

Analyser av bærekraften i offentlige finanser i Norge

Seminar organisert av Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål

Erling Holmøy, Forskningsavdelingen, SSB

Disposisjon

- ❖ Offentlige finanser i dag
- ❖ Analyseverktøy (modeller)
- ❖ Offentlige finanser på lang sikt
- ❖ Vurdering av bærekraften for offentlige finanser
- ❖ Betydningen av økonomisk vekst
- ❖ Politikk:
 - Handlingsregel
 - Pensjonsreform
 - Helse og omsorg
- ❖ Oppsummering av substans
- ❖ Utvikling og bruk av modeller

Offentlige finanser "i dag"

❖ Enestående solide

- Historisk og sammenlignet med andre land.
- Handlingsregelen overoppfylles
- Statens pensjonsfond – Utland (SPU) = 1,3 BNP
- Offentlig netto finansformue = ca 1,5 SPU
- Pluss realverdier

❖ Statsfinansielle fremtiden lys også i et **ti**årsperspektiv

- Sterkere vekst i offentlige finansieringskilder enn i offentlige utgifter, gitt dagens velferd/politikk
- Handlingsregelen = ambisiøs spareplan
- Pensjonsreform fra 2011

❖ Grunn til bekymring? **JA: Unik forskjell på statsfinansiell samtid og fremtid!**

- Se på OECD land med gjeldskrise!

Langsiktig perspektiv viktig

❖ Når tiltak er vanskelig å reversere

- Vanedannelse: Vondt å reversere velferdsforbedring
- Mange flere eldre: Tunge brukere/mottakere, og homogen velgergruppe
 - Pensjonsreform tar tid
- Ingen tendens til at økt rikdom gjør skatt mer populært

❖ Når langsiktige effekter avviker fra de kortsiktige

- Utgiftsvirkningen av mer helse og omsorg (HO) "nå" blir sterkere jo flere eldre
- Kostnaden per enhet offentlig velferd øker mer enn andre priser
 - men ingen prismekanisme begrenser etterspørselen

❖ Når man finner store naturressurser

- Forbigående inntekt forveksles med varig

❖ **Langsiktige fremskrivninger: Beste bidrag til bærekraftig offentlige finanser**

Grunnlag for analyser: Modeller

Norske modeller relativt enkle, men detaljerte

- Generasjonsregnskap og likevektsmodell

1. SSBs befolkningsfremskrivninger

2. Offentlige utgifter til pensjoner/trygder (MOSART):

- Detaljert fremskrivning av livsløpet til et utvalg av befolkningen
- Vekt på arbeid, inntekt, avgang, pensjonsrettigheter fra Folketrygden
- Detaljert beskrivelse av folketrygdens regler

3. Individrettet offentlig konsum (barnehager, undervisning, helse, omsorg):

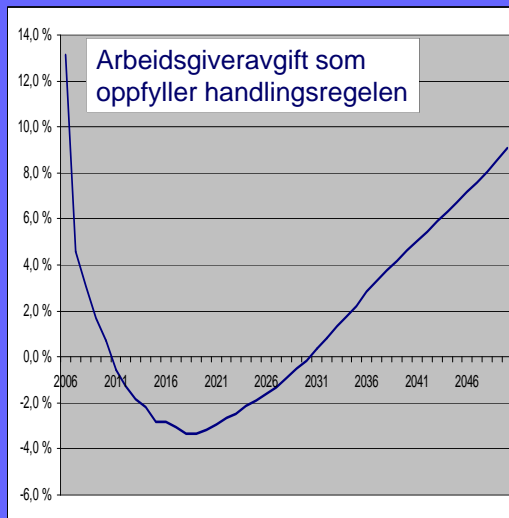
- Dekomponerer sysselsettingsbehov i bidrag fra
 - demografi,
 - dekningsgrader (/brukerfrekvenser / helsetilstand),
 - Standard
- Fordeler produksjon og finansiering på stat, kommune, privat

Grunnlag for analyser: Modeller II

Generell likevektsmodell (MSG6):

