

FÖRDJUPNING

Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna

Enligt Konjunkturinstitutets bedömning finns för närvarande inga allvarliga obalanser som hotar den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Den demografiska utvecklingen innebär dock ökade behov av välfärdstjänster i framtiden. För att på lång sikt kunna behålla personaltätheten i välfärdstjänsterna behöver skatterna höjas 1,5 till 2 procent av BNP, såvida inte pensionsåldern höjs över tiden. Denna fördjupning är en sammanfattning av specialstudien "Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande?", som publiceras samtidigt som denna utgåva av Konjunkturläget.

Sedan 1950-talet har medellivslängden bland den svenska befolkningen ökat med tio år och kommer, enligt SCB:s befolkningsprognos, att öka med ytterligare åtminstone fyra år under de kommande fem decennierna. Förutom att vi lever längre, växer också andelen äldre i förhållande till andelen yngre, utöver vad som följer av ökad medellivslängd. Från början av 1980-talet till en bit in på 2000-talet hade vi i Sverige en nästan konstant andel äldre i relation till befolkningen i arbetsför ålder. Det gick då ungefär 30 personer i åldern 65 år eller äldre per 100 personer i arbetsför ålder. Sedan några år tillbaka har denna kvot börjat öka och beräknas år 2060 uppgå till 50 äldre per 100 personer i arbetsför ålder (20–64 år).

Att vi är en åldrande befolkning ger upphov till frågor kring välfärdens framtida omfattning och finansiering. Klarar vi att upprätthålla standarden i vård, skola och omsorg och ersättningsnivåerna i de sociala transfereringarna? Kommer pensionssystemet kunna försörja en allt större skara pensionärer som lever allt längre? Kommer framtida skatteinkomster kunna finansiera ett offentligt åtagande på dagens nivå? Frågorna relaterar alla till den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, vilket är temat för Konjunkturinstitutets specialstudie "Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande?"⁸⁴

HÅLLBARHET I DE OFFENTLIGA FINANSERNA: ATT INKOMSTER OCH UTGIFTER PÅ LÅNG SIKT BALANSERAS

Utgångspunkten för hållbarhetsanalysen är att utgiftsflödena i offentlig sektor över tiden ska motsvaras av lika stora inkomstflöden. Utgiftsflöden som är större än inkomstflöden innebär

⁸⁴ Specialstudie nr 39, Konjunkturinstitutet, 2014.

oundvikligen att den offentliga skulden kommer att växa. Om en sådan obalans är stor och pågår under en lång tid, kommer skulden på sikt att bli oändligt stor. De offentliga finanserna är då inte långsiktigt hållbara.

I studien görs framskrivningar av de offentliga finanserna till 2060 som bygger på en rad förenklade antaganden om hur ekonomin kommer att utvecklas på lång sikt. Utvärderingen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna tar sin utgångspunkt i *nuvarande omfattning* av välfärdsåtagandet och de skatte- och avgiftssystem som ska finansiera det. Frågan som analyseras är därmed huruvida den framtida utvecklingen av de offentliga utgifterna under ett bibehållet offentligt åtagande kan finansieras med de offentliga inkomster som följer av nuvarande utformning av skatte- och avgiftssystemen.⁸⁵

ÖKAT BEHOV AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER I TAKT MED ATT VI BLIR ÄLDRE

Den demografiska utvecklingen spelar en avgörande roll för den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna. Utvecklingen av befolkningen i arbetsför ålder är en viktig bestämningsfaktor för arbetskraftens storlek och därmed utvecklingen av landets samlade produktion, det vill säga BNP. Eftersom skatteintäkternas utveckling i hög grad beror på hur BNP utvecklas, är demografin viktig för skatteintäkternas storlek.

Även på utgiftssidan spelar den demografiska utvecklingen en avgörande roll. En stor del av offentlig konsumtion, såsom vård, skola och omsorg, är åldersbetingad. År 2005 uppgick de individspecifika offentliga konsumtionsutgifterna för en person i 90-årsåldern till i genomsnitt nästan 200 000 kr per år. Motsvarande belopp för en person i arbetsför ålder var bara drygt 20 000 kr. Förhållandet mellan andelen av befolkningen i och utanför arbetsför ålder är därför av stor betydelse för de offentliga konsumtionsutgifterna. Även utgifterna för sociala transferringar bestäms i hög grad av åldersstrukturen i befolkningen. Av de totala transfereringarna till hushållen 2012 utgjordes ca 58 procent av pensioner. Ytterligare 12 procent av transfereringarna avsåg barn- och familjerelaterade bidrag, såsom föräldrapenning och barnbidrag.

