

PRIORFRÅGA: VÄLFÄRDENS LÅNGSIKTIGA FINANSIERING

Den svårförutsägbara framtiden

- EN JÄMFÖRELSE AV TVÅ FRAMTIDSKALKYLER



Den svårförutsägbara framtiden

– En jämförelse av två framtidskalkyler

Innehåll

Inledning	4
Sammanfattning och slutsatser för framtiden	5
Varför långsiktscalkyler?	8
Utvecklingen 1980–2012	10
Jämförelse mellan 2009 och 2014 års kalkyl	13
Appendix: Framskrivning av demografiska behov	29

Förord

Denna rapport är en del av Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) prioriterade fråga: Valfärdens långsiktiga finansiering. Arbetet med frågan är tvåårigt och sträcker sig över år 2014 och 2015. Frågan har två mål: Det ena är att utvärdera och bättre förklara de samhällsekonomiska bedömningar vi löpande gör. Det andra är att ta fram och analysera nya långsiktskalkyler för valfärdens finansiering.

Under den prioriterade frågan har hittills tre rapporter publicerats. Dessa är *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012*, *Prognoserna och samhällsekonomin*, samt *Utvärdering av SKL:s makrobedömningar 2013*. En rapport som beskriver och analyserar nya långsiktskalkyler är planerad till slutet av år 2015.

Föreliggande rapport är avsedd att bringa klarhet kring valfärdens långsiktiga finansieringsproblem och varför långsiktskalkyler ofta slår fel. En utgångspunkt i rapporten är att utvärdera den långsiktskalkyl som gjordes i samband med rapporten *Framtidens utmaning* (SKL 2010) och ställa denna bedömning i relation till hur den svenska ekonomin och de offentliga finanserna faktiskt har utvecklats.¹

Rapporten är, tillsammans med *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012*, ett första steg i arbetet med att ta fram nya långsiktskalkyler. Rapporten är skriven av Per-Lennart Börjesson på sektionen för ekonomisk analys. Håkan Hellstrand och Anna Kleen har bidragit med underlag i form av siffror och text. Bo Legerius, Mattias Lundbäck och Per Sedigh har lämnat värdefulla synpunkter och kommentarer.

¹ *Framtidens utmaning* är programberedningen för välfärdsfinansieringens slutrapport. Den publicerades i mars 2010 och större delen av beräkningarna slutfördes hösten 2009.

Inledning

För snart fem år sedan publicerade Sveriges Kommuner och Landsting en uppmärksammas rapport som visade att kommunsektorns skatteuttag på 25 års sikt hotade att stiga med hela 13 kronor. Rapporten hette *Framtidens utmaning* och var bara en i raden av rapporter som pekade mot behovet av stora framtida skattehöjningar. Nu, fem år senare, kan vi konstatera att skatterna i kommuner och landsting har höjts förhållandevis lite samtidigt som statliga skatter i flera fall har sänkts. Skatteuttaget idag är därmed sammantaget lägre än för fem år sedan.

Denna rapport har till syfte att försöka besvara frågan hur välfärden kunnat klaras trots sänkta skatter. Kan det vara så att välfärdens finansieringsproblem har överdrivits? Eller är det så att skatteunderlaget och den svenska ekonomin har utvecklats betydligt bättre än vad någon vågat hoppas på? Eller är det så att de offentliga finanserna har raserats och det läge vi nu står inför är ännu hopplösare än läget för fem år sedan?

Dessa är några av de frågor som denna rapport avser att besvara, men rapporten har också till uppgift att belysa olika faktorer med betydelse för välfärdens finansiering. Rapportens mål är således att i bredare mening skapa ökad klarhet kring vad välfärdens långsiktiga finansieringsproblem handlar om.

Sammanfattning och slutsatser för framtiden

Det problem som uppmärksammas i rapporten *Framtidens utmaning* är hur en fortsatt utveckling av kommunsektorns verksamhet ska kunna klaras utan allt högre skatter. En invändning mot denna problembeskrivning är att en sådan utveckling har kunnat klaras tidigare. Sedan 1980 har resurserna till kommunsektorns verksamhet i genomsnitt ökat med 1 procent per år utöver de krav som befolkningsutvecklingen ställt utan att skatterna för den skull har behövt höjas påtagligt. Om det gått bra tidigare varför skulle det inte göra det också framöver?

En avgörande skillnad är dock att demografin framstår som betydligt mer bekymmersam framöver. Försörjningsbördan, det vill säga totalbefolkningen relativt antalet invånare i yrkesför ålder, är idag på ungefär samma nivå som 1980, men framöver beräknas denna relation stiga mycket kraftigt. De demografiskt betingade behoven av kommunal verksamhet har mellan år 1980 och 2014 ökat i ungefär samma takt som befolkningen i yrkesför ålder, men framöver beräknas de demografiskt betingade behoven öka i betydande grad relativt antalet invånare i yrkesverksam ålder. Redan fram till år 2025 ökar denna relation med bortemot 10 procent. Det innebär en tillväxt på närmare 1 procent i genomsnitt per år. Mot en sådan bakgrund framstår förutsättningarna att årligen plussa på en ytterligare, extra procent som betydligt svårare än förut.

Beräkningarna som gjordes i *Framtidens utmaning* pekade mot att demografin mycket väl kunde klaras, men att fortsatta resurstillskott på 1 procent utöver vad demografin kräver inte var möjliga utan betydande skattehöjningar alternativt andra finansieringslösningar. Denna problembeskrivning ligger väl i linje med vad ovanstående enkla räkneexempel antyder. Den demografiska utvecklingen gör att förutsättningarna för extra resurstillskott ser betydligt mindre möjliga ut framöver.

Problematiken kring välfärdens finansiering hänger samman med förhållandet mellan kostnader och intäkter. Vill man ifrågasätta den problembild som beskrevs i *Framtidens utmaning* kan man endera skjuta in sig på att resurserna fortsättningsvis inte behöver öka i samma takt som tidigare eller också på att intäkterna (utan skattehöjningar) kan växa snabbare än förr. I det första fallet handlar det om att resurserna, i förhållande till demografin, bör kunna växa **långsammare** än tidigare och i det andra fallet handlar det om att sysselsättningen och därmed skatteunderlaget, i förhållande till demografin, bör kunna växa **snabbare** än tidigare.

Ett argument för att kostnaderna inte skulle behöva växa i samma takt som tidigare är att den kommunala verksamheten ibland beskrivs som "färdigbyggd". Under perioden 1980- och 1990-talen gjordes, liksom tidigare, betydande satsningar vilka förklarar den då relativt snabba kostnadstillväxten. Förskolan och skolbarnomsorgen byggdes ut, gymnasieskolan gjordes treårig för samtliga, samtidigt som omfattande satsningar gjordes på funktionshindrade i samband med LSS och LASS. Framöver

ser vi inga motsvarande strukturförändringar så därför skulle kostnaderna kanske inte behöva växa i samma takt som tidigare. Det var också en sådan invändning som restes mot slutsatserna i rapporten *Välfärds-mysteriet* som beskrev kostnadernas utveckling mellan år 1980 och 2005.

I en senare rapport *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012* har uppgifterna i rapporten *Välfärds-mysteriet* förlängts till att också omfatta perioden 2005–2012. I rapporten framgår att kommunsektorns kostnader fortsatt växa med 1 procent per år utöver demografin även under dessa år. Perioden 2005–2012 ligger en bra bit bortom 1990-talets utbyggnad av förskola, skolbarnomsorg, gymnasieskola och reformer för funktionshindrade. Några motsvarande sådana omdaningar har under senare tid inte gjorts, men trots det har kostnaderna fortsatt öka med i genomsnitt 1 procent per år utöver demografin. Mot denna bakgrund förefaller det inte orimligt att kostnaderna också fortsättningsvis kan behöva utvecklas i samma takt. Det kan också noteras att år då kostnaderna ökar enbart i takt med demografin eller långsammare är relativt sällsynta och framförallt då efter millennieskiftet. Ett annat sätt att se på saken är att fråga sig varför befolkningen i en långsiktsskalkyl kontinuerligt skulle sträva mot ett allt högre materiellt välstånd, men samtidigt för all framtid vara tillfreds med en oförändrad nivå och standard på skola, vård och omsorg. En sådan utveckling förefaller inte rimlig och dessutom har den, som vi har sett, inget stöd i empirin.

Möjligheterna till en lösning på den problembild som målas upp i *Välfärdens utmaning* borde då snarare kunna knytas till en bättre utveckling av sysselsättning och skatteunderlag än vad som redovisas där. En sådan positiv utveckling har vi också sett. Sysselsättningen och skatteunderlaget har under de senaste fem åren utvecklats betydligt bättre än väntat och betydligt bättre än tidigare och detta trots en utdragen lågkonjunktur. En fortsatt stark sysselsättnings- och skatteunderlagstillväxt borde även fortsättningsvis underlätta välfärdens finansiering. En intressant fråga att besvara då är vilka förändringar på arbetsmarknaden som i så fall krävs för att sysselsättningen och i sin förlängning skatteunderlaget ska kunna bidra till att kommunsektorn resurser, i ett längre perspektiv, kan växa i den takt vi är vana vid utan att omfattande skattehöjningar behöver vidtas.

En annan faktor, vid sidan om sysselsättningen, som bidragit till att underlätta finansieringen av det offentliga uppdraget under den nuvarande lågkonjunkturen är en oväntat positiv utveckling av avkastningen på den offentliga sektorns finansiella tillgångar. Den positiva utvecklingen av kapitalnettot har tillsammans med den bättre sysselsättningsutvecklingen inneburit att underskotten i de offentliga finanserna blivit lägre än vad som förutsågs i *Framtidens utmaning* och detta trots lägre skatter. Mindre underskott i kombination med att värdet på den offentliga sektorns finansiella tillgångar utvecklats bättre än förväntat har inneburit att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet har ökat istället för att minska i värde.

I inledningen till denna rapport ställdes tre frågor. Den första frågan avsåg om problemen kring välfärdens finansiering har överdrivits. Den andra frågan gällde om samhällsekonomin har utvecklats väsentligt bättre än vad som kunde förutses. Den sista frågan syftade på om de offentliga finanserna genom skattesänkningar har försvagats på ett sätt som försvagat möjligheterna att finansiera framtidens välfärd.

Svaren på dessa frågor är att den ekonomiska utvecklingen – och framförallt då utvecklingen av sysselsättningen och skatteunderlaget – har blivit betydligt bättre än vad som förutsågs år 2009. Den positiva ekono-

miska utvecklingen har inneburit att kommunsektorn lättare kunnat finansiera sitt uppdrag men också att den offentliga sektorns nettoförmögenhet har stärkts – trots den utdragna lågkonjunkturen. Denna positiva utveckling ska dock inte tolkas som att problemen för framtiden skulle vara undanröjda. Framtidens utmaning finns kvar, men den framstår inte i nuläget som lika krävande som för fem år sedan när *Framtidens utmaning* skrevs.

Varför långsiktsskalkyler?