- ❖ Laget for mange formål, ikke spesielt for offentlige finanser
- ❖ Input: Befolkning, arbeidsstyrke, produktivitet, pensjonsutgifter, offentlig ressursbruk, petroinntekter
- ❖ **Sikrer helhet og konsistens**
- ❖ **Beregner offentlige finansieringskilder**
 - Skattegrunnlag i Fastlands-Norge
 - 4% uttak fra oljefondet
 - Egenandeler, priser på offentlige tjenester (gebyrer)
 - Overskudd fra offentlig forretningsdrift, aksjeutbytte, renter utenom oljefondet
- ❖ Lønn viktig for både utgifter og skattegrunnlagene
 - Liten åpen økonomi: Mye avgjøres av produktivitsvekst

Velferdsstatens finansieringsproblem... (?)



❖ "Våre" fremskrivninger

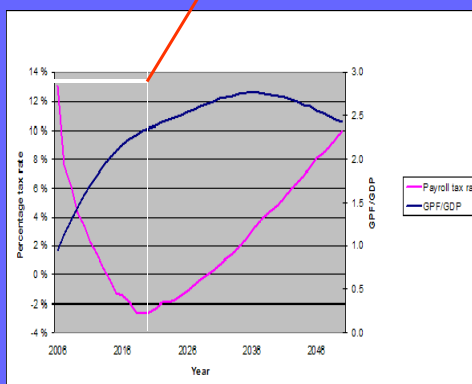
- Hypotetisk start i 2006
- **Mulig, men ikke faktisk bane!**
 - Skattene uendret, økte utgifter
- Handlingsregel
- **71 2007-\$/fat**

❖ Dagens offentlige velferdsstandarder og pensjonssystem

- ❖ **Lavere skattebyrde enn i dag forbi 2050**
- ❖ **Pensjonsfond når ca. 3xBNP**

... er et "vekstproblem"

Arbeidsgiveravgift hvis ingen nedgang før 2020



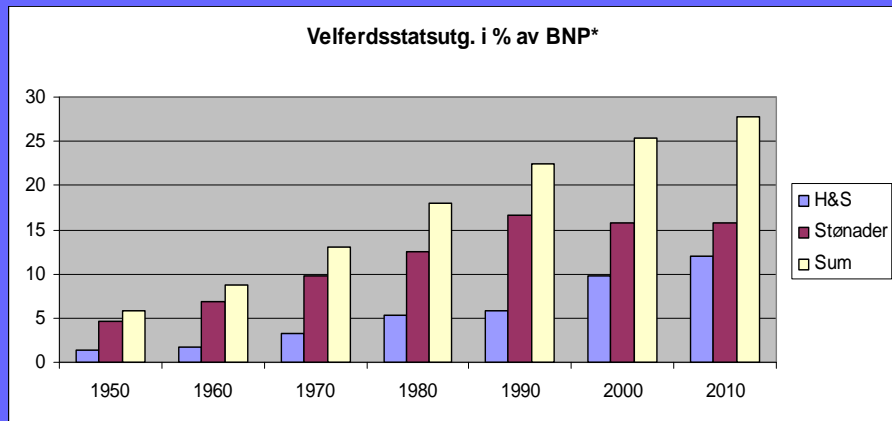
❖ Vekstrater fra 2020 i %:

- ❖ Offentlige utgifter 5,0
 - Konsum 4,7
 - Overføringer 5,5
- ❖ Skattegrunnlag, FN 4,4
- ❖ 4% av oljefondet 3,0

