

*Roger Bjørnstad, Marit L. Gjelsvik, Inger Holm,
Erling Holmøy, Vibeke Oestreich Nielsen og Nils
Martin Stølen*

Behov for helsepersonell

Demografiske og økonomiske rammebetingelser

Rapporter I denne serien publiseres statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

© Statistisk sentralbyrå, oktober 2009	Standardtegn i tabeller	Symbol
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Tall kan ikke forekomme	.
	Oppgave mangler	..
	Oppgave mangler foreløpig	...
	Tall kan ikke offentliggjøres	:
	Null	-
ISBN 978-82-537-7665-1 Trykt versjon	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
ISBN 978-82-537-7666-8 Elektronisk versjon	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
ISSN 0806-2056	Foreløpig tall	*
Emne: 12.01	Brudd i den loddrette serien	—
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Brudd i den vannrette serien	
	Desimaltegn	,

Sammendrag

Den sterke økningen i antall eldre de nærmeste tiårene innebærer en betydelig økning i behovene for helse- og omsorgstjenester, selv om mulige forbedringer i helsetilstanden på hvert alderstrinn drar i motsatt retning. Spesielt etter 2020 vil det bli en klar økning i tallet på personer over 80 år. Dessuten vil vedvarende vekst i husholdningenes disponible realinntekter lede til ønsker om standardforbedringer som drar behovene ytterligere oppover.

I denne rapporten blir behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren vurdert i sammenheng med sysselsettingsbehov i andre offentlige sektorer, veksten i arbeidsstyrken, handlingsrommet i finanspolitikken og implikasjoner for privat sektor av økt offentlig ressursbruk. I tillegg til å analysere konsekvensene av den demografiske utviklingen, har vi ved hjelp av empiriske modeller også sett på de realøkonomiske og de statsfinansielle virkningene av å øke standarden på de skattefinansierte helse- og omsorgstjenestene. Med økt standard forstår vi i denne sammenheng økt bruk av personell per klient. Muligheter for standardforbedringer som følge av nye og bedre hjelpemidler, nye måter å organisere virksomheten på eller nye behandlingsformer, er ikke drøftet i denne rapporten.

Analysene er gjennomført ved å vurdere ulike forutsetninger om behov for arbeidskraft i helse- og sosialsektoren innenfor to makroøkonomiske modellopplegg utviklet av Statistisk sentralbyrå. For det første er behovene sammenholdt med forutsetningene i en makroøkonomisk framskrivning til 2025 ved hjelp av modellen MODAG. Deretter er behovene sammenholdt med langsiktige framskrivinger for norsk økonomi og analyser av velferdsstatens langsiktige finansieringsbehov fram mot 2050 ved hjelp av modellen MSG. Betydningen av sentrale økonomiske forutsetninger, herunder avvik fra forutsetningene i Regjeringens Perspektivmelding fra tidligere i år, er analysert ved hjelp av skiftberegninger. Blant annet har vi belyst muligheten for ulike politiske avveininger i framtiden når det gjelder standardforbedringer i offentlig tjenesteproduksjon motsvart av endringer i skattenivået.

Vurdert i forhold til tilgangen på helse- og sosialpersonell viser analysene at en uendret utdanningskapasitet for gruppen samlet er tilstrekkelig til å møte de økte behovene fram mot 2030 som utelukkende skyldes aldringen av befolkningen, dvs. uten standardøkning. Dagens utdanningskapasitet tilsvarer at rundt 16 500 av et ungdomskull på om lag 60 000 personer tar fatt på en helse- eller sosialfaglig utdanning. For å oppnå økte standarder, må andelen av kullene som tar disse utdanningene etter hvert øke med mindre det skulle være rom for arbeidsbesparende endringer i produksjonen.

Makroøkonomiske framskrivinger gjennomført før tiltakene mot finanskrisen indikerer at handlingsrommet, bestemt av den finanspolitiske handlingsregelen og dagens skattesatser, kunne tillate rundt 2 prosents standardvekst i den offentlige helse- og omsorgssektoren fram til om lag 2017, dersom man ikke hevet standarden på andre offentlige tjenester. Den sterke økningen i offentlige utgifter i 2008 og 2009 som følge av tiltakspakkene har imidlertid i stor grad gått til andre formål. Med mindre tiltakene reverseres, har handlingsrommet for standardvekst i helse- og omsorgssektoren dermed blitt redusert.

Etter 2020 fører tiltakende aldring og svakere vekst i Statens pensjonsfond til at offentlige utgifter vokser raskere enn det offentliges inntektskilder. En slik utvikling vil hvert år kreve høyere skattesatser eller redusert standard dersom handlingsregelen skal følges. Ved å holde igjen på bruken av petroleumsinntekter de nærmeste årene, kan det likevel være rom for en gjennomsnittlig standardvekst på rundt 0,5 prosent i året fram mot 2025-2030 uten høyere skattenivå enn det man har i dag. En økning i skattenivået benyttet til økt offentlig sysselsetting forlange produksjon og sysselsetting i privat næringsliv. Aldringen av befolkningen er imidlertid et realøkonomisk fenomen, og i forhold til den store omstillingen i retning økt produksjon av helse- og omsorgstjenester norsk økonomi står foran, betyr det antakelig lite om disse tjenestene er privat eller offentlig organisert.

Prosjektstøtte: Helse- og omsorgsdepartementet

Innhold

Sammendrag	3
1. Prosjektets formål	5
2. Bakgrunn	6
3. Kort oversikt over aktuelle beregningsmodeller	8
4. Utvikling i demografi og arbeidsstyrke	10
5. Utviklingen i offentlig tjenesteproduksjon	13
5.1. Historisk utvikling i standard og dekningsgrad.....	13
5.2. Helse og omsorgssektoren, hva er med i våre framskrivinger?	13
5.3. Anslått fremtidig utvikling i behov for offentlig sysselsetting	15
5.4. Utdannet helse- og sosialpersonell.....	17
6. Sammenheng med mellomlangsigte makroøkonomiske framskrivinger til 2025	20
6.1. Offentlig timeverksbruk og standardheving innen offentlig tjenesteproduksjon	21
6.2. Betydningen av høyere oljepris	25
6.3. Betydningen av økt arbeidstilbud	27
6.4. Betydningen av skatte- og avgiftsøkninger.....	30
7. Sammenheng med langsiktige makroøkonomiske framskrivinger til 2050	36
7.1. Sentrale forutsetninger	36
7.2. Referansebanen: Dagens HO-standard og løpende tilpasning av skattebyrde	38
7.3. Betydningen av alternative forutsetninger for vekst i offentlig tjenesteproduksjon.....	41
7.4. Prioritering av offentlig velferd versus skattelette/privat forbruk	42
8. Oppsummering og vurderinger	46
Referanser	48
Figur- og tabellregister	49

1. Prosjektets formål

Denne rapporten analyserer behovet for arbeidskraft i helse- og sosialsektoren i sammenheng med behovet innen andre offentlige sektorer, handlingsrommet i finanspolitikken og hvilke implikasjoner økt offentlig sysselsetting har for privat sektor under bestemte forutsetninger om veksten i arbeidsstyrken. I den grad hovedtyngden av veksten i helse- og sosialtjenestene skal finne sted i offentlig sektor, har det også vært ønskelig å kartlegge mulighetene for dette under gitte forutsetninger om skattenivået.

