

Rapport till Finanspolitiska rådet
2017/2

Beräkning av S35-indikatorn

Elin Ryner
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
Kungsgatan 12-14
Tel: 08-453 59 90
Fax: 08-453 59 64
info@finanspolitiskaradet.se
www.finanspolitiskaradet.se

ISSN 1654-8000

1 Inledning

En vanlig utgångspunkt för att bedöma hållbarhet i de offentliga finanserna i EU-sammanhang är att den offentliga konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) inte får överstiga 60 procent av BNP ett givet år, exempelvis 2030. Skuldtaket på 60 procent anges inom stabilitets- och tillväxtpakten som den nivå som den konsoliderade bruttoskulden högst får vara i ett land som ingår i EMU. Den så kallade S1-indikatorn visar om finanspolitiken är förenlig med detta villkor för bruttoskulden.

Överskottsmålskommittén har förslagit en ny nivå för överskottsålet och att det dessutom i ramverket införs ett nytt begrepp – skuldankare. Skuldankaret gäller den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och kommittén föreslår att skuldankaret sätts till 35 procent av BNP. Om bruttoskulden avviker med mer än 5 procentenheter från detta ankare måste regeringen vidta åtgärder.

Denna rapport har skrivits av Konjunkturinstitutet på uppdrag av Finanspolitiska rådet. Finanspolitiska rådet har bitt Konjunkturinstitutet att beräkna S1-indikatorn med utgångspunkt i att skuldankaret ska nås 2030.

Rapporten inleds med att i nästa kapitel kort beskriva begreppet långsiktig hållbarhet och hur detta kan kvantifieras och mätas. Därefter följer ett kapitel i vilket de antaganden som behöver göras för att göra långsiktiga beräkningar redovisas. I sista kapitlet redovisas resultatet av beräkningarna.

2 Långsiktig hållbarhet och hur mäta den

Med en hållbar finanspolitik menas att offentliga inkomsterna och utgifterna på lång sikt utvecklas på ett sådant sätt att det inte resulterar i en alltför stor offentlig skuld. Bedömningen av vad som är en alltför stor skuld kan göras på olika sätt. Europeiska kommissionen har tagit fram två indikatorer, de så kallade S1- och S2-indikatorerna.

För att beräkna S1 och S2 utgår beräkningarna från ett första år för vilket regeringen ännu inte har lagt någon budget, vilket för närvarande är 2018. Den första indikatorn, S1, är ett mått på hur stor förändring av finanspolitiken som behövs för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska motsvara ett visst värde ett visst år. Den andra indikatorn, S2, är ett mer teoretiskt mått som visar hur mycket budgeten permanent måste förstärkas eller försvagas för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras över en oändlig tidshorizont.¹ I båda beräkningarna antas att den permanenta budgetförstärkningen eller budgetförsvagningen som eventuellt behövs för att uppnå hållbarhet genomförs första året.

EU beräknar S1 för en bruttoskuld på 60 procent av BNP 2030

Europeiska kommissionen utgår i sina beräkningar av S1-indikatorn från att bruttoskulden ska nå 60 procent av BNP 2030. År 2015 uppgick den svenska bruttoskulden till ca 44 procent av BNP. Det betyder att det finns en förhållandevis stor säkerhetsmarginal till den skuldnivå som S1-indikatorn har som riktmärke. Det innebär i sin tur att S1-värdet för svensk del normalt är negativt, det vill säga det krävs en relativt stor permanent budgetförsvagning 2018 för att bruttoskulden ska öka till 60 procent av BNP. Ett indikatorvärde under noll ska dock inte tolkas som att det finns ett utrymme för budgetförsvagningar. Indikatorn är endast ett nyckeltal som möjliggör jämförelser mellan olika länder och av olika antaganden om utvecklingen fram till 2030.

Annat val av tidpunkt och bruttoskuldsnivå

Givetvis kan S1-indikatorn beräknas med andra slutår än 2030 och med en annan nivå för bruttoskulden. Exempelvis kan S1-indikatorn användas för att beräkna den permanenta förändringen av finanspolitiken som behövs för att 2030 nå det av Överskottsmålskommitténs föreslagna skuldankaret om 35 procent av BNP.

¹ S2-indikatorn baseras på att nuvärdet av alla framtida offentliga inkomster ska vara lika med nuvärdet av utgifterna och den initiala skuldstocken.

