre produktivitet och ännu högre löner utvecklas nettoställningen och Maastrichtskulden än mer ogynnsamt.

I nästa avsnitt beskrivs Konjunkturinstitutets basscenario samt de fyra scenarier som beställts av Finanspolitiska rådet, med fokus på hur scenarierna skiljer sig åt. Därefter beskrivs effekten på de offentliga finanserna som de olika scenarierna har. Rapporten avslutas med några sammanfattande slutsatser.

Beskrivning av scenarier

För att åskådliggöra på vilket sätt de fyra scenarier som Finanspolitiska rådet beställt skiljer sig gentemot Konjunkturinstitutets basscenario följer nedan en kort beskrivning av basscenariot.

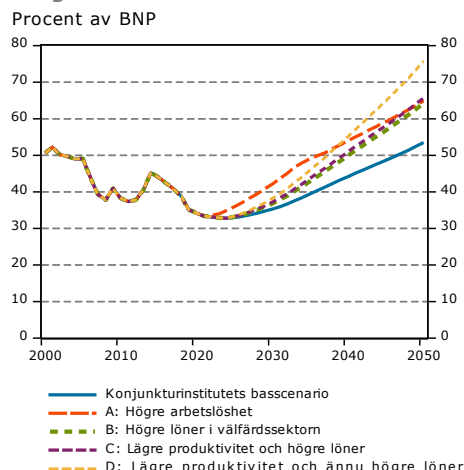
BASSCENARIOT ANTAR FRISKARE ÅR, FÖRLÄNGT ARBETSLIV OCH ETT BIBEHÅLLET ÅTAGANDE

Det basscenario som Konjunkturinstitutet har haft de senaste åren bygger på antagandet att äldre blir friskare så behovet av välfärdstjänster vid en given ålder minskar.² Friskare äldre antas föryngra sitt beteende på arbetsmarknaden så att 65-åringar på sikt betar sig som dagens 60-åringar, 70-åringar betar sig som dagens 65-åringar och så vidare. I övrigt förväntas arbetskraftsdeltagande, sysselsättning, arbetslöshet och arbetade timmar utvecklas utifrån de nivåer som förelåg 2018, korrigerat för hur befolkningens sammansättning ändras med hänseende på kön, ålder och ursprung.

Ekonomins produktion bestäms av utbudet, det vill säga antalet arbetade timmar som bjuds ut och produktiviteten i de olika sektorerna. Produktivitetens utvecklingen i de olika sektorerna bygger på genomsnittet från 1980–2016, justerat för att produktivitetens utvecklingen bedöms bli lägre framöver jämfört med vad den varit historiskt. Hushållens sparkvot bedöms minska i takt med att befolkningen blir äldre och konsumerar sparade medel. Detta innebär att bytesbalansen på sikt går mot noll. Inflationen är två procent från och med 2025. Nominella räntor, både korta och långa, ökar från dagens låga nivåer och når 4,2 procent 2050.

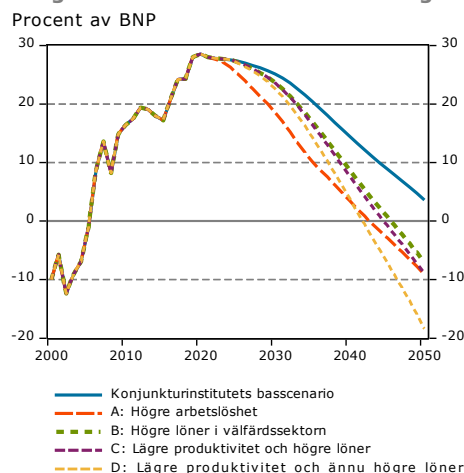
Det offentliga åtagandet antas bibehållas på nuvarande nivå. Det finns dock ingen vedertagen definition av vad det innebär. Konjunkturinstitutets operationalisering baseras på tre ställningstaganden: Offentlig konsumtion bestäms av det demografiska behovet samt en standardhöjning på 0,5 procent, vilket

Diagram 2 Maastrichtskuld



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 3 Finansiell nettoställning



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

² De makroekonomiska antaganden som görs i basscenariot beskrivs utförligare i kapitel 1 samt bilaga 4 i Konjunkturinstitutet (2020a).

är i linje med historiskt mönster; ersättningsnivån i transfereeringssystemen skrivs upp med timlöneutvecklingen så att ersättningsgraden hålls konstant. Till sist antas att skatterna följer 2020 års regler som de presenterades i budgetpropositionen för 2020.

SCENARIO A: HÖGRE ARBETSLÖSHET 2022–2036

I detta scenario antas att arbetslösheten ökar från och med 2022 så att den 2024–2033 är 2 procentenheter högre än i Konjunkturinstitutets basscenario. År 2034 påbörjas en återgång till nivån som finns i Konjunkturinstitutets basscenario och från och med 2037 är arbetslösheten samma (se diagram 4). Storleken på arbetskraften och medelarbetstiden antas vara oförändrade vilket innebär att arbetade timmar minskar när arbetslösheten stiger. Åren 2034–2036, när arbetslösheten återgår till nivån i Konjunkturinstitutets basscenario, växer arbetade timmar snabbare än i basscenario. Från 2037 och framåt växer antalet arbetade timmar i samma takt som i basscenario (se diagram 5).