Spesielt ønsker vi å utnytte empiriske modeller til å lage tallanslag på de real-økonomiske og de statsfinansielle virkningene av å øke standarden på de skattefinansierte helse- og omsorgstjenestene. Med økt standard forstår vi i denne sammenheng økt bruk av personell per klient. Muligheter for standardforbedringer som følge av nye og bedre hjelpemidler, nye måter å organisere virksomheten på eller nye behandlingsformer, er ikke drøftet i denne rapporten. I våre betraktninger om framtidig utvikling i personellbruken per klient har det spesielt vært et viktig poeng å vise kvantitativt at de langsiktige effektene er langt sterkere enn de tilsvarende kortsiktige effektene. Dette skyldes at tallet på brukere av de oppgraderte og dyrere tjenestene vil øke kraftig fremover, spesielt etter 2020.

Vurderingene er gjennomført ved å sammenholde forutsetningene om vekst i helse- og sosialsektoren innenfor to makroøkonomiske modellopplegg utviklet av Statistisk sentralbyrå. For det første er forutsetningene lagt til grunn i analysene til Texmon og Stølen (2009) sammenholdt med forutsetningene i en makroøkonomisk framskrivning til 2025 ved hjelp av modellen MODAG. Disse framskrivningene er dokumentert i Bjørnstad med flere (2008). For det andre er forutsetningene sammenholdt med langsiktige framskrivinger for norsk økonomi og analyser av velferdsstatens langsiktige finansieringsbehov fram mot 2050 ved hjelp av modellen MSG, dokumentert av Holmøy og Nielsen (2008) og Holmøy med flere (2009). Veksten i offentlig tjenesteproduksjon er i begge disse oppleggene fremskrevet ved hjelp av modellen MAKKO, beskrevet nærmere i Nielsen (2008).

Begge prosjektene som det her refereres til, er gjennomført med SSBs egne forutsetninger som på noen punkter avviker fra forutsetningene i Regjeringens Perspektivmelding fra tidligere i år (St.meld. nr. 9 2008-2009). Betydningen av de viktigste avvikene er belyst gjennom stiliserte skiftberegninger der forutsetninger lagt til grunn for SSBs opprinnelige beregninger er endret. I tillegg har vi benyttet skiftberegninger for å analysere følsomheten for andre sentrale økonomiske forutsetninger. Herunder har vi analysert muligheten for ulike politiske avveininger i framtiden når det gjelder standardforbedringer i offentlig tjenesteproduksjon kontra endringer i skattenivået. Muligheten til å gjennomføre alternative beregninger har imidlertid vært klart begrenset av den knappe tidsfristen for å ferdigstille analysen.

2. Bakgrunn

Som en konsekvens av de store fødselskullene etter krigen og en vedvarende økning i levealderen, vil det finne sted en betydelig aldring av den norske befolkningen i de nærmeste tiårene. Spesielt etter 2020 vil det bli en klar økning i tallet på personer over 80 år. Selv om det er grunn til å regne med at det vil finne sted forbedringer i helsetilstanden på hvert alderstrinn, vil økningen i tallet på eldre i seg selv innebære en betydelig økning i behovene for helse- og omsorgstjenester. I tillegg er det grunn til å regne med at behovene øker ytterligere som følge av ønsker om standardforbedringer etter hvert som det finner sted en vedvarende vekst i husholdningenes disponible realinntekter.

Framskrivninger av behovene for ulike typer helse- og sosialpersonell er dokumentert i Texmon og Stølen (2009), og en mer aggregert framskrivning er også gjennomført av Bjørnstad m.fl. (2008). Styrken med den sistnevnte framskrivningen er at behovene er analysert innenfor en makroøkonomisk modell. Dermed blir framskrivningene konsistente med makroøkonomien og statsfinansene for øvrig. Framskrivningene utført av Texmon og Stølen (2009) går mer detaljert til verks når det gjelder antall utdanningsgrupper. Behovene blir også analysert etter en mer detaljert inndeling av helse- og sosialsektoren og med ulike forutsetninger for standardvekst.

Begge oppleggene framskriver de samlede behovene for ulike typer helsepersonell og tar også hensyn til at en del personer med helse- og sosialfaglig utdanning arbeider i privat sektor. I dag er hovedtyngden av helse- og sosialtjenestene offentlig finansiert i Norge. Etter 2020 kan det imidlertid, som tidligere påvist av Holmøy og Nielsen (2008), bli vanskelig å opprettholde en vesentlig vekst i standardene i offentlig tjenesteyting med et uendret skattenivå. Holmøy, Kravik, Nielsen og Strøm (2009) beregner hvordan effektene på offentlige utgifter av en standardheving i helsesektoren og eldreomsorgen i de nærmeste årene vil bli dramatisk forsterket etter hvert som økningen i tallet på tunge brukere av disse tjenestene øker etter 2020. Disse beregningene tar også hensyn til at aldringen av befolkningen medfører en betydelig økning av pensjonsutgiftene. I tillegg er det grunn til å regne med at den årlige bruken av petroleumsformuen, dvs. i gjennomsnitt 4 prosent av Statens pensjonsfond – Utland, etter 2020 vil avta målt som andel av offentlige utgifter.

Samtidig som veksten i behovene for arbeidskraft i helse- og sosialsektoren tiltar, er det grunn til å regne med en forholdsvis begrenset vekst i arbeidsstyrken. Dette har sammenheng med at de kullene som i de nærmeste årene går av med pensjon, er av samme størrelse som ungdomskullene som kommer ut i arbeidsmarkedet. Potensialet for ytterlig vekst i kvinners arbeidstilbud er trolig i ferd med å bli uttømt. Erfaringene fra konjunkturoppgangen 2004-2007 indikerer imidlertid at arbeidsinnvandring kan dekke en del av behovet for arbeidskraft. Men det er betydelig usikkerhet forbundet med hvor stor arbeidsinnvandringen blir i de nærmeste årene, i hvilken grad arbeidsinnvandrerne vender tilbake til opprinnelseslandet, og hvor lenge de ønsker å arbeide i Norge.

