

Finansdepartementet  
Ekonomiska avdelningen

103 33 STOCKHOLM

---

DNR 2004-560-DIR

**Yttrande över långtidsutredningens betänkande (SOU 2004:19)**

2004-06-29

## **1. INLEDNING OCH ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER**

Riksbanken har beretts tillfälle att yttra sig över långtidsutredningens betänkande (SOU 2004:19).

Liksom den förgående utredningen (1999/2000) inriktas långtidsutredningen 2003/2004 på en analys av möjligheterna att i framtiden finansiera den offentliga sektorn, framförallt den offentliga konsumtionen, med skatter. De två senaste utredningarna skiljer sig från föregångarna, som i större utsträckning ägnades åt en bredare analys av de långsiktiga tillväxtförutsättningarna. Riksbanken anser dock att en analys av den offentliga sektorns finansieringsmöjligheter är särskilt viktig mot bakgrund av de stora utmaningar den svenska välfärdsmodellen står inför. Långtidsutredningen beskriver också på ett förtjänstfullt sätt de utmaningar den offentliga sektorn står inför och de alternativ som står till buds för att möta dem. Hur dessa utmaningar hanteras kommer i slutändan också ha betydelse för de långsiktiga tillväxtförutsättningarna.

Riksbanken menar dock att det också hade varit värdefullt med en utförligare analys av de andra faktorer som påverkar de långsiktiga tillväxtförutsättningarna. Välfärden bestäms inte bara av nivån på den offentliga servicen utan i första hand av hur realinkomsterna utvecklas. Ur ett välfärdsperspektiv finns det skäl att diskutera hur den potentiella tillväxten ska kunna stärkas. Även om Sveriges tillväxt har varit förhållandevis hög de senaste åren har Sverige sett över en längre tidsperiod tappat påtagligt i välstånd i relation till flera andra jämförbara länder, mätt i termer av BNP per invånare.

Tillväxten i ekonomin avgörs framförallt av hur mycket vi arbetar och hur produktiva vi är. I ljuset av den höga sjukfrånvaron och de utmaningar som väntar i takt med att befolkningen blir äldre, är det viktigt att den ekonomiska politiken fokuserar på aspekter som kan öka det samlade arbetsutbudet. Faktorer som höjd (effektiv) pensionsålder, höjd förvärvsfrekvens, ökad arbetskraftsinvandring och skatte- och bidragssystemets betydelse för det samlade arbetsutbudet bör ges en

■ central roll. Mot denna bakgrund instämmer också Riksbanken i utredningens slutsats att en generell större arbetstidsförkortning är direkt olämplig sett i ljuset av de påfrestningar den offentliga sektorn står inför.

En av huvudslutsatserna i betänkandet är att det är orimligt att möta den förväntade ökade efterfrågan på offentlig service betingad av den demografiska utvecklingen och högre reallöner med ett kontinuerligt växande skatteuttag.<sup>2</sup> Utredningen menar därför att den relativt gynnsamma perioden under de närmaste åren bör tas tillvara för en bred diskussion om hur den offentliga sektorn ska finansieras i framtiden och för att påbörja reformer. Riksbanken delar denna slutsats. Riksbanken har i flera tidigare sammanhang betonat att det är bättre att detta påbörjas redan nu än att Sverige hamnar i en situation där problemen blivit så stora att det blir svårt att i ordnade former hinna med nödvändiga reformer. Erfarenheterna kring arbetet med att införa det nya pensionsystemet visar att det tar tid att få till stånd mer omfattande förändringar av den offentliga sektorn.

Tonvikten i den ekonomiska politiken har sedan början av 1990-talet lagts på prisstabilitet och sunda offentliga finanser. Detta ska ses mot bakgrund av de negativa erfarenheterna av en hög och varierande inflation och en trendmässigt ökande offentlig skuldsättning. Det är Riksbankens uppfattning att omläggningen av den ekonomiska politiken starkt har bidragit till den stabila och gynnsamma makroekonomiska utvecklingen under de senaste 10 åren. De utmaningar den offentliga sektorn nu står inför talar för att den ekonomiska politiken behöver öka fokuseringen även på andra aspekter framöver utan att de förändringar i den ekonomiska politiken som kan komma att bli aktuella äventyrar en stabiliseringspolitik syftande till prisstabilitet och sunda offentliga finanser.

