

FÖRDJUPNING

Bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

En växande andel äldre i befolkningen innebär en utmaning för de offentliga finanserna på längre sikt när utgifter för framför allt äldreomsorgen ökar. Konjunkturinstitutets bedömning är i nuläget att de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara med en analys horisont till och med 2040. För att inte den offentliga skulden som andel av BNP ska öka framöver krävs antingen att skatterna höjs eller att utgiftsbesparande åtgärder vidtas. Behovet av budgetförstärkning är dock begränsat. Jämfört med beräkningarna för ett år sedan är de offentliga finanserna nu betydligt närmare att bedömas som hållbara.

Konjunkturinstitutet gör på uppdrag av regeringen varje år en bedömning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Denna fördjupning sammanfattar Konjunkturinstitutets rapport ”Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna” som publicerades den 24 februari. Bedömningen baseras på långsiktiga framskrivningar av offentliga inkomster och utgifter under givna antaganden (se nedan). Analys horisonten sträcker sig i huvudsak till 2040, men även framskrivningar till 2100 redovisas i rapporten.¹²⁴ Syftet med hållbarhetsbedömningar av detta slag är främst att i ett tidigt skede identifiera potentiella risker för framtida obalanser i de offentliga finanserna.

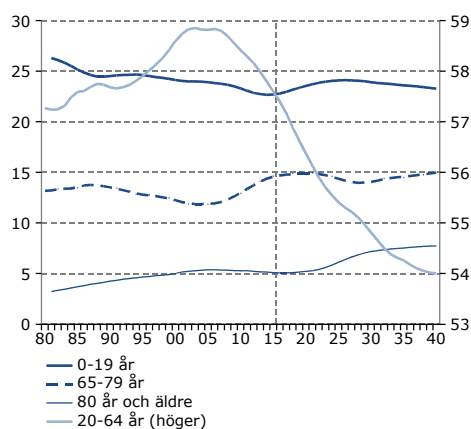
NETTOFÖRMÖGENHETENS UTVECKLING VIKTIGT BEDÖMNINGSKRITERIUM

Hållbarhet kan anses råda om utvecklingen av de offentliga finanserna leder till att den finansiella nettoförmögenheten på lång sikt stabiliserar sig som andel av BNP. Den finansiella nettoförmögenheten består av de finansiella tillgångarna i offentlig sektor minus dess skuld. En stabil nettoförmögenhet som andel av BNP är i normala fall förenligt med ett finansiellt sparande i balans. En ständigt sjunkande nettoförmögenhet som andel av BNP leder förr eller senare till att den offentliga sektorn inte klarar att finansiera räntebetalningarna. I Sverige har nettoförmögenheten varit positiv sedan 2005 och uppgår i dag till knappt 20 procent av BNP.

¹²⁴Rapportens framskrivningar utgår från Konjunkturinstitutets prognos från december 2016. Siffror i rapporten som avser perioden 2016–2021 stämmer därför inte nödvändigtvis överens med motsvarande siffror i denna utgåva av Konjunkturläget.

Diagram 152 Befolkningens ålderssammansättning

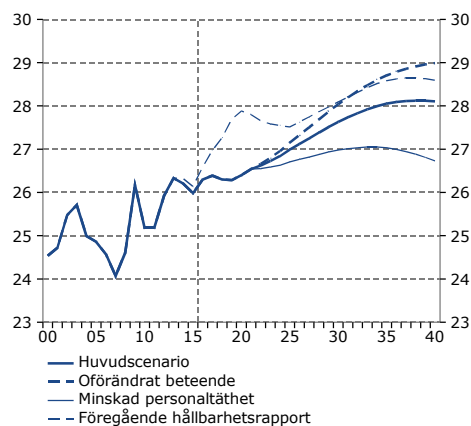
Procent av totala befolkningen



Källa: SCB.