SCENARIO B: HÖGRE LÖNER I VÄLFÄRDSSEKTORN

I det andra scenariot antas att de som arbetar i välfärdssektorn får högre löneökningar än i näringslivet. Lönerna i välfärdssektorn antas öka 0,3 procentenheter mer per år än övriga löner under 2022–2031. Därefter, 2032–2041 ökar lönerna i välfärdssektorn med 0,1 procent mer per år än övriga löner. År 2042 och framåt ökar alla löner i ekonomin i samma takt. Högre löner i välfärdssektorn modelleras genom att deflatorn för offentlig konsumtion ökar snabbare (se diagram 6).

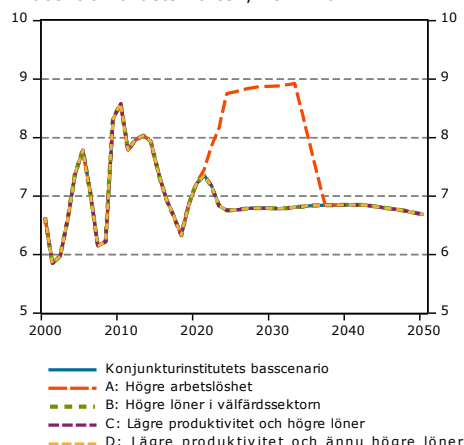
Högre löner påverkar inte den volym offentlig konsumtion som invånarna möter utan bara kostnaden för att producera den offentliga konsumtionen. Därmed ökar inte BNP i fasta priser men BNP i löpande priser stiger. Även lönesumman ökar och då hushållen får mer i disponibel inkomst ökar även hushållens konsumtion något.

SCENARIO C: LÄGRE PRODUKTIVITET OCH HÖGRE LÖNER

I det tredje scenariot antas att produktivitetstillväxten i ekonomin blir 0,2 procentenheter lägre per år jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 7). Den lägre produktivitetstillväxten gör att mindre produceras i ekonomin så både hushållens konsumtion, offentlig konsumtion, investeringar och nettoexport växer långsammare än i Konjunkturinstitutets basscenario. För att förhållandet mellan tillväxten och räntor ska vara konstant är även de långsiktiga räntenivåerna neddjusterade i motsvarande grad. Den lägre produktivitetstillväxten gör att näringslivets löner utvecklas långsammare än i Konjunkturinstitutets basscenario. Lönerna i välfärdssektorn antas på samma sätt som i scenario B öka snabbare än i näringslivet.

Diagram 4 Arbetslöshet

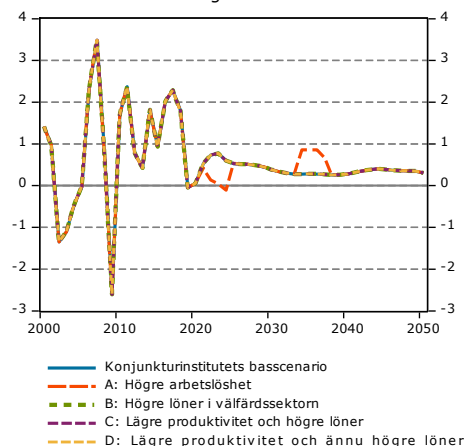
Procent av arbetskraften, 15–74 år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 5 Arbetade timmar

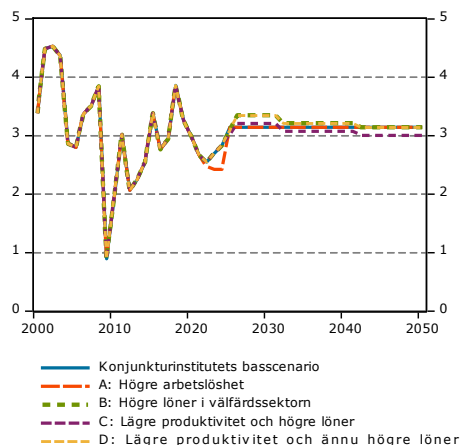
Procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 6 Deflator för offentlig konsumtion

Procent



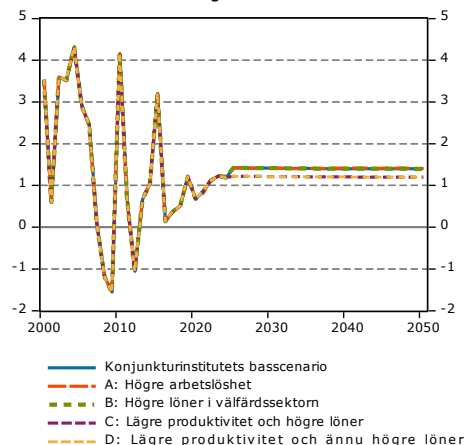
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

SCENARIO D: LÄGRE PRODUKTIVITET OCH ÄNNU HÖGRE LÖNER

I det sista scenariot utvecklas produktiviteten i ekonomin på samma sätt som i scenario C, det vill säga att produktivitetstillväxten i ekonomin är 0,2 procentenheter lägre per år jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario. I detta scenario antas skillnaden mellan löneökningstakten i välfärdssektorn och näringslivet vara ännu högre. Den nominella löneökningstakten i välfärdssektorn antas vara densamma som i scenario B. Då den lägre produktivitetstillväxten gör att näringslivets löner utvecklas långsammare blir skillnaden mellan välfärdssektorns löneutvecklingstakt och löneutvecklingstakten i näringslivet 0,5 procentenheter 2022–2031. Därefter, 2032–2041, ökar lönerna i välfärdssektorn med 0,3 procent mer per år än övriga löner. År 2042 och framåt ökar lönerna i välfärdssektorn 0,2 procentenheter mer per år än lönerna i näringslivet.