3 Metod och antaganden

3.1 "Oförändrat offentligt välfärdsåtagande" och 2017 års skatteregler

Analysen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet syftar till att identifiera om den offentliga sektorns inkomster långsiktigt räcker till för att finansiera de offentliga utgifterna. För att kunna göra en sådan analys på ett meningsfullt sätt bör de offentliga utgifterna tillåtas utvecklas i en sådan takt att nuvarande ambitionsnivå i den offentliga sektorns samlade välfärdsåtagande gentemot medborgarna upprätthålls. Oförändrat offentligt välfärdsåtagande ges i denna rapport innebörden att personaltätheten i välfärdstjänsterna förblir densamma som idag och att nuvarande ersättningsgrad i transfereringarna bibehålls.

Framskrivningen av offentlig konsumtion bygger även på en viss årlig standardhöjning till följd av att insatsvaror och utrustning antas öka långsammare än lönerna samtidigt som den andel av produktionskostnaderna som läggs på dessa delar antas öka i takt med lönerna.²

För de offentliga investeringarna antas att dessa växer i takt med ekonomin i övrigt. Mer specifikt växer de statliga investeringarna i takt med BNP och investeringarna i kommunsektorn växer med den demografiskt betingade konsumtionen. Detta är en approximation för att kapitalstocken, i löpande pris, i offentlig sektor ska följa det demografiska behovet.

Scenario inte prognos

Den utveckling av de offentliga utgifterna som följer av ovanstående definition förutsätter aktiva politiska beslut om utgiftsförändringar. Anslag och sociala transfereringar som är nominellt reglerade skulle annars hållas oförändrade. Det bör poängteras att framskrivningarna av de offentliga utgifterna inte ska ses som en lämplighetsbedömning eller en prognos över den offentliga sektorns framtida omfattning. Det ska snarare ses som en beräkningsförutsättning för bedömningen av den långsiktiga hållbarheten.

2017 års skatteregler

För framskrivning av de offentliga finanserna till 2030 utgår beräkningarna från att skattereglerna är oförändrade enligt 2017 års skatteregler. Framskrivningarna tar dock hänsyn till den så kallade energiöverenskommelsen som innebär att skatteändringar sker succesivt under perioden 2017–2020. I modellen tolkas oförändrade skatter så som att skatterna utvecklas med sina skattebaser, det vill säga kvoten mellan skatteinkomst och skattebas är konstant.

² Se Konjunkturinstitutet (2016) "Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna, Specialstudie 47.

3.2 Tre scenarier ligger till grund för analysen³

Beräkningarna utgår från ett huvudscenario i vilket utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga transfereringar utvecklas enligt ovanstående definition av oförändrat offentligt välfärdsåtagande. Huvudscenariot bygger också på ett antagande om att utträdesåldern från arbetsmarknaden (pensionsåldern) successivt stiger från nuvarande på knappt 64 år till 64,5 år 2030. Samtidigt som äldre antas förlänga sitt arbetsliv antas de också bli allt friskare. Det vill säga, behovet av välfärdstjänster bland äldre antas successivt minska något över tiden.

Som kontrast till huvudscenariot beräknas ett alternativscenario i vilket utträdesåldern förblir densamma som idag. Likaså antas äldre behöva sjukvård och omsorg i samma utsträckning som idag. I ett ytterligare alternativscenario släpps antagandet om oförändrad personaltäthet i välfärdstjänster och en gradvis minskning av personaltätheten antas istället. Detta innebär ett med tiden minskat offentligt välfärdsåtagande så som begreppet används i denna rapport.

Tabell 1 Översikt av scenarier

	Utrträdesålder på arbetsmarknaden	Behov av välfärdstjänster	Personaltäthet
Huvudscenario: <i>Oförändrad personaltäthet</i>	Ökar successivt	Minskar successivt bland äldre vid given ålder	Konstant
Alternativscenario: <i>Oförändrat beteende</i>	Oförändrat	Oförändrat	Konstant
Alternativscenario: <i>Minskad personaltäthet</i>	Ökar successivt	Minskar successivt bland äldre	Minskar

3.3 Modeller och metod

I beräkningarna för de offentliga finanserna i de långsiktiga scenarierna används flera av Konjunkturinstitutets modeller: KAMEL för framskrivning av arbetsmarknadsvariabler, DEMOG för framskrivning av demografiskt betingad offentlig konsumtion, KAVEL för makrosценarion och FIMO för utvecklingen av de offentliga finanserna och det finansiella sparandet i ekonomins övriga sektorer. För en genomgång av dessa modeller hänvisas till Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport 2014 och 2016.⁴

Framskrivningen till och med 2021 baserar sig på prognosen från Konjunkturläget december 2016, med det undantaget att det är oförändrade skatteregler enligt 2017 års regler i denna rapport.