Diagram 153 Offentlig konsumtion

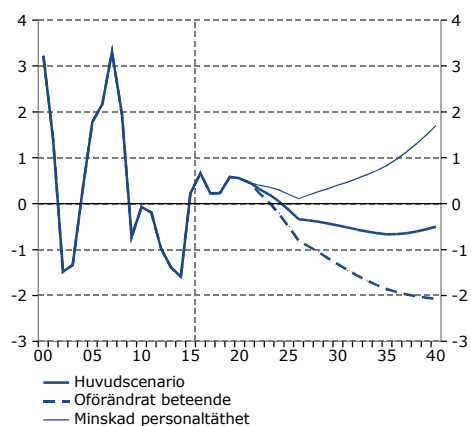
Procent av BNP



Anm. Föregående hållbarhetsrapport avser Specialstudie 47, Konjunkturinstitutet, 2016.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 154 Finansiellt sparande i offentlig sektor

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

BEGRÄNSAD BUDGETFÖRSTÄRKNING KRÄVS FÖR ATT NÅ HÅLLBARHET

Hållbarhetsberäkningarna baseras på långsiktiga scenarier där det antas att skattesystemet är oförändrat och att det nuvarande offentliga välfärdsåtagandet bibehålls. Att det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls innebär här att personaltätheten per brukare av välfärdstjänsterna är konstant och att ersättningsgraden i de sociala transfereringarna bibehålls.¹²⁵

Den demografiska utvecklingen, med framför allt en ökande andel äldre, har stor betydelse för framskrivningarna av de offentliga utgifterna då den gruppen kräver mer offentligfinansierad välfärdsservice relativt andra grupper (se diagram 152).

I huvudscenariot antas att utträdesåldern från arbetsmarknaden stiger och att behovet av välfärdstjänster bland äldre successivt minskar i takt med att den återstående medellivslängden för en 65-åring ökar med tre år fram till 2040. Utträdesåldern antas då ha ökat från 64 år i dag till 65 år samtidigt som behovet av välfärdstjänster förskjutits uppåt i åldern med 1,5 år.¹²⁶ Trots det bidrar den växande andelen äldre till en stor del av ökningen i offentlig konsumtion från nuvarande 26 procent av BNP till 28 procent 2040 (se diagram 153).

Denna ökning av offentlig konsumtion leder till att det finansiella sparandet i offentlig sektor successivt sjunker som andel av BNP. Det finansiella sparandet är positivt i nuläget men blir negativt 2025 och når -0,5 procent av BNP 2040 (se diagram 154). Detta leder till att bruttoskulden¹²⁷ stiger till 44 procent av BNP 2040 (se diagram 155). Nettoförmögenheten ökar på kort sikt när finansiellt sparande är positivt men minskar successivt efter 2024 och uppgår till 14 procent av BNP 2040 (se diagram 156). Att den offentliga nettoförmögenheten sjunker till och med 2040 innebär att de offentliga finanserna i huvudscenariot

¹²⁵ Med offentligt välfärdsåtagande avses alltså här en snäv definition som fokuserar på den offentliga budgetens utgiftssida. Andra aspekter av offentligt åtagande såsom samhällsekonomisk effektivitet och inkomstfördelning beaktas inte. Utöver att personaltätheten och ersättningsgraden i de sociala transfereringarna bibehålls på nuvarande nivå antas en viss standardökning i välfärdstjänsterna. Standardökningen följer av att priserna på kapitalvaror och andra insatsvaror antas öka långsammare än lönerna samtidigt som andelen av de offentliga kostnaderna som läggs på dessa delar hålls konstant. Detta innebär att personalen med tiden får mer och/eller bättre kapital- och insatsvaror, vilket i sin tur innebär att varje anställd kan producera mer. Standardökningen som följer av dessa antaganden kan därmed ses som en produktivitetsökning som i sin helhet tillfaller brukarna av välfärdstjänsterna. Historiskt sett har den offentliga konsumtionen ökat mer än vad som kan förklaras av det demografiska behovet, i snitt 0,6 procent per år sedan 1995.

¹²⁶ En stigande utträdesålder från arbetsmarknaden är i linje med bland annat senaste Långtidsutredningen där det i basscenariot antas att en ökande medellivslängd leder till en högre pensionsålder, se Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:104.