For et gitt skattenivå vil det derfor være grenser for hvor stor del av arbeidskraften som kan sysselsettes i offentlig sektor, og behovene i helse- og omsorgssektoren må vurderes mot bruk av arbeidskraft innen annen offentlig tjenesteyting. Texmon og Stølen (2009) sammenholder framskrivninger av etterspørselen etter ulike typer helse- og sosialpersonell med tilsvarende plausible framskrivninger av tilbudet. Med utgangspunkt i observasjoner fra de siste årene til og med 2007 legges det til grunn at rundt 16 500 (eller 27,5 prosent) av hvert ungdomskull på rundt 60 000 tar fatt på en helse- eller sosialfaglig utdanning på videregående eller høyere nivå¹.

¹ En økning i utdanningskapasiteten for noen grupper helsepersonell vedtatt våren 2009, er derfor ikke innarbeidet.

Ettersom det har funnet sted en betydelig økning i utdanningskapasiteten siden begynnelsen av 1990-tallet, innebærer en videreføring av dagens nivå at tilgangen på helse- og sosialpersonell øker med knapt 100 000 årsverk fra 2007 til 2030. Fram til 2030 er dette tilstrekkelig til å møte de økte behovene som følger direkte av aldringen av befolkningen. Eventuelle standardforbedringer eller svekket helse vil dermed kreve at enda mer enn 27,5 prosent av ungdomskullene tar helse- og sosialfaglig utdanning.

3. Kort oversikt over aktuelle beregningsmodeller

Befolkningsutviklingen, framskrevet med Statistisk sentralbyrås modell *BEFREG* ligger til grunn for alle framskrivinger med SSBs demografiske og økonomiske modeller. Dette sikrer at den demografiske utviklingen blir håndtert på en konsistent måte i alle beregningsoppleggene.

Modellen *MAKKO* benyttes til å knytte forbindelsen mellom den demografiske utviklingen og langsiktig behov for arbeidskraft for å dekke etterspørselen etter 12 ulike individrettede tjenester i hovedsak produsert i offentlig sektor (se Nielsen, 2008). Foruten den demografiske utviklingen for de aktuelle brukergruppene, tas det hensyn til at behovene for arbeidskraft kan bli påvirket av ønske om standardforbedringer, dekningsgrader og produktivitetsvekst. Fordeling av produksjons- og finansieringsansvaret på offentlig og privat sektor for de ulike tjenestene er også inkludert. For helsetjenester og eldreomsorg vil det være nær sammenheng mellom dekningsgrader og den aktuelle helsetilstanden på hvert alderstrinn. Standard måles ved gjennomsnittlig timeverksbruk per bruker. Modellen inneholder ingen inndeling av arbeidskraften etter utdanning.

HELSEMOD er en modell som benyttes til framskrivinger av arbeidsmarkedet for 20 ulike grupper av helse- og sosialpersonell fordelt etter utdanning (se Texmon og Stølen 2009). Modellen inneholder både en tilbudsside og en etterspørselsside. Framskrivingene av tilbud og etterspørsel skjer imidlertid uavhengig av hverandre under bestemte forutsetninger. Modellen benyttes spesielt til å vurdere om det med de forutsetninger som legges til grunn for utdanningskapasitet og utdanningstilbøyeligheter, vil oppstå framtidige ubalanser. Etterspørselssiden bygger på de samme prinsippene som i *MAKKO*. Brukertilbøyeligheter etter kjønn og alder i 12 aktivitetsområder knyttes opp mot den demografiske utviklingen. I tillegg tas det hensyn til at en del med helse- og sosialfaglig utdanning arbeider utenom sektoren. Endringer i standard og dekningsgrad blir ivaretatt ved en økonomisk komponent som kommer i tillegg til den demografiske. Det blir lagt vekt på å gjøre dette på en slik måte at det er noenlunde samsvar med spesifikke alternativer i *MAKKO*. Videre åpner modellen for å legge inn forutsetninger om substitusjon mellom ulike typer arbeidskraft.

MODAG er en makroøkonomisk modell for norsk økonomi som benyttes til konsistente framskrivinger av en lang rekke sentrale størrelser i økonomien og til politikkanalyser (se Boug og Dyvi, 2008). Den brukes av både Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå. Modellen skiller mellom 45 produkter og 21 næringer og baserer seg på nasjonalregnskapets begrepsapparat og definisjons-sammenhenger. Spesielt benytter modellen kryssløpssammenhenger for å knytte forbindelsen mellom ulike næringer når det gjelder leveranser av varer og tjenester. I *MODAG* er atferdsresponsen hos bedriftene og husholdninger tallfestet med økonometriske metoder.

Forenklet kan hovedstrukturen i modellen sies å bestå i at priser - sammen med renter, valutakurser og lønninger - bestemmer etterspørselen fra privat konsum, investeringer og utlandet. Offentlig ressursbruk fastlegges av modellbrukeren, og ved bruk i mellomlangsigte framskrivinger, støtter man seg normalt til *MAKKO*-baserte framskrivinger. Modellen beregner deretter produksjon og sysselsetting i de ulike næringene. Arbeidstilbudet er i første rekke bestemt av demografiske variable (kjønn og alder), men også av reallønn og hvor lett det er å få jobb. Modellen åpner for arbeidsledighet.

I foreliggende versjon av modellen er foreløpig arbeidskraften ikke delt inn etter utdanning. Resultatene fra *MODAG* benyttes imidlertid i en etterrutine dokumentert av Bjørnstad med flere (2008) til å beregne tilbud og etterspørsel for ulike typer arbeidskraft. På etterspørselssiden blir sysselsettingen i de ulike næringene spredd ut på utdanningskategorier basert på videreføring av observerte

trender for sammensetningen av arbeidskraft etter utdanning i hver næring. Det samlede arbeidstilbudet i MODAG fordeles på ulike utdanningskategorier på grunnlag av demografiske forutsetninger og framskrivinger av arbeidsstyrken etter utdanning ved hjelp av modellen MOSART (se Fredriken, 1998). MOSART-fremskrivningene forutsetter konstante utdanningstilbøyeligheter. Med unntak av at totaltallene for tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft avstemmes gjennom lønnsdannelsen i MODAG, innebærer etterrutinen som fordeler sysselsettingen på utdanningskategorier, at tilbud og etterspørsel framskrives uavhengig av hverandre.