Det bör redan från början sägas några ord rent allmänt om långsiktsskalkyler: Vad de är för något och vad de nyttar till. Vill man försöka beskriva omfattningen av välfärdens långsiktiga finansieringsproblem så görs detta som regel just med utgångspunkt från en långsiktsskalkyl. Så var också fallet i rapporten *Framtidens utmaning*. En långtidskalkyl innehåller förutom en framskrivning av utvecklingen för svensk ekonomi av BNP, sysselsättning, löner, priser m.m. också en detaljerad redovisning av utvecklingen för kommunsektorn och staten. Ekonomins reala utveckling tillsammans med de antaganden som görs om offentliga åtaganden har en avgörande betydelse för var beräkningen landar.

Det bör med en gång sägas att en långsiktsskalkyl inte är detsamma som en prognos. En prognos syftar till att nå fram till den utveckling som är den mest sannolika. Långsiktsskalkylen kan istället beskrivas som resultatet av de antaganden som kalkylen bygger på. Dessa antaganden kan var för sig framstå som rimliga, men i kombination kan de ändå ge upphov till mer eller mindre orimliga resultat. Problemet är ofta det långa perspektivet: det som på några års sikt framstår som möjligt kan i ett mer utdraget och mer framåtblickande perspektiv ge upphov till absurda konsekvenser. Ju längre beräkningarna dras ut i tiden desto tokigare riskerar resultatet bli.

Tidsperspektivet är också en sak som skiljer prognoser och långsiktsskalkyler åt. För att benämnas prognos bör den bedömning som görs ha bättre träffsäkerhet än en ren gissning. Samhällsekonomiska bedömningar som sträcker sig längre än till nästföljande år är ofta inte särskilt säkra. Möjligheterna att rätt förutsäga till exempel BNP:s och skatteunderlagets utveckling på längre sikt, än innevarande år, är av olika skäl begränsade. Bedömningar som sträcker sig längre fram i tiden än ett och ett halvt år överträffas som regel av enkla trendframskrivningar². Det innebär att en förutsägelse av behoven av utbildning, vård och omsorg på 20–25 års sikt och den nivå som kommun- och landstingskatten då når inte heller den bör kallas för prognos. Däremot kan bedömningen vara ett resultat av en utförlig beräkning gjord på specifika och var för sig rimliga antaganden. Men med andra – och kanske lika rimliga – ingångsantaganden kan resultatet av beräkningen bli ett helt annat.

Trots de svårigheter som finns att mer exakt förutsäga framtiden finns det ändå starka skäl till att långsiktsskalkyler görs. Ett sådant skäl är att se om dagens offentliga åtagande är hållbart också i framtiden. Det handlar då om att se om vi i framtiden kan klara att tillhandahålla skattefinansierade tjänster och trygghet på samma nivå som idag utan att skatterna i framtiden behöver höjas. Regeringen presenterar årligen sådana så kallade hållbarhetskalkyler i vårpropositionen. Kalkylerna ska inte tolkas som att ett sådant oförändrat offentligt åtagande är önskvärt eller

² Se rapporten Utvärdering av SKL:s makrobedömningar 2013 som också den ingår i priorågan om Välfärdens långsiktiga finansiering och återfinns på SKL:s webbplats.

det mest sannolika utan snarare som ett test på huruvida det är möjligt att fortsättningsvis finansiera samma åtagande på samma sätt som idag. Ett negativt svar på frågan innebär att åtgärder behöver vidtas: antingen i form av höjda skatter eller sänkta åtaganden.³

Långsiktscalkyler kan också vara en metod att pröva och utvärdera politiska vägval. Det kan handla om sådant som till exempel olika former av arbetstidsförkortningar eller om normer för ekonomisk politik. Det kan också handla om huruvida ett program för sanering av statens finanser är väl avvägt till innehåll och omfattning. I långsiktscalkyler kan också prövas om de antaganden som ligger till grund för beräkningarna tillsammans är rimliga i ett längre perspektiv. Långsiktscalkyler syftar mer till att skapa underlag för diskussion och framtida beslut än att ge precisa förutsägelser om framtiden.

I långsiktscalkyler beskrivs och analyseras den offentliga sektorn ofta som en helhet; detta även om särskilda beräkningar görs för kommunsektor och stat. En sådan sammanslagning kan upplevas som främmande för politiker och tjänstemän på kommunal och regional nivå. Motivet för förfarandet är att det på nationell nivå är egalt om det är kommunsektorn eller staten som ändrar sina skatter. Det avgörande är hur skatteuttaget och de offentliga finanserna utvecklas totalt sett, men naturligtvis också vilken sorts skatter som ändras.

Ett oförändrat eller växande åtagande gör skillnad

I regeringens hållbarhetskalkyler har utgångspunkten varit att kostnaderna för kommunsektorns verksamhet, med undantag för sjukvården, i framtiden förutsätts vara konstant relativt demografin⁴. Historiskt sett är en sådan utveckling ovanlig. Under de senaste tre decennierna har kostnaderna för kommunsektorns verksamhet årligen ökat 1 procent utöver förändringarna i demografin.⁵

Att hantera en utveckling där kostnaderna årligen ökar en procent mer än demografin är naturligtvis betydligt knepigare än en situation där kostnaderna över tiden är konstanta. Skillnaden i kostnadstillväxt kanske inte betyder så mycket på ett till två års sikt, men om olikheten står sig under flera decennier tenderar konsekvenserna att bli omfattande. Det var precis denna skillnad som lyftes fram i rapporten *Framtidens utmaning*. I alternativet där kostnaderna årligen ökade 1 procent utöver demografin krävdes skattehöjningar på 13 kronor fram till år 2035, men i fallet där kostnaderna enbart ökade i takt med demografin kunde skatterna hållas i stort sett oförändrade. En utveckling där kostnaderna stiger 1 procent snabbare varje år innebär på 25 års sikt att kostnadernas nivå då blir 28 procent högre än utan detta påslag.

³ Den svenska regeringen är inte ensam om att göra hållbarhetskalkyler. I enlighet med EU:s stabilitets- och tillväxtpakt ska samtliga EU-länder varje år framställa ett konvergensprogram. I detta program ingår bland annat hållbarhetskalkyler. Även statliga svenska Konjunkturinstitutet utför regelbundet hållbarhetsberäkningar.

⁴ I beräkningen förutses att kostnaden per invånare är olika stora i olika åldersgrupper. Det gör att även förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning påverkar de beräknade kostnaderna.

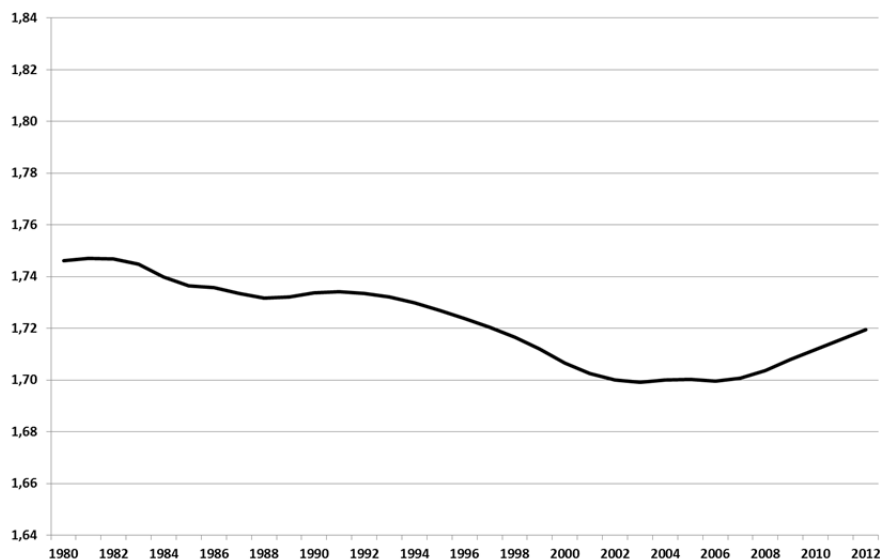
⁵ Valfärdstjänsternas utveckling 1980-2012, SKL 2014.

Utvecklingen 1980–2012

En viktig komponent i en långsiktskalkyl är den befolkningsprognos som Statistiska centralbyrån årligen gör. Framskrivningen av befolkningen har betydelse både för bedömningen av framtida sysselsättning och för de krav som riktas mot kommunernas och landstingens verksamhet. Fler invånare i yrkesverksam ålder tenderar leda till fler sysselsatta och fler arbetade timmar i ekonomin. Fler invånare, framför allt barn och äldre, innebär samtidigt ökade behov av utbildning, vård och omsorg. Ett enkelt mått som sammanfattar detta är den så kallade försörjningsbördan som visar hur stor befolkningen totalt sett är i förhållande till antalet invånare i yrkesverksam ålder. En stigande försörjningsbörda innebär att resultatet av det arbete som en person i yrkesverksam ålder utför behöver fördelas på fler.

Diagram 1. Demografisk försörjningsbörda åren 1980–2012

Totalbefolkningen relativt antalet invånare i åldern 20–64 år



Källa: Statistiska centralbyrån.

I diagram 1 åskådliggörs försörjningsbördans utveckling under perioden 1980–2012. Under större delen av perioden har försörjningsbördan varit nedåtriktad, men under de senaste åren har utvecklingen vänt och försörjningsbördan pekar numera relativt kraftigt uppåt. Försörjningsbördan år 2012 var dock alltså lägre än under 1980-talet och början av 1990-talet men skillnaderna är som synes ganska små. Försörjningsbördan innebär att en genomsnittlig person i förvärsaktiv ålder har att försörja lite drygt 0,7 personer förutom sig själv.