Den stabila finanspolitik som etablerades efter krisen i början på 1990-talet har ökat förutsättningarna för långsiktigt stabila offentliga finanser och väsentligt underlättat penningpolitikens genomförande. Det har dock på senare tid funnits tendenser till ett mindre strikt synsätt på behovet av att upprätthålla de höga ambitionerna inom finans- och budgetpolitiken. Utgiftstaket har kringgåts genom "privatisering" av vissa utgifter utan att utgiftstaket justerats och genom att

---

<sup>2</sup> Med offentlig service avses här sådana tjänster som idag finansieras via den offentliga sektorn oavsett om de produceras i offentlig eller privat regi. I framtiden kan delar av det som idag definieras som offentliga service komma att finansieras på privat väg i vilket fall termen offentlig service kommer att få en annan innebörd.

<sup>4</sup> I Baumols ursprungliga modell antas (i likhet med den s.k. EFO-modellen) att löneökningen i den offentliga sektorn (egentligen i den icke konkurrensutsatta sektorn inkluderande vissa delar av den privata tjänstesektorn) helt följer den i den konkurrensutsatta privata sektorn. Löneökningen i båda sektorerna antas vidare öka i takt med produktivetsökningen i den konkurrensutsatta privata sektorn. I praktiken kan löneökningstakten under vissa perioder skilja sig mellan olika sektorer. Sett över en längre tidsperiod är det dock rimligt att anta att löneökningen i den offentliga sektorn följer den i den privata konkurrensutsatta sektorn, eftersom det annars på sikt skulle bli svårt att rekrytera arbetskraft till den offentliga sektorn. Friberg, K. (2003), "Intersectoral Wage Linkages in Sweden", *Sveriges Riksbank Working Paper Series*, visar att det under de senaste 20 åren finns en hög grad av korrelation i löneökningstakten mellan den offentliga sektorn och övriga sektorer (med undantag för den finansiella sektorn).

- transfereringar ersatts med motsvarande skattereduktioner. Det är exempel på åtgärder som inte ligger i linje med budgetlagens intentioner. Det är angeläget att överskotts målet uppfylls så att statskulden kan amorteras ner. Detta minskar risken för att skatteuttaget ska behöva höjas framöver. De beräkningar som Konjunkturinstitutet och också Riksbanken nyligen gjort indikerar att det är tveksamt om målet om 2 procents överskott i de offentliga finanserna över konjunkturcykeln uppnås under de närmaste åren.

Även om de offentliga finanserna har förbättrats markant sedan krisen i början av 1990-talet visar dessa tendenser att det kan finnas ett behov av att förbättra den externa granskningen av finanspolitiken. En offentlig granskning och en oberoende analys av konsekvenserna av den förda budgetpolitiken bidrar till en mer kvalificerad debatt och till att politiken fokuserar på rätt saker.

## 2. BAKGRUND

Långtidsutredningens huvudsakliga problemställning är hur den offentliga konsumtionen ska finansieras på sikt mot bakgrund av de utmaningar som väntar. Det är framförallt två utmaningar som lyfts fram: den ogynnsamma demografiska utvecklingen och den, relativt den privata konkurrensutsatta sektorn, låga produktivitetstökningen i den offentliga sektorn.

### Den demografiska utvecklingen

Den demografiska utvecklingen medför på sikt att andelen äldre i befolkningen ökar. Detta kan, allt annat lika, dels förväntas leda till att kostnaderna för vård och äldreomsorg ökar, dels till ett minskat totalt arbetsutbud. Den ogynnsamma demografiska utvecklingen kommer därmed att anstränga de offentliga finanserna på både utgifts- och inkomstsidan.

### Baumols sjuka

Produktiviteten i den offentliga sektorn ökar mindre än i den konkurrensutsatta privata sektorn samtidigt som löneökningen tenderar att följa den i den privata sektorn. Detta leder till att den genomsnittliga produktionskostnaden för offentligt producerade varor och tjänster ökar över tiden, vilket i sin tur sätter en press uppåt på de offentliga utgifterna. Fenomenet är en följd av "Baumols sjuka".<sup>4</sup> När genomsnittskostnaderna stiger ökar de offentliga utgifterna. Ett proportionellt skatteuttag ger då skatteintäkter som finansierar dessa utgifter. Men det innebär att den offentliga konsumtionen i volymtermer tillåts sjunka relativt den privata konsumtionen. Om så inte blir fallet kommer Baumols sjuka, i frånvaro av andra finansieringsalternativ, att leda till ett kontinuerligt höjt skatteuttag.

### Tre olika scenarier

I långtidsutredningen redovisas ett så kallat basscenario som ger en tänkbar bild av hur samhällsekonomin kan komma att utvecklas fram till år 2020. Vid sidan av

- basscenariot presenteras två alternativa scenarier. Syftet med dessa scenarier är att peka på de utmaningar den ekonomiska politiken står inför under olika förutsättningar.

