

Dnr 2016-016

Yttrande
27 april 2016

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Långtidsutredningen 2015: huvudbetänkande

Fi2016/00169/BaS

SAMMANFATTNING

- Konjunkturinstitutet delar utredningens övergripande analys av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt, den framtida produktivitetens utvecklingen och den framtida arbetsmarknaden.
- Konjunkturinstitutet delar också bedömningen att det demografiskt motiverade behovet av välfärdstjänster kommer att öka i framtiden och att det kan komma innebära en offentligfinansiell utmaning att bibehålla dagens välfärdsåtagande. Utmaningen för de offentliga finanserna framgår dock inte i de långsiktiga scenarierna som utredningen i huvudsak refererar till. De beräkningsantaganden som används i scenarierna som i huvudsak refereras till leder till minskade offentliga utgifter som andel av BNP på lång sikt, tvärt emot vad man skulle förvänta sig utifrån den diskussion som förs i utredningen.
- Konjunkturinstitutet delar utredningens efterlysning av regelbundna och samhällsövergripande, oberoende utvärderingar av energi-, klimat- och miljöpolitikens styrmedelsarsenal, inkl. miljömålsarbetet.

VÄLFÄRDSÅTAGANDET I FRAMTIDEN: UTMANINGARNA FRAMGÅR INTE TYDLIGT I UTREDNINGENS SCENARIER

Delar av kapitel 5 i Långtidsutredningens huvudbetänkande diskuterar hur behovet och efterfrågan av välfärdstjänster sannolikt kommer att öka i framtiden. Den ökade efterfrågan motiveras av både demografiska faktorer (med en stigande andel äldre i befolkningen) och av att medborgarna kommer att förvänta sig eller kräva ökad standard i välfärden i takt med bland annat stigande reala inkomster och teknologisk utveckling inom hälso- och sjukvård.

Konjunkturinstitutet delar den övergripande analysen att det demografiskt motiverade behovet av välfärdstjänster kommer att öka i framtiden, givet förutsättningarna i SCB:s befolkningsprognos med stigande medellivslängd och stigande äldreförsörjningskvot. Det kan också vara rimligt att förvänta sig att medborgarna kommer kräva ökad stan-

vard i välfärdstjänsterna i takt med att konsumtionen av övriga varor och tjänster ökar i samhället.

De offentliga utgifterna minskar som andel av BNP i scenarierna som lyfts fram

I utredningen lyfts den förväntade ökade efterfrågan av välfärdstjänster fram som en offentligfinansiell utmaning. I kapitel 5 noteras "[a]tt upprätthålla dagens nivå på välfärdssystem kräver anpassning" (s. 282). Utredningen baserar denna slutsats bland annat på regeringens huvudscenario för bedömningen av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna i den ekonomiska vårpropositionen för 2015 (nedan VÅP 2015). Till grund för slutsatsen ligger också Långtidsutredningens scenariobilaga (*Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060*).

Inget av dessa två scenarier tyder dock på att ett bibehållet offentligt åtagande framöver skulle innebära någon påfrestning för de offentliga finanserna. I regeringens långsiktiga huvudscenario minskar offentlig konsumtion som andel av BNP med 0,7 procentenheter fram till 2050 samtidigt som de samlade offentliga primära utgifterna (dvs. de totala utgifterna exklusive ränteutgifter) minskar med 1,7 procent till 2050. Detta sker i scenariot trots antagandet att "standarderna per brukare är densamma, uttryckt som oförändrad resursinsats" (VÅP 2015, s. 225).

Figur 5.5 i utredningen visar hur det finansiella sparandet i offentlig sektor är negativt mellan 2020 och 2050 i scenariot. Den offentligfinansiella utvecklingen i scenariot är därmed förvisso ogynnsam, men detta beror varken på trendmässigt stigande offentliga utgifter eller minskade offentliga inkomster. Den låga nivån på det finansiella sparandet kan i stället ses som följd av underskottet i scenariots utgångsläge. Om de offentliga finanserna hade varit i balans i utgångsläget 2014 – i stället för att visa ett underskott på nästan 2 procent av BNP – så hade det finansiella sparandet varit positivt i framskrivningen, allt annat lika.