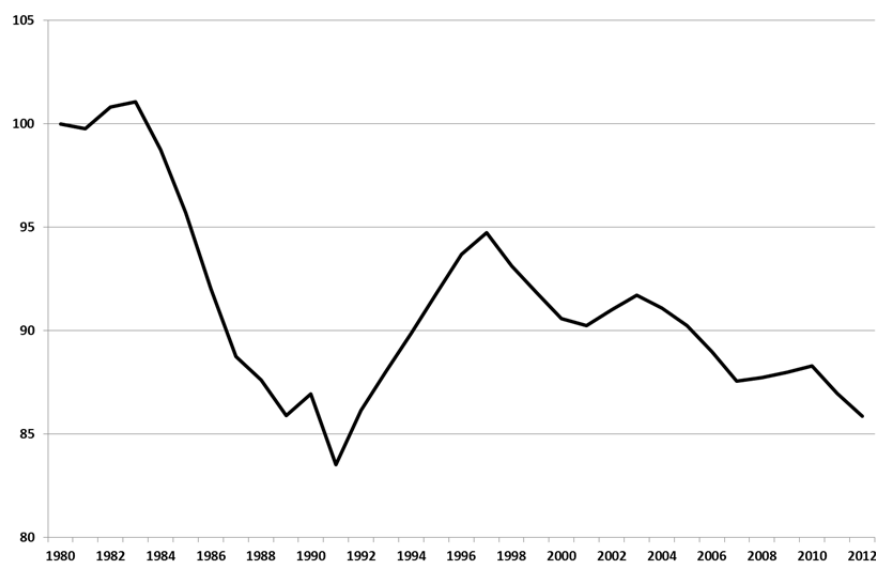
Försörjningsbördan är emellertid ett ganska trubbigt mått för det vi vill komma åt – nämligen förhållandet mellan å ena sidan behoven av kommunsektorns verksamhet och å andra sidan möjligheten att finansiera

dessa behov. En mer rättvisande bild får man om man istället jämför hur de demografiskt betingade behoven har utvecklats i förhållande till skattebasen. Till skillnad från försörjningsbördan tas i en sådan kalkyl hänsyn till att befolkningen i olika åldrar har olika stora behov av kommunsektorns verksamhet och istället för en approximation av hur många som är förvärvsaktiva används den faktiska skattebasen i nämnaren. I skattebasen ingår förutom arbetsinkomster också bland annat pensioner.⁶

I diagram 2 framgår att även vid en jämförelse mellan demografiskt betingade behov och kommunsektorns skattebas har en nedgång skett om man ser till perioden 1980–2012 i sin helhet. Under 1990-talets första hälft skedde dock en uppgång vilket sammanhänger med den svaga ekonomiska utvecklingen under 1990-talets början och den sanering av statsfinanserna som följde. Båda omständigheterna bidrog till att påtagligt försvaga kommunernas och landstingens skattebas. Det kan också noteras att trots den vändning uppåt som skett i försörjningsbördan under periodens slutfas har kurvan i diagram 2 fortsatt ner. Förklaringen är en relativt stark utveckling av skattebasen dessa år.

Diagram 2. Demografiskt betingade behov relativt bruttoskattebasen

1980 = 100



Källa: Valfärdstjänsternas utveckling 1980–2012, Sveriges Kommuner och Landsting, 2014

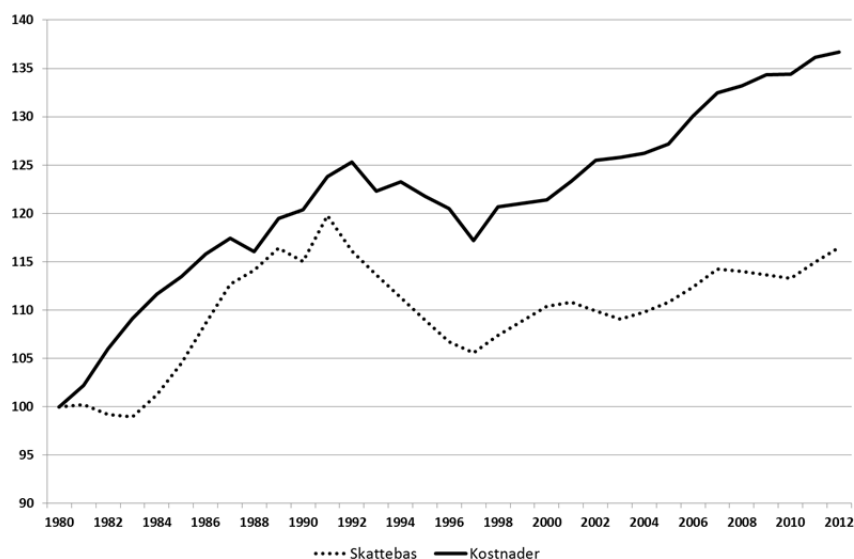
Anm.: De demografiskt betingade behoven och bruttoskattebasen är båda reala mått, det vill säga justering har gjorts för förändringar i priser och löner av relevans för kommunsektorns verksamhet. Skattebasen avser de beskattningsbara inkomsterna brutto, det vill säga före avdrag.

Utvecklingen i diagram 2 antyder att det idag skulle vara betydligt lättare att finansiera kommunsektorns åtagande jämfört med i början av 1980-talet eller i slutet av 1990-talet, men utgångspunkten är då att kommunsektorns åtagande är konstant i förhållande till demografien. De demografiska behoven säger emellertid ganska lite om hur kommunsektorns

⁶ I framskrivningen av de demografiskt betingade behoven som redovisas i detta kapitel och som avser historisk tid är utgångspunkten kostnadernas fördelning föregående år. Beräkningen av de demografiskt betingade behovens utveckling mellan till exempel 1980 och 1981 utgår från kostnadernas fördelning år 1980 samtidigt som de demografiska behovens utveckling mellan 1981 och 1982 utgår från kostnadernas fördelning 1981 osv. Utvecklingen av framtida demografiska behov, som redovisas i nästa kapitel, baseras däremot på fasta "prislappar" – det vill säga kostnadernas fördelning mellan olika åldersgrupper under det senaste året det finns uppgifter för. I ett appendix i slutet av denna rapport redogörs närmare för beräkningen av demografiskt betingade krav.

kostnader faktiskt utvecklas. Normalt ökar kostnaderna betydligt mer än vad som kan återföras till förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning, men utvecklingen kan se olika ut från ett år till ett annat.

Diagram 3. Kommunsektorns reala kostnader och skattebas relativt demografins krav
1980 = 100



Källa: Valfärdstjänsternas utveckling 1980–2012, Sveriges Kommuner och Landsting, 2014.

Anm.: Skattebasen avser, liksom i diagram 2, de beskattningsbara inkomsterna brutto, det vill säga före avdrag. För både skattebasen och kommunsektorns kostnader har en korrigering gjorts för pris- och löneförändringar av betydelse för kommunsektorns verksamhet.

I diagram 3 framgår dels hur kommunsektorns kostnader och dels hur kommunsektorns skattebas har utvecklats i förhållande till demografins krav. Såväl kostnaderna som skattebasen har ökat relativt de krav som förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning ställt. I diagrammet framgår också att kostnaderna över tiden har ökat i förhållande till skattebasen. En sådan utveckling är inte möjlig utan att kommun- och landstingsskatten höjs och/eller att staten skjuter till pengar i en takt som överstiger skattebasens tillväxt. En tredje möjlighet är ett över tid ökat inslag av avgiftsfinansiering. Under perioden som här analyseras har dock utvecklingen gått i motsatt riktning, det vill säga avgifternas betydelse som finansieringskälla har minskat.

I ett appendix i slutet av denna rapport redovisas mer utförligt hur de demografiskt betingade behoven har beräknats, samt i vilken mån förändringar i befolkningens åldersstruktur har betydelse för de beräknade behovens utveckling.

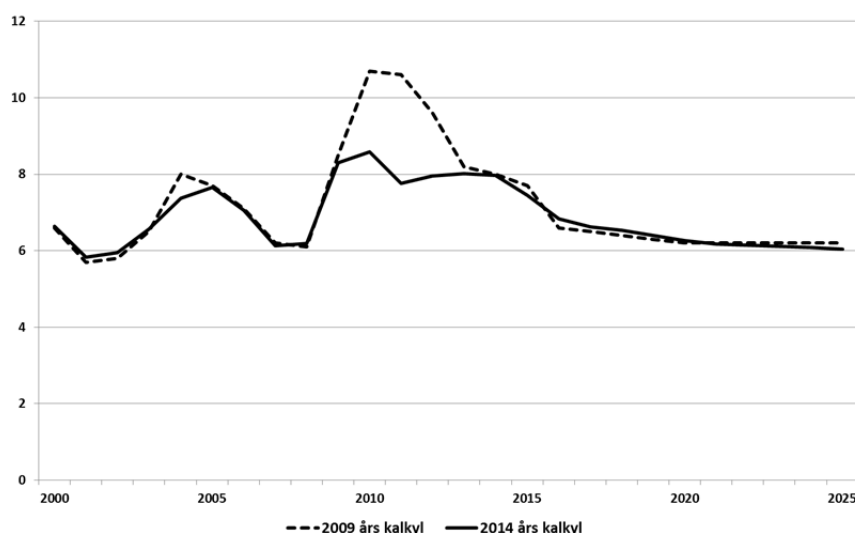
Jämförelse mellan 2009 och 2014 års kalkyl

I en analys av de framtida förutsättningarna för välfärdens finansiering krävs förutom en bedömning av den framtida befolkningens storlek också en bedömning av den svenska ekonomins utveckling. Här är det viktigt att fokusera på sådant som har avgörande betydelse för möjligheterna att finansiera kommunsektorns åtagande. Viktiga sådana faktorer är: antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin, produktiviteten, statens utgifter vid sidan om statsbidragen, hushållens pensionsinkomster, nettot av den offentliga sektorns inkomster och utgifter av kapital, samt hur värdet på den offentliga sektorns finansiella tillgångar utvecklas.

För variabler som ska skrivas fram i kalkylen antas endera att dessa är kopplade till utvecklingen av andra variabler eller att dessa variabler följer ett historiskt mönster. Det innebär bland annat avsaknad av framtida variationer i resursutnyttjandet, det vill säga konjunktursvängningar. Ofta är det dock så att ekonomin i utgångsläget för beräkningen inte är i konjunkturrell balans. I långsiktscalkylen förutsätts då som regel att ekonomin under beräkningsperiodens första del rör sig från obalans till konjunkturrell balans. Hur lång tid denna utveckling förutsätts ta beror dels på graden av obalans i utgångsläget och dels på hur förutsättningarna för tillväxt generellt ser ut.

Diagram 4. Arbetslöshet

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Anm.: Att arbetslösheten skiljer sig i de två beräkningarna även för tidigare år beror på skillnader i definition. Arbetslösheten i 2009 års kalkyl avser arbetslösheten för de i åldern 16–64 år medan arbetslösheten i 2014 års kalkyl avser arbetslösheten för de i åldern 15–74 år.

I diagram 4 framgår arbetslöshetens utveckling mellan år 2000 och 2025. Den streckade linjen visar hur arbetslösheten utvecklades i 2009 års kalkyl, det vill säga beräkningen i rapporten *Framtidens utmaning*. Den heldragna linjen visar motsvarande utveckling i vår senaste bedömning, det vill säga den som gjordes i samband med augusti månads skatteunderlagsprognos. Denna senare bedömning benämns här och fortsättningsvis för 2014 års kalkyl. Båda kurvorna slutar i en arbetslöshet på lite drygt 6 procent vilket i båda fallen är liktydigt med ett konjunkturellt normaltillstånd, det vill säga en situation där resursutnyttjandet i ekonomin är i samklang med en inflation på 2 procent. När denna punkt nåtts förutsätts ekonomin utvecklas trendmässigt.