#### *Basscenariot*

Basscenariot ska ge en bild av hur produktionen och den privata och offentliga konsumtionen kan komma att utvecklas i framtiden till följd av de utmaningar som väntar under förutsättning att inga avgörande förändringar genomförs i politiken. I detta scenario antas att produktiviteten i näringslivet utvecklas i ungefär samma takt som under de senaste decennierna (omkring 2,2 procent per år). Däremot antas sysselsättningen (totala antalet arbetade timmar), till följd av den ogynnsamma demografiska utvecklingen, vara oförändrad fram t.o.m. 2020. I basscenariot antas således att BNP-tillväxten helt bestäms av produktivitetstillväxten. I basscenariot antas vidare att skatteuttaget är oförändrat och att efterfrågan på offentlig service enbart växer i takt med den demografiska utvecklingen. Den offentliga konsumtionen mätt i termer av personaltäthet och övrig standard antas därmed vara konstant över tiden. Efterfrågan på offentlig konsumtion antas med andra ord inte öka i takt med de över tiden höjda reallönerna. I basscenariot antas BNP växa med 1,8 procent per år (att jämföra med 2 procent per år under perioden 1970-2002).

#### *Alternativscenario baserat på antagande om ökad sysselsättning*

I det första alternativscenario antas att en ökad sysselsättning bidrar till en högre BNP-tillväxt. Sysselsättningstillskottet antas komma från äldre och invandrare. BNP-tillväxten antas i detta alternativscenario bli 2,0 procent per år mellan 2002 och 2020.

#### *Alternativscenario baserat på antagande om ökad produktivitet*

I det andra alternativscenario antas BNP-tillväxten drivas av en högre produktivitetstillväxt än i basscenariot. Liksom i alternativscenario 1 antas BNP-tillväxten bli 2,0 procent per år. För att denna tillväxt ska uppnås måste produktiviteten i näringslivet öka med 2,5 procent per år (att jämföra med 2,2 procent i basscenariot).

Tabell 1.

Nyckeltal för de olika scenarierna, genomsnittlig årlig procentuell förändring

	Basscenario	Alternativscenario 1 ökad sysselsättning	Alternativscenario 2 ökad produktivitet
Arbetade timmar	0,0	0,2	0,0
Produktivitet i näringslivet	2,2	2,2	2,5
BNP	1,8	2,0	2,0
Offentlig konsumtion	0,5	0,8	0,6

Källa: Långtidsutredningen.

Av tabell 1 framgår att tillväxten i offentlig konsumtion kommer att ligga i spannet 0,5-0,8 procent per år, oavsett vilket scenario som analyseras. P.g.a. antagandet om ett oförändrat skatteuttag kommer den privata konsumtionen i alla tre scenarierna att öka betydligt snabbare jämfört med det historiska genomsnittet.

#### *Alternativa sätt att möta efterfrågan på offentlig konsumtion*

I långtidsutredningen diskuteras vilka möjligheter som finns att finansiera en ökad efterfrågan på offentlig konsumtion i framtiden under de tre olika scenarierna. Mot bakgrund av att större delen av de offentliga åtagandena idag skattefinansieras studeras först om ett ökat skatteuttag är rimligt. Därefter analyseras om en ökad tillväxt kan bidra positivt till finansieringen av den offentliga konsumtionen. Vidare undersöks möjligheterna att öka produktiviteten i den offentliga sektorn. Avslutningsvis diskuteras alternativa sätt att finansiera den offentliga konsumtionen.

### 3. RIKSBANKENS SYNPUNKTER

#### **Rimligheten i de olika scenarierna och huvudsakliga konsekvenser**

Oavsett scenario är den huvudsakliga slutsatsen att tillväxten i offentligt finansierad konsumtion, mätt i volymtermer, vid ett oförändrat skatteuttag, måste bli betydligt lägre än tillväxten i privat konsumtion. De högre skatteintäkterna kommer, vid ett givet skatteuttag, i huvudsak att räcka till att finansiera de höjda reallönerna i den offentliga sektorn (p.g.a. Baumols sjuka) och till de demografiskt betingade kostnadsökningarna.

I basscenariot antas efterfrågan på offentlig konsumtion fullt ut betingas av hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas. I de två alternativscenarierna med något högre BNP-tillväxt tillkommer också ett litet utrymme för en viss konsumtionsökning vid sidan av den ökningen den demografiska utvecklingen ger upphov till. Utredningen påpekar att det sannolikt inte är rimligt att anta att ökningen i de reala inkomsterna är förenlig med en så liten tillväxt i efterfrågan av offentligt konsumtion. Om den offentliga konsumtionsvolymen skulle hållas oförändrad relativt den privata konsumtionen skulle dock skattekvoten stiga dramatiskt till följd av Baumols sjuka. Med ett räkneexempel visar Kommunförbundet att om den kommunala konsumtionen kontinuerligt skulle

■ tillåtas växa i takt med BNP skulle, vid en fortsatt skattefinansiering, den genomsnittliga kommunala skattesatsen behöva uppgå till knappt 70 procent i slutet av detta sekel.<sup>5</sup> Det säger sig själv att ett sådant scenario är uteslutet.