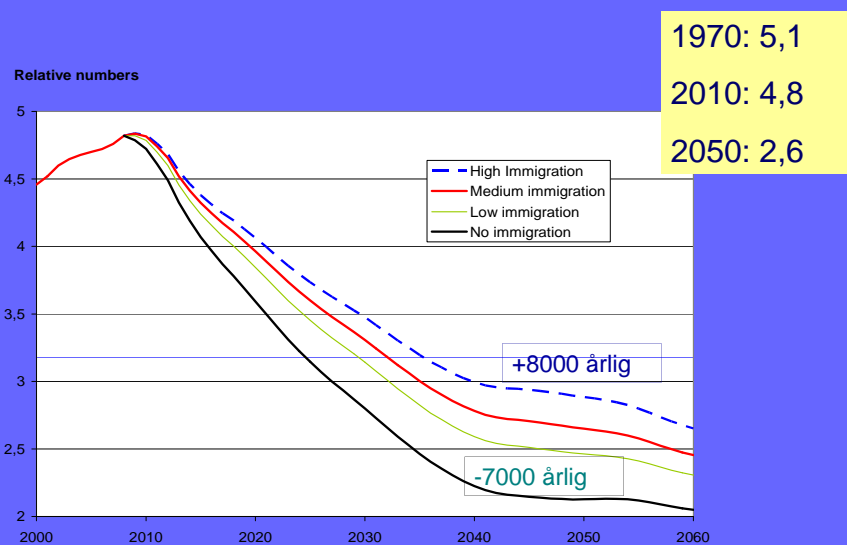
=>PROBLEM på lang sikt!

- ❖ Selv uten vekst i tjenestestandard
- ❖ Lønnsvekst (4%) og aldring står for det meste av veksten
 - Og lav vekst i SPU-uttak etter oljealderen
- ❖ **Hvor starter skatteøkningen i 2020?**

Sterk vekst i velferdsutgifter – før eldrebølgen



Yrkesaktive per pensjonist



Vurdering av offentlige finanser

- ❖ Teori: Sammenlign **nåverdier** av *primære* utgifter og inntekter over en *uendelig* horisont + initial netto formue
 - Gir ingen løpende budsjettbetingelse som f. eks. Handlingsregelen
- ❖ **Problem: Små forskjeller mellom rente og vekstrater**
 - ❖ Den fjerne ukjente fremtid får stor vekt
 - ❖ Nåverdier/annuiteter lite robuste => problematiske å bruke
 - ❖ Siste pensjonsmeldinger: Rente = lønnsvekst => ...
 - ❖ ...Negativ effektiv diskontering => nåverdier kan ikke beregnes
- ❖ **Raskere trendvekst i utgifter enn i finansieringskilder er ikke bærekraftig**
 - Vekstratene sikrere anslått enn nivåer i gitte år
- ❖ "Praksis": Nedjusterer utgiftsveksten etter et visst år
 - => "Juks": Forminsker problemet som skal belyses!

Alternativ vurderingsmåte

Sammenlign trendvekstrater for utgifter og inntektskilder

- Identifiserer ubalanseproblem uten å se "latterlig" langt frem
- ❖ **Politikk: Vekstraten for utgiftstrend = vekstraten for skattegrunnlagene i FN-Norge**
 - Regn ikke med at politikk kan øke langsiktig inntektsvekst
 - Hvis den gjør det, er budsjetteffekten uklar i Norge
 - Eksempel: Levealdersjustering i pensjonsreformen
 - Nedjuster årlig uttak av oljefondet
 - Problemet er helse- og omsorgsutgiftene og andre trygder enn alderspensjon

Vekst og offentlige finanser

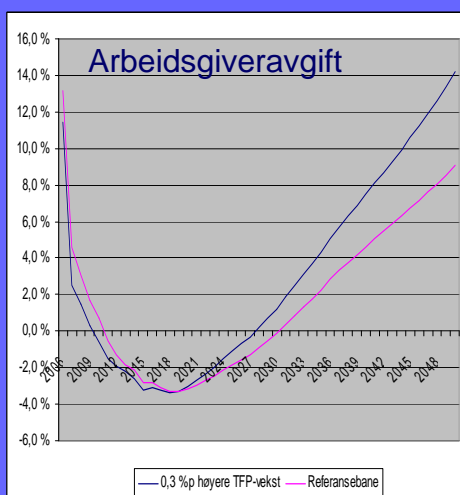
1. Høyere ressursutnytting: Høyere yrkesaktivitet og lavere ledighet => dobbel positiv effekt

- De fleste skattegrunnlagene øker med sysselsettingen
- Reduserte trygder og sosiale stønader
- Store tall begge steder i en raus velferdsstat

