

FÖRDJUPNING

Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna

Andelen äldre i befolkningen ökar de kommande decennierna, vilket förväntas innebära ett ökat behov av välfärdstjänster. I årets analys av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, som presenteras i Konjunkturinstitutets rapport "Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", betonas vikten av ett förlängt arbetsliv och ett hälsosamt åldrande för att balans ska uppnås i de offentliga finanserna framöver.¹⁰²

Ett av Konjunkturinstitutets återkommande uppdrag är att utvärdera den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna råder om de offentliga inkomsterna och utgifterna över tiden är balanserade så att de inte ger upphov till långvariga strukturella underskott.

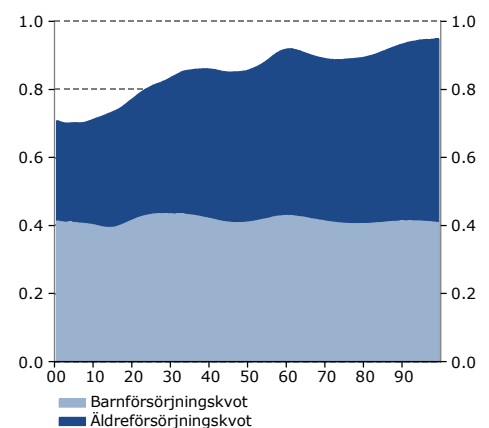
Att utvärdera den långsiktiga hållbarheten består av att göra långsiktiga framskrivningar av offentliga inkomster och utgifter vid oförändrad politik. Framskrivningarna baseras på långsiktiga prognoser om befolkningens utveckling och förenklade antaganden om ekonomins utveckling på lång sikt. Syftet är inte att göra en långsiktig prognos för de offentliga finanserna, utan att studera scenarier för att på ett tidigt stadium hitta eventuella risker för att obalans håller på att byggas upp vid nuvarande politik.

VÄLFÄRDSTJÄNSTER VÄXANDE ANDEL AV BNP NÄR ANDELEN ÄLDRE ÖKAR

Sedan några år tillbaka har den demografiska försörjningskvoten börjat öka, vilket delvis sammanfaller med att den stora gruppen individer födda på 1940-talet har uppnått pensionsålder (se diagram 140). Försörjningskvoten kommer att fortsätta öka till mitten av 2030-talet, i takt med att andelen äldre i befolkningen stiger. Antalet barn och ungdomar i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder förväntas vara ganska stabilt. Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer ytterligare en ökning av försörjningskvoten under den senare halvan av 2000-talet, om än av mindre omfattning. En bidragande orsak till att andelen äldre förväntas öka är att medellivslängden förväntas fortsätta stiga. Den förväntade återstående medellivslängden för en 65-åring är i dag ca 20 år; 2050 förväntas den vara nästan 24 år och år 2100 hela 27 år.

Diagram 140 Demografisk försörjningskvot, 2000–2099

Befolkning utanför arbetsför ålder som andel av befolkning i arbetsför ålder



Anm. Arbetsför ålder avser här 20–64 år. Diagrammet visar total försörjningskvot uppdelad på barnförsörjningskvot (antal individer 0–19 år i relation till befolkningen i arbetsför ålder) och äldreförsörjningskvot (antal individer 65 år och äldre i relation till befolkningen i arbetsför ålder). Källa: SCB.

¹⁰² För en beskrivning se "Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", Specialstudie nr 43, Konjunkturinstitutet, 2015.

Hög och tilltagande medellivslängd är förstas på flera sätt ett sundhetstecken vad gäller både folkhälsa och samhällsutveckling i ett bredare perspektiv. I den mån ökad medellivslängd leder till en tilltagande försörjningskvot innebär den också vägval för politiska beslutsfattare. Om behovet av vård och äldreomsorg i olika åldrar är detsamma i framtiden som i dag, kommer ökad medellivslängd innebära en kraftig ökning av behovet av välfärdstjänster. Om dessutom pensionsåldern förblir densamma som i dag, behöver detta stigande behov av välfärdstjänster finansieras av en krympande andel yrkesverksamma i befolkningen. Det skulle betyda att välfärdsåtagandet behöver krympas eller skatterna höjas. Att bibehålla dagens välfärdsåtagande med oförändrade skatter förutsätter både ett förlängt arbetsliv och förändrade behovsmönster för välfärdstjänster.

