

FÖRDJUPNING

Bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

De offentliga finanserna står inför både kortsiktiga och långsiktiga utmaningar. I närtid handlar det om kostnader relaterade till flyktningmottagandet och på längre sikt om en åldrande befolkning. För att inte öka den offentliga skulden som andel av BNP behöver antingen skatterna höjas eller utgiftsökningarna bromsas, genom exempelvis minskad personaltäthet i vård, skola och omsorg. Denna fördjupning sammanfattar Konjunkturinstitutets "Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna" som publicerades den 1 mars.

Konjunkturinstitutet gör på uppdrag av regeringen varje år en bedömning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Långsiktig hållbarhet råder om de offentliga inkomsterna med nuvarande regelverk kan finansiera de utgifter som det offentliga åtagandet ger upphov till i framtiden. Bedömningen baseras på långsiktiga framskrivningar av offentliga inkomster och utgifter under givna antaganden. Analyshorisonten i rapporten sträcker sig i huvudsak till 2040, men även framskrivningar till år 2100 redovisas.¹⁰⁷ Syftet med hållbarhetsbedömningar av detta slag är inte att göra långsiktiga prognoser utan att i ett tidigt skede identifiera potentiella risker för framtida obalanser i de offentliga finanserna.

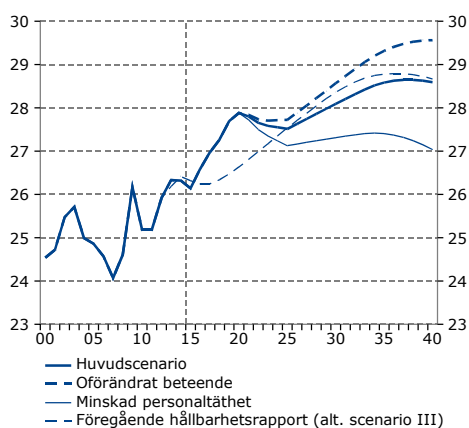
UTVECKLINGEN AV DET FINANSIELLA SPARANDET OCH NETTOFÖRMÖGENHETEN VIKTIGA BEDÖMNINGSKRITERIER

De offentliga finanserna är inte långsiktigt hållbara om det råder ett trendmässigt ökande underskott i det offentliga sparandet och en långvarig minskning av den finansiella nettoförmögenheten. Den finansiella nettoförmögenheten består av de finansiella tillgångarna i offentlig sektor minus den offentliga skulden. Underskott i det finansiella sparandet leder normalt till en ökande skuld och därmed till en minskad finansiell nettoförmögenhet. Av denna anledning är det finansiella sparandet och utvecklingen av den finansiella nettoförmögenheten i de långsiktiga scenarierna centrala att studera vid bedömningen av hållbarheten i de offentliga finanserna.

¹⁰⁷ Rapportens framskrivningar utgår från Konjunkturinstitutets prognos från december 2015. Siffror i rapporten som avser perioden 2015–2020 stämmer därför inte nödvändigtvis överens med motsvarande siffror i denna utgåva av *Konjunkturläget*.

Diagram 153 Offentlig konsumtion

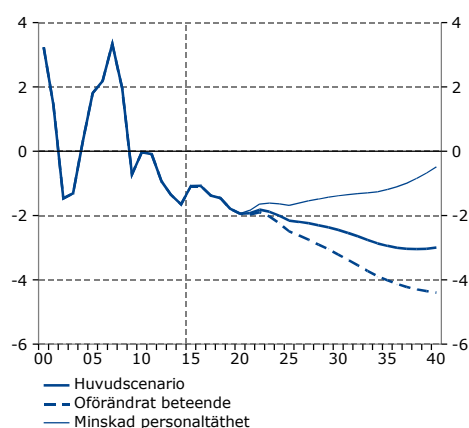
Procent av BNP



Anm. Föregående hållbarhetsrapport avser Specialstudie 43, Konjunkturinstitutet, 2015.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