MSG6 er som MODAG en makroøkonomisk modell med en relativt detaljert beskrivelse av næringer og produkter. Spesielt deles offentlig tjenesteyting inn i *Utdanning, Helse og omsorg, Forsvar og Administrasjon og annet*. I forhold til MODAG legger *MSG6* mer vekt på å fange opp det som er viktigst for langsiktige fremskrivninger. For de langsiktige trendene blir arbeidsledighet og andre ubalanser i faktor- og produktmarkedene mindre viktige. Tilbudssiden av økonomien, herunder arbeidstilbud og kapitalakkumulasjon, blir derimot svært viktig. Modellen beskriver og forklarer adferden på disse og andre områder ved hjelp av tradisjonell økonomisk teori som bl.a. forutsetter rasjonell adferd hos produsenter og konsumenter. Fremskrivningene forutsetter at konsumet ikke overstiger verdiskapingen på lang sikt ved å pålegge et krav om langsiktig balanse i utenriksøkonomien, definert som likhet mellom nåverdien av fremtidige importoverskudd og initial utenlandsformue.

Det viktige poenget med å bruke *MSG6* i dette prosjektet er at modellen gir en helhetlig og konsistent fremskrivning av offentlige utgifter og inntekter. Det skjer ved at man mater modellen med de fremskrivningene av befolkning, pensjonister, pensjonsytelser og offentlig arbeidskraftsbehov som er basert på spesialmodeller, hvorav noen er omtalt foran. Hovedjobben for *MSG6* blir å beregne veksten i skattegrunnlagene, lønnsveksten og prisene på andre produkter som stat og kommuner kjøper. Lønnsveksten er viktig for både skattegrunnlagene, overføringene via lønnsindeksering, samt offentlige lønnskostnader. Veksten i verdensmarkedspriser og produktivitet er avgjørende for lønnsveksten i *MSG6*, da modellen langt på vei bestemmer lønnsveksten i samsvar med hovedkursmodellen for en liten åpen økonomi.

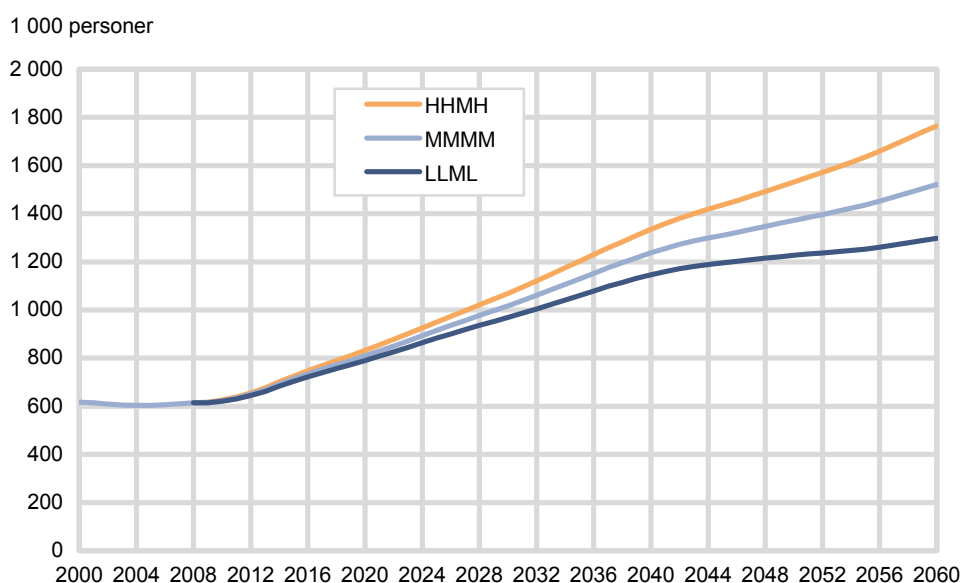
Et viktig modellelement i dette prosjektet er den offentlige budsjettbalansen. I lys av at modellen fremskriver gjennomsnittsutviklingen, forutsetter man normalt at handlingsregelen for budsjettpolitikken overholdes i streng forstand. Det betyr at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres direkte til Statens pensjonsfond – Utland (SPU), og at det oljekorrigerede (strukturelle) budsjettunderskuddet tilsvarer 4 prosent av kapitalen i SPU i alle år. Men det er opp til modellbrukeren å bestemme hvordan denne budsjettbalanseutviklingen skal oppfylles, dvs. i hvilken grad man tilpasser skattesatser/brukerbetaling, og/eller offentlige utgifter.

4. Utvikling i demografi og arbeidsstyrke

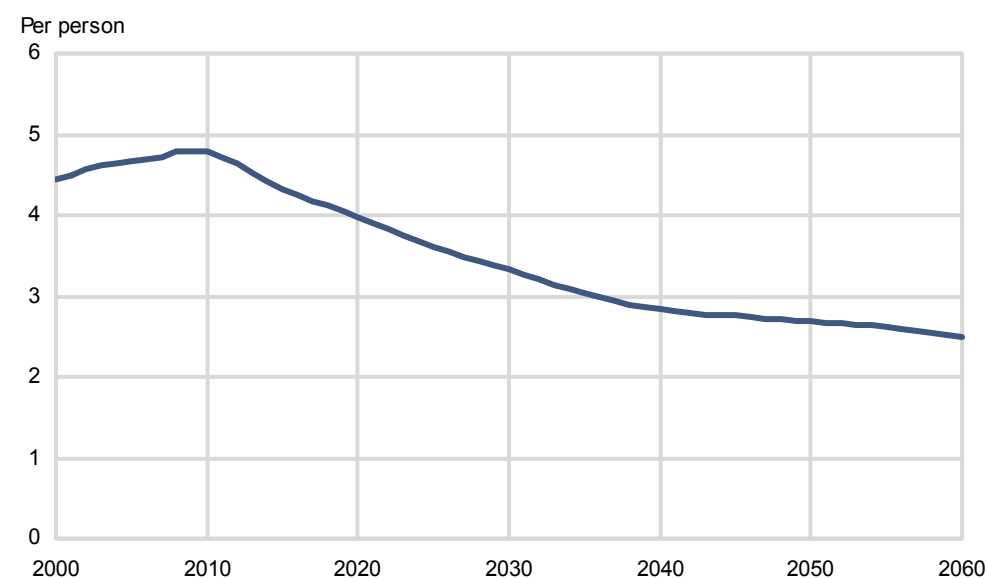
I likhet med St. meld. nr. 9 (2008-2009) er den demografiske utviklingen lagt til grunn for analysene i denne rapporten i hovedsak basert på mellomalternativet i befolkningsframskrivingene fra mai 2008 (Statistisk sentralbyrå, 2008). De viktigste forutsetningene er som følger:

- Hver kvinne føder i gjennomsnitt 1,85 barn.
- Årlig nettoinnvandring anslås på usikkert grunnlag til 40 000 i de første årene. Deretter faller den gradvis til 20 000 i 2030. Selv om det er en del barn blant innvandrerne, er hovedtyngden i aldersgruppen 20-39 år.
- Forventet levealder for nyfødte menn øker fra 78,2 år i 2007 til 86,4 år i 2060. For kvinner er tilsvarende økning fra 82,7 til 90,2 år.
- Som vist i figur 4.1 vil antall personer 67 år og eldre etter hvert vokse raskt, fra 614 000 i 2008 til om lag 1,6 millioner i 2060. Dette er over dobbelt så mange som i dag. Avvik mellom ulike alternativ i befolkningsframskrivingene er av underordnet betydning fram til 2030, mens utslagene er en del større fram til 2060.
- For utviklingen i skattebyrden er den demografiske forsørgerbyrden et mer interessant tall. Denne er definert som summen av personer som er yngre enn 20 år eller eldre enn 65 år, dividert på resten av befolkningen. Denne forsørgerbyrden forventes å holde seg på ca. 68 prosent til og med 2016. Deretter stiger den til og med 2037, hvor den blir liggende tilnærmet konstant på 83 prosent frem til 2046. Aldringen skyter så igjen fart, og forsørgerbyrden passerer 88 prosent rundt 2060.
- Som vist i figur 4.2, vil tallet på personer i aldersgruppen 20-66 år i forhold til tallet på personer 67 år og eldre avta fra 4,8 i 2008 til 3,3 i 2030 og til 2,5 i 2060 med forutsetningene fra mellomalternativet.
- For utviklingen i HO-utgiftene er andelen av befolkningen som er 80 år eller eldre, særlig viktig. Denne forventes å avta fra 4,6 prosent i 2007 til 4,1 prosent i 2015. Først mellom 2019 og 2020 passerer 2007-andelen nedenfra, og den passerer 9 prosent i 2055.

Figur 4.1. Framskrivning av tallet på personer 67 år og eldre med ulike forutsetninger fra befolkningsframskrivingene 2008

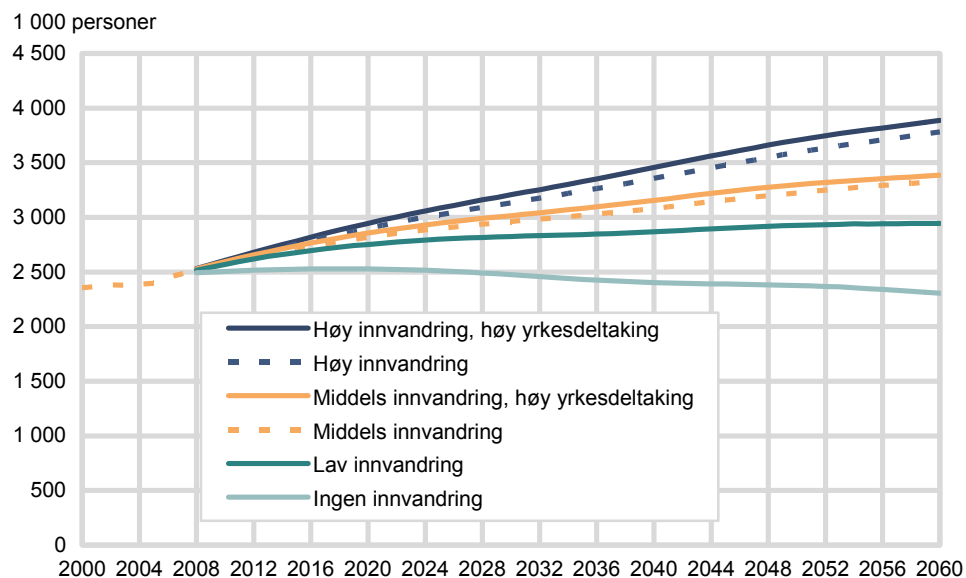


*Bokstavene i figur betegnelsen står for henholdsvis Lav, Middels og Høy og betegner forutsetningene lagt til grunn for fruktbarhet, vekst i levealder, innenlands flytting og omfang av nettoinnvandring.

Figur 4.2. Tallet på personer i aldersgruppen 20-66 år per person i aldersgruppen 67 år og eldre

De makroøkonomiske framskrivingene fram til 2025 i Bjørnstad med flere (2008) var basert på befolkningsframskrivingene i 2005, og da med alternativet for høy innvandring ettersom det allerede ved inngangen av 2008 var observert at innvandringen hadde økt betydelig de siste årene. Forutsetningene av betydning for tallet på eldre endret seg imidlertid ikke mye mellom de to framskrivingene. I hovedsak er tallet på eldre 20 år fram i tid bestemt av tallet på personer i aldersgruppen 50-70 år i dag. Det er selvsagt noe usikkerhet om utviklingen i levealderen, men dette har ikke stor betydning i et såpass kort perspektiv. De store variasjonene i forutsetningene om nettoinnvandringen er derimot av klar betydning for utviklingen i det samlede folketallet i et 20-års perspektiv. Ettersom innvandrerne som kommer til Norge, er forholdsvis unge, har heller ikke disse forutsetningene stor betydning for veksten i tallet på eldre fram til 2030. Men størrelsen på arbeidsstyrken er avhengig av omfanget på innvandringen.

Framskrivningen av arbeidsstyrken er langt mer usikker enn framskrivningen av befolkningen, selv fram til 2030. I tillegg til at størrelsen på arbeidsstyrken helt klart avhenger av forutsetningene som legges til grunn for innvandrerne og deres yrkesdeltaking, vil det også være en del usikkerhet forbundet med utviklingen i yrkesdeltaking og arbeidstid generelt. Usikkerhet om effektene av pensjonsreformen medvirker også. Betydningen for arbeidsstyrken av ulike forutsetninger om størrelsen på nettoinnvandringen og innvandrernes yrkesdeltaking er vist i figur 4.3. Disse framskrivingene er gjennomført med mikrosimuleringsmodellen MOSART og er basert på mellomalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2008 kombinert med forutsetninger om konstant yrkesdeltaking etter kjønn, alder og utdanningsnivå. Framskrivingene viser at uten nettoinnvandring ville arbeidsstyrken ganske snart begynne å avta. Med rimelige forutsetninger om vedvarende nettoinnvandring av noe omfang vil dette med stor sannsynlighet bidra til fortsatt vekst i arbeidsstyrken. Hvor mye arbeidsstyrken vil vokse, er avhengig av den framtidige nettoinnvandringen og i hvilken grad innvandrerne blir integrert i det norske arbeidsmarkedet.