Riksbanken menar att detta är en viktig insikt och att detta problem har fått mindre uppmärksamhet på senare tid än vad som är önskvärt. Möjligtvis hänger det ihop med att farhågorna under senare delen av 1980-talet, om betydande samhällsekonomiska påfrestningar av detta slag, inte besannats i någon större utsträckning. Till detta finns dock ett antal för denna tidsperiod specifika förklaringar. Exempelvis var den demografiska utvecklingen förhållandevis förmånlig. Den offentliga konsumtionen pressades också tillbaka som andel av BNP. Till detta kommer en relativt oförmånlig löneutveckling för offentligt anställda. Det är inte troligt att de problem utredningen pekar på kommer att kunna lösas upp på detta vis också i framtiden. Problemet med Baumols sjuka skall alltså inte underskattas. Det kan ge upphov till problem av samma storleksordning som den demografiska utvecklingen. Problemet riskerar att förstärkas i det fall det i framtiden blir svårt att rekrytera arbetskraft till den offentliga sektorn och om det i sin tur leder till ökade relativlöner för offentliganställda.

Det finns bara en slutsats att dra av detta menar Riksbanken. Antingen måste vi acceptera att det som idag betecknas som offentlig konsumtion i framtiden minskar relativt den privata konsumtionen, eller så måste den ökade efterfrågan på de tjänster den offentliga sektorn idag tillhandahåller helt eller delvis finansieras på annat sätt än via skatter, alternativt mötas med kompletterande privata lösningar. En höjning av det redan höga skatteuttaget, menar Riksbanken, kan få negativa effekter på såväl tillväxten som ekonomins funktionssätt. Riksbanken välkomnar därför långtidsutredningens analys när det gäller dessa frågor.

Trots att de tre scenarierna i långtidsutredningen tydligt beskriver de finansieringssvårigheter som väntar den offentliga sektorn vill Riksbanken poängtera, vilket också görs i betänkandet, att scenarierna i vissa avseenden bygger på relativt optimistiska antaganden om bl.a. sysselsättningsökning och möjligheten att rekrytera fler offentliganställda. Det går därmed inte att avfärda långtidsutredningens analyser som pessimistiska. Riksbanken menar tvärtom att de väl belyser de svårigheter som väntar när det gäller den framtida finansieringen av den offentliga konsumtionen. Problemen kan t.o.m. vara större än vad dessa scenarier visar.

Det kan dock finnas skäl att kommentera antagandena kring produktivetsökningen i näringslivet. Mätt med förädlingsvärdemetoden var produktivetsökningen i genomsnitt 2,4 procent per år under perioden 1980-2003, vilket är något högre än vad som antagits för basscenariot.<sup>6</sup> Exkluderas de senaste åren blir produktivetsökningen lägre medan den blir högre om även 1970-talet inkluderas. Det är givetvis svårt att bedöma den framtida produktivetsökningen. Blir den högre än vad som antagits i basscenariot bidrar det å ena sidan till ökade

---

<sup>5</sup> *Kommunala framtidsplaner – En långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*, Svenska Kommunförbundet, 2002.

<sup>6</sup> Mätt med näringslivets bidrag till BNP uppgick produktivetsökningen under samma period till 2,25 procent.

■ finansieringsproblem för skattefinansierad offentlig konsumtion p.g.a. den ökade relativkostnadsförskjutningen. En högre produktivitetstillväxt leder å andra sidan till ökade realinkomster vilket dels ökar välfärden, dels bör underlätta ett införande av alternativa finansieringsformer och privat produktion av vissa "välfärdstjänster".