¹²⁷ Bruttoskuld avser den konsoliderade bruttoskulden för offentlig sektor (Maastrichtskulden).

inte bedöms vara långsiktigt hållbara över denna tidshorisont. Det krävs dock endast en begränsad budgetförstärkning för att hållbarhet ska uppnås. I det fall skatterna skulle höjas, räcker det med en höjning av skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) med i genomsnitt 0,4 procentenheter fram till 2040 för att finansiellt sparande ska nå balans varje år (se diagram 157).

HÅLLBARHET I TVÅ ALTERNATIVSCENARIER

Analysen innehåller också två alternativscenarier för att belysa effekten av olika antaganden. I det första (oförändrat beteende) antas att utträdesåldern från arbetsmarknaden är oförändrad på dagens nivå samt att behovet av välfärdstjänster i olika åldersgrupper förblir densamma som i dag. I detta scenario ökar offentlig konsumtion som andel av BNP med ytterligare 1 procentenhet jämfört med huvudscenariot. Detta leder till att det finansiella sparandet sjunker snabbare och att nettoförmögenheten minskar till noll 2040 (se diagram 156).

I det andra alternativscenariot (minskad personaltäthet) antas personaltätheten i välfärdstjänsterna minska med 0,3 procent per år.¹²⁸ Den lägre personaltätheten leder till att offentlig konsumtion som andel av BNP ökar med 0,5 procentenheter fram till 2040, och därmed är ca 1,4 procentenheter lägre än i huvudscenariot. Till skillnad från övriga scenarier blir det finansiella sparandet aldrig negativt och bruttoskulden understiger 30 procent av BNP 2040. Den finansiella nettoförmögenheten blir i detta scenario i stort sett oförändrad fram till 2030, varefter den successivt stiger till 30 procent av BNP 2040.

För att uppnå långsiktig hållbarhet i scenariot med oförändrat beteende samtidigt som det offentliga välfärdsåtagandet bibehålls krävs att skattekvoten höjs med i genomsnitt 1 procentenhet till 2040. I scenariot med minskad personaltäthet finns däremot utrymme att sänka skatterna eller höja utgifterna (se diagram 157).

STORT BEHOV AV PERSONAL FRAMÖVER

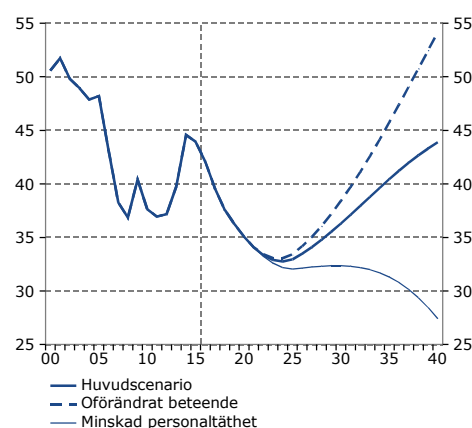
Den demografiska utvecklingen innebär inte bara finansiella utmaningar för den offentliga sektorn utan även utmaningar vad gäller personalförsörjningen. I takt med att befolkningen blir allt äldre krävs ett stort personaltillskott inom offentlig sektor om nuvarande personaltäthet ska upprätthållas.

Den ökning av offentlig konsumtion som huvudscenariot implicerar innebär en volymökning på 39 procent mellan 2016

¹²⁸ Huvudscenariot inkluderar en årlig standardökning i välfärdstjänsterna motsvarande den som i genomsnitt observerats de senaste 20 åren. I detta alternativscenario är den standardökning som tillfaller brukarna av välfärdstjänster något lägre (se fotnot 125).

Diagram 155 Offentlig sektors bruttoskuld (Maastrichtskuld)

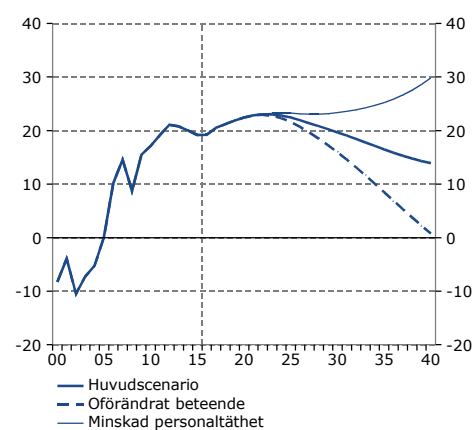
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 156 Offentliga sektorers finansiella nettoförmögenhet