Diagram 7 Produktivitet

Procentuell förändring



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Effekten på de offentliga finanserna

LÄGRE PRIMÄRT SPARANDE GER LÄGRE KAPITALNETTO PÅ SIKT

De fyra scenarier som har beräknats åt finanspolitiska rådet har gemensamt att det primära sparandet, det vill säga det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och kapitalutgifter, är lägre än i Konjunkturinstitutets basscenario. Ett lägre sparande innebär att Maastrichtskulden ökar och att offentlig sektors nettoställning, det vill säga finansiella tillgångar minus finansiella skulder, försämras. En sämre nettoställning leder i sin tur till att kapitalnettot, det vill säga kapitalinkomster minus kapitalutgifter, blir lägre. Det finansiella sparandet blir därmed lägre, både på grund av det lägre primära sparandet och på grund av det lägre kapitalnettot, vilket i sin tur ger en negativ effekt på Maastrichtskulden och offentlig sektors nettoställning.

Analysen av de fyra scenarierna fokuserar främst på hur det primära sparandet påverkas och först avslutningsvis analyseras hur det lägre primära sparandet påverkar det finansiella sparandet, offentlig sektors nettoställning och Maastrichtskuld. I tabellbilagan visas den makroekonomiska utvecklingen och hur de offentliga finanserna utvecklas för Konjunkturinstitutets basscenario och de fyra scenarier som Finanspolitiska rådet beställt.

Om ekonomin möter en tillfällig störning som försämrar det primära sparandet så kommer detta resultera i ett sämre kapitalnetto framöver, även efter att de direkta effekterna från störningen har försvunnit. Det innebär att det finansiella sparandet kommer att vara lägre även efter att det primära sparandet återgått till den ursprungliga nivån.

Om ekonomin utsätts för en störning som permanent försvagar det primära sparandet så kommer detta resultera i att

kapitalnettot systematiskt försämrats. Det beror på att den permanenta störningen varje år gör att det primära sparandet utvecklas sämre än vad det skulle göra i frånvaron av chocken. Samtidigt försämrats kapitalnettot igenom en ”ränta-på-ränta”-effekt. Detta leder till att differensen mellan det finansiella sparandet i scenariot med den permanenta störningen, jämfört med ett scenario utan störning, är mer negativ än vad differensen i det primära sparandet är.

HÖGRE ARBETSLÖSHET GER LÄGRE BNP OCH FÖRSÄMRAT PRIMÄRT SPARANDE

När arbetslösheten stiger med 2 procentenheter i scenario A minskar antalet arbetade timmar i ekonomin och blir 2024–2033 ca två procentenheter lägre än i Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 8) Under åren som arbetslösheten stiger växer BNP långsammare än i basscenariot och 2034–2036, när arbetslösheten återgår till samma nivå som i basscenariot, växer BNP fortare (se diagram 9). Som mest blir BNP ca 2 procentenheter lägre än i Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 10).

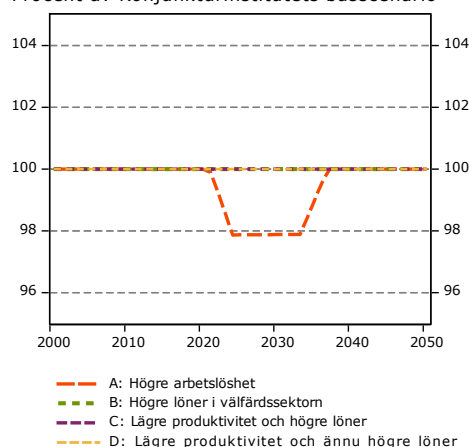
Den högre arbetslösheten resulterar i att utgiften för arbetslöshetsförsäkring ökar jämfört med basscenariot. Det bidrar till att den primära utgiftskvoten ökar med över en procent men ökningen beror huvudsakligen på att BNP är lägre (se diagram 11). Inkomstkvoten är relativt oförändrad av den högre arbetslösheten (se diagram 12) men då BNP är lägre blir inkomsterna lägre. Totalt sett innebär detta att det primära sparandet försämrats under tiden som arbetslösheten är hög. Studeras inkomst- och utgiftskvoten är det den högre utgiftskvoten som leder till att det primära sparandet minskar som andel av BNP. I kronor räknat är de offentliga utgifterna endast något högre jämfört med basscenariot medan lägre BNP resulterar i att skatteinkomsterna i kronor räknat minskar markant.

HÖGRE LÖNER I VÄLFÄRDSSEKTORN HÖJER UTGIFTSKVOTEN

I scenario B ökar lönerna i välfärdssektorn i en snabbare takt än lönerna i näringslivet. Detta skiljer sig åt jämfört med Konjunkturinstitutets huvudscenario då lönerna i välfärdssektorn och näringslivet antas öka i samma takt. Då lönerna i välfärdssektorn ökar snabbare innebär det att utgiften för offentlig konsumtion, som andel av BNP, ökar och blir högre än i basscenariot. I scenario B är utgiften för offentlig konsumtion som andel av BNP ca 0,3 procent högre 2030, jämfört med basscenariot, och 0,5 procent högre 2040 och framåt (se diagram 13) vilket påverkar de primära utgifterna som andel av BNP på motsvarande sätt (se diagram 11). Det primära sparandet faller i motsvarande