### **Alternativa sätt att finansiera den offentliga sektorn framöver**

#### *Genom ett ökat skatteuttag*

Historiskt sett har, med undantag för 1990-talet, den ökade efterfrågan på offentlig service till större delen mötts genom ett kontinuerligt höjt skatteuttag och utredningen har därför analyserat möjligheterna att höja skatteuttaget ytterligare. Utredningen för, mot denna bakgrund, en relativt utförlig diskussion om skatters samhällsekonomiska effekter. Utredningen poängterar att skatter ger upphov till en samhällsekonomisk kostnad i form av s.k. skattekilor som kan påverka hushållens och företagens drivkrafter för olika ekonomiska aktiviteter. Skattekillen utgörs av skillnaden mellan den samhälls- och privatekonomiska avkastningen av olika ekonomiska aktiviteter, t.ex. av arbete. Utredningen påpekar vidare att så länge marginalnyttan av ett ökat skatteuttag är större än marginalkostnaden av den ökade skattekillen, är skattehöjningen samhällsekonomiskt effektiv. Det konstateras att ett samhällsekonomiskt effektivt skattesystem förutsätter att marginalkostnaden är densamma för alla skatter, med justering för en viss vald inkomstomfördelning. Det konstateras vidare att marginalkostnaderna förändras med tiden och att det därför finns behov av att anpassa skattesystemet till nya förutsättningar. Utredningen pekar exempelvis på att behovet av äldreomsorg kommer att öka framöver samtidigt som marginalkostnaden för vissa skatter kan komma att öka väsentligt till följd av internationaliseringsprocessen och ökad skattekonkurrens. Den huvudsakliga slutsatsen är dock att det är orimligt att bemöta den ökade efterfrågan på offentlig service med ett kontinuerligt höjt skatteuttag.

Riksbanken delar denna bedömning. Sverige har redan ett av världens högsta skattetryck och en höjning av det riskerar att försämra ekonomins funktionssätt. Detta är också en slutsats regeringen drog redan i samband med 1985 års Långtidsutredning när skattetrycket uppgick till c:a 50 procent av BNP. Sedan dess har skattetrycket stigit ytterligare samtidigt som internationaliseringen ökar de samhällsekonomiska kostnaderna som följer med höga skatter. Eftersom det sannolikt inte går att bredda skattebaserna i särskilt stor utsträckning skulle ett höjt skatteuttag leda till höjda marginaleffekter med bl.a. negativ påverkan på arbetsutbudet. Sett mot bakgrund av den demografiska utvecklingen finns det tvärtom starka argument som talar för att det är angeläget att förbättra drivkrafterna för arbetsutbudet.<sup>7</sup>

Riksbanken delar också utredningens bedömning att det är viktigt att anpassa skattesystemet till nya förutsättningar. Riksbanken vill lyfta fram, vilket görs relativt kortfattat i utredningen, att internationaliseringsprocessen och en ökad

---

<sup>7</sup> Se också Riksbankens yttrande till betänkandet "Våra skatter?", (SOU 2002:47), Dnr 2002-2037-DIR.

■ skattekonkurrens kan göra det kostsammare att behålla nuvarande skatteuttag.<sup>8</sup> Tecken finns redan idag på att företagen av skatteskäl förlägger huvudkontor och forskningsavdelningar till utlandet. Behovet av att kunna behålla specialkompetens och locka till sig utländsk expertis har redan föranlett speciella regler i skattesystemet.<sup>9</sup>

### *Genom ökad tillväxt*

Utredningens huvudsakliga slutsats är att ekonomisk tillväxt genom enbart en produktivitetöknings i näringslivet inte i någon större utsträckning kan bidra till att underlätta en skattefinansiering av de offentliga åtagandena i framtiden. Skälet är att den ökade produktiviteten i näringslivet skyndar på relativkostnadsförskjutningen mellan privat och offentlig konsumtion (se beskrivningen av Baumols sjuka ovan). Nettotillskottet från de ökade skatteintäkterna är litet, vilket begränsar utrymmet för att öka de offentliga åtagandena, t.ex. den offentliga konsumtionen. Om tillväxten istället drivs genom ökad sysselsättning blir nettotillskottet högre beroende på högre skatteintäkter och lägre kostnader för arbetslöshetsunderstöd och andra bidrag. Om hela det ökade resursutrymmet skulle tas i anspråk för offentlig konsumtion skulle enligt utredningens beräkningar den offentliga konsumtionen i det senare fallet kunna vara 5,7 procent över den nivå som gäller för basscenariot år 2020. Detta ska jämföras med 1,8 procent i det fall den ekonomiska tillväxten istället är ledd av en produktivitetöknings.

Riksbanken menar att utredningens simuleringar tydligt visar hur angeläget det är att den ekonomiska tillväxten går hand i hand med ökad sysselsättning. Det är viktigt att påpeka, vilket också görs i utredningen, att detta förutsätter markant ökad sysselsättning hos framförallt invandrare och äldre framöver. I basscenariot antas att antalet arbetade timmar för kvinnor och män i åldern 55-64 år ökar med 15 procent mellan 2002 och 2020 och att sysselsättningsgraden för utlandsfödda gradvis närmar sig de svenskföddas. Bedömningen i långtidsutredningen är dock att dessa antaganden bör betraktas som väl optimistiska, vilket Riksbanken instämmer i.