2. Produktivitsvekst viktigst på lang sikt

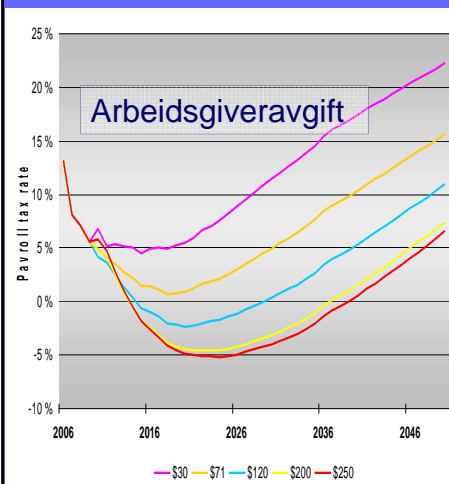
- ❖ Offentlig sektor: Bra på "alle måter"
- ❖ Privat sektor: Bra på "alle måter", men kan svekke norske statsfinanser

Privat produktivitsvekst kan svekke statsfinansene



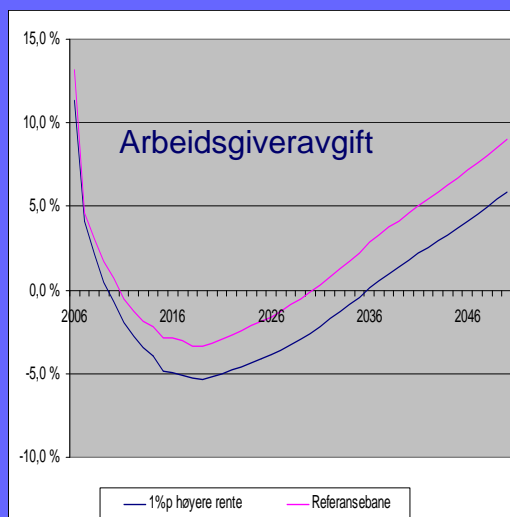
- ❖ Økt produktivitet i næringslivet øker lønnsnivået
- ❖ => øker skattegrunnlagene
- ❖ => øker lønnskostnader og lønnsindekserte overføringer
- ❖ Lønnsavhengige inntekter er mindre enn lønnsavhengige utgifter pga. bruken av oljepenger
- ❖ "Alle" får automatisk del i produktivitsgevinsten
- ❖ Internasjonale analyser misvisende for Norge

Hva betyr olje- og gassprisen?



- ❖ Fra 30 til 71 2007-\$ => Arb.giveravg. 7 %p lavere i 2050
- ❖ **Øker lønn => budsjettsvekkelse =>**
 - skattelettelsen nær 50% av naivt anslag
- ❖ Høyere oljepris => større lønnseffekt => **Avtakende statsfinansiell effekt**
 - Lett å "glemme" Nivåøkning løser ikke vekstrateproblemet, men lenger frem til det blir plagsomt
- ❖ Samme effekt ved økt internasjonal kapitalavkastning

Renten vil gradvis overta oljeprisens rolle



- ❖ Petro flyttes fra sokkel til SPU
- ❖ 1 %p høyere avkastning => arb.avgiften ned 3 %p i 2050
- ❖ Vekstratene påvirkes lite

Skjerpet handlingsregel?

- Dagens regel deflaterer med internasjonal inflasjon => realverdien av import konstant
- Lønnsvekst riktigere deflator for offentlige utgifter
=> realavkastning = ca. 1,5 %
- Fondets verdi opprettholdes relativt til andre budsjettposter
- Veksten i nødvendig skattebyrde blir noe lavere...
 - ... men svært lenge til lavere skattebyrde
- Mer sparing => innfasing av oljepenger nærmere det man så for seg i 2001

Pensjonsreformen

1. Angriper velferdsstatens langsiktige finansieringsproblem

- Levealdersjustering/delingstall
- Utbetalt ytelse indekseres med lønnsvekst – 0,75%p, men opptjente rettigheter lønnsindekseres