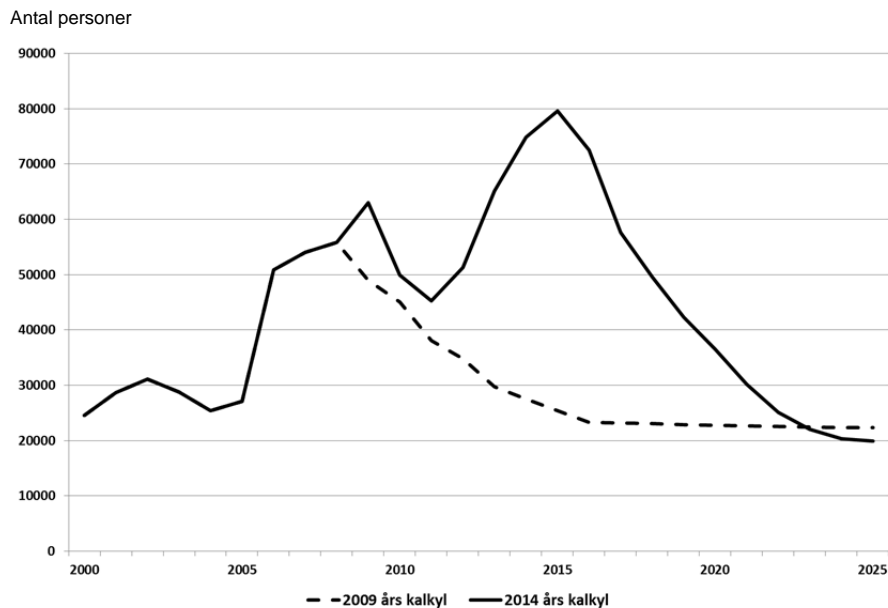
I denna rapport kommer utvecklingen enligt 2009 års kalkyl och 2014 års kalkyl att jämföras. Jämförelsen görs fram till och med år 2017 och avser i första hand faktorer av större betydelse för finansieringen av det offentliga åtagandet. Att jämförelsen inte sträcker sig längre än till år 2017 beror på skillnader i antagandestruktur därefter. Det handlar bland annat om skillnader i utveckling av sysselsättningen och kommunal konsumtion – olikheter som gör jämförelsen av de två kalkylerna komplicerad.

I diagram 4 framgår att arbetslösheten utvecklas mycket olika i de två fallen. Hösten 2009 fanns betydande farhågor för att arbetslösheten åren 2010 och 2011 skulle bli väsentligt högre än vad den faktiskt blev. Däremot förutsattes i 2009 års kalkyl en något snabbare konjunkturrell återhämtning än vad som förutses idag. Utgångspunkten i 2009 års beräkning var att ekonomin skulle nå konjunkturrell balans till årsskiftet 2015/2016 jämfört med under loppet av år 2016 i vår senaste kalkyl.

Demografin

En betydande skillnad mellan beräkningen från år 2009 och vår senaste kalkyl sammanhänger med befolkningsutvecklingen. Statistiska centralbyrån räknar numera med en mer omfattande invandring än tidigare vilket i sin tur bidrar till en större befolkning. I 2009 års prognos beräknades antalet invånare uppgå till 9,7 miljoner år 2017. I SCB:s senaste prognos är motsvarande siffra 10,0 miljoner, det vill säga cirka 300 000 fler. Motsvarande jämförelse för den sammanlagda nettoinvandringen åren 2009–2017 är 296 000 nettoinvandrare i den första bedömningen mot 559 000 i den senare. Det större nettot i den senare bedömningen beror till stor del på en mer omfattande flyktinginvandring.

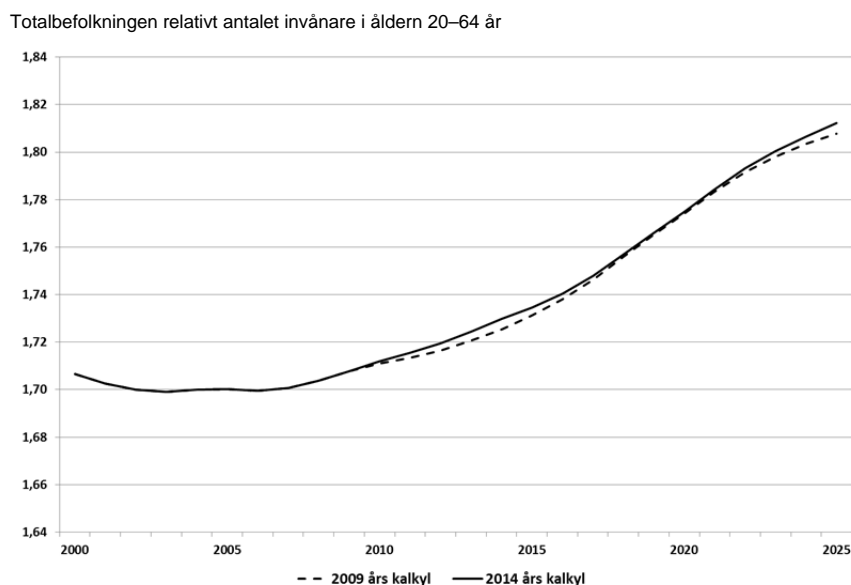
Diagram 5. Nettoinvandring åren 2000–2025



Källa: Statistiska centralbyrån.

Skillnaderna i befolkningsutveckling mellan de två kalkylerna har emellertid i ringa grad påverkat den så kallade försörjningsbördan. I diagram 6 framgår att denna i båda fallen stiger över 1,8 vilket är en väsentligt högre nivå än under föregående tre decennier (jämför diagram 1). Att inte försörjningsbördan skiljer sig mer än marginellt mellan de två kalkylerna beror på att tillskottet av nettoinvandrare i stor utsträckning består av barn utöver vuxna i yngre åldrar. Den mer omfattande nettoinvandringen i 2014 års kalkyl bidrar till att dämpa de äldres andel av befolkningen samtidigt som den ökar barnens andel i motsvarande grad.

Diagram 6. Demografisk försörjningsbörda åren 2000–2025



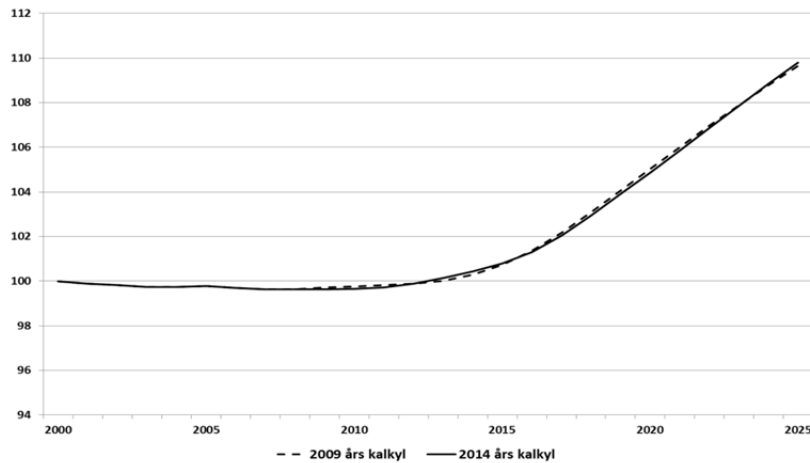
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Den senare befolkningsprognosen innebär inte heller någon mer påtaglig förändring av relationen mellan demografiskt betingade behov och antalet invånare i yrkesverksam ålder (diagram 7). Det bör då påpekas att i SKL:s beräkningar görs ingen åtskillnad mellan invånare födda i Sverige och invånare födda i andra länder. I verkligheten kan kostnaderna skilja

sig och naturligtvis också anknytningen till den svenska arbetsmarknaden. Dessa skillnader tenderar bli särskilt stora om de utlandsfödda utgörs av flyktingar. I praktiken kan försörjningsbördan i 2014 års kalkyl ha stigit mer än vad som framgår i diagram 6.

Diagram 7. Demografiskt betingade behov relativt antalet invånare i åldern 20–64 år

Index 2000=100



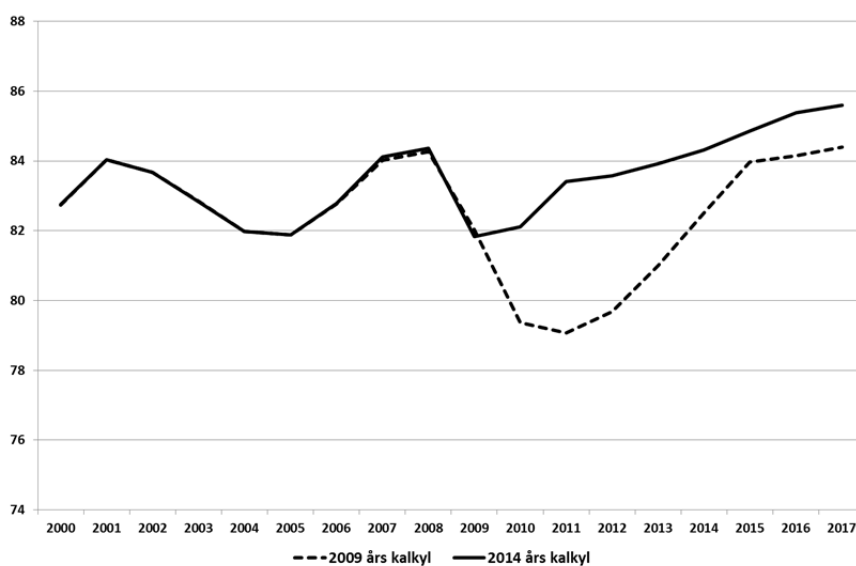
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sysselsättningen och skatteunderlaget

I diagram 4 framgår att arbetslösheten åren 2010 och 2011 inte kom upp i de höga nivåer som förutspåddes i 2009 års kalkyl. Det främsta skälet var att sysselsättningen utvecklades betydligt bättre än beräknat. Det omfattande ras i sysselsättningen som befarades blev inte verklighet. I själva verket blev inte nedgången större än under närmast föregående lågkonjunktur. I diagram 8 framgår utvecklingen av antalet sysselsatta relativt utvecklingen av antalet invånare i åldern 20–64 år fram till och med år 2017 i de två kalkylerna.

Diagram 8. Antalet sysselsatta relativt antalet personer i åldern 20–64 år

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Anm.: I diagrammet redovisas det totala antalet sysselsatta i befolkningen enligt NR relativt antalet invånare i åldern 20–64 år.

Två omständigheter förtjänar i detta sammanhang att uppmärksammas. Den ena är att sysselsättningsgraden slutar i en högre nivå i 2014 års kalkyl jämfört med i 2009 års kalkyl; detta trots att ekonomin i båda fallen då har nått konjunkturell balans. Det indikerar en bättre fungerande arbetsmarknad i 2014 års kalkyl. Den andra omständigheten är att sysselsättningsgraden i 2014 års kalkyl når nivåer som ligger en bra bit över de nivåer som nåddes i de två närmast föregående högkonjunkturerna. Även detta kan tolkas som att en förbättring skett i arbetsmarknadens funktionssätt. På motsvarande sätt går det också att visa att sysselsättningsgraden för år 2014 är förhållandevis hög trots att den svenska ekonomin fortfarande befinner sig i en utpräglad lågkonjunktur. Den relativt höga sysselsättningsgraden kan förstas också sägas vara anmärkningsvärd mot bakgrund av den omfattande flyktinginvandring som skett. Normalt är sysselsättningsgraden lägre för utrikes födda än vad den är för inrikes födda och detta gäller naturligtvis i särskilt hög grad för nyanlända flyktingar.