Figur 4.3. Framskrivning av arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om nettoinnvandringen

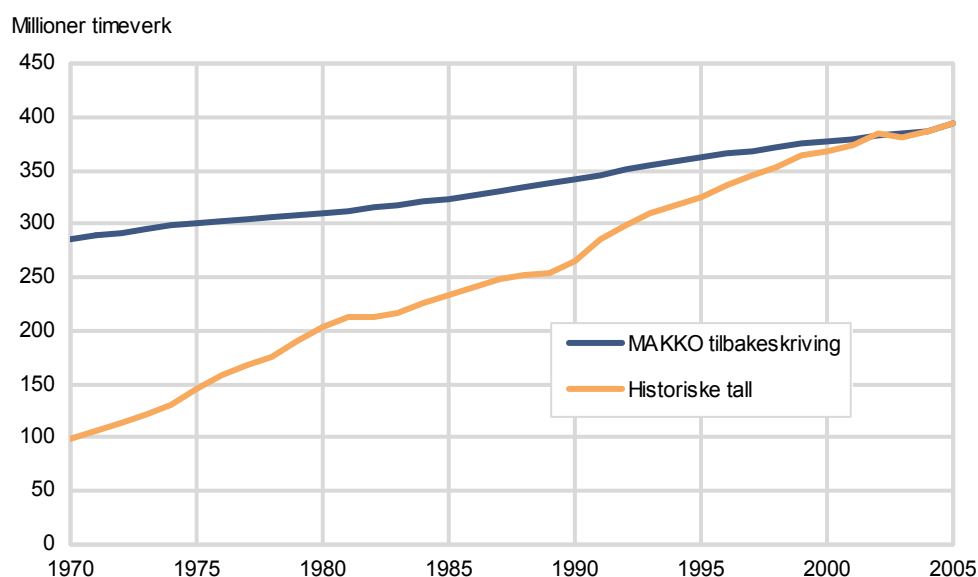
5. Utviklingen i offentlig tjenesteproduksjon

5.1. Historisk utvikling i standard og dekningsgrad

Den norske velferdsstaten har vokst betydelig de siste tiårene. Blant annet har omfanget av offentlige tjenester til helse og utdanning økt både i form av mer omfattende tjenester til den enkelte (høyere standard) og en større andel mottakere (høyere dekningsgrader). Demografien har også spilt en rolle, befolkningen har økt og dermed også det totale behovet for arbeidskraft i helse og omsorgssektoren. Figur 5.1. viser den historiske utviklingen i sysselsetting i offentlige helse og omsorgstjenester (grønn kurve) mot en tilbakeskriving med konstante 2004-dekningsgrader og -standarder i MAKKO (blå kurve) av de samme tjenestene.

Utviklingen i den blå kurven skyldes befolkningsveksten over perioden. Arealet mellom blå og grønn kurve kan tilskrives en utvikling over tid i omfanget av tjenester som tilbys befolkningen. Dette kan enten være via dekningsgrader (andel av befolkningen som mottar en type tjeneste) eller standard (antall timeverk en bruker av tjenesten i snitt mottar). Antakelig er det en kombinasjon av de to. For barnehagene er det klart at dekningsgradene har økt. I spesialisthelsetjenesten har vi også sett at stadig flere sykdommer kan behandles og at antall innleggelser derfor øker. Omfanget av omsorg (standard) innenfor de ulike tjenestene kan ha økt for alle tjenester som følge av en generell økning i levestandard over perioden og dermed høyere krav til tjenestene.

Figur 5.1. Historisk og tilbakeskrevet sysselsettingsutvikling i offentlig helse og omsorg



¹ Følgende tjenester er tatt i betraktning for disse analysene: statlige helsetjenester (somatisk og psykiatrisk spesialisthelsetjeneste), og kommunale helse-, pleie-, og omsorgstjenester (helsestell, hjemme- og institusjonsbaserte pleie og omsorgstjenester, barnehager, sfo og andre sosiale tjenester).

5.2. Helse og omsorgssektoren, hva er med i våre fremskrivninger?

Utgifter tilknyttet helse og omsorgstjenestene beregnes i MAKKO som summen av lønnskostnader, produktinnsats og kapitalslit. Det offentliges andel av finansieringen av disse utgiftene beregnes ved hjelp av data fra nasjonalregnskapet på samlede utgifter og hvor mye de enkelte aktører bidrar med. Den samlede offentlige utgiften knyttet til en tjeneste er summen av produksjonskostnadene for det kvantum av tjenesten som produseres av offentlig forvaltning, fratrukket brukernes egenbetalinger, pluss den offentlige økonomiske støtten knyttet til private aktørers kjøp av tjenesten. For å beregne de reelle offentlige produksjonskostnadene bør man bruke faktorpriser før avgifter/subsidier. Eksempelvis er ikke arbeidsgiveravgiften noen kostnad for offentlig forvaltning, siden avgiften utgjør et

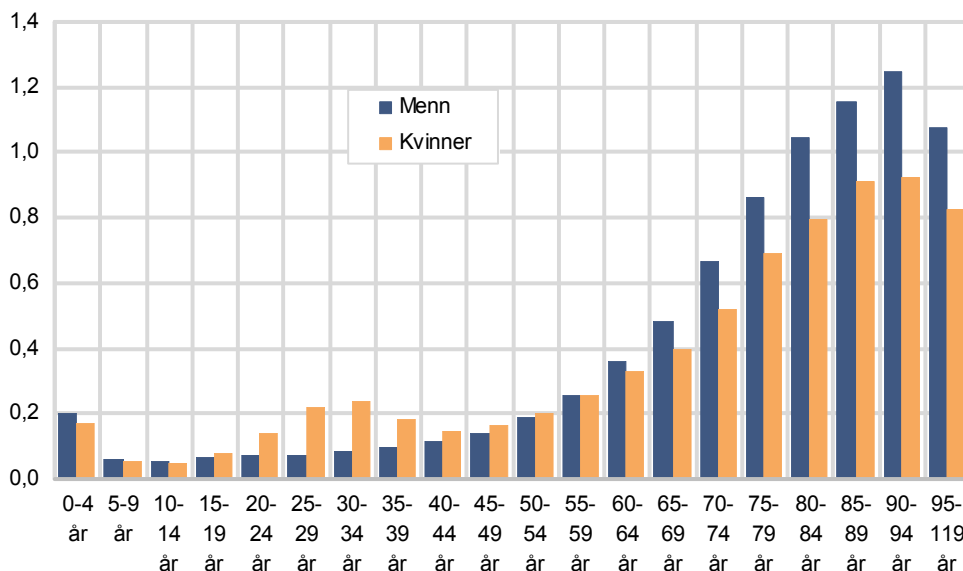
eksempel på selvbeskatning. Kostnadstallene fra nasjonalregnskapet og andre kilder som presenteres i dette kapittelet, tar imidlertid ikke hensyn til dette forholdet. Det er derimot innarbeidet i modellberegningene som presenteres i kapittel 6.