Diagram 8 Arbetade timmar, relativ utveckling

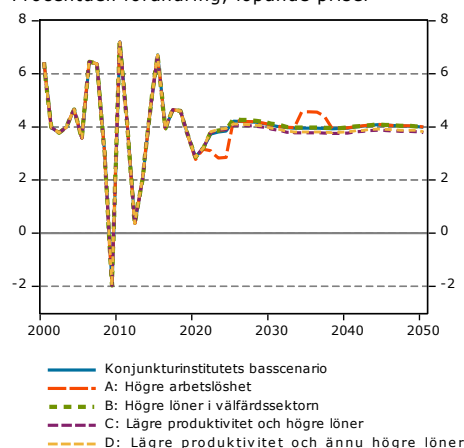
Procent av Konjunkturinstitutets basscenario



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 9 BNP

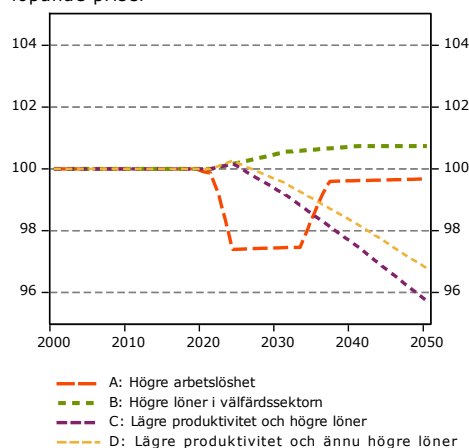
Procentuell förändring, löpande priser



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 10 BNP, relativ utveckling

Procent av Konjunkturinstitutets basscenario, löpande priser



Källa: Konjunkturinstitutet.

grad i scenariot jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 1).³

LÄGRE PRODUKTIVITET GER LÄGRE VÄLFÄRD MEN PÅVERKAR INTE DE OFFENTLIGA FINANSERNA

En lägre produktivitetstillväxt, som i scenario C, innebär att ekonomin växer långsammare jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario. För varje arbetad timme produceras färre tjänster och varor. Som en följd av den lägre produktiveten antas även att löneutvecklingen blir svagare. Det finansiella sparandet, nettoställningen och Maastrichtskulden, allt som andel av BNP, påverkas dock inte av detta.

Den lägre lönetillväxten gör att kostnaden för att producera offentlig konsumtion nu utvecklas långsammare. Kostnadsutvecklingen minskar i samma grad som BNP, vilket innebär att utgifterna för offentlig konsumtion som andel av BNP är opåverkade. I Konjunkturinstitutets operationalisering av bibehållet välfärdsåtagande ingår att ersättningen i transfereringssystemen skrivs upp med lönetillväxten. När lönerna ökar i en långsammare takt utvecklas även den offentliga sektorns transferering-utgifter långsammare, vilket innebär att utgifterna för offentliga transfereringar som andel av BNP är opåverkade. Den lägre produktivitetstillväxten antas inte påverka sammansättningen av BNP utan enbart volymen. När sammansättningen är oförändrad är de olika skattebaserna som andel av BNP oförändrade så de totala skatteinkomsterna, som andel av BNP, är desamma som i Konjunkturinstitutets basscenario. Den lägre produktivitetstillväxten har därmed i sig ingen påverkan på offentlig sektors primära sparande, vilket syns då linjerna för scenario B med högre löner i välfärdssektorn och scenario C med lägre produktivitet och högre löner sammanfaller i diagram 11, diagram 12 och diagram 14.⁴

Konjunkturinstitutet antar att det finns ett samband mellan ekonomins tillväxttakt och avkastningen på kapital där en lägre tillväxttakt ger en lägre kapitalavkastning. Då avkastningarna justeras ner i motsvarande grad som tillväxttakten resulterar detta i att offentlig sektors kapitalnetto, som andel av BNP, är oförändrat. Då både det primära sparandet och kapitalnettot, båda som andel av BNP, är oförändrade blir det finansiella sparandet som andel av BNP oförändrat (se diagram 14).

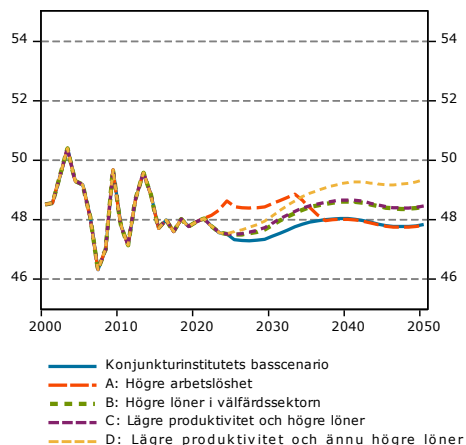
I och med att den enda skillnaden mellan scenario B och scenario C är den lägre produktivitetstillväxten, och

³ Det primära sparandet faller inte riktigt i samma utsträckning som utgiften för offentlig konsumtion stiger. Det beror på att en del av den ökade lönen som anställda inom välfärdssektorn får kommer tillbaka till offentlig sektor i form av skatt. Att hushållens disponibla inkomst ökar förväntas också leda till ökad konsumtion vilket genererar momsintäkter. Dessa effekter är dock små.

⁴ I tabellbilagan syns små skillnader i utvecklingen för de offentliga finanserna i scenario B med högre löner i välfärdssektorn och scenario C med lägre produktivitet och högre löner. Exempelvis skiljer sig det primära sparandet som andel av BNP åt med ca 0,1 procentenhet 2050. Detta beror på att de beräkningssystem som Konjunkturinstitutet använder för hållbarhetsberäkningarna inte går att kalibrera finare. Sett till den stora osäkerhet som finns fram till 2050 är skillnaden dock försumbar.