Inte heller i det långsiktiga scenario som redogörs för i långtidsutredningens scenariobilaga framkommer någon trendmässig ökning av de offentliga utgifterna. Scenariot baseras på att utgifterna för välfärdstjänster per brukare är konstanta i relation till BNP per capita. I bilagan framgår att "antagandet medför att den offentliga konsumtionen relateras till välfärdsutvecklingen i ekonomin som helhet dvs. BNP per capita" (s. 63, scenariobilagan). I detta scenario uppgår den offentliga konsumtionen år 2050 till ca 27,5 procent av BNP, vilket är samma nivå som i framskrivningens utgångsläge, 2013/2014. De primära offentliga utgifterna i scenariobilagan är ca 48 procent av BNP år 2050, vilket är ca 2 procentenheter lägre än i utgångsläget. Samtidigt är de offentliga inkomsterna i stort sett oförändrade som andel av BNP mellan 2013 och 2050 i scenariot. Scenariot innebär således ingen trendmässig försämring av de offentliga finanserna, trots att det offentliga åtagandet anpassas till välfärdsutvecklingen i den övriga ekonomin.

I scenarierna som delvis ligger till grund för analysen sker med andra ord ingen trendmässig försvagning i de offentliga finanserna, trots att antingen personaltätheten i välfärdstjänsterna är konstant (huvudscenario i VÅP 2015) eller att den offentliga konsumtionen tillåts följa välfärdsutvecklingen i den övriga ekonomin (LU scenariobilaga). Scenarierna motsvarar därför inte den bild som målas upp i utredningen att de offentliga finanserna kommer att sättas under press och att det kommer att kräva anpassning om dagens välfärdssystem ska upprätthållas på lång sikt.

Problematiska beräkningsantaganden i regeringens långsiktiga scenario

Regeringens långsiktiga huvudscenario i VÅP 2015, som delvis ligger till grund för analysen i utredningen, baseras på antagandet om konstant personaltäthet i välfärdstjänsterna. Trots att den demografiska försörjningskvoten stiger framöver, minskar offentlig konsumtion som andel av BNP på lång sikt i scenariot.

Ett beräkningsantagande som har stor effekt i framskrivningen av offentlig konsumtion på lång sikt rör utvecklingen av insatsvaror i produktionen av välfärdstjänster (och annan offentlig konsumtion). Regeringen, i sitt huvudscenario, antar att *mängden* insatsvaror per arbetstimme är konstant i framskrivningarna. Ett alternativt antagande, som till exempel används i Konjunkturinstitutets långsiktiga scenarier, är att *kostnadsandelen* för insatsvaror är konstant över tiden. Konstanta kostnadsandelar innebär att kostnaderna för personal, insatsvaror och eventuella ytterligare produktionsfaktorer utgör konstanta andelar av de totala kostnaderna för offentlig konsumtion. Med andra ord, om den demografiska utvecklingen betingar en ökning av personalkostnaderna med 10 procent under en period, kommer även de totala kostnaderna för offentlig konsumtion att öka med 10 procent under perioden.