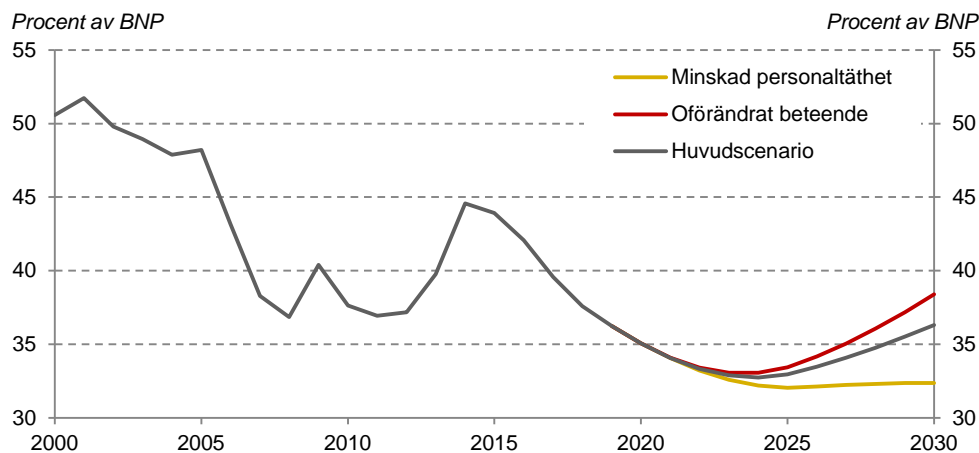
³ Att skatterna utvecklas med sina skattebaser tolkas i modellen så som att implicitkattesatserna är konstanta, det vill säga kvoten mellan skatteinkomst och skattebas är konstant.

⁴ Se Konjunkturinstitutet (2014), "Är ett bibehållet åtagande ett hållbart åtagande? Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", Specialstudie 39 och Konjunkturinstitutet (2016), Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna", Specialstudie 47.

4 Resultat

I diagram 1 redovisas hur bruttoskulden som andel av BNP utvecklar sig i de tre scenarierna. Bruttoskulden som andel av BNP var 2016 ca 42 procent och faller fram till 2025 ner till ca 32 procent av BNP. Därefter stiger bruttoskulden åter. I huvudscenariot stiger den till ca 36 procent 2030. I alternativscenariot med oförändrat beteende stiger den till drygt 38 procent. Endast i scenariot med minskad personaltäthet ligger bruttoskulden kvar på ca 32 procent fram till 2030.