Den demografiska försörjningskvoten – kvoten mellan antalet personer utanför respektive i arbetsför ålder – avtog något från början 1980-talet till en bit in på 2000-talet. Den bottnade

⁸⁵ De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet utvärderas regelbundet, förutom av Konjunkturinstitutet, av regeringen och Europeiska kommissionen. Se 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100) och Europeiska kommissionens "Fiscal Sustainability Report 2012", *European Economy 8/2012*. Finanspolitiska rådet gör, i sin tur, återkommande granskningar av regeringens hållbarhetskalkyler (se Finanspolitiska rådets rapport 2013, *Svensk finanspolitik*).

2003 på ca 0,7 vilket innebär att det då gick 70 personer utanför arbetsför ålder per 100 personer i arbetsför ålder. Enligt SCB:s befolkningsprognos står vi nu inför en lång period med tilltagande demografisk försörjningskvot. Om 20 år kommer försörjningskvoten uppgå till 0,85 och om 45 år till 0,92 (se Diagram 217). Samtidigt förväntas antalet personer som blir mycket gamla, 90 år och äldre, öka från dagens ca 100 000 till nästan 300 000 personer år 2060 (se Diagram 218). Att den demografiska försörjningskvoten ökar förklaras nästan uteslutande av att andelen personer i åldern 65 år och äldre ökar; andelen barn och ungdomar upp till 19 år är nästan konstant framöver enligt SCB:s befolkningsprognos.

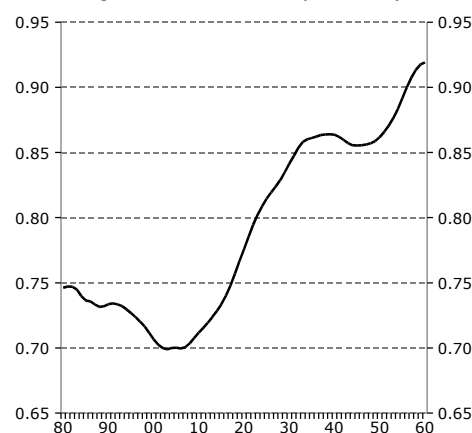
TRE SCENARIER FÖR OFFENTLIG KONSUMTION

Ett bibehållet offentligt åtagande kan ges olika innebörd. Därför analyseras tre scenarier i studien, där omfattningen av välfärdstjänsterna utvecklas i olika takt enligt olika definitioner av bibehållet åtagande.⁸⁶ I det första scenariot, (a), ges bibehållet åtagande innebörden att *volymen* offentliga tjänster per brukare hålls konstant på dagens nivå, så att standarden i de offentliga tjänsterna är densamma i framtiden som i dag. Det andra scenariot, (b), bygger i stället på att *personaltätheten* hålls konstant i produktionen av välfärdstjänster, så att det till exempel satsas lika många lärartimmar per 10-åring och lika många hemtjänsttimmar per 80-åring i framtiden som i dag. Detta är den definition av bibehållet offentligt åtagande som Konjunkturinstitutet normalt använder i sina prognoser för utvecklingen av de offentliga finanserna på fem års sikt. Produktivitetstillväxt i produktionen av varor och tjänster för offentlig konsumtion kommer då medborgarna till del i form av successivt högre standard i välfärdstjänsterna. I det tredje scenariot, (c), sätts det offentliga åtagandet i relation till ekonomins storlek i övrigt och innebär att utgifterna för välfärdstjänsterna per brukare utgör en konstant andel av BNP per capita.

I analysen görs åtskillnad mellan brukarspecifik (*individuell*) och gemensam (*kollektiv*) offentlig konsumtion. Brukarspecifik konsumtion är offentliga tjänster som kan knytas till en specifik individ, såsom sjukvård och skola. Gemensam konsumtion består av konsumtion som inte kan knytas till en specifik individ, såsom försvar, polis och rättsväsende. Ungefär två tredjedelar av den offentliga konsumtionen utgörs av brukarspecifik konsumtion och resterande del av gemensam konsumtion. Brukarspecifik konsumtion delas i sin tur in i hälso- och sjukvård, utbildning

Diagram 217 Demografisk försörjningskvot

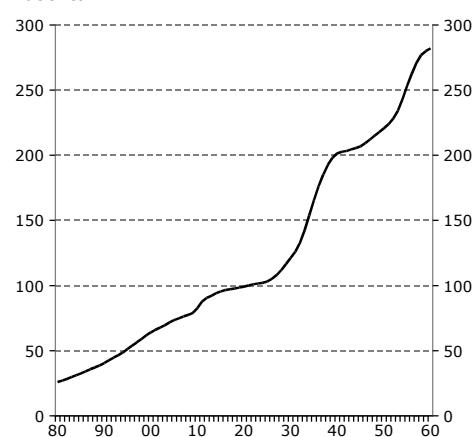
Befolkning utanför arbetsför ålder som andel av befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år)



Källa: SCB.