I helsesektoren inkluderer vi hele spesialisthelsetjenesten, både somatiske og psykiatriske tjenester. Somatiske helsetjenester tilbys av stat, ideelle institusjoner og private. Statlig støtte til medisiner og annet medisinsk utstyr som går direkte til individene, er ikke inkludert i definisjonen. I 2004 finansierte det offentlige 96 prosent av de statlige somatiske tjenestene og 50 prosent av de private. Finansieringen av de private varierer i stor grad med typen tjeneste. Allmennleger og spesialister har en offentlig finansiering på opp mot 80 prosent, mens tannhelsetjenestene er 90 prosent privatfinansiert. Totalt sett finansierte det offentlige 87 prosent av de totale utgiftene til disse tjenestene i 2004.

Eldreomsorg inkluderer i våre beregninger alle tjenester som utføres på institusjoner (sykehjem og gamlehjem) og alle hjemmebaserte tjenester (alt fra personer som kun får hjelp noen timer i måneden til dem som bor i heldøgns omsorgsboliger). Omsorg for funksjonshemmede er inkludert i denne kategorien. Over 85 prosent av alle utgiftene til eldreomsorg i 2004 var offentlig finansiert, i hovedsak via kommunene. Den offentlige finansieringsandelen var 96 prosent for de hjemmebaserte tjenestene, og 83 prosent for tjenestene på institusjon.

For helsetjenestene er datamaterialet noe annerledes enn for de andre tjenestene. Mangel på data gjør at dekningsgrader ikke kan beregnes. Vi har derimot ganske detaljert kunnskap om varighet, og skiller mellom opphold med liggedager og polikliniske opphold. Den somatiske tjenesten er delt inn i femårige alderskohorter og etter kjønn. Figur 5.2. viser en markert aldersprofil for den gjennomsnittlige oppholdstiden. Dagopphold og polikliniske konsultasjoner antas å utgjøre henholdsvis 0,27 og 0,05 av et heldøgnsopphold. Bruken av psykiatriske tjenester er kun fordelt på kjønn og de to alderskategoriene under og over 18 år.

Figur 5.2. Aldersprofiler for gjennomsnittlig antall heldøgnsopphold per pasient på somatiske offentlige institusjoner, 2004

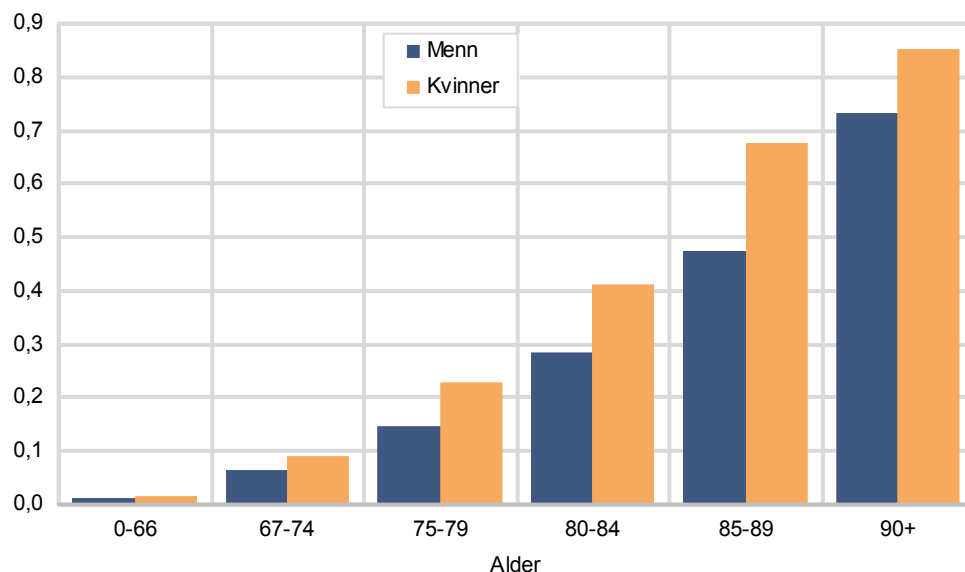


Kilde: Egne beregninger basert på tall fra helsestatistikken.

Hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenester deles inn i alderskohortene, 0-17, 18-49, 50-66, 67-74, 75-79, 80-84, 85-89 og over 90 år. Det skiller også mellom kjønn. Tjenester på institusjon har to kjønnkohorter for de under 67, men deles ellers likt inn. Dekningsgrader kan beregnes for disse tjenestene, men vi har ingen varighets-

variable. Figur 5.3. viser en enda klarere aldersprofil for bruken av pleie- og omsorgstjenester enn for helsetjenester.

Figur 5.3. Aldersprofiler for bruk av hjemmebaserte og institusjonsbaserte pleie- og omsorgstjenester målt ved dekningsgrader for kvinner og menn i 2004



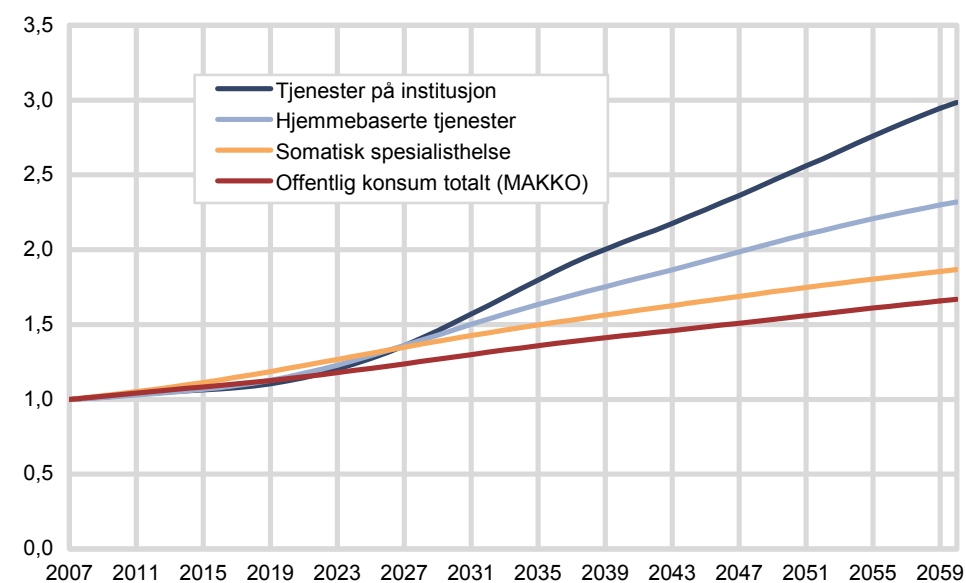
Kilde: Egne beregninger basert på tall fra helsestatistikken.