2. Stimulerer sysselsetting

- Alleårsregel erstatter Besteårsregel
- Fjerner avkorting mot arbeidsinntekt
- Delingstall: Økt levealder og/eller tidlig uttak => lavere årlig ytelse
 - Offentlige tjenestepensjoner bryter mot prinsipper som stimulerer til å stå i arbeid

❖ => Bedrer statsfinansene uten kutt i årlig ytelse

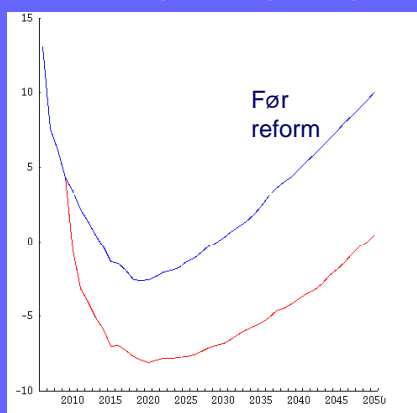
Pensjon/(lønn+0,5*pensjon), %

	2010	2020	2040
Gammelt	10,7	14,3	20,3
Nytt		12,6	16,2
Opptjening		-0,1	0,6
Arbeid		-0,3	-0,4
Delingstall		-0,6	-3,2
Indeksering		-0,6	-1,1

❖ Delingstallet har klart størst effekt på "bidragsraten"

Pensjonsreformen (utvidet med offentlig sektor) bedrer statsfinansene sterkt

Nødvendig arbeidsgiveravgift



Nivåeffekter i 2050:

Arb.giveravgift	-9,5 %p
Sysselsetting	11,0 %
Off. utgifter	-5,9 %
Alderspensj.-utgifter	-12,2 %

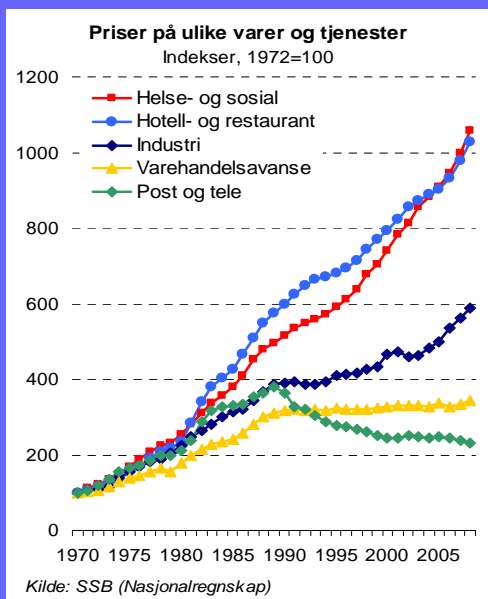
- Økte ytelser nøytraliserer effekt av færre pensjonister => uendret **vekst** i alderspensjonene etter 2020!
- Men mer enn det dekkes av pensjonistene selv gjennom økt arbeidstilbud

Helse og omsorg – vekstnæringen

- ❖ Flere eldre => flere tunge brukere
- ❖ HO-standard vil prioriteres høyt
 - Vekst i annet forbruk
 - Flere mangler enn på andre offentlige tjenesteområder
 - Flere eldre velgere
 - Mindre "metning" enn ved økt forbruk av andre goder
 - Prismekanismen begrenser i liten grad etterspørselen
- ❖ Sterk produktivitetsvekst i helse => flere og dyrere behandlinger
- ❖ Lav produktivitetsvekst i eldreomsorg => den relative prisen øker