Diagram 218 Befolkning, 90 år och äldre

Tusental

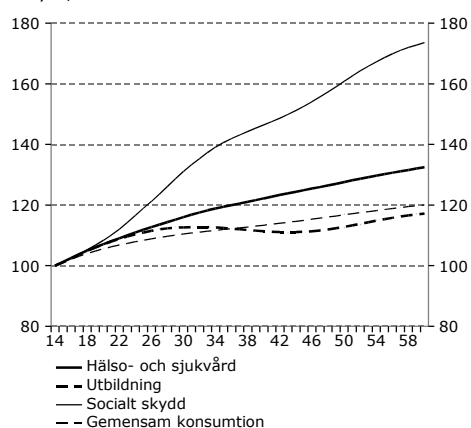


Källa: SCB.

⁸⁶ Offentliga sektorns inkomster och övriga utgifter (för investeringar, sociala transfereringar, etc.) utvecklas i stort sett på samma sätt i alla tre scenarier.

Diagram 219 Resursbehov för offentlig konsumtion

Volym, index 2014=100

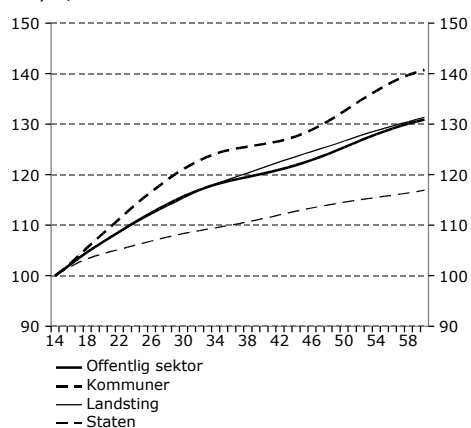


Anm. Diagrammet visar utvecklingen enligt demografiskt betingade behov.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 220 Resursbehov per delsektor

Volym, index 2014=100



Anm. Diagrammet visar utvecklingen enligt demografiskt betingade behov.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

och socialt skydd (vilket i stor utsträckning utgörs av äldreomsorg).⁸⁷

Framskrivningen av offentlig konsumtion enligt rent demografiska behov, vilket motsvarar scenario (a), innebär en genomsnittlig volymtillväxt på 0,6 procent per år 2014–2060. Detta kan jämföras med perioden 1993–2012, då konsumtionen ökade med i genomsnitt 0,8 procent per år. Behovet av socialt skydd, framför allt äldreomsorg, ökar relativt snabbt, med en tillväxttakt på 2–2,5 procent per år under 2020-talet. Resursbehovet växer desto långsammare för utbildning, vilket avspeglar den långsamma ökningen i antalet barn och ungdomar (se Diagram 219). I och med att kommunerna svarar för den största delen av åtagandet för äldreomsorg, är det också i kommunerna som den framtida ökningen av resursbehovet är som störst. Under framskrivningsperioden växer det demografiskt betingade resursbehovet i kommunerna med totalt 40 procent, medan det i offentlig sektor som helhet växer ca 30 procent (se Diagram 220).

SKATTEHÖJNINGAR FÖR BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET I VÄLFÄRDSTJÄNSTERNA

Med oförändrad standard i välfärdstjänsterna (scenario a) minskar offentlig konsumtion successivt som andel av BNP, från dagens nivå på 27 procent till ca 23 procent år 2060 (se Diagram 221). En sådan utveckling kombinerat med oförändrade skattesatser skulle på lång sikt leda till påtagliga överskott i de offentliga finanserna. Scenariot innebär att standarden i välfärdstjänster och kollektiva nyttigheter hålls oförändrad, medan standarden på varor och tjänster i övriga ekonomin successivt stiger över tiden.

I scenario (b), som antar bibehållen personaltäthet i välfärdstjänsterna, stiger i stället offentlig konsumtion som andel av BNP och når drygt 30 procent år 2060. I avsaknad av skatteköjningar, ger detta en successiv försvagning av de offentliga finanserna, med ett finansiellt sparande på omkring –2 procent av BNP under 2030- och 2040-talet. Till 2060 växer underskottet till 4 procent i detta scenario (se Diagram 222). S2-indikatorn, som är en indikator för graden av hållbarhet i de offentliga finanserna, visar att skatteintäkterna permanent behöver höjas med 1,5 till 2 procent av BNP för att bibehålla personaltäthet i välfärdstjänsterna ska vara förenlig med långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna.