ALTERNATIVA SCENARIER BELYSER VIKTEN AV FÖRBÄTTRAD HÄLSA

I rapporten studeras fyra scenarier. I basscenariot antas pensionsåldern vara densamma som i dag, samtidigt som behovet av välfärdstjänster i varje åldersgrupp förblir oförändrat på dagens nivå. Scenariot är pessimistiskt i bemärkelsen att den ökade medellivslängden varken förmår individer att jobba högre upp i åldrarna eller minska sitt behov av äldreomsorg vid en given ålder. Scenariot innebär således att individens liv i huvudsak förlängs med ”skröpliga” år. Nuvarande regelverk är på lång sikt inte hållbart i ett sådant scenario. Offentlig konsumtion som andel av BNP skulle, med bibehållen personaltäthet i välfärdstjänsterna, öka från dagens 27 procent till ca 33 procent år 2099. Med oförändrade skatter skulle det uppstå skenande underskott i de offentliga finanserna i takt med att utgiftskvoten stiger.

Det finns dock anledning att tro att ökningen i medellivslängden bidrar till fler friska levnadsår. I det första alternativscenariot antas utträdet från arbetsmarknaden senareläggas med två tredjedelar av ökningen i den förväntade medellivslängden. Det innebär att år 2099, när den återstående medellivslängden för en 65-åring förväntas vara nästan sju år högre än i dag, har den genomsnittliga pensionsåldern ökat med ungefär fem år.

Denna successiva höjning av pensionsåldern har påtagliga effekter på de offentliga finanserna på lång sikt. Att vi arbetar högre upp i åldrarna innebär ökat arbetsutbud och högre BNP per capita. Detta innebär bättre förutsättningar att finansiera ett givet välfärdsåtagande.¹⁰⁵ Den *ekonomiska* försörjningskvoten, som anger hur många personer varje sysselsatt indirekt måste

¹⁰⁵ I scenariot ökar BNP i löpande pris medan offentlig konsumtion är densamma, vilket leder till att offentlig konsumtion som andel av BNP blir lägre än i basscenariot.

försörja utöver sig själv, stiger i detta scenario fram till mitten av 2030-talet. Därefter avtar den dock, i takt med att individer väljer att senarelägga sitt utträde från arbetsmarknaden. I basscenariot stiger denna kvot även efter 2030 (se diagram 141).

I det andra alternativscenariot antas den ökade medellivslängden gå hand i hand med avtagande behov av välfärdstjänster bland äldre. Antagandet innebär att en genomsnittlig 80-åring år 2099 har samma behov av vård och omsorg som dagens 75-åring. Antagandet innebär ingen försämring av standarden i välfärdstjänsterna för den som nyttjar dem, utan bara att behovet (nyttjandegraden) i respektive åldersgrupp faller över tiden. En sådan utveckling skulle bidra till väsentligt bättre offentliga finanser jämfört med om behovet är detsamma i framtiden som i dag.

I rapportens tredje alternativscenario kombineras antagandena om förlängt arbetsliv och minskat behov av välfärdstjänster. Då är offentlig konsumtion som andel av BNP knappt 2 procentenheter högre 2099 jämfört med i dag och betydligt lägre än i basscenariot (se diagram 142).