Riksbanken delar utredningens bedömning att det är angeläget att förbättra drivkrafterna för att öka arbetsutbudet och att detta i första hand bör göras genom generella åtgärder. Liksom utredningen menar Riksbanken att faktorer som skatte- och bidragssystemet utformning, efterlevnad och kontrollmöjligheter är viktiga faktorer att beakta vid en diskussion av hur drivkrafterna för arbete ska kunna stärkas. Det finns också, som utredningen påpekar, skäl att se över om det går att öka genomströmningshastigheten för utbildning. Riksbanken vill också lyfta fram att den i sitt yttrande till Skattebasutredningens betänkande påpekade att

---

<sup>8</sup> Det gäller i synnerhet om den likformighet skattesystemet fick i samband med 1990/1991 års skattereform ska upprätthållas. Se vidare Riksbankens yttrande till betänkandet "Våra skatter?", (SOU 2002:47), Dnr 2002-2037-DIR.

<sup>9</sup> Se också Riksbankens yttrande till betänkandet "Våra skatter?", (SOU 2002:47), Dnr 2002-2037-DIR.



■ utformningen av det skattesubventionerade privata pensionssparandet kan ha negativ effekt på arbetsutbudet hos män och kvinnor i åldern 55-65 år.<sup>10</sup>

Samtidigt som Riksbanken vill lyfta fram betydelsen av ett ökat arbetsutbud delar Riksbanken utredningens bedömning att det inte är troligt att arbetsutbudet kan öka i en sådan utsträckning att det kan finansiera den ökade efterfrågan på offentliga tjänster i samma takt som reallönerna ökar. Även i frånvaro av den negativa demografiska utvecklingen kommer relativkostnadsförskjutningen mellan offentligt och privat producerade varor och tjänster att skapa ett finansieringsproblem i det fall den offentliga konsumtionen även fortsättningsvis ska finansieras till större delen med skatter. Lösningen på det senare problemet kräver således andra åtgärder vid sidan av sådana som stimulerar arbetsutbudet. Som också konstaterades inledningsvis är en högre tillväxt av central betydelse för den allmänna välfärden oavsett vilken betydelse den har för möjligheterna att finansiera de offentliga åtagandena.

#### *Genom ökad produktivitet i offentlig sektor*

Långtidsutredningens huvudtema är hur de "välfärdstjänster" som kan förväntas vara efterfrågade i framtiden (de tjänster som idag tillhandahålls genom offentlig finansiering) ska kunna finansieras i takt med en ökad efterfrågan. Ett sätt att minska finansieringsbehovet är att öka produktiviteten i den offentliga sektorn. Utredningens huvudsakliga slutsats är att det finns vissa möjligheter att öka produktiviteten, även om de bedöms vara begränsade. Skälet till det senare är att de flesta tjänster är arbetskraftsintensiva. Utredningen menar dock att de kostnadsskillnader som finns mellan kommunerna, även vid beaktande av strukturella skillnader och skillnader i kvalitet, visar att det finns en viss potential för ökad produktivitet. Utredningen konstaterar vidare att det löpande finns skäl att se över ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting och förbättra styrsystemen. Utredningen hänvisar bl.a. till att de nya reglerna för budgetprocessen och kravet på balans i kommunernas finanser väsentligt har förbättrat möjligheterna att kontrollera kostnadsutvecklingen. Utredningen hänvisar även till att det finns belägg för att styrsystem med interna marknader med uppdelning mellan beställare och utförare, kan bidra till ökad effektivitet och produktivitet. Utredningen menar även att det kan finnas en viss potential i ökad konkurrensutsättning, genom privat produktion, konkurrensutsättning inom offentlig sektor eller genom ökat utrymme för kundval.

Riksbanken delar utredningens bedömningar att det bör finnas en potential att öka produktiviteten och effektiviteten i den offentliga sektorn. Inom viktiga delar av den offentliga verksamheten har det också skett väsentliga produktivitetsförbättringar, bl.a. sedan alternativa producenter accepterats.

#### *Genom alternativ finansiering och hårdare prioritering*

Ett av utredningens huvudbudskap är att efterfrågan på de tjänster som idag finansieras av den offentliga sektorn kommer att öka och att det blir svårt att finansiera detta med högre skatter. Ökad tillväxt, även om den går hand i hand

---

<sup>10</sup> Se Riksbankens yttrande till betänkandet "Våra skatter?", (SOU 2002:47), Dnr 2002-2037-DIR.

med en ökad sysselsättning och ökad produktivitet i offentlig sektor kan inte fullt ut bidra till att möta de resursanspråk den förväntade ökade efterfrågan på dessa tjänster ger upphov till. Mot denna bakgrund landar utredningen i slutsatsen att en eller flera av följande åtgärder kommer att bli nödvändiga framöver oavsett om man vill det eller inte: (i) ökade avgifter, (ii) ökat inslag av privata lösningar inom socialförsäkringssystemen, (iii) bortprioritering av vissa verksamheter och avgränsning av skattefinansierad service till ett basutbud med möjlighet att komplettera med egenfinansiering.