Diagram 11 Primära utgifter

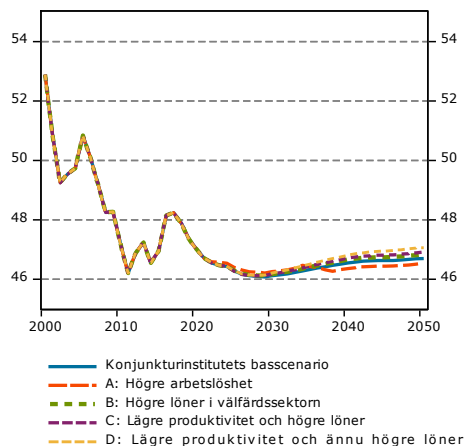
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 12 Primära inkomster

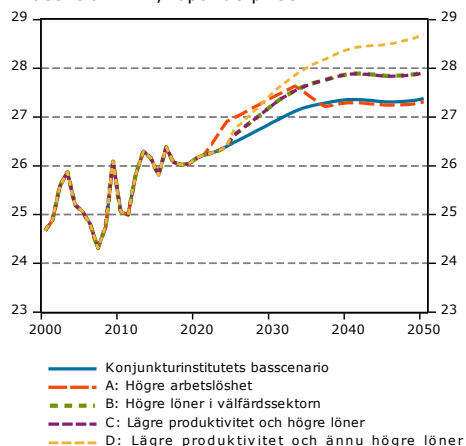
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 13 Offentlig konsumtion

Procent av BNP, löpande priser



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

produktivitetstillväxten inte påverkar de offentliga finanserna, utvecklas de offentliga finanserna identiskt i scenario B och C. Det primära sparandet, det finansiella sparandet, offentlig sektors nettoställning och Maastrichtskulden, allt som andel av BNP, utvecklas därmed likvärdigt.

En lägre produktivitetstillväxt gör dock att det blir en lägre volym som produceras i landet. Som en följd av detta blir volymen konsumtion, både privat och offentlig, lägre. Hushållens konsumtion blir 2050 ca fyra procent lägre och den offentliga konsumtionen ca två procent lägre i detta scenario jämfört med KI:s basscenario (se diagram 15 och diagram 16). Detta ger ett lägre välbefinnande för landets befolkning.

ÄNNU STÖRRE SKILLNAD I LÖNEÖKNINGSTAKTEN FÖRSÄMRAR DET PRIMÄRA SPARANDET ÄN MER

I scenario D utvecklas produktivitetstillväxten på samma sätt som i scenario C vilket innebär att den är lägre än i Konjunkturinstitutets basscenario. Som diskuterats i avsnittet ovan påverkar detta inte de offentliga finanserna men väl landets välbefinnande.

I scenario D är skillnaden mellan löneökningstakten för arbetare inom välfärdsyrkena och löneökningstakten för arbetare i näringslivet större än vad skillnaden är i scenario B och C. Således blir utgiften för offentlig konsumtion, som andel av BNP, högre än i scenario B och C och därmed även än högre jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 13).

Primära utgifter som andel av BNP blir knappt en procentenhet större 2030 och drygt 1 procentenhet större 2050 än i Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 11). Motsvarande effekt syns på det primära sparandet (se diagram 1).

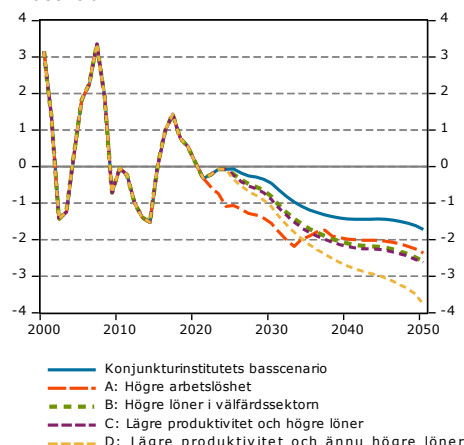
FINANSIELLT SPARANDE MINSKAR MER ÄN DET PRIMÄRA SPARANDET

Gemensamt för de fyra scenarierna som Finanspolitiska rådet beställt är att det primära sparandet är lägre jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario. Hur mycket lägre varierar mellan scenarierna och beroende på vilket år som jämförelsen görs. År 2030 är skillnaden ca 0,3 procentenheter för scenario A till C och dubbelt så stor för scenario D. År 2050 är skillnaden i scenario D med lägre produktivitet och större skillnad i lönetillväxt mellan offentlig sektor och näringslivet en dryg procentenhet jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario.

Det finansiella sparandet, som även inkluderar offentlig sektors kapitalnetto, blir än lägre. Det beror, som tidigare nämnts, på att det blir en ”ränta-på-ränta”-effekt där ett lägre primärt sparande försämrar offentlig sektors nettoställning och därmed resulterar i ett sämre kapitalnetto. År 2050 är skillnaden i finansiellt sparande som andel av BNP knappt 1 procentenhet för scenario A till C och dryga 2 procentenheter för scenario D (se diagram 14).

