

Notat

Finansdepartementets analyser av bærekraften i offentlige finanser

Dette notatet oppsummerer kort FINs analyser av bærekraften i offentlige finanser til Perspektivmeldingen 2009. I de foreløpige beregningene til Perspektivmeldingen 2013 har vi så langt holdt fast ved hovedtrekkene i opplegget.

Formål

De politiske valgene vi tar i dag, vil ha betydning for utviklingen på viktige områder i tiårene framover. Dagens politikkbeslutninger må derfor bygge på en god forståelse av hvilke behov og utfordringer vi vil stå overfor på noe lengre sikt.

Metodevalg og forutsetninger

Langsiktige framskrivinger ved hjelp av økonomiske modeller er et hjelpemiddel til å kartlegge sentrale utviklingstrekk i norsk økonomi, herunder for offentlige finanser. Framskrivingene er ikke et forsøk på å gi presise prognoser for tilstanden i norsk økonomi eller offentlige finanser 50 år fram i tid eller på å gi en framstilling av politisk foretrukne forløp.

De langsiktige framskrivingene utarbeides ved hjelp av den generelle likevektsmodellen MSG, som er utviklet av Statistisk sentralbyrå. Modellen bidrar bl.a. til konsistens i framskrivingene.

De viktigste drivkreftene bak den økonomiske utviklingen angis utenfor modellen. Dette gjelder bl.a. utviklingen i produktivitet, befolkning, sysselsetting, internasjonal kapitalavkastning og petroleumsinntekter, samt forhold som har særskilt betydning for utviklingen i offentlige finanser, slik som antall mottakere av offentlige overføringer og brukere av offentlige tjenester.

Referanseforløpet bygger på en videreføring av dagens innretning av offentlige velferdsordninger og dagens atferdsmønstre, herunder arbeidsmarkedstilknytning for ulike grupper i befolkningen. Dette bidrar til å gjøre beregningene transparente og gir oversikt over bærekraften i eksisterende ordninger. Betydningen av alternative forløp vises i egne beregninger.

Sentrale resultater

Med fortsatt vekst i arbeidsproduktiviteten vil verdiskaping og inntekt per innbygger i Norge øke betydelig i tiårene framover. Framtidige generasjoner vil i så fall nyte godt av en betydelig høyere materiell velstand enn dagens generasjoner.

Ifølge middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving vil andelen av befolkningen som er over 67 år om lag doubles fram mot 2060. Offentlige utgifter til alderspensjoner vil øke langt raskere enn verdiskapingen i økonomien. Med en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker vil også utgiftene til bl.a. helse og omsorg øke som andel av verdiskapingen i økonomien.

Med en videreføring av dagens velferdsordninger og skattenivå vil vi etter hvert stå overfor et økende inndekningsbehov i offentlige finanser. Det innebærer at det på lengre sikt må gjennomføres tiltak som enten begrenser offentlige utgifter eller øker offentlige inntekter. I den forstand har Stortinget allerede anvendt oljepengene. Alle nye tiltak som innebærer økte utgifter eller lavere inntekter må finansieres.

Beregningene tar utgangspunkt i at vi følger handlingsregelen for budsjettpolitikken. Handlingsregelen innebærer en gradvis økt bruk av oljeinntekter til et nivå som kan opprettholdes uten at oljeformuen reduseres, målt i faste priser. En høyere bruk av oljeinntekter i dag vil gi lavere finansieringsbidrag fra fondet i framtiden og dermed øke de langsiktige utfordringene i offentlige finanser.

Beregningene illustrerer at vår felles arbeidsinnsats er helt avgjørende for å sikre bærekraftige velferdsordninger. Økt sysselsetting i grupper som ellers mottar trygd vil ha særlig stor betydning for offentlige finanser.

Økt produktivitet i privat sektor gir høyere samlet velstand, men bidrar i seg selv ikke til å styrke offentlige finanser. Det skyldes at offentlige utgifter til lønn, pensjoner og andre stønader øker med lønnsnivået i økonomien, som igjen bestemmes av produktivitetsutviklingen. Dette motsvarer i hovedsak virkningen av økte skattegrunnlag og lavere priser på innkjøp fra privat sektor.

Økt produktivitet i offentlig sektor betyr at de tjenestene som tilbys kan produseres med mindre bruk av ressurser. Dette vil bidra til å styrke offentlige finanser og/eller øke rommet for å tilby flere og bedre velferdstjenester. For viktige velferdstjenester er imidlertid trolig potensialet for produktivitsvekst mer begrenset enn for annen virksomhet.

Skal den norske velferdsmodellen leve videre må viktige fellesskapsløsninger trolig videreutvikles i lys av de krav og forventninger som følger med økt velstand. Med høyere inntektsnivå i samfunnet vil etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenester som i dag finansieres av det offentlige, øke. En fortsatt utbygging av offentlige velferdsordninger vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer på lang sikt.

Framskrivingene til Perspektivmeldingen 2009 viste et forløp for nødvendig endring i skattenivået fram til 2060 for å balansere offentlige budsjetter. Dette gir en forholdsvis enkel oversikt over når problemene i offentlige finanser vil komme til syne. Et spørsmål er om denne indikatoren bør suppleres med en S2-indikator, ev. som en erstatning for beregninger av generasjonsregnskap.