Tabell 20 Scenarier i hållbarhetsanalysen

	Pensionsålder	Behov av välfärdstjänster
Basscenario	Oförändrad	Oförändrat
Alternativscenario I	Stiger successivt med 5 år	Oförändrat
Alternativscenario II	Oförändrad	Minskar successivt
Alternativscenario III	Stiger successivt med 5 år	Minskar successivt

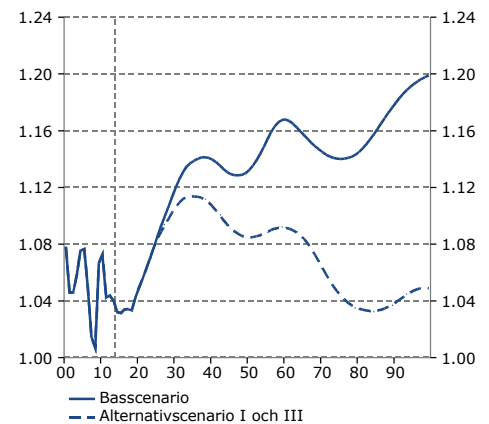
Anm. I alternativscenario I antas arbetsmarknadsbeteendet för individer i åldern 60–74 år gradvis förnygras med 5 år till år 2099. Det innebär till exempel att sysselsättningsgraden bland 65-åringar år 2099 motsvarar sysselsättningsgraden bland dagens 60-åringar. I alternativscenario II minskar successivt behovet av välfärdstjänster bland individer 60 år och äldre. Scenariot innebär till exempel att 80-åringar år 2099 nyttjar vård och äldreomsorg i samma grad som dagens 75-åringar. Beteendeanpassningen i båda scenarierna antas ske gradvis under framskrivningsperioden, i takt med att den förväntade medellivslängden stiger.

OFÖRÄNDRAD POLITIK RISKERAR FÖRDJUPA DAGENS STRUKTURELLA UNDERSKOTT

I scenarierna ökar offentlig konsumtion i förhållande till BNP med 2,5–3,5 procentenheter till mitten av 2030-talet, vid bibehållet offentligt åtagande. En sådan utveckling i kombination med oförändrade skatter skulle fördjupa det underskott som råder i de offentliga finanserna redan i dag. I det pessimistiska basscenariot förstoras det primära underskottet till drygt 3 procent av BNP 2030 och nästan 4 procent av BNP vid slutet av framskrivningsperioden (se diagram 143).¹⁰⁴ I scenariot med

Diagram 141 Ekonomisk försörjningskvot

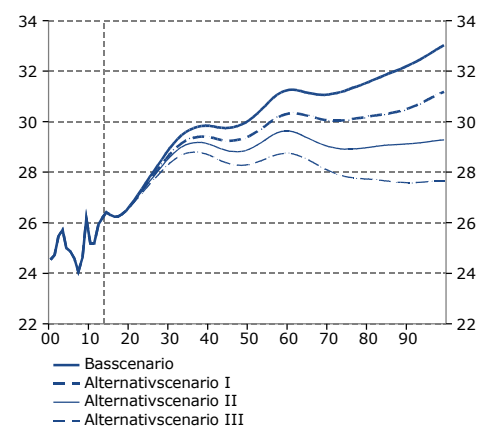
Kvot mellan antalet ej sysselsatta i befolkningen och antalet sysselsatta



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 142 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

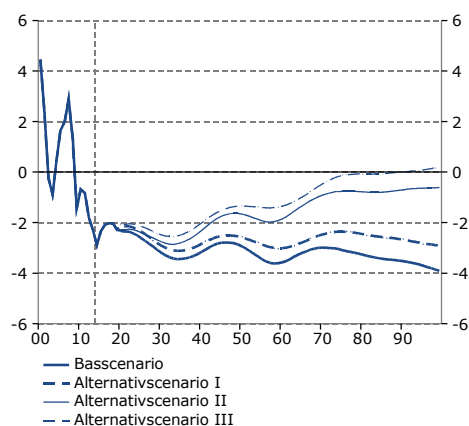


Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

¹⁰⁴ Det långvariga primära underskottet i basscenariot gör att den offentliga skulden och ränteutgifterna tilltar kraftigt. Det finansiella sparandet, i vilket även räntenettet ingår, blir därför kraftigt negativt i basscenariot.