Diagram 14 Finansiellt sparande

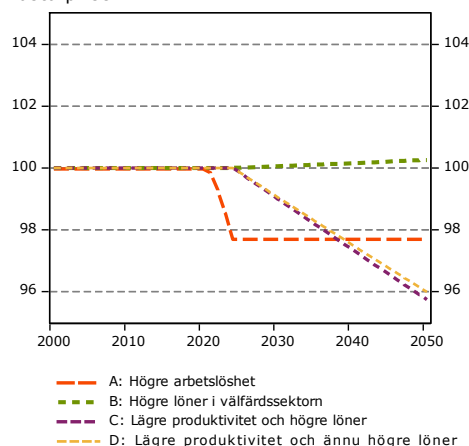
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 15 Hushållens konsumtion

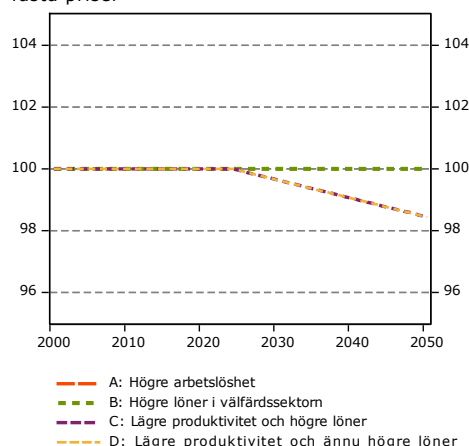
Procent av Konjunkturinstitutets basscenario, fasta priser



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 16 Offentlig konsumtion

Procent av Konjunkturinstitutets basscenario, fasta priser



Källa: Konjunkturinstitutet.

SCENARIERNA LEDER TILL EN LÄGRE NETTOSTÄLLNING OCH EN HÖGRE MAASTRICHTSKULD

Det lägre finansiella sparandet leder till att offentlig sektors nettoställning, det vill säga finansiella tillgångar minus finansiella skulder, försämrats jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario. Skillnaden uppgår till drygt 10 procent av BNP 2050 för scenario A till C (se diagram 3). Maastrichtskulden blir ca 10 procentenheter högre jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario (se diagram 2). I scenario D med lägre produktivitet och än större skillnad i löneökningstakt mellan offentlig sektor och näringsliv utvecklas nettoställningen och Maastrichtskulden än mer ogynnsamt där skillnaden uppgår till drygt 20 procentenheter (se diagram 3 och diagram 2). Ett lägre finansiellt sparande tillsammans med en lägre nettoställning och högre Maastrichtskuld ger en sämre hållbarhet i de offentliga finanserna.

Slutsatser

Beräkningar för att bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är alltid osäkra. Det stresstest som Finanspolitiska rådet beställt i form av alternativa antagande jämfört med Konjunkturinstitutets basscenario leder till försämrad hållbarhet i de offentliga finanserna. Då horisonten vid vilken hållbarheten bedöms förlängs blir beräkningsantagandenas betydelse för resultatet större. Detta syns i att skillnaden i finansiellt sparande, nettoställning och Maastrichtskuld mellan Konjunkturinstitutets basscenario och de scenarier som Finanspolitiska rådet beställt är större 2050 än 2030.

Beräkningar visar att en tillfällig negativ störning för de offentliga finanserna, såsom tillfälligt högre arbetslöshet (scenario A) eller tillfälligt högre löneökningar i välfärdssektorn jämfört med näringslivet (scenario B och C), ger ett finansiellt sparande i offentlig sektor som är permanent lägre jämfört med ett scenario utan störning. Därmed blir offentlig sektors nettoställning lägre och Maastrichtskulden högre, båda som andel av BNP. Om en negativ störning för de offentliga finanserna är permanent, såsom i scenario D där löneökningarna i välfärdssektorn är högre än löneökningarna i näringslivet under hela scenariot, blir effekten än större. Beräkningarna visar också att produktivitetstillväxten har betydelse för invånarnas välbefinnande men den påverkar inte de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet givet antagandena i scenarierna.

Referenser

Konjunkturinstitutet (2019), *Konjunkturläget* december.

Konjunkturinstitutet (2020a) ”Hållbarhetsrapport 2020 för de offentliga finanserna”, *Specialstudie* 2020:5.

Konjunkturinstitutet (2020b), *Konjunkturläget* april.

Konjunkturinstitutet (2020c), *Konjunkturuppdatering* april.

Tabellbilaga

KONJUNKTURINSTITUTETS BASSCENARIO

Tabell 1 Arbetade timmar, produktivitet och BNP

Procentuell förändring

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Befolkning	0,2	0,9	0,9	0,5	0,3	0,3
Arbetskraft	0,8	0,8	0,8	0,4	0,3	0,3
Sysselsättning	2,2	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3
Arbetade timmar	1,4	1,7	0,1	0,4	0,3	0,3
Produktivitet	3,5	4,2	0,7	1,4	1,4	1,4
BNP, fast pris	5,0	5,9	0,7	1,8	1,7	1,7
Hushållens konsumtion	5,5	4,2	1,8	2,3	2,1	2,1
Offentlig konsumtion	-0,6	1,0	0,3	1,2	0,8	0,9
Investeringar	6,6	6,2	-0,4	1,4	2,3	1,7
Export	12,2	10,4	0,9	2,6	2,3	2,6
Import	12,0	10,9	0,8	2,6	2,6	2,6
BNP per capita, fast pris	4,8	5,0	-0,2	1,3	1,3	1,4
BNP, löpande pris	6,4	7,2	2,9	4,1	4,0	4,0
Femårig statsobligation (procent)	5,2	2,3	-0,2	3,0	4,1	4,2

Anm. Värdena är beräknade för Konjunkturinstitutets basscenario.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet (2020a).