Diagram 154 Finansiellt sparande i offentlig sektor

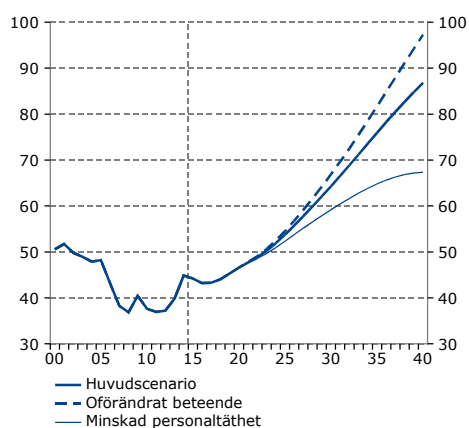
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

Diagram 155 Offentlig sektors bruttoskuld (Maastrichtskuld)

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

Ett möjligt hållbarhetskriterium är att den finansiella nettoförmögenheten på lång sikt ska stabilisera sig som andel av BNP. Detta är förenligt med det så kallade intertemporala budgetvillkoret, som innebär att summan av nuvärdesdiskonterade framtida utgifter motsvarar de nuvärdesdiskonterade inkomsterna. Ett striktare kriterium är att nettoförmögenheten som andel av BNP ska vara ungefär oförändrad på sin nuvarande nivå. Detta innebär att resurser inte systematiskt överförs från en generation till en annan och värnar därmed rättvisan mellan generationer. Ett finansiellt sparande som på lång sikt är ungefär noll uppfyller dessa hållbarhetskriterier under rimliga antaganden.

DAGENS SKATTER KAN INTE FINANSIERA ETT BIBEHÅLLET OFFENTLIGT ÅTAGANDE

Hållbarhetsanalysen baseras på långsiktiga scenarier i vilka de offentliga inkomsterna och utgifterna beräknas baserat på antagandena att skattesystemet är oförändrat och att nuvarande offentliga åtagande bibehålls. Att det offentliga åtagandet bibehålls innebär här att personaltätheten i välfärdstjänsterna är konstant och att ersättningsgraden i de sociala transfereringarna bibehålls.

Analysen kretsar kring ett huvudscenariot och två alternativscenarier. I huvudscenariot ingår ett antagande om stigande utträdesålder från arbetsmarknaden och avtagande behov av välfärdstjänster bland äldre i framtiden, i takt med att medellivslängden stiger. Hur behovet av vård och omsorg kommer att påverkas av stigande medellivslängd i framtiden är förstas osäkert. I en bakgrundsstudie till hållbarhetsrapporten diskuteras bland annat hur förekomsten av kroniska sjukdomar bland äldre ökar, men att symptomen av dessa har blivit lättare att leva med.¹⁰⁸

I huvudscenariot växer offentlig konsumtion som andel av BNP från 26,1 procent 2015 till 28,6 procent 2040 (se diagram 153). Detta förklaras i huvudsak av den demografiska utvecklingen, som innebär att andelen äldre ökar framöver. Med oförändrade skatter innebär denna utveckling att dagens underskott i de offentliga finanserna successivt ökar. År 2040 är det finansiella sparandet -3 procent av BNP i huvudscenariot (se diagram 154). Detta leder till att den offentliga skulden successivt stiger och hinner nästan fördubblas till 2040 som andel av BNP i huvudscenariot (se diagram 155). Detta medför vidare att den finansiella nettoförmögenheten övergår till en nettoskuld på 16 procent av BNP 2040 (se diagram 156). Scenariot är därmed

¹⁰⁸ Se Björn Lindgren (2016), "The Rise in Life Expectancy, Health Trends among the Elderly, and the Demand for Health and Social Care", Working Paper 142, Konjunkturinstitutet.

inte långsiktigt hållbart enligt kriteriet om en oförändrad finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP.

I det ena alternativscenariot (oförändrat beteende) antas utträdesåldern från arbetsmarknaden vara oförändrad jämfört med idag. Likaså antas behovet av välfärdstjänster i olika åldersgrupper vara konstant över tiden. I detta, relativt pessimistiska, scenario ökar offentlig konsumtion till 29,6 procent av BNP 2040, vilket leder till att underskottet i de offentliga finanserna växer sig ännu större än i huvudscenariot till 2040 (-4,4 procent av BNP).