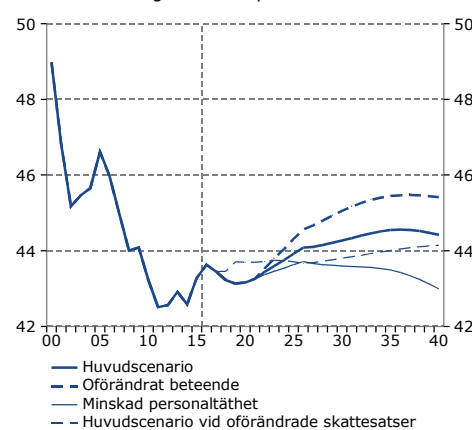
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 157 Skattekvot vid justerade skatter

Skatter och avgifter som procent av BNP



Anm. Diagrammet bygger på framskrivningar där skattesatserna har justerats så att det finansiella sparandet är noll varje år fr.o.m. 2018.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

och 2040. Vid oförändrad personaltäthet förutsätter det ett personaltillskott, det vill säga en ökning av antalet offentligt finansierade arbetade timmar, med 25 procent. Det kan jämföras med att personalbehovet sedan 1993 har ökat med 13 procent.¹²⁹ Behoven av personaltillskott är särskilt stort inom socialt skydd, vilket främst innebär äldreomsorg. Där behövs det ett personaltillskott på nästan 47 procent fram till 2040 för att behålla personaltätheten, trots antagandet om ett förlängt arbetsliv och minskat behov av välfärdstjänster bland äldre vid en given ålder.

NÄRMARE HÅLLBARHET JÄMFÖRT MED FÖRRA ÅRETS RAPPORT

I 2016 års hållbarhetsrapport bedömdes de offentliga finanserna vara betydligt längre från långsiktig hållbarhet än i årets rapport. Då behövdes i huvudscenariot budgetförstärkande åtgärder motsvarande en höjd skattekvot på i genomsnitt 1,6 procentenheter fram till 2040. Detta kan jämföras med 0,4 procentenheter i årets beräkningar. Att hållbarheten har förbättrats beror främst på en ändrad demografisk prognos och lägre direkta utgifter för flyktingmottagandet. Jämfört med förra årets rapport har Migrationsverket reviderat ner antalet nya asylsökande med drygt 360 000 personer för perioden 2015–2019. Totalt sett innebär detta att utgifterna för flyktingmottagandet har reviderats ner med nästan 100 miljarder kronor 2015–2019. Detta ger ett högre finansiellt sparande och leder i sin tur till en mer gynnsam utveckling av den offentliga sektorns bruttoskuld jämfört med i förra årets rapport. Därigenom blir skillnaden i utvecklingen av det finansiella sparandet större ju längre scenariot skrivs fram. Det visar på att kortsiktiga förändringar i de offentliga finanserna kan ha stor betydelse för de långsiktiga framskrivningarna.

HÅLLBARHET PÅ RIKTIGT LÅNG SIKT

På ännu längre sikt, bortom 2060, sjunker offentlig konsumtion som andel av BNP till följd av att antagandet om beteendeförnyring får större genomslag med tiden. År 2100 antas en 80-åring vara i behov av samma välfärdsservice som dagens 75-åring. Följden blir att nettoförmögenheten stabiliserar sig som andel av BNP bortom 2090. Denna utveckling innebär att de offentliga finanserna är hållbara enligt den så kallade S2-indikatorn. Denna indikator är framtagen av EU-kommissionen och beräknar hållbarheten i ett oändligt tidsperspektiv. Stabilise-

¹²⁹ Personalbehovet definieras som utvecklingen av offentligt finansierade arbetade timmar och antas följa det demografiska behovet. Personalbehovet sedan 1993 avser alltså det beräknade behovet och inte utfall.

ringen av nettoförmögenheten sker dock på en negativ nivå då nettoförmögenheten är knappt –10 procent av BNP efter 2090.