⁸⁷ Dessa områden motsvarar kategori 7, 9 respektive 10 i standardklassificeringen COFOG. Socialt skydd avser offentliga tjänster i form av barn- och ungdomsvård, fritids, familjedaghem, arbetsmarknadsåtgärder, äldreomsorg och färdtjänst. Sociala transfereringar ingår ej eftersom detta inte är konsumtion.

I det tredje scenariot (c) ökar personaltätheten i produktionen av välfärdstjänster i tider då sysselsättningen ökar snabbare än befolkningstillväxten som helhet, men minskar i tider av ogynnsam demografisk utveckling, det vill säga då sysselsättningen ökar långsammare än befolkningstillväxten. Därmed varierar även standardutvecklingen i välfärdstjänsterna över tiden i detta scenario. Det offentliga åtagandet är bibehållet i bemärkelsen att utgifterna för välfärdstjänster per brukare är konstant som andel av BNP per capita.⁸⁸ Scenariot innebär att de offentliga finanserna i stort sett är i balans så snart konjunkturen är i balans. Det finansiella sparandet är ungefär 1 procent av BNP år 2040 och växer något ytterligare till 2060. Eftersom både utgifter och inkomster i offentlig sektor är nära knutna till BNP i detta scenario, utvecklas de offentliga finanserna på ett balanserat sätt.

ÄLDREMSORG SKAPAR FINANSIERINGSBEHOV I KOMMUNSEKTORN

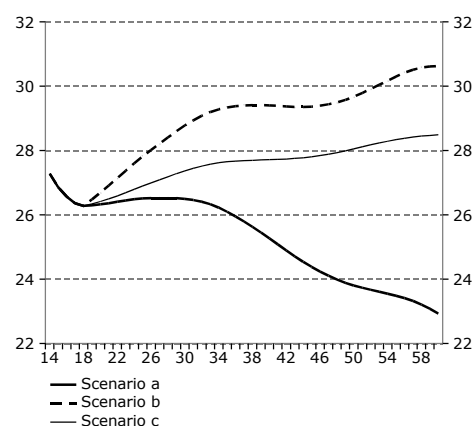
I analysen antas att skattesatserna i kommuner och landsting är konstanta på dagens nivå. I två av de tre scenarierna ökar dock kommunernas och landstingens utgifter som andel av BNP; ökningen är särskilt påtagligt i scenario (b) med bibehållen personaltäthet (se Diagram 223 och Diagram 224). För att kunna finansiera ökade utgifter och samtidigt uppnå balanskravet antas att kommunsektorn får tillskott i form av ökade statsbidrag i takt med att behoven uppstår. Ett alternativt antagande för kommunsektorns finansiering skulle vara att statsbidragen i stället växer i takt med kommunsektorns skatteunderlag och att kommuner och landsting anpassar sina skattesatser till det finansieringsbehov som efter hand uppstår. Antagandet påverkar inte det totala finansieringsbehovet eller skattetrycket i offentlig sektor, men innebär att kommunsektorn ges ett större finansieringsansvar jämfört med huvudentagandet.

I scenario (b) med bibehållen personaltäthet i produktionen av välfärdstjänster, skulle en sådan utveckling av statsbidragen framkalla ett påtagligt behov av kommunala skattehöjningar. Från dagens genomsnittliga nivå på knappt 32 kronor, skulle kommunalskatten behöva höjas till 36 kronor år 2030 och 39 kronor 2060 för att upprätthålla balans i kommunsektorns finanser (se Diagram 225).

⁸⁸ Ovan nämns att utgifterna för individspecifik offentlig konsumtion för en 90-åring var i genomsnitt nästan 200 000 kronor år 2005. Detta motsvarade ungefär 70 procent av BNP per capita (BNP per capita var 307 000 kronor 2005). Antagandet i scenario (c) innebär att utgifterna för välfärdstjänster även fortsättningsvis i genomsnitt är 70 procent av BNP per capita för en 90-åring, oavsett hur BNP per capita utvecklas. För en given produktivitet snivå ökar BNP per capita när antalet sysselsatta ökar i förhållande till befolkningen som helhet; det motsatta gäller när antalet sysselsatta minskar i förhållande till befolkningen.