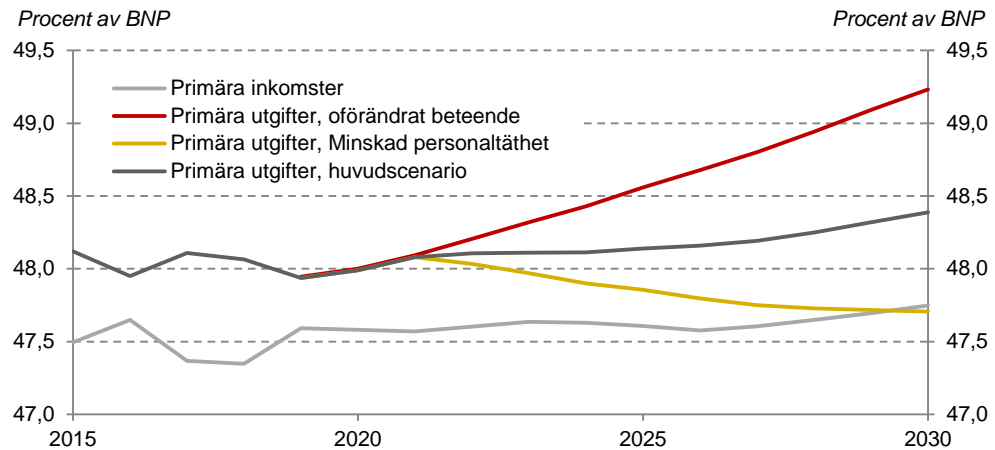
Diagram 1 Bruttoskuld



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

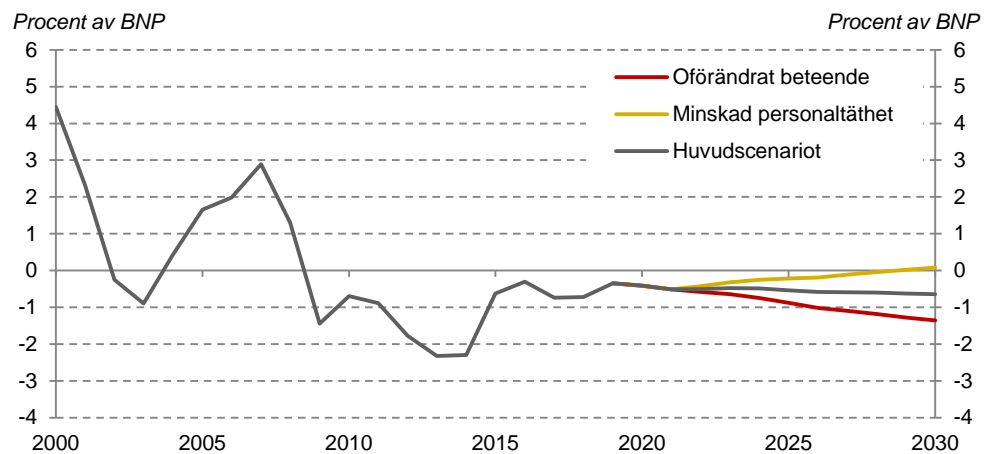
Den främsta anledningen till att bruttoskulden ökar i huvudscenariot och i alternativscenariot med oförändrat beteende är att den offentliga sektorns primära utgifter, det vill säga totala utgifter exklusive kapitalnetto, växer som andel av BNP (se diagram 2). Även skatteinkomsterna växer något som andel av BNP men inte tillräckligt för att motverka att det primära finansiella sparandet blir negativt till följd av att offentlig konsumtion som andel av BNP växer. I alternativscenariot med minskad personaltäthet minskar de primära utgifterna som andel av BNP.

Eftersom de primära utgifterna som andel av BNP minskar i alternativscenariot med minskad personaltäthet blir det primära finansiella sparandet mindre negativt och till och med positivt 2030 (se diagram 3). Detta gör att det finansiella sparandet, det vill säga sparande inklusive kapitalnettot, blir positivt under hela perioden. I huvudscenariot blir det primära finansiella sparandet aldrig positivt vilket gör att bruttoskulden ökar. Därmed ökar kapitalutgifterna och det finansiella sparandet blir negativt från och med 2025 (se diagram 4).

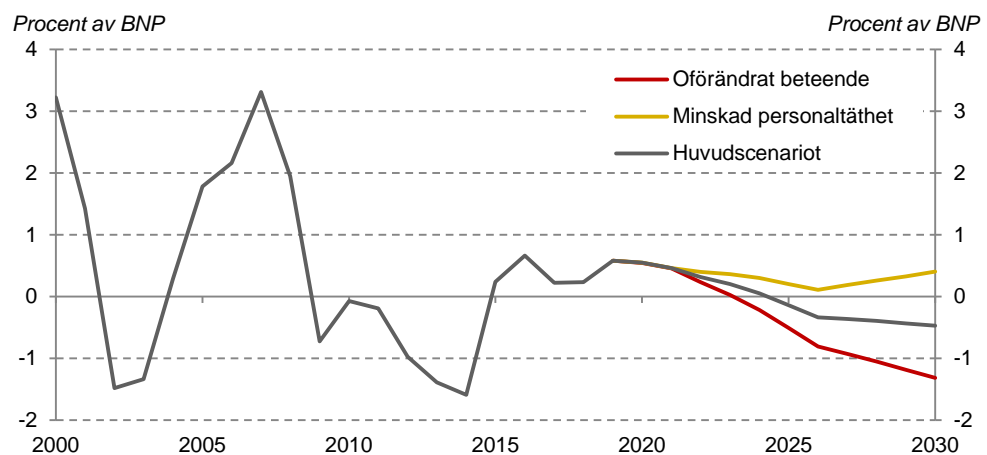
Diagram 2 Primära utgifter och primära inkomster

Anm. Primära inkomster skilljer sig endast marginellt åt mellan de tre scenarierna varför endast den för huvudscenariot redovisas i diagrammet

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 3 Primärt finansiellt sparande