I det andra alternativscenariot (minskad personaltäthet) antas personaltätheten i välfärdstjänsterna minska med 0,3 procent per år. I övrigt är antagandena desamma som i huvudscenariot. Scenariot innebär en urholkning av det offentliga åtagandet (alternativt att välfärdsbehoven utvecklas långsammare än i huvudscenariot) som gör att det finansiella sparandet successivt stärks och uppgår till -0,5 procent av BNP 2040 (se diagram 154). Den finansiella nettoförmögenheten minskar som andel av BNP men är fortfarande positiv 2040 (se diagram 156).

Varken i huvudscenariot eller i de två alternativscenarierna är de offentliga finanserna långsiktigt hållbara i meningen att det finansiella sparandet håller sig kring noll eller att den finansiella nettoförmögenheten är oförändrad på dagens nivå. Långsiktig hållbarhet kan uppnås genom minskade utgifter eller högre skatter i framtiden. För att finansiera ett bibehållet offentligt åtagande och samtidigt hålla det offentliga sparandet på noll behöver skattekvoten – skatter och avgifter som andel av BNP – öka med 2,7 procentenheter, från 43,1 procent 2016 till 45,7 procent 2040 i huvudscenariot.¹⁰⁹ Detta motsvarar ungefär den skattekvot som Sverige hade 2006 (se diagram 157).

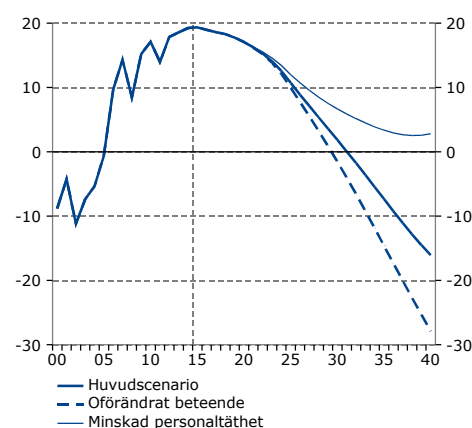
I alternativscenariot med oförändrat beteende behöver skattekvoten öka med drygt 3,7 procentenheter för att hålla sparandet på noll till år 2040. I alternativscenariot med minskad personaltäthet i välfärdstjänsterna behöver skattekvoten bara öka med 1 procentenhet.

HÅLLBARHETSBEDÖMNINGAR GER UNDERLAG FÖR JUSTERINGAR AV FINANSPOLITISKA RAMVERK

Finanspolitiska hållbarhetskalkyler på lång sikt ska inte användas för att styra dagspolitiken. De eventuella obalanser som identifieras kan dock bilda utgångspunkt för en diskussion om hur politiken ska justeras på längre sikt. Sådana justeringar kan förstås ske både på inkomst- och utgiftssidan, genom höjda

Diagram 156 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

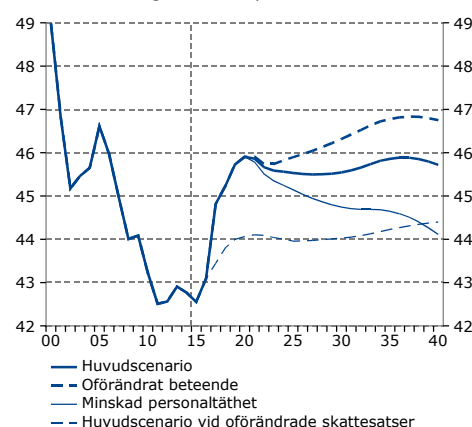
Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

Diagram 157 Skattekvot vid justerade skatter (nollsparande)

Skatter och avgifter som procent av BNP



Anm. Diagrammet bygger på framskrivningar i vilka skatterna justerats så att det finansiella sparandet är noll varje år fr.o.m. 2017.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet

¹⁰⁹ Som framgår i diagram 157 stiger skattekvoten något även vid oförändrade skattesatser, framför allt mellan 2016 och 2020. Detta förklaras i huvudsak av att hushållens beskattningsbara inkomster antas växa snabbare än BNP dessa år.

skatter eller sänkt ambitionsnivå för det offentliga åtagandet. Den betydande osäkerhet som är förknippad med beräkningarna manar till försiktighet. Men hållbarhetskalkyler utgör ändå ett viktigt underlag när finanspolitiska mål, till exempel saldomål, ska formuleras eller ändras.