Tabell 2 Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	52,9	47,2	47,0	46,1	46,5	46,7
Skatter och avgifter	48,9	42,9	42,8	42,2	42,6	42,7
Primära utgifter	48,5	47,8	47,9	47,4	48,0	47,8
Konsumtion	24,7	25,1	26,2	26,9	27,4	27,4
Inkomstpensioner	5,7	6,1	6,3	5,8	6,0	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	10,2	8,0	6,2	5,8	5,6	5,7
Investeringar	3,9	4,5	4,9	4,6	4,6	4,6
Primärt finansiellt sparande	4,4	-0,7	-0,9	-1,3	-1,5	-1,1
Kapitalinkomster, netto	-1,2	0,6	1,0	0,9	0,1	-0,6
Finansiellt sparande	3,2	0,0	0,1	-0,5	-1,4	-1,7
Finansiell nettoställning	-10,0	16,5	28,5	25,1	14,5	3,6
Maastrichtskuld	50,6	38,2	34,1	35,2	44,2	53,5

Anm. Värdena är beräknade för Konjunkturinstitutets basscenario.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet (2020a).

SCENARIO A: HÖGRE ARBETSLÖSHET 2022–2036**Tabell 3 Arbetade timmar, produktivitet och BNP**

Procentuell förändring

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Befolkning	0,2	0,9	0,9	0,5	0,3	0,3
Arbetskraft	0,8	0,8	0,8	0,4	0,3	0,3
Sysselsättning	2,2	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3
Arbetade timmar	1,4	1,7	0,1	0,4	0,3	0,3
Produktivitet	3,5	4,2	0,7	1,4	1,4	1,4
BNP, fast pris	5,0	5,9	0,7	1,8	1,7	1,7
Hushållens konsumtion	5,5	4,2	1,8	2,3	2,1	2,1
Offentlig konsumtion	-0,6	1,0	0,3	1,2	0,8	0,9
Investeringar	6,6	6,2	-0,4	1,4	2,3	1,7
Export	12,2	10,4	0,9	2,6	2,3	2,6
Import	12,0	10,9	0,8	2,6	2,6	2,6
BNP per capita, fast pris	4,8	5,0	-0,2	1,3	1,4	1,4
BNP, löpande pris	6,4	7,2	2,8	4,1	4,0	4,0
Femårig statsobligation (procent)	5,2	2,3	-0,2	3,0	4,1	4,2

Anm. Värdena är beräknade för scenario A med högre arbetslöshet 2022–2036.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 4 Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	52,9	47,2	47,0	46,3	46,4	46,5
Skatter och avgifter	48,9	42,9	42,8	42,2	42,3	42,5
Primära utgifter	48,5	47,8	47,9	48,5	48,0	47,8
Konsumtion	24,7	25,1	26,2	27,4	27,3	27,3
Inkomstpensioner	5,7	6,1	6,3	5,9	6,0	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	10,2	8,0	6,2	6,1	5,6	5,7
Investeringar	3,9	4,5	4,9	4,7	4,7	4,7
Primärt finansiellt sparande	4,4	-0,7	-0,9	-2,3	-1,6	-1,3
Kapitalinkomster, netto	-1,2	0,6	1,0	0,7	-0,3	-1,1
Finansiellt sparande	3,2	0,0	0,1	-1,6	-2,0	-2,4
Finansiell nettoställning	-10,0	16,5	28,5	18,6	3,5	-9,1
Maastrichtskuld	50,6	38,2	34,1	42,1	54,0	64,9

Anm. Värdena är beräknade för scenario A med högre arbetslöshet 2022–2036.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

SCENARIO B: HÖGRE LÖNER I VÄLFÄRDSSEKTORN**Tabell 5 Arbetade timmar, produktivitet och BNP**

Procentuell förändring

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Befolkning	0,2	0,9	0,9	0,5	0,3	0,3
Arbetskraft	0,8	0,8	0,8	0,4	0,3	0,3
Sysselsättning	2,2	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3
Arbetade timmar	1,4	1,7	0,1	0,4	0,3	0,3
Produktivitet	3,5	4,2	0,7	1,4	1,4	1,4
BNP, fast pris	5,0	5,9	0,7	1,8	1,7	1,7
Hushållens konsumtion	5,5	4,2	1,8	2,3	2,1	2,1
Offentlig konsumtion	-0,6	1,0	0,3	1,2	0,8	0,9
Investeringar	6,6	6,2	-0,4	1,4	2,3	1,7
Export	12,2	10,4	0,9	2,6	2,3	2,6
Import	12,0	10,9	0,8	2,6	2,6	2,6
BNP per capita, fast pris	4,8	5,0	-0,2	1,3	1,3	1,4
BNP, löpande pris	6,4	7,2	2,9	4,1	4,0	4,0
Femårig statsobligation (procent)	5,2	2,3	-0,2	3,0	4,1	4,2

Anm. Värdena är beräknade för scenario B med högre löner i välfärdssektorn.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 6 Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	52,9	47,2	47,0	46,2	46,7	46,8
Skatter och avgifter	48,9	42,9	42,8	42,2	42,7	42,8
Primära utgifter	48,5	47,8	47,9	47,8	48,6	48,4
Konsumtion	24,7	25,1	26,2	27,2	27,9	27,9
Inkomstpensioner	5,7	6,1	6,3	5,8	6,0	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	10,2	8,0	6,2	5,8	5,7	5,7
Investeringar	3,9	4,5	4,9	4,6	4,6	4,6
Primärt finansiellt sparande	4,4	-0,7	-0,9	-1,6	-2,0	-1,6
Kapitalinkomster, netto	-1,2	0,6	1,0	0,8	-0,1	-1,0
Finansiellt sparande	3,2	0,0	0,1	-0,8	-2,1	-2,6
Finansiell nettoställning	-10,0	16,5	28,5	23,6	8,8	-7,0
Maastrichtskuld	50,6	38,2	34,1	36,7	49,9	64,2