Sysselsättningen bland inrikes och utrikes födda

Som framgår av huvudtexten har nettoinvandringen varit betydligt större än förväntat de senaste åren. Det har inneburit att andelen utrikes födda i hela befolkningen har ökat med nästan 3 procentenheter, från knappt 16 till drygt 18 procent mellan 2008 och 2013. I den senaste framskrivningen ökar andelen till nästan 21 procent 2017. Det är drygt 2 procentenheter högre än i 2009 års framskrivning.

Tablå 1. Inrikes respektive utrikes födda, 15–74 år

Tusentals personer

		Antal personer			% av befolkningen		
		2008	2013	Diff	2008	2013	Diff
Befolkningen	inrikes födda	5 790	5 856	66			
	utrikes födda	1 089	1 300	211			
Arbetskraften	inrikes födda	4 178	4 219	41	72,2	72,0	-0,2
	utrikes födda	720	897	177	66,1	69,0	2,9
Sysselessatta	inrikes födda	3 960	3 953	-7	68,4	67,5	-0,9
	utrikes födda	633	752	119	58,1	57,8	-0,3
Arbetslöshet	inrikes födda	218	266	48	5,2	6,3	1,1
	utrikes födda	87	145	58	12,0	16,1	4,1

Källa: AKU, Statistiska centralbyrån.

Anm.: Den relativa arbetslösheten är uttryckt i procent av arbetskraften (och inte befolkningen).

Den ökning av befolkningen i åldern 15–74 år med 277 000 personer som skett mellan 2008 och 2013 förklaras till allra största delen av nettoinvandringen. Antalet inrikes födda ökade med bara 66 000. Om vi i stället begränsar åldersgruppen till 16–64 år minskar den inrikes födda befolkningen, vilket förklaras av att det är stora årskullar som passerar 65 års ålder.

Den ökning som skett i antalet sysselessatta mellan 2008 och 2013 är helt och hållet hänförlig till gruppen utrikes födda. Bland inrikes födda har i stället antalet sysselessatta minskat något. Trots att antalet sysselessatta ökat kraftigt bland de utrikes födda har sysselessättningsgraden minskat något mellan 2008 och 2013. För inrikes födda har sysselessättningsgraden minskat i något högre grad.

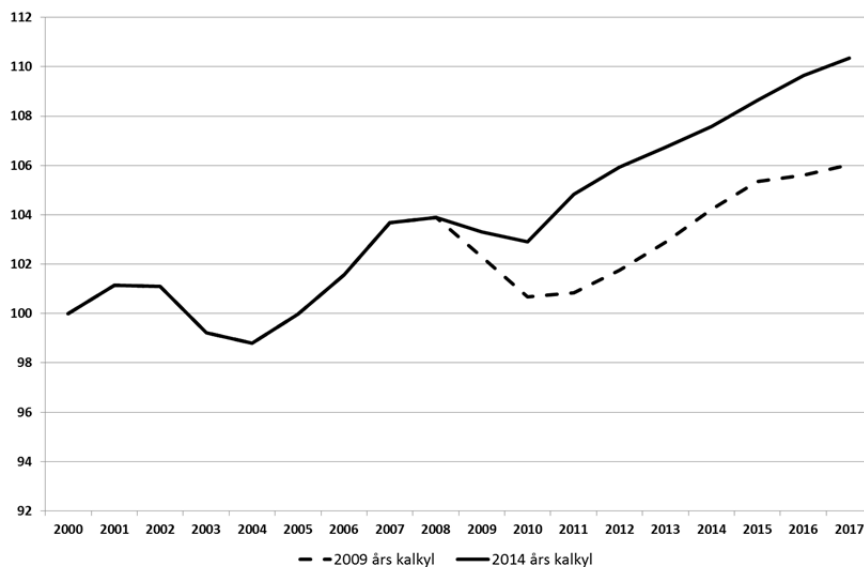
Trots den försvagning av konjunkturläget som skett mellan 2008 och 2013 har arbetskraftsdeltagandet ökat påtagligt bland utrikes födda. För inrikes födda har i stället en viss minskning skett, men den är inte speciellt stor och förklaras av förskjutningar i gruppens ålderssammansättning – framförallt har befolkningen i åldersgruppen 65–74 år där arbetskraftsdeltagandet är lågt ökat mycket kraftigt.

Skillnaden i arbetskraftsdeltagande och sysselessättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda har minskat medan utvecklingen gått åt motsatt håll vad gäller arbetslöshet.

Den positiva sysselessättningsutvecklingen har haft stor betydelse för skatteunderlaget. Under de senaste åren har skatteunderlaget, i reala termer, vuxit snabbare än normalt. Att skatteunderlaget utvecklas bättre än i 2009 års kalkyl förklaras i huvudsak av den högre sysselessättningen.

Diagram 9. Realt skatteunderlag per invånare

Index 2000=100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

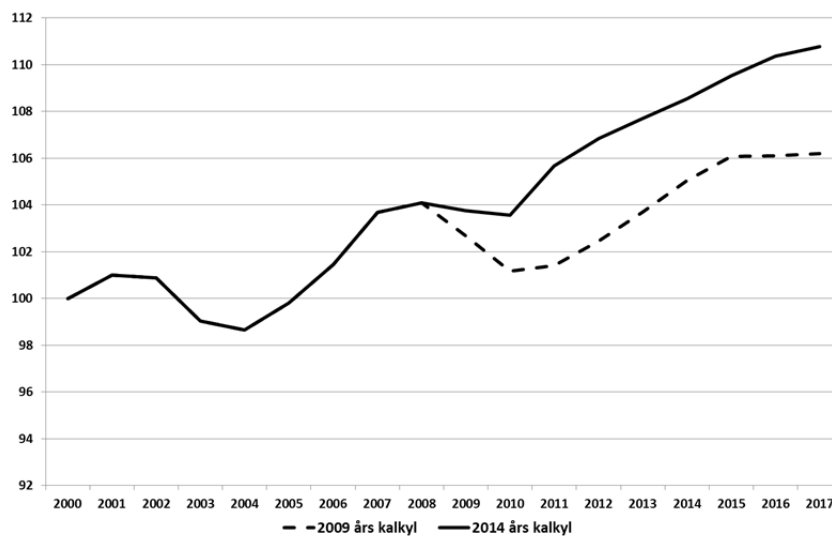
Anm.: Uppgifterna avser skatteunderlaget korrigerat för regelförändringar samt justerat för pris- och löneförändringar av betydelse för kommunsektorns verksamhet. Uppgifterna är inte helt jämförbara med de data som redovisas i diagram 3 eftersom dessa avser bruttoskattebasen, det vill säga hur de faktiska beskattningsbara inkomsterna utvecklas före avdrag och utan att korrigeringar gjorts för regeländringar.

Sysselsättningen är emellertid inte allt när det gäller att förklara skatteunderlagets mer långsiktiga utveckling. Som framgår i diagram 9 beräknas skatteunderlaget öka med ungefär 10 procent mellan åren 2000 och 2017 i reala termer och i förhållande till antalet invånare. Det är en ökning med i genomsnitt lite drygt $\frac{1}{2}$ procent per år. Samtidigt beräknas inte antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin öka alls i förhållande till totalbefolkningen under denna period utan snarare minska något.

Att skatteunderlaget kan växa i reala termer trots att sysselsättningen inte gör det beror på att de priser (inklusive löner) som kommuner och landsting betalar för sin verksamhet sammantaget har en långsammare utveckling än lönerna i den svenska ekonomin. Detta ska inte uppfattas som att lönerna i kommunsektorns utvecklas långsammare än för arbetsmarknaden i stort. Förklaringen är istället att de priser som kommunsektorn betalar vid sidan om kostnaderna för rena arbetsinsatser som regel utvecklas väsentligt långsammare än lönerna. Detta sammanhänger i sin tur med produktivitetsökningar i de branscher som tillhandahåller dessa nyttigheter. På detta sätt drar kommunsektorn nytta av den produktivitetsökning som sker i näringslivet. Utan denna produktivitetstillväxt skulle det reala skatteunderlaget utvecklas väsentligt långsammare och mer likt sysselsättningen, men som det nu är kan skatteunderlaget i reala termer växa med lite drygt $\frac{1}{2}$ procent per år utöver utvecklingen av sysselsättningen. Långsiktigt är det därmed framförallt produktivitetstillväxten i den svenska ekonomin som bidrar till att resurserna till kommunsektorns verksamhet normalt växer i förhållande till demografins krav. Denna prisfördel är av ungefär samma storlek i de två kalkylerna och påverkar därför inte jämförelsen dem emellan.

Diagram 10. Realt skatteunderlag relativt demografiskt betingade behov

Index 1980 = 100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Skatteunderlagets positiva utveckling innebär att de stigande kraven från en växande befolkning kan mötas. I diagram 10 jämförs utvecklingen av det reala skatteunderlaget med utvecklingen av demografiskt betingade behov. Utvecklingen i de två fallen är relativt lik den i diagram 9. Det förklaras av att de demografiska betingade behoven utvecklas på ett likartat sätt som totalbefolkningen. Se vidare appendix i slutet av rapporten.

Mellan åren 2008 och 2017 beräknas det reala skatteunderlaget öka med i genomsnitt 0,7 procent per år utöver de krav som förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning kräver. Det är en väsentligt bättre utveckling än i 2009 års kalkyl, men också en bättre utveckling än historiskt (jämför med diagram 3). Då ska man också ha i minnet att perioden 2008–2017 är betydligt besvärligare demografiskt med en kraftigt stigande försörjningsbörda.⁷

Kommunsektorns kostnader

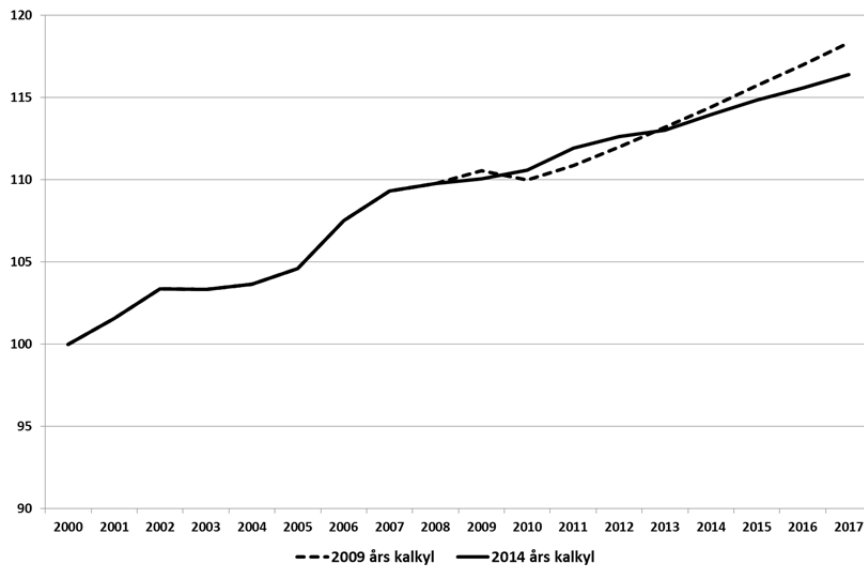
Den jämförelse som fortsättningsvis görs avser för 2009 års kalkyl alternativet med en årlig kostnadsökning som ligger 1 procent utöver den kostnadsökning för kommunsektorn som kan återföras på förändringar i demografin. Vår senaste kalkyl skiljer sig här något från 2009 års kalkyl. Fram till och med år 2013 är de två kalkylerna relativt lika, men därefter ökar kostnaderna i 2009 års kalkyl något snabbare än i vår senaste bedömning – åtminstone när kostnaderna relateras till utvecklingen av demografin. Detta framgår i diagram 11. Kommunsektorns kostnader i 2014 års kalkyl ökar inte med 1 procent utöver demografin utan istället med lite drygt 0,7 procent utöver demografin i genomsnitt per år mellan åren 2013 och 2017. Totalt sett uppgår skillnaden i kommunsektorns kostnader (relativt demografin) i de två kalkylerna till 1,7 procent år 2017.⁸

⁷ Att år 2017 jämförs med år 2008 sammanhänger med att konjunkturläget dessa båda år är relativt likartade.