Med regeringens antagande, om konstant volym insatsvaror per arbetstimme, ökar de totala kostnaderna för offentlig konsumtion *långsammare* än personalkostnaderna. Detta beror på att priset på insatsvaror antas öka långsammare än lönerna. Om volymen insatsvaror per arbetstimme hålls konstant samtidigt som priset på insatsvaror ökar långsammare än lönerna, minskar över tiden kostnadsandelen för insatsvaror. På riktigt lång sikt går kostnadsandelen för insatsvaror mot noll i regeringens långsiktiga scenario. Det innebär att på riktigt lång sikt består kostnaden för offentlig konsumtion endast av personalkostnader, vilket får ses som en orealistisk utveckling. I kortsiktiga framskrivningar av offentlig konsumtion har antagandet om kostnadsandelen för insatsvaror begränsad betydelse, men på lång sikt framträder effekterna av antagandet tydligare. I ett av Konjunkturinstitutets långsiktiga scenarier, som baseras på antagandet om konstanta kostnadsandelar och i övrigt på likvärdiga antaganden jämfört med regeringen, stiger offentlig konsumtion till 30 procent av BNP 2050, jämfört med knappt 26 procent i regeringens scenario (se diagram nedan).¹

Konjunkturinstitutet drar ändå liknande slutsatser om offentliga finansers långsiktiga utmaningar

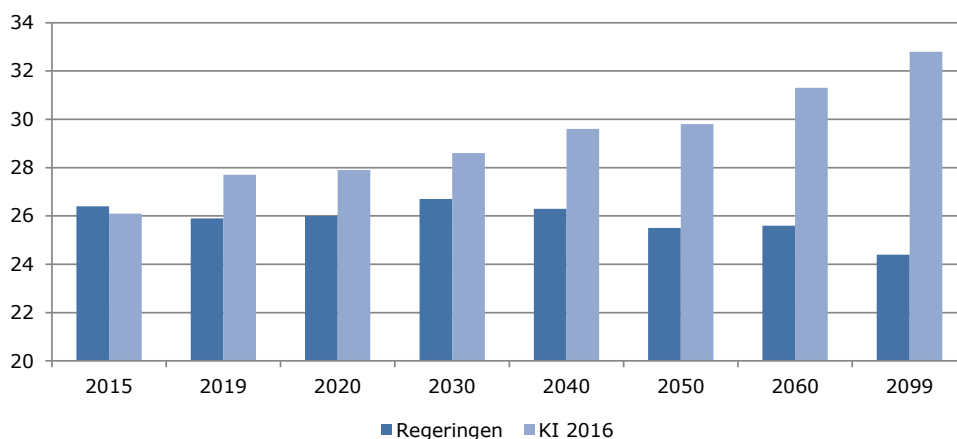
Konjunkturinstitutet kommer i stort sett till samma övergripande slutsatser som utredningen avseende de långsiktiga utmaningarna för de offentliga finanserna. Slutsatserna dras dock på mindre optimistiska scenarier.

Det finns en risk att viktiga budskap i Långtidsutredningens huvudbetänkande grumlats av att scenarierna som delvis ligger till grund för analysen inte illustrerar de utmaningar som diskuteras. I stället refereras till scenarier som visar ett avtagande utgiftstryck i offentlig sektor trots offentligfinansiellt ogynnsam demografisk utveckling på lång sikt.

¹ Avser alternativscenariot ”oförändrat beteende” i ”Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna”, *Specialstudie 47*, mars 2016, Konjunkturinstitutet. I avsnitt 6.3 i rapporten ges en närmre förklaring till varför regeringens och Konjunkturinstitutets scenarier utvecklas så olika.

Diagram 1 Offentlig konsumtion vid oförändrat beteende, 2010–2099 enligt regeringen och Konjunkturinstitutet

Procent av BNP



Anm. "KI 2016" avser alternativscenariot "oförändrat beteende" vid oförändrade skatter i Konjunkturinstitutets *Specialstudie 47*. "Regeringen" avser beräkningar redovisade i promemorian "Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet 2015".

Källa: "Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna", *Specialstudie 47*, mars 2016, Konjunkturinstitutet.