Anm. Värdena är beräknade för scenario B med högre löner i välfärdssektorn.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

SCENARIO C: LÄGRE PRODUKTIVITET OCH HÖGRE LÖNER**Tabell 7 Arbetade timmar, produktivitet och BNP**

Procentuell förändring

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Befolkning	0,2	0,9	0,9	0,5	0,3	0,3
Arbetskraft	0,8	0,8	0,8	0,4	0,3	0,3
Sysselsättning	2,2	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3
Arbetade timmar	1,4	1,7	0,1	0,4	0,3	0,3
Produktivitet	3,5	4,2	0,7	1,2	1,2	1,2
BNP, fast pris	5,0	5,9	0,7	1,6	1,5	1,5
Hushållens konsumtion	5,5	4,2	1,8	2,1	1,9	1,9
Offentlig konsumtion	-0,6	1,0	0,3	1,1	0,8	0,9
Investeringar	6,6	6,2	-0,4	1,2	2,0	1,4
Export	12,2	10,4	0,9	2,3	2,0	2,3
Import	12,0	10,9	0,8	2,4	2,3	2,4
BNP per capita, fast pris	4,8	5,0	-0,2	1,1	1,1	1,2
BNP, löpande pris	6,4	7,2	2,9	3,9	3,8	3,8
Femårig statsobligation (procent)	5,2	2,3	-0,2	3,0	3,9	4,0

Anm. Värdena är beräknade för scenario C med lägre produktivitet och högre löner.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 8 Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	52,9	47,2	47,0	46,2	46,7	46,9
Skatter och avgifter	48,9	42,9	42,8	42,2	42,7	42,9
Primära utgifter	48,5	47,8	47,9	47,9	48,7	48,5
Konsumtion	24,7	25,1	26,2	27,2	27,9	27,9
Inkomstpensioner	5,7	6,1	6,3	5,8	6,0	5,8
Sociala transferingar (exkl pensioner)	10,2	8,0	6,2	5,8	5,7	5,7
Investeringar	3,9	4,5	4,9	4,6	4,7	4,7
Primärt finansiellt sparande	4,4	-0,7	-0,9	-1,7	-2,0	-1,5
Kapitalinkomster, netto	-1,2	0,6	1,0	0,8	-0,2	-1,1
Finansiellt sparande	3,2	0,0	0,1	-0,9	-2,2	-2,6
Finansiell nettoställning	-10,0	16,5	28,5	23,6	7,7	-8,8
Maastrichtskuld	50,6	38,2	34,1	37,1	50,9	65,6

Anm. Värdena är beräknade för scenario C med lägre produktivitet och högre löner.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

SCENARIO D: LÄGRE PRODUKTIVITET OCH ÄNNU HÖGRE LÖNER**Tabell 9 Arbetade timmar, produktivitet och BNP**

Procentuell förändring

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Befolkning	0,2	0,9	0,9	0,5	0,3	0,3
Arbetskraft	0,8	0,8	0,8	0,4	0,3	0,3
Sysselsättning	2,2	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3
Arbetade timmar	1,4	1,7	0,1	0,4	0,3	0,3
Produktivitet	3,5	4,2	0,7	1,2	1,2	1,2
BNP, fast pris	5,0	5,9	0,7	1,6	1,5	1,5
Hushållens konsumtion	5,5	4,2	1,8	2,1	1,9	1,9
Offentlig konsumtion	-0,6	1,0	0,3	1,1	0,8	0,9
Investeringar	6,6	6,2	-0,4	1,2	2,0	1,4
Export	12,2	10,4	0,9	2,3	2,0	2,3
Import	12,0	10,9	0,8	2,4	2,3	2,4
BNP per capita, fast pris	4,8	5,0	-0,2	1,1	1,1	1,2
BNP, löpande pris	6,4	7,2	2,9	4,0	3,8	3,8
Femårig statsobligation (procent)	5,2	2,3	-0,2	3,0	3,9	4,0

Anm. Värdena är beräknade för scenario D med lägre produktivitet och ännu högre löner.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Tabell 10 Offentliga finanser

Procent av BNP

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	52,9	47,2	47,0	46,2	46,8	47,1
Skatter och avgifter	48,9	42,9	42,8	42,2	42,8	43,0
Primära utgifter	48,5	47,8	47,9	48,1	49,2	49,3
Konsumtion	24,7	25,1	26,2	27,5	28,4	28,7
Inkomstpensioner	5,7	6,1	6,3	5,8	6,1	5,9
Sociala transferingar (exkl pensioner)	10,2	8,0	6,2	5,9	5,7	5,7
Investeringar	3,9	4,5	4,9	4,6	4,7	4,7
Primärt finansiellt sparande	4,4	-0,7	-0,9	-1,9	-2,4	-2,3
Kapitalinkomster, netto	-1,2	0,6	1,0	0,8	-0,3	-1,5
Finansiellt sparande	3,2	0,0	0,1	-1,1	-2,7	-3,8
Finansiell nettoställning	-10,0	16,5	28,5	22,7	3,8	-18,4
Maastrichtskuld	50,6	38,2	34,1	38,1	55,1	75,7

Anm. Värdena är beräknade för scenario D med lägre produktivitet och ännu högre löner.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.