När det gäller ökad avgiftsfinansiering landar utredningen i bedömningen att en sådan bara har en begränsad potential och att den kan leda till minskad efterfrågan (vilket kan vara bra i vissa avseenden) och oönskade fördelningseffekter. Exempelvis skulle en fördubbling av avgifterna inom barn- och äldreomsorgen bara ge utrymme för någon procentenhets ytterligare konsumtionsökning. En ökad privat finansiering av socialförsäkringar kan ge en positiv engångsvinst men det ger inte utrymme för stadigt växande resurser till att finansiera offentlig konsumtion menar utredningen. Det som däremot enligt utredningen kan skapa en ventil för en kontinuerligt växande efterfrågan på offentlig konsumtion, vid ett oförändrat skatteuttag, är att begränsa den offentliga sektorns åtaganden och tillåta privat finansiering utöver detta skattefinansierade basutbud. En sådan modell behöver inte stå i strid mot principerna för en generell välfärdspolitik. Utredningen hänvisar till att det redan idag finns betydande inslag av den senare modellen, tex. genom pensionssystemets utformning, kompletterande arbetslöshets- och sjukförsäkringar och egenfinansierad tandvård. Utredningen hänvisar också till studier som visar att den offentliga konsumtionen bidrar relativt lite till omfördelningen till skillnad från skatte- och bidragssystemet.

Riksbanken delar i stort sett dessa bedömningar. För att åstadkomma reformer i denna riktning kommer ett antal svåra beslut att behöva tas vilka kan få betydelse för fördelningsspolitiken. Även om ett ökat inslag av egenfinansiering i form av exempelvis högre avgifter inte ger något kontinuerligt växande resurstillskott, menar Riksbanken att det kan bidra till att ge medborgarna möjlighet till att själva göra en värdering av nyttan av tilläggstjänster relativt kostnaden, vilket kan bidra till samhällsekonomisk effektivitet. Riksbanken menar vidare att i takt med att realinkomsterna ökar och Sverige blir rikare borde acceptansen för privata lösningar och alternativa finansieringsformer öka. Det ökade utrymme som vid ett oförändrat skatteuttag uppstår för privat konsumtion för alla inkomstkategorier bör till viss del kunna användas för privat finansiering av tilläggstjänster, inkomstförsäkringar och till ökade egenavgifter.

### **Ansvarsfördelning och behov av institutionella förändringar**

Vid en diskussion om hur den offentliga sektorn ska reformeras menar Riksbanken att betydelsen av institutionella förändringar inte ska underskattas. Sådana kan bidra till att öka såväl effektiviteten som produktiviteten i den offentliga sektorn och minska risken för ett kontinuerligt höjt skatteuttag.

När det gäller risken för kommunala skattehöjningar framöver har utredningen lyft fram institutionella faktorer betydelse för drivkrafterna bakom dessa. Utredningen

■ pekar bland annat på att utformningen av skattesystemet och det kommunala utjämningsystemet innebär att de fulla samhällsekonomiska kostnaderna av höjda kommunala skattesatser inte bärs av en enskild kommun. Kommunen får själv den ökade skatteintäkten som uppstår på kort sikt, men genom utjämningsystemet kommer kostnaden i form av lägre arbetsutbud och därigenom en mindre skattebas att fördelas på alla kommuner. Det lägre arbetsutbudet till följd av skattehöjningen minskar också skattebasen för staten samtidigt som kostnaderna för socialförsäkringarna kan öka. Utredningen menar att detta sammantaget kan innebära att de kommunala skattesatserna på sikt blir högre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat.<sup>11</sup>

Riksbanken delar dessa bedömningar. Vid en diskussion om hur de tjänster som den offentliga sektorn idag tillhandahåller ska finansieras i framtiden, är valet av finansieringsform bl.a. beroende av den institutionella utformningen. Den demografiska utvecklingen kan göra det svårt att finansiera exempelvis äldreomsorg i vissa glesbygdskommuner och den kommer också att utsätta det kommunala utjämningsystemet för mycket stora påfrestningar framöver. Detta väcker en rad frågor: Bör vård, skola och omsorg till största delen även fortsättningsvis tillhandahållas av kommunerna eller bör delar av detta ansvar läggas över i socialförsäkringssystemet eller bör staten ta över det ansvaret? När det gäller det senare frågan nöjer sig utredningen i stort sett med att kort referera till den s.k. SACO-modellen i vilken föreslås att staten tar över finansieringsansvaret för vissa kommunala tjänster. Det finns också skäl att pröva de institutionella arrangemang som gäller för t.ex. sjukförsäkringen och sjukvården.