⁸ Mellan 2013 och 2017 ökar kommunsektorns kostnader årligen med 1,1 procent utöver demografins krav i 2009 års kalkyl.

Diagram 11. Kommunsektorns kostnader relativt demografiskt betingade behov

Index 1980 = 100

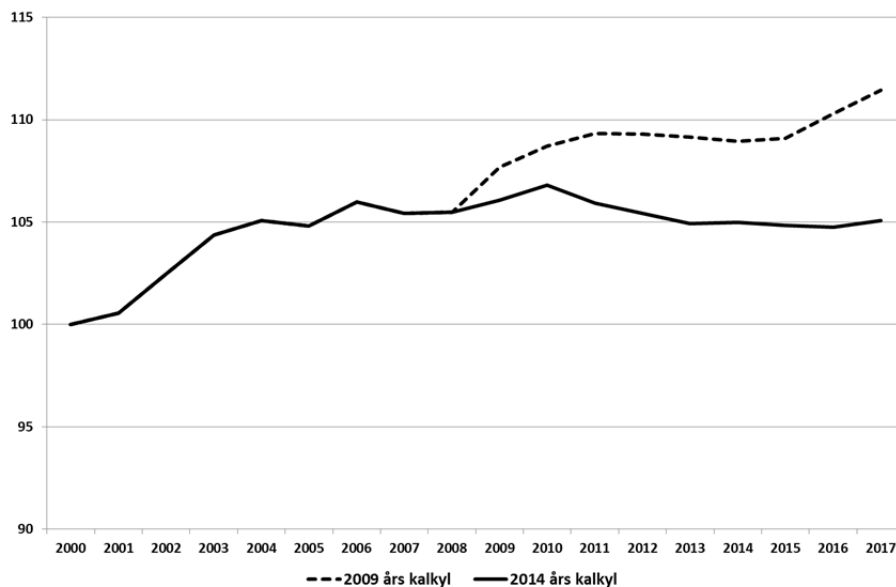


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Skillnaden mellan de två beräkningarna blir än mer uppenbar när kostnaderna relateras till skatteunderlaget. I diagram 12 framgår att kostnaderna i 2009 års kalkyl stiger i förhållande till skatteunderlaget medan de i 2014 års kalkyl är relativt stabila. Här framskymtar en avgörande skillnad mellan de två beräkningarna. I 2009 års kalkyl förutspås en utveckling som kräver att kommunsektorns inkomster växer i förhållande till ekonomin i stort medan kostnaderna i 2014 års kalkyl är förhållandevis i samklang med ekonomin i stort. Denna skillnad beror till en fjärdedel på att kostnadsutvecklingen är snabbare i 2009 års kalkyl och till tre fjärdedelar på en bättre utveckling av skatteunderlaget i 2014 års kalkyl.

Diagram 12. Kommunsektorns kostnader relativt skatteunderlaget

Index 1980 = 100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

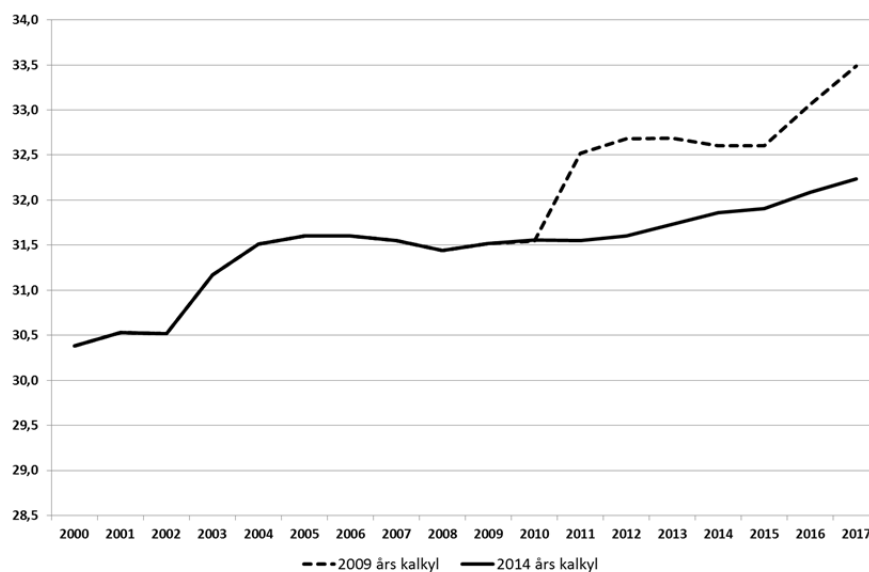
Skattetryck

Kostnadsutvecklingen i 2009 års kalkyl för med sig ett kontinuerligt ökat skattetryck. Till år 2035 skulle kommunalskatten behöva höjas med inte mindre än 13 kronor. Därefter skulle sedan, med en fortsatt likartad kostnadstillväxt, krävas ännu högre skatter. Tills sist nås en punkt där skattesatserna blir orimligt höga. Denna punkt har antagligen inte nåtts år 2035, men det allt högre skatteuttaget fram till dess kan trots det inverka negativt på arbetsutbud och samhällsekonomi. Den effekten har dock inte beaktats i beräkningarna till *Framtidens utmaning*.

Skatteuttagets betydelse för arbetsutbudet är omtvistat. Forskning på området visar dock att skatter på arbete har en negativ inverkan på arbetsutbudet. Av detta skäl är det inte orimligt att räkna med att en kontinuerlig höjning av kommunalskatten från 31 till 44 kronor kan inverka negativt på arbetsutbud och skatteunderlag vilket i sin tur innebär att det krävs ännu större skattehöjningar än 13 kronor för att få 2009 års kalkyl att gå ihop. Dras perspektivet ut ännu längre fram i tiden riskerar man till slut hamna i en negativ spiral där skattehöjningarna resulterar i vikande och inte i ökade skatteinkomster. Detta är ett problem som rapporten *Framtidens utmaning* och flera andra liknande rapporter pekar mot.

Diagram 13. Kommunal utdebitering

Procent

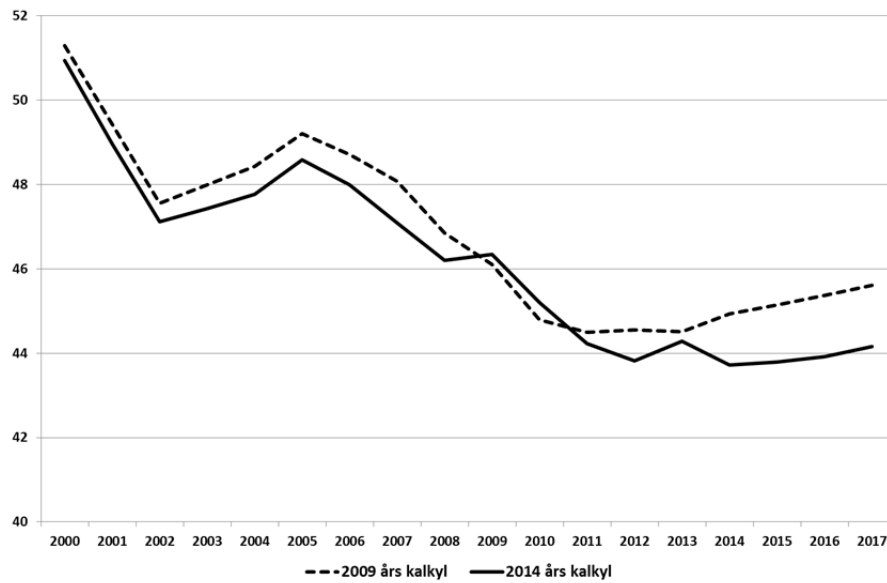


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I denna rapport är perspektivet mer kortsiktigt och då försvinner en hel del av denna dramatik. Utvecklingen mot ett allt högre skattetryck som framskyntar i diagram 13 – och då även i 2014 års kalkyl – märks till exempel inte alls vid en redovisning av skattetrycket på mer övergripande nivå. I diagram 14 jämförs den offentliga sektorns sammantagna inkomster av skatter och sociala avgifter med BNP. Det mest utmärkande i diagrammet är inte höjda skatter utan istället den påtagliga nedgång som skett i skatteuttaget mellan åren 2000 och 2012. Den ökning som därefter sker i 2009 års kalkyl är relativt modest i förhållande till den föregående nedgången. I 2009 års kalkyl uppgår skattekvoten år 2017 till 45 ½ procent vilket är lägre än skattekvotens nivå år 2009 vilket var utgångspunkt för beräkningen. I 2014 års kalkyl är utvecklingen ännu mer dämpad och skattekvoten ligger i stort sett kvar vid 44 procent även om en viss dragning uppåt märks.

Diagram 14. Skattekvot

Procent av BNP



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Jämförelsen stannar här vid år 2017. Skattehöjningarna fram till dess framstår inte som så dramatiska ens i 2009 års kalkyl. Utvecklingen mot ett ökat skattetryck i 2009 års kalkyl är dock mera långsiktigt. År 2035 har skattekvoten nått 53 procent vilket är en högre nivå än år 2000, men ändå inte särskilt mycket högre. År 2050 är motsvarande siffra i närheten av 58 procent och då har skattetrycket nått en bra bit över tidigare toppnoteringar.

Utvecklingen mot ett allt högre skattetryck som beskrevs i rapporten *Välfärdens utmaning* är således något som framförallt sker på längre sikt. Under beräkningsperiodens första tredjedel kan skattehöjningarna beskrivas som relativt begränsade. Kommun- och landstingsskatten skulle fram till och med år 2017 höjas med 2 kronor vilket är avsevärt mindre än de 13 kronor som angavs fram till år 2035. Samtidigt var statliga skattesänkningar förutsedda vilket innebar att det totala skatteuttaget år 2017 inte beräknades vara högre än år 2009. Att skattetrycket fram till dags dato inte ökat är således inget argument för att avfärda den problembeskrivning som gjordes i *Framtidens utmaning*.