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

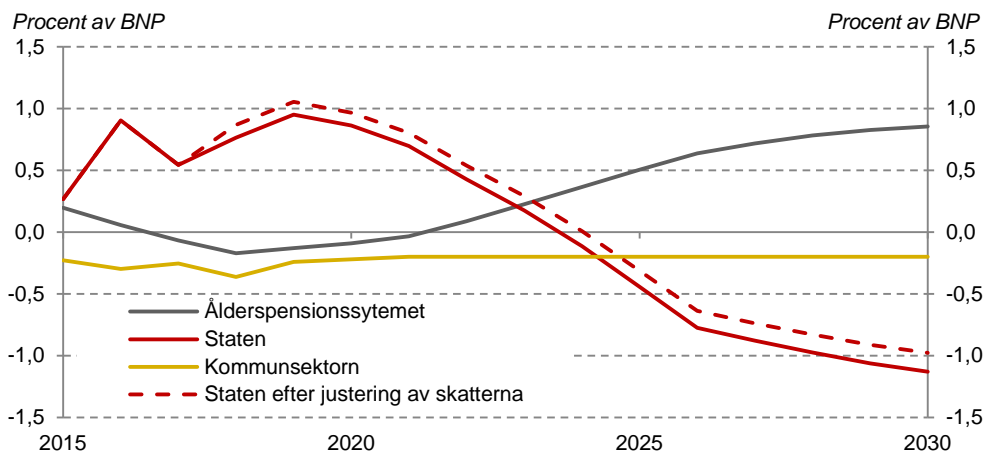
Diagram 4 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Finansiellt sparande i kommunsektorn är negativt i utgångsläget och förblir så hela perioden. Detta följer av antagandet om oförändrade skatter på 2017 års nivå och att kommunsektorn måste uppfylla balanskravet, vilket operationaliseras som att finansiellt sparande i kommunsektorn ska vara

–0,2 procent av BNP (se diagram 5). Ålderspensionssystemet är ett autonomt system. Finansiellt sparande i ålderspensionssystemet bestäms av inbetalda avgifter och utbetalda pensioner. Ålderspensionssystemet väntas ha ett positivt finansiellt sparande i huvudscenariot från och med 2022 efter några års negativt finansiellt sparande. Ålderspensionssystemet har endast tillgångar. Under åren med negativt finansiellt sparande minskar dessa tillgångar något. När staten, som framför allt har skulder, får ett negativt finansiellt sparande efter 2025 växer den offentliga sektorns bruttoskuld.

Diagram 5 Finansiellt sparande i olika delsektorer i huvudscenariot



Anm. Finansiellt sparande ändras inte i kommunsektorn och ålderspensionssystemet när skatterna justeras så att bruttoskulden som andel av BNP når 35 procent 2030.

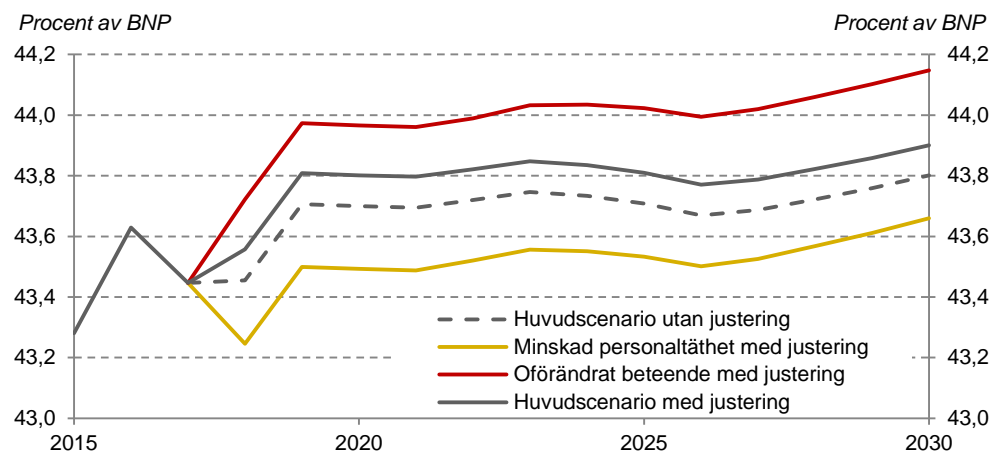
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

S1 i de tre scenarierna

Skattekvoten, det vill säga skatter och avgifter som andel av BNP, är i stort sett densamma i de tre scenarierna vid oförändrade skatter. I beräkningen av S1-indikatorn i denna rapport görs en permanent ändring av skatten mellan hushåll och stat 2018. I diagram 6 redovisas skattekvoten, dels vid oförändrade skatteregler och dels i de tre scenarierna då skatterna justeras så att bruttoskulden 2030 är 35 procent av BNP.