Förutom att den institutionella utformningen har betydelse för finansieringen kan den också, menar Riksbanken, ha stor betydelse för hur utgifterna utvecklas. Riksbanken menar att det i detta avseende kan ligga ett värde i att tydligare separera olika delar av den offentliga sektorn från varandra. Införandet av det nya pensionssystemet är ett exempel. Med en sådan uppdelning kan de offentliga åtagandena tydligare preciseras inom respektive område. Det är också möjligt att institutionella förändringar på utbudssidan, t.ex. mer privat produktion och en ökad konkurrens mellan olika producenter, kan öka produktiviteten oavsett val av finansiering.

Det finns också, menar Riksbanken, tecken som tyder på att det finns ett otydligt ansvarsförhållande mellan stat och kommun, vilket dels kan göra det svårt att utkräva ansvar, dels riskerar att urholka det kommunala självstyret.<sup>12</sup> Ett skäl till detta är att staten, trots det kommunala självstyret, ålägger kommunerna uppgifter samtidigt som kommunerna helt eller delvis få stå för finansieringen. Riksbanken menar att beslut och finansieringsansvar bör sammankopplas tydligare. Det är rimligt att staten tar över ansvaret för verksamheter där nationella mål är viktiga, där det finns externa effekter (t.ex. av utbildning) eller där fördelningspolitik är ett centralt inslag. Det kan också, menar Riksbanken, finnas ett värde i att verksamheter som utsätts för ett hårt efterfrågetryck och där det idag finns små incitament att avstå från skattehöjningar överförs till staten. Till skillnad från

<sup>11</sup> Detta är ett stort problem om flertalet kommuner agerar på detta sätt.

<sup>12</sup> Se också Lindbeck, A., m.fl., (2000), "Politisk makt med oklart ansvar", Ekonomirådets rapport, 2000, SNS.

- kommuner och landsting kan staten samtidigt väga in de samlade samhällsekonomiska konsekvenserna av ett höjt skatteuttag.

Det finns skäl att hänvisa till de institutionella förändringar i denna riktning som genomförts eller diskuteras i Norge och Danmark. I Norge har flera av de stora sjukhusen överförts i statlig regi. Med hänvisning till bland annat den ogynnsamma demografiska utvecklingen och behov av att öka produktiviteten och effektiviteten i offentlig sektor har Danmarks regering lagt fram ett reformförslag som bl.a. syftar till att minska antalet nivåer i den offentliga sektorn.<sup>13</sup>

Riksbanken vill avslutningsvis väcka en fråga av betydelse för formerna kring hur ekonomisk-politiska frågor av mer långsiktig karaktär bör analyseras inom ramen för regeringens och riksdagens arbete. Sådana frågor har av tradition sedan 1948 med några års mellanrum analyserats inom ramen för just långtidsutredningen.

Riksbanken anser att det är värdefullt att det även fortsättningsvis finns en väl utbyggd analyskapacitet inom regeringskansliet när det gäller de långsiktiga ekonomisk-politiska förutsättningarna, inte minst efter att ESO har lagts ner. Det är angeläget att fördjupa analysen och öka förståelsen av frågor av långsiktig betydelse för den ekonomiska politiken på en mer kontinuerlig basis. En kontinuerlig analys av den ekonomiska politikens långsiktiga förutsättningar kan också bidra till att flytta fokus från kort- till mer långsiktiga överväganden. Det är vidare viktigt att bättre än i dag kunna koppla de mer långsiktiga förutsättningarna på ett tydligt sätt till dagens och de närmaste årens budgetproblem. Ett alternativ som skulle kunna prövas är att under riksdagen införa en ny institution som har till huvuduppgift att löpande följa upp frågor av mer långsiktig betydelse för den ekonomiska politiken och utvärdera om den förda aktuella politiken är förenlig med de långsiktiga ekonomiska restriktionerna och förutsättningarna.<sup>15</sup> En sådan institution skulle exempelvis kunna utformas på ett liknande sätt som Congressional Budget Office (CBO) i USA. Ett annat alternativ skulle vara att ge ett förstärkt Konjunkturinstitut motsvarande uppgifter.

På direktionens vägnar:

Lars Heikensten

Åsa Sydén

I beslutet har deltagit: Lars Heikensten (ordförande), Eva Srejber (förste vice ordförande), Villy Bergström, Lars Nyberg, Kristina Persson och Irma Rosenberg.

Föredragande har varit Robert Boije.

<sup>13</sup> Se Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren, Danmarks regering, april 2004.

<sup>15</sup> Se också Lindbeck, A., m.fl., (2000), "Politisk makt med oklart ansvar", Ekonomirådet rapport, 2000, SNS.