Diagram 143 Primärt sparande i offentlig sektor (oförändrade skattesatser)

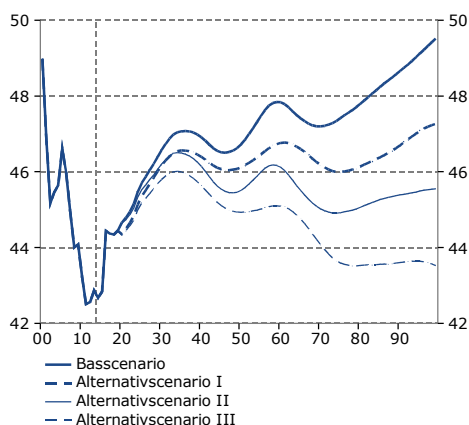
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 144 Skattekvot vid exakt finansiering

Procent av BNP



Anm. Diagrammet visar de skattehöjningar som krävs för ett offentligt sparande på noll varje år. Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

senarelagt utträde från arbetsmarknaden är utvecklingen något mer gynnsam, men även här ökar underskottet, givet utgiftstrycket de kommande två decennierna. Det är först vid minskat behov av välfärdstjänster som det offentliga sparandet på sikt stiger och närmar sig noll. Givet det strukturella underskott som råder i dag, krävs det likväl skattehöjningar eller ett minskat välfärdsåtagande för att få de offentliga finanserna i långsiktig balans.

ANPASSAD FINANSPOLITIK I TAKT MED FÖRÄNDRADE DEMOGRAFISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

Inget av scenarierna ger i strikt mening balanserade offentliga finanser på lång sikt. Även i det relativt optimistiska scenariot krävs det skattehöjningar eller utgiftsminskningar för att minska det strukturella underskottet som råder i dag och som skulle fördjupas de närmaste två decennierna med bibehållet offentligt åtagande. Vilka åtgärder som krävs för att hålla de offentliga finanserna i långsiktig balans är delvis en fråga om i vilken grad dagens skattebetalare ska finansiera framtida generationers välfärdsbehov. Det kan förefalla främmande att anpassa finanspolitiken i dag inför ett utgiftstryck som uppstår avlägset i framtiden.

I diagram 144 ges en illustration av hur skattekvoten skulle behöva anpassas för att upprätthålla offentliga finanser i balans, år för år, givet utvecklingen av de offentliga utgifterna i respektive scenario.¹⁰⁵ I samtliga scenarier krävs en omedelbar skattehöjning på 2 procent av BNP för att återställa det finansiella sparandet till noll. I det optimistiska alternativscenario III behöver skatterna därefter höjas successivt med knappt 2 procent av BNP till mitten av 2030-talet för att möta det stigande behovet av välfärdstjänster. Eftersom den ekonomiska försörjningskvoten sedan faller, kan skattetrycket därefter successivt lättas. I slutet av framskrivningen är skattekvoten drygt 43 procent i alternativscenario III, bara marginellt högre än i dag.

I basscenariot skulle skatterna däremot fortsätta behöva höjas även efter 2030-talet. I slutet av framskrivningsperioden är skattekvoten nästan 50 procent, eller 7 procentenheter högre än i dag. I alternativscenario I och II, där antagandena om förlängt arbetsliv och minskat behov av välfärdstjänster studeras ett i taget, är behovet av skattehöjningar för att bibehålla det offentliga åtagandet relativt litet efter 2030-talet.

¹⁰⁵ Att det finansiella sparandet i offentlig sektor är noll varje år är inte ett nödvändigt kriterium för långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Den intertemporala budgetresriktionen kan uppfyllas även med underskott vissa perioder, under förutsättning att motsvarande överskott råder under andra perioder. Hållbarhetsbedömningar innehåller ofta den så kallade S2-indikatorn, som anger hur det primära sparandet måste justeras omedelbart och permanent för att långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna ska råda. En sådan omedelbar anpassning (av skatte- eller utgiftskvot) lägger en stor del av den finansiella bördan av framtida tilltagande välfärdsbehov på dagens skattebetalare.