Statliga skatteförändringar

Sedan år 2000 har regelförändringar genomförts som medfört skattelättnader på en bra bit över 200 miljarder kronor. De största sänkningarna svarar jobbskatteavdragen (cirka 90 mdkr) och skattereduktionen av pensionsavgifter (cirka 50 mdkr) för. Det har också skett betydande reduceringar av arbetsgivaravgifterna (närmare 40 mdr kr). Till det kan läggas sänkt skatt för pensionärer (17 mdkr), sloandet av fastighetskatten (cirka 15 mdkr), RUT och ROT (cirka 13 mdkr), avskaffad förmögenhetsskatt (7 mdkr), avskaffad arvs- och gåvoskatt (3 mdkr) och sänkt restaurangmoms (5 mdkr). Utöver detta har bolagskatten sänkts. Sänkningarna har emellertid delvis finansierats med effektivare ränteavdragsbegränsningar och åtgärder mot skatteplanering. Nettoeffekten är svårbedömd. Under perioden har skatter även höjts med cirka 25 miljarder kronor, till exempel på alkohol och tobak samt energi- och koldioxidskatterna.

Det finns vissa skillnader i statens skatter mellan 2009 och 2014 års kalkyl. I nedanstående tablå framgår dessa skillnader uttryckt i miljarder kronor för år 2015.

Femte jobbskatteavdraget	-12
Sänkt skatt för pensionärer	-11
Sänkt bolagsskatt, netto	-7
Sänkt moms för restaurang- och cateringtjänster	-5
Ändrade regler investeringsfonder	-2
Övriga skattesänkningar	-2
Skattehöjningar i vårpropositionen 2014	6
Totalt	-32

Offentliga finanser

I både 2009 års kalkyl och i 2014 års kalkyl förutsätts kommunernas och landstingens resultat under beräkningsperioden motsvara 1 procent av skatter och bidrag. Statsbidragen utvecklas på ungefär samma sätt i de två fallen. De höjs med i genomsnitt 6½ miljarder kronor per år mellan åren 2008 och 2017. Mot bakgrund av dessa förutsättningar och hur skatteunderlaget och kommunsektorns kostnader utvecklas avpassas nivån på kommun- och landstingsskatten. I beräkningarna förutsätts med andra ord den skatt tas ut som gör att kalkylen går ihop.

Beräkningen av statens finanser är utformad på ett likartat sätt i 2009 års kalkyl. Skatteuttaget avpassas så att inkomster och utgifter balanserar från och med år 2015. I 2014 års kalkyl är däremot statens finansiella sparande ett resultat av vad inkomster och utgifter faktisk blir. Efter år 2015 är statens skattesatser oförändrade. Fram till och med år 2016 går staten med underskott i 2014 års kalkyl. År 2017 uppnås ett överskott motsvarande 0,3 procent av BNP, men i 2009 års kalkyl är som tidigare påtalats saldot noll.

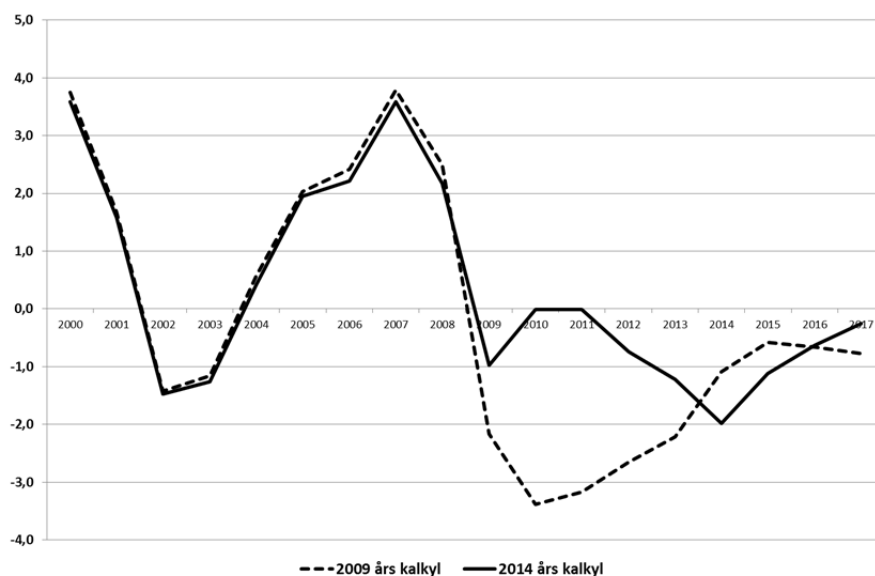
Det allmänna pensionssystemet visar i båda kalkylerna ett visst underskott mot periodens slut. I båda fallen utlöses bromsen vilket ger sänkta pensioner. I 2014 års kalkyl är denna effekt mer uttalad. Tillsammans med ett bättre avgiftsunderlag innebär detta ett väsentligt bättre finansi-

ellt sparande för pensionssystemets del för åren 2010–2012 i 2014 års kalkyl.

Den offentliga sektorn, sammantaget, beräknas i både 2009 års kalkyl och 2014 års kalkyl gå med underskott åren 2009–2017. I 2009 års kalkyl är dessa underskott sammantaget större, se diagram 15.

Diagram 15. Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Den offentliga sektorns finansiella sparande, det vill säga skillnaden mellan inkomster och utgifter, har betydelse för hur den offentliga sektorns tillgångar och skulder utvecklas relativt varandra. Den offentliga sektorn hade i slutet av år 2013 finansiella tillgångar värda 2 920 miljarder kronor och skulder motsvarande 1 955 miljarder kronor. Netto innebär det tillgångar på 965 miljarder kronor vilket motsvarar 26,5 procent av BNP. Nettoställningen har stärkts mer eller mindre kontinuerligt sedan mitten av 1990-talet.⁹

Merparten av den offentliga sektorns tillgångar återfinns i staten och det allmänna pensionssystemet. Skulderna är i huvudsak statens. Kommunsektorns betydelse för den offentliga sektorns tillgångar och skulder är relativt begränsad. Kommunsektorns finansiella tillgångar motsvarar ungefär en femtedel av statens och pensionssystemets sammanlagda tillgångar och kommunsektorns skulder är en tredjedel av statens. Kommunsektorns tillgångar och skulder är ungefär lika stora och har så varit under längre tid varför kommunsektorn inte haft någon del i den förstärkning av de offentliga nettotillgångarna som skett sedan 1990-talet.

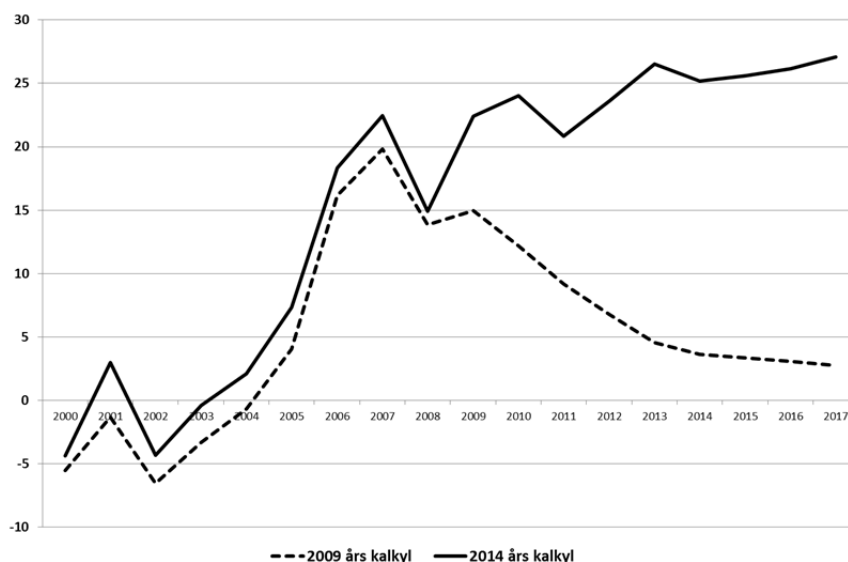
Underskott i det finansiella sparandet är inte liktydigt med att nettotillgångarna försvagas. Betydelse har också hur tillgångarnas och skuldernas värde utvecklas. Här finns en avgörande skillnad mellan 2014 års kalkyl och 2009 års kalkyl. I 2009 års kalkyl beräknades värdestegringen på nettotillgångarna årligen motsvara 0,6 procent av BNP i genomsnitt per år under åren 2010–2017. I 2014 års kalkyl har denna siffra lyfts till 2,4 procent. Den betydligt bättre utvecklingen av tillgångsvärdena i kom-

⁹ De finansiella tillgångarna består av räntebärande och icke räntebärande tillgångar. Till den senare kategorin räknas aktier och andra ägarandelar, samt handelskrediter, finansiella derivat, fondandelar och så kallade upplupna intäkter. I princip är tillgångar och skulder värderade till sitt marknadsvärde. För en utförligare redovisning hänvisas till Konjunkturinstitutets rapport till Finanspolitiska rådet 2014/4.

ination med mindre omfattande underskott i det finansiella sparandet har inneburit att den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar utvecklas betydligt bättre i 2014 års kalkyl jämfört med i 2009 års kalkyl. I 2014 års kalkyl fortsätter de offentliga nettotillgångarna att växa i förhållande till BNP, men i 2009 års kalkyl sker däremot en betydande försvagning, se diagram 16.¹⁰

Diagram 16. Den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar

Procent av BNP



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

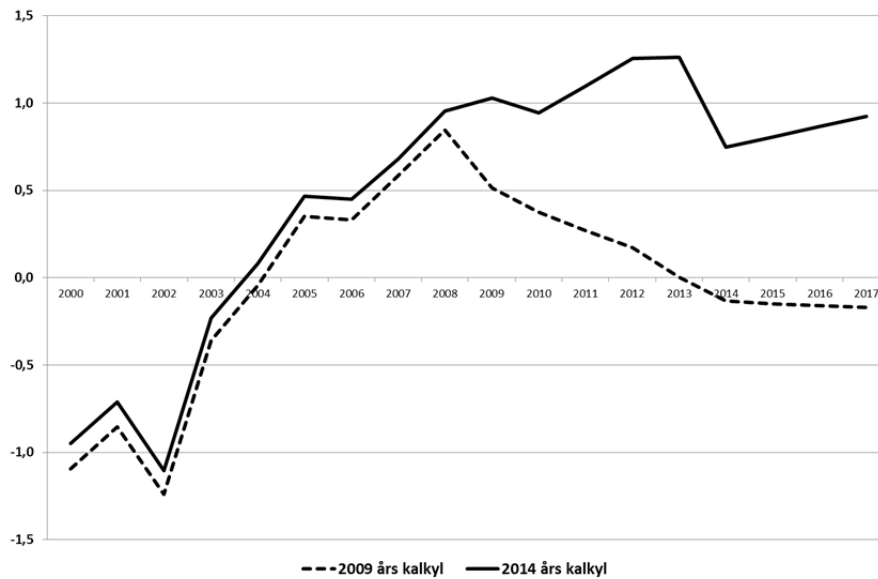
En starkare balansräkning har betydelse för framtiden. Nettot av kapitalinkomster och ränteutgifter uppgår i 2014 års kalkyl till ett positivt inkomstflöde motsvarande bortemot 1 procent av BNP år 2017. I 2009 års kalkyl blir i stället flödet negativt och motsvarar år 2017 0,2 procent av BNP, se diagram 17.