I huvudscenariot är bruttoskulden endast 1 procentenhet över skuldankaret 2030. Om skattekvoten höjs med 0,1 procentenhet når bruttoskulden 35 procent av BNP 2030. I alternativscenariot med oförändrat beteende måste skattekvoten höjas med 0,3 procentenheter. I alternativscenariot med minskad personaltäthet kan skattekvoten sänkas med 0,2 procentenheter.

Förändringen av skattekvoten i diagram 6 ger också S1-indikatorn, vilken för respektive scenario redovisas i tabell 2. I tabellen redovisas även bruttoskulden som procent av BNP 2030.

Diagram 6 Skatter och avgifter

Anm. Skatter och avgifter skilljer sig endast marginellt åt mellan de tre scenarierna vid oförändrade skatter varför endast den för huvudscenariot redovisas i diagrammet

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

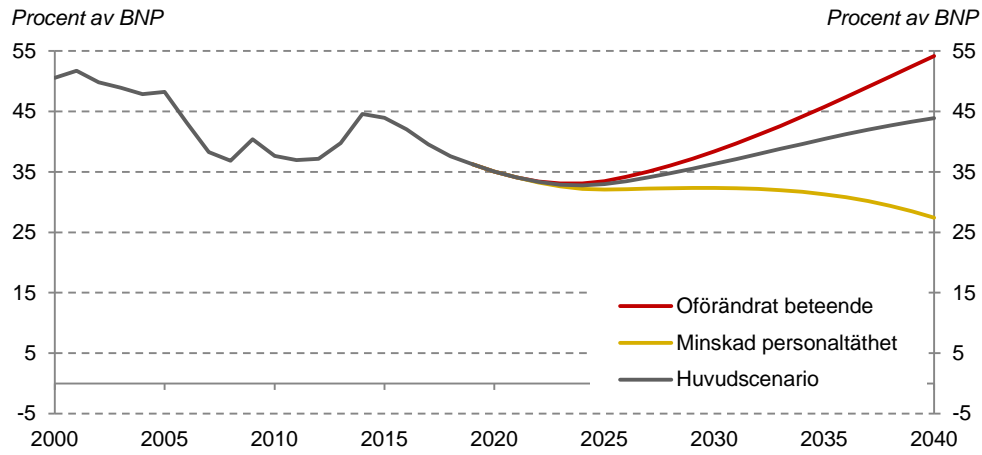
Tabell 2 S1-indikatorn samt bruttoskulden 2030

Procent av BNP	S35	Maastrichtskulden år 2030
Huvudscenario: <i>Oförändrad personaltäthet</i>	0,11	36,3
Alternativscenario: <i>Oförändrat beteende</i>	0,28	38,4
Alternativscenario: <i>Minskad personaltäthet</i>	-0,2	32,4

Källa: Konjunkturinstitutet.

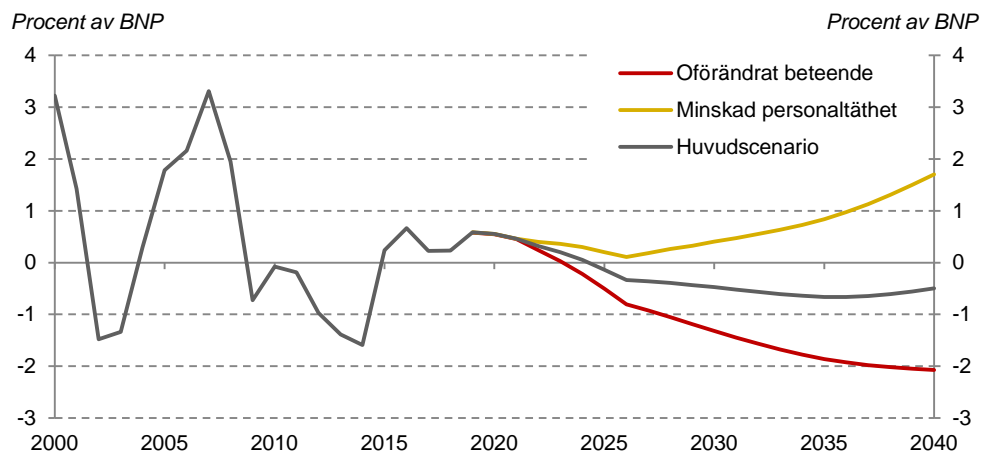
Appendix

Diagram 7 Bruttoskuld fram till 2040



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 8 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.