ENERGI-, KLIMAT- OCH MILJÖPOLITIKEN HAR KOMMIT LÅNGT MED KAN EFFEKTIVISERAS

Utredningen ger en kortfattad men någorlunda heltäckande beskrivning av hur klimatförändringar kan tänkas påverka Sverige. Utredningen anger vidare att de åtaganden Sverige ingår på det klimatpolitiska området kan väntas ha ekonomiska konsekvenser och påtagligt påverka den svenska ekonomins strukturomvandling. Härvidlag pekar utredningen på att konsekvenserna i hög grad beror på hur den nationella politiken utformas. Utredningen är inte tydlig med vilket scenario man har för ögonen – ett där världens länder framgångsrikt lyckas koordinera en ambitiös global klimatpolitik eller ett där de globala utsläppen fortsätter att öka och Sverige ensamt eller tillsammans med ett fåtal länder bedriver en ambitiös klimatpolitik. Vad klimatförändringarna betyder för Sverige och kostnaderna för den svenska klimatpolitiken kan antas skilja sig betydligt mellan dessa alternativ.

Politikens utformning

Utredningen pekar på politikens betydelse för vilka energiinvesteringar som blir av samt identifierar den stora utmaningen för energipolitiken: att förena miljökrav med försörjningstrygghet och energi till rimliga kostnader. Utredningen betonar förtjänstfullt att subventionerna på elmarknaden kan snedvrider priser och investeringar samt att större inslag av så kallad intermittent kraft (exempelvis vindkraft) medför kostnader i form av ökat behov av balanskraft och/eller nätinvesteringar. Möjligen kunde utredningen varit tydligare och utifrån detta perspektiv diskuterat stälheten i systemet med gröna certifikat – ett system som stimulerar investeringar i förnybara kraftslag även när behov av ytterligare elproduktionskapacitet är svagt eller saknas. Också kärnkraftens situation kunde ha diskuterats tydligare.

Utredningen bedömer att den svenska miljö- och klimatpolitiken har kommit långt men kan effektiviseras och att befintliga styrmedel utvärderas för sällan. Härvidlag efterlyser utredningen regelbundna och samhällsövergripande, oberoende utvärderingar av miljöpolitikens styrmedelsarsenal, inklusive miljömålsarbetet. Konjunkturinstitutet instämmer i denna bild och efterlysning. Konjunkturinstitutet vill samtidigt peka på ytterligare ett potentiellt problem, nämligen att nya mål och medel införs utan att ha föregåtts av allsidig konsekvensanalys. Exempel finns på att utredningsväsendet ges i uppdrag att utreda hur ett ytterligare mål eller styrmedel ska utformas utan att detta föregåtts av någon genomlysning av behovet av detta mål eller styrmedel samt hur det interagerar med redan befintlig politik.

Utredningen betonar vikten av att miljö- och klimatpolitiken är effektiv. Konjunkturinstitutet instämmer i utredningens slutsats om att den så kallade Porter-effekten inte kan väntas vara allmänt förekommande och att mer avgörande för näringslivets utveckling i stället är att de styrmedel som väljs är väl valda och utformade. Konjunkturinstitutet håller även med utredningen om att det vare sig finns teoretiskt stöd och empirisk evidens om att riktad miljörelaterad policy på sikt leder till en nettoökning av antalet arbetstillfällen i ekonomin.

Konjunkturinstitutet instämmer även i utredningens uppmaning att miljö- och klimatpolitiken så långt som möjligt bör utformas utifrån relevanta institutionella förhållanden och på ett sådant sätt att de olika delarna kompletterar varandra snarare än överlappar varandra samt att målkonflikter bör hanteras transparent.

Konjunkturinstitutet delar också utredningens rekommendation om att politik som syftar till att direkt minska utsläppen (alternativt öka användningen av förnybar energi) bör vara generell utformad. Härav följer att sektorsmål bör undvikas, såvida de inte kan motiveras på särskilt vis, och att regelverken inte bör gynna specifika teknikslag. Konjunkturinstitutet vill dock peka på att i de fall politiken syftar till att inducera teknikutveckling kan det både vara svårt och olämpligt att ha politik och regler som inte i något skede tillåts bli tekniks specifika.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Erik Jonasson och Björn Carlén.

Mats Dillén

Erik Jonasson och Björn Carlén