Det betydligt bättre kapitalnettot i 2014 års kalkyl är emellertid enbart delvis en följd av större finansiella nettotillgångar. Ränteutvecklingen och direktavkastningen på icke-räntebärande fordringar har också bidragit. Skillnaden mellan inkomst- och utgiftsräntor är i 2014 års kalkyl betydligt mer förmånlig för den offentliga sektorns del jämfört med vad fallet var i 2009 års kalkyl. I 2009 års kalkyl beräknades räntan på den offentliga sektorns skulder överstiga räntan på den offentliga sektorns intäkter med omkring 0,5 procentenheter från år 2010 och framåt. I 2014 års kalkyl är förhållandet det omvända. Under åren 2010–2013 har inkomsträntorna i genomsnitt överstigit skuldräntorna med bortemot 1 procentenhet. Med räntebärande fordringar på en bra bit över 1 000 miljarder kronor och med räntebärande skulder på runt 2 000 miljarder kronor har förstås så omfattande ränteskillnader en avgörande inverkan på den offentliga sektorns ränte- och kapitalnetto.

¹⁰ Skillnaden i finansiella nettotillgångarna mellan 2014 års och 2009 års kalkyl kan hänföras till staten och det allmänna pensionssystemet. I staten har såväl fordringarna blivit större som skulderna mindre jämfört med i 2009 års kalkyl.

Diagram 17. Den offentliga sektorns kapitalnetto

Procent av BNP

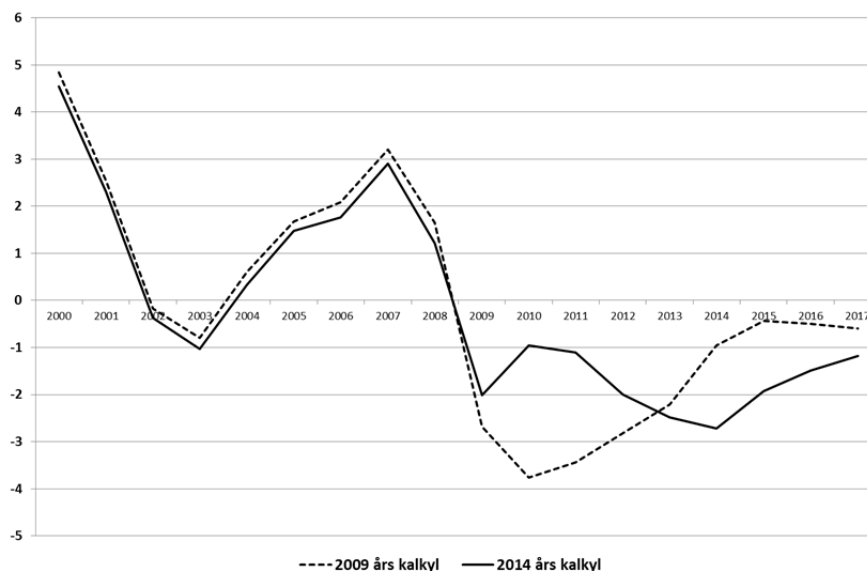


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Det bättre kapitalnettot innebär att det finansiella sparandet i 2014 års kalkyl blir något bättre än sparandet i 2009 års kalkyl under periodens slut. Detta trots att den offentliga sektorns primära sparande (det vill säga finansiellt sparande exklusive kapitalnetto) är bättre i 2009 års kalkyl än i 2014 års kalkyl (se diagram 18).

Diagram 18. Den offentliga sektorns primära sparande

Procent av BNP



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Att det primära sparande blir lägre i 2014 års kalkyl trots en bättre makroekonomisk utveckling och trots en något svagare tillväxt i kommunal konsumtion efter år 2013 förklaras av lägre skatter. Som framgick i diagram 14 är skattekvoten 1,4 procentenheter lägre i 2014 års kalkyl. Motsvarande skillnad i den offentliga sektorns primära sparande är 0,6 procent relativt BNP.

Av diagram 18 framgår också att underskotten i den offentliga sektorns primära sparande sammantaget har varit av ungefär samma omfattning i

de två kalkylerna åren 2009–2017. Det innebär att den betydligt bättre utvecklingen av de finansiella nettotillgångarna i 2014 års kalkyl inte förklaras av utvecklingen av den offentliga sektorns primära sparande. I stort sett hela skillnaden i nettotillgångar mellan de två kalkylerna är i stället ett resultat av att avkastningen på och värdeutvecklingen av den offentliga sektorns finansiella tillgångar blivit betydligt bättre än vad som beräknades i 2009 års kalkyl. Av detta kan man också dra slutsatsen att utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar till relativt liten del beror på hur nettot av den offentliga sektorns inkomster och utgifter vid sidan om kapitalnettot utvecklas. Detta är en omständighet som inte alltid uppmärksammas.

Appendix:

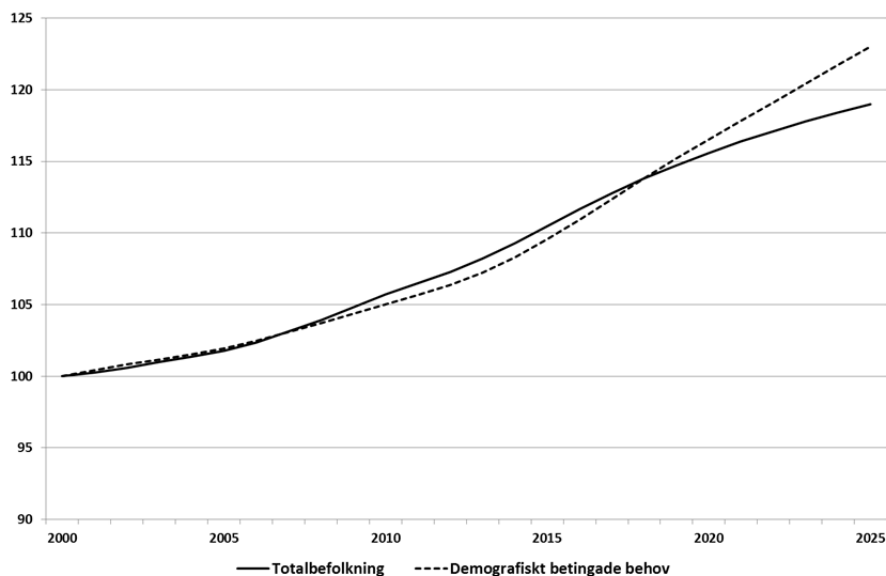
Framskrivning av demografiska behov

I denna rapport jämförs utvecklingen av kommunsektorns kostnader och skatteunderlag med utvecklingen av demografiskt betingade behov. De demografiskt betingade behoven är beräknade med utgångspunkt från hur kommunsektorns kostnader fördelar sig på olika åldersgrupper samt hur befolkningen i dessa åldersgrupper utvecklas. Som exempel är kostnaden, eller "prislappen", för en genomsnittlig 90-åring betydligt högre än för en genomsnittlig 45-åring. Förändringar i antalet 90-åringar i befolkningen får därför ett större genomslag i beräkningen än en motsvarande förändring i antalet 45-åringar.

Vid beräkningen av de demografiskt betingade behovens utveckling för historisk tid har uppgifter om kostnadernas fördelning föregående år tjänat som utgångspunkt. Vid beräkningen av de framtida demografiskt betingade behoven har däremot fasta prislappar använts. Dessa baseras på kostnadernas fördelning senast kända år.

Diagram 19. Totalbefolkning och demografiskt betingade behov

2000 = 100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Som framgår av en jämförelse mellan diagram 9 och diagram 10 tidigare i rapporten skiljer sig inte utvecklingen av befolkningstotalen och de demografiskt betingade behoven nämnvärt åt för perioden 2000–2017. I diagram 19 framgår detta tydligare. Från år 2000 till 2017 beräknas totalbefolkningen och de demografiskt betingade behoven öka med omkring 12 ½ procent, det vill säga ungefär lika mycket. Mellan år 2014 och 2025 ökar däremot de demografiskt betingade behoven väsentligt snabb-

bare än totalbefolkningen. Det kan beskrivas som att befolkningens åldersstruktur under denna period blir alltmer kostnadskrävande. Mellan år 2014 och 2025 växer befolkningen med i genomsnitt 0,8 procent per år samtidigt som de demografiskt betingade behoven växer i genomsnitt med 1,2 procent per år. Antalet invånare i åldersgruppen 20–64 år växer mellan dessa båda år med enbart 0,3 procent i genomsnitt per år. Denna utveckling är liktydig med att försörjningsbördan stiger och de ökade svårigheter kommunsektorn får att finansiera sin verksamhet.



Den svårförutsägbara framtiden

– En jämförelse av två framtidskalkyler

Denna rapport är avsedd att bringa klarhet kring välfärdens långsiktiga finansieringsproblem och varför långsiktsskalkyler ofta slår fel. Den är framtagen inom ramen för priofrågan »Välfärdens långsiktiga finansiering« som bedrivs mellan åren 2014 och 2015.

För snart fem år sedan publicerade Sveriges Kommuner och Landsting en uppmärksamrad rapport som visade att kommunsektorns skatteuttag på 25 års sikt hotade att stiga med hela 13 kronor. Rapporten hette *Framtidens utmaning* och var bara en i raden av rapporter som pekade mot behovet av stora framtida skattehöjningar. Nu, fem år senare, kan vi konstatera att skatterna i kommuner och landsting har höjts förhållandevis lite samtidigt som statliga skatter i flera fall har sänkts. Skatteuttaget idag är därmed sammantaget lägre än för fem år sedan.

Denna rapport har till syfte att försöka besvara frågan hur välfärden kunnat klaras trots sänkta skatter. Kan det vara så att välfärdens finansieringsproblem har överdrivits? Eller är det så att skatteunderlaget och den svenska ekonomin har utvecklats betydligt bättre än vad någon vågat hoppas på? Eller är det så att de offentliga finanserna har raserats och det läge vi nu står inför är ännu hopplösare än läget för fem år sedan?

Rapporten kan hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: www.skl.se.

Upplysningar om innehållet

Per-Lennart Börjesson, per-lennart.borjesson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, november 2014
Beställningsnummer 5352

Text Per-Lennart Börjesson
Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Ladda ned på www.skl.se/publikationer.
Pris gratis, endast som pdf.
Beställningsnummer 5352