Diagram 221 Offentlig konsumtion

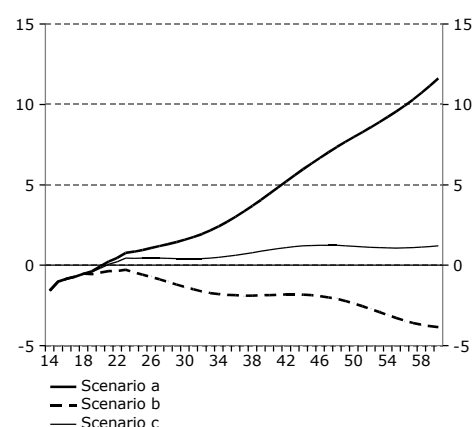
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 222 Offentliga sektorns finansiella sparande

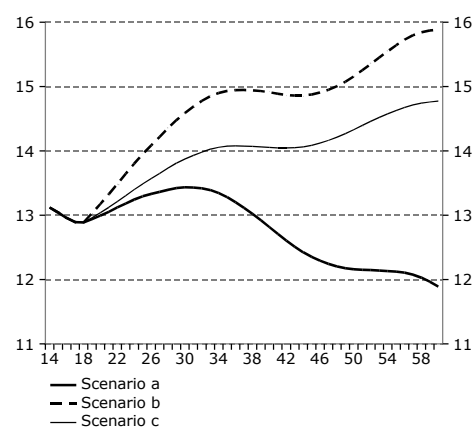
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 223 Konsumtion i primärkommuner

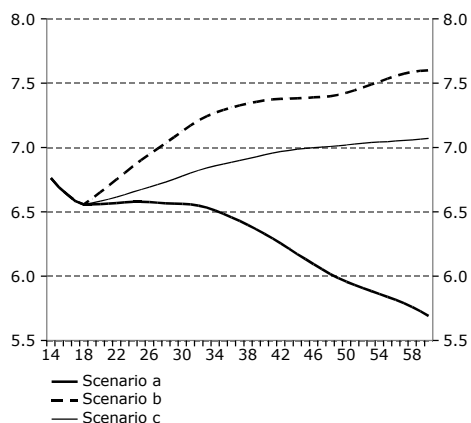
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 224 Konsumtion i landsting

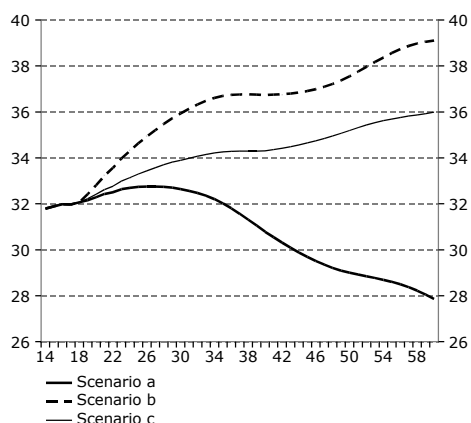
Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 225 Kommunsektorns genomsnittliga skattesats

Procent (kronor)



Källa: Konjunkturinstitutet.

BIBEHÅLLEN PERSONALTÄTHET INGEN ORIMLIGHET

Studien visar sammantaget att det inte föreligger några omedelbara hot av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, givet ett bibehållet offentligt åtagande och oförändrade skattesatser. För att upprätthålla bibehållen personaltäthet i välfärdstjänsterna krävs emellertid vissa skatthöjningar. Skatthöjningarna är av något mindre omfattning än de som behövs för att nå överskottsmålet de kommande åren och samtidigt behålla det offentliga åtagandet på kortare sikt (se avsnittet "Finanspolitik" i kapitlet "Makroekonomisk utveckling och ekonomisk politik 2014–2018").

Studien utgår från antagandet att det relativa kostnadsförhållandet för välfärdstjänster för olika grupper är konstant över tiden. Likaså antas sysselsättningsgrad i olika delar av befolkningen, liksom pensionsålder vara kvar på dagens nivåer (justerat för rent konjunkturlära effekter). Med successivt förbättrad hälsa i högre ålder kan, till exempel, dagens resursbehov för äldreomsorg och sjukvård visa sig vara en överskattning av framtidens behov. Samtidigt kan ökad medellivslängd leda till successivt senarelagd pensionsålder, vilket ger en mer gynnsam utveckling av den ekonomiska försörjningskvoten än vad en framskrivning med nuvarande beteende ger. Sådana effekter skulle mildra behovet av skatthöjningar. Om däremot den långsiktiga utvecklingen av sysselsättningen visar sig bli svagare än vad som antas i studien kan dock behovet av skatthöjningar för att säkra den framtida välfärden visa sig vara underskattade.