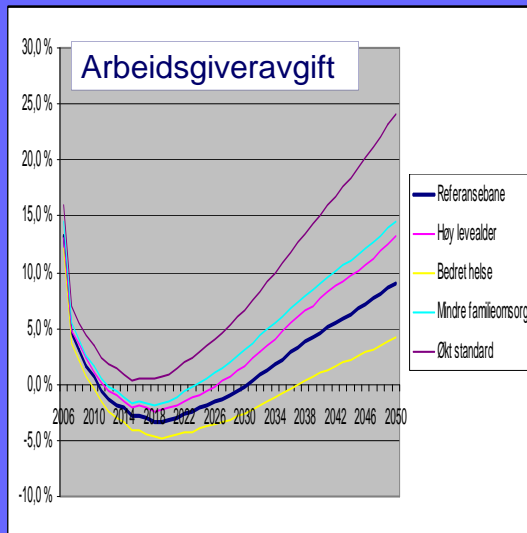
- ❖ Handlingsregelen => fortsatt rom for vekst i HO-standard frem til 2020
 - Vanskelig å reversere
 - Langsiktige kostnadseffekter kan være mer enn det dobbelte av de kortsiktige
 - Forsterker velferdsstatens langsiktige finansieringsproblem
- ❖ **Bedre offentlig velferd kan ikke avvises på faglig grunnlag.**
- ❖ **Bør baseres på informasjon om den samlede prisen**

Velferdstjenester blir dyrere



- ❖ Økt produktivitet i privat sektor => økt lønn => også i offentlig sektor
- ❖ Svakere produktivitetsøkning i off. sektor gir økte kostnader pr produsert enhet og økte priser
- ❖ Konkurransetsetting hjelper ikke nødvendigvis
- ❖ Kostnadsøkningen kommer i tillegg til ønsker om mer og bedre tjenester

Hva koster helse og omsorg (HO)?



- Referansebane: HO-sysselsetting opp 133 % 2007-60
- Flere leveår = "friske" år
 - HO-syss opp 69 %
- 1 % årlig standardvekst
 - HO-syss 4-doblet
- Uendret familieomsorg
 - HO-syss opp 257%
- Eldre lever ca. 2 år lenger
 - HO-syss opp 163%

Oppsummering

Offentlige finanser ikke bærekraftige så lenge utgiftene vokser raskere enn skattegrunnlagene

- Lenge til plagsomt problem, men vondt å snu trendene
- Produktivitetsvekst i privat sektor bedrer ikke offentlige finanser på grunn av lønnseffekt
 - Svekker også statsfinansiell gevinst av høyere oljepris og SPU-avkastning
- Politikken må rettes inn mot **veksten** i offentlige utgifter
 - Handlingsregel og pensjonsreformen viktige skritt, men ikke nok
 - Ambisjoner for offentlig HO-standard? Årlig HO-standardvekst vil sterkt forsterke problemet
 - Strammere handlingsregel?
- Innvandring: Svært usikkert ndg omfang og effekter, men endrer neppe det langsiktige bildet vesentlig

Modeller og metode: Hvilke tall?

1. Mer vekt på trendvekstrater for offentlige inntekter og utgifter –mindre på nivåer i et fjernt år
2. Konstant standard på offentlige tjenester?
 - Urealistisk og bryter med internasjonal praksis
3. Effekter av at budsjettubalanser reduseres?
4. Både Generasjonsregnskap og modellberegninger?
 - Nei. Ikke uavhengige krysspeilinger
 - Flere tall kan så tvil om "sikker" innsikt
 - Bruk det som tar hensyn til mest relevant info => modeller
 - GR rendyrker at fremtiden avviker fra samtiden ndg demografi, petro-inntekter, produktivitet (ufullstendig)
5. Bedre synliggjøring av langsiktige budsjetteffekter av beslutninger i dag

Modellutvikling og -bruk

- ❖ To langsiktige hovedspørsmål => to ulike modelltyper
 - Offentlige finanser
 - Miljø
- ❖ Analyser av offentlige finanser
 - Detaljert beskrivelse av befolkning, spesielt alder
 - Befolkningsmodell integreres
 - Arbeid og alternativene til arbeid
 - Skattegrunnlag, petro- og SPU- inntekter, offentlige utgifter til tjenester og trygd/stønader
 - Pensjonsutgifter beskrives godt, mangelfullt om HO
 - Få næringer/markeder, men privatiseringsmuligheter
- ❖ Miljøanalyser krever mange næringer, produkter og faktorer, men ikke mange personer
- ❖ Lang horisont (2100?) => Steady state "galt", men alternativet er verre
 - Håpløst å simulere MSG-6 til 2100?