Vi vil assosiere varighet i bruken av helsetjenester og dekningsgrader for pleie- og omsorg med helsetilstand/sykелighet. For helsetjenester betyr uendret helsetilstand og standard at antall behandlinger per individ i hver kohort holdes fast, og at arbeidsinnsatsen i hver behandling holdes uendret. Det betyr at arbeidsinnsatsen per individ i hver kohort er konstant. Det samme vil gjelde når vi forutsetter konstant standard og dekningsgrad for pleie- og omsorgstjenester. I vårt referanse-scenario forutsettes den alders- og kjønns spesifikke helsetilstanden å holde seg uendret på 2004-nivået. Dette er en kontroversiell forutsetning i lys av at levealderen øker med ca. 8 år for både menn og kvinner frem til 2060, se Holmøy og Nielsen (2008b) for en oppsummering av internasjonale vurderinger og forutsetninger i fremskrivninger av offentlige HO-utgifter.

5.3. Anslått fremtidig utvikling i behov for offentlig sysselsetting

Om vi benytter de omtalte sammenhengene i MAKKO til å fremskrive behovet for sysselsetting i helse og omsorgssektoren, er det flere ulike scenarier en kan tenke seg. Mest rett frem er det vi ofte kaller referansealternativet der dagens standarder og dekningsgrader videreføres i alle år og der middelalternativet i befolkningsfremskrivingene benyttes. Vi fremskriver pleie og omsorg på institusjon, hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten hver for seg. Sysselsettingsbehovet i de hjemmebaserte tjenestene i 2060 er anslått til å bli 2,3 ganger høyere enn nivået i 2007. Dette tilsvarer en økning på 132 prosent i perioden. Den tilsvarende sysselsettingsveksten i institusjonene forventes å komme opp i nesten 200 prosent. I spesialisthelsetjenesten vil sysselsettingen under de nevnte forutsetninger øke med 79 prosent eller 72 000 normalårsverk fra 2007 til 2060. Årsaken til at veksten i helsesektoren er langt svakere enn i eldreomsorgen, er at etterspørselen etter helsetjenester er mindre påvirket av alder. Aldringen får dermed ikke like stor effekt på ressursbehovet. Vi ser den omtalte utviklingen i figur 5.4. I tillegg er en tilsvarende fremskriving av offentlig tjenesteproduksjon totalt, altså inkludert utdanning, administrasjon osv, tatt med for å illustrere den kraftige behovsøkningen i helse og omsorgstjenestene.

Figur 5.4. Vekst i sysselsetningsbehov i offentlig tjenesteyting totalt og for helse og pleie- og omsorg enkeltvis. Referansebane med konstant dekningsgrad og standard. 2007=1



Å fremskrive behovet i helse og omsorgstjenestene med basis i dagens dekningsgrader og standarder kan virke noe urealistisk. Vi har derfor også sett på effekten av å endre forutsetninger om nivå på aldring, dekningsgrader, standarder og omfang av familieomsorg.

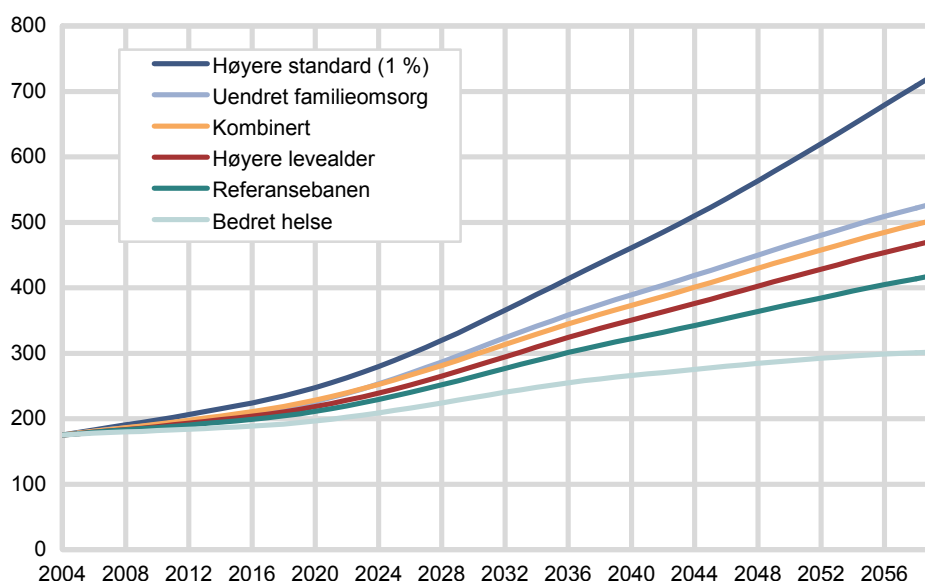
Tidligere befolkningsfremskrivninger har regelmessig undervurdert *økningen i levealder*. Vi har derfor brukt alternativet med høy levealder i SSBs befolkningsfremskrivninger fra 2008. I denne fremskrivningen er levealderen for menn 1,6 år høyere enn i middelalternativet, for kvinner 2,5 år høyere. Når man dekker det økte behovet for helsetjenester og eldreomsorg, øker den offentlige sysselsettingen i disse sektorene fra 2007 til 2060 med 163 prosent, mot 133 prosent i referansebanen (se figur 5.5.).

Forutsetningene i referansebanen tilsvarer at økt levealder kun fører til flere syke år. Det er derimot grunn til å anta at noe av økningen vil føre til *bedret helse* på hvert alderstrinn, slik at de eldres liv som "friske" forlenges. Vi har derfor valgt å la andelen pleietrengende personer på hvert alderstrinn falle gradvis slik at det i 2060 er en tredjedel færre personer som mottar eldreomsorg på hvert alderstrinn. Innenfor helsesektoren betyr dette alternativet at antallet behandlinger av somatiske pasienter over 60 år reduseres gradvis over tid i hver aldersgruppe, slik at en 70-åring i 2060 i snitt er 30 prosent friskere enn en 70-åring i 2004. Isolert sett fører en slik bedring av helsetilstanden til at behovet for arbeidskraft i offentlig produksjon av somatisk helse og eldreomsorg øker med "kun" 69 prosent fra 2007 til 2060, mot 133 prosent når den aldersspesifikke helsetilstanden ikke endres, se figur 5.5. Veksten i eldreomsorg og for helsetjenester isolert sett er også halvert i forhold til referansescenariet og vokser med henholdsvis 85 og 45 prosent fra 2007 til 2060.

Mye av omsorgen for eldre utføres utenfor markedet av familie og andre omsorgspersoner. Basert på Langset (2006), går vi ut fra at dette til sammen utgjorde rundt 80 000 årsverk eller omtrent 40 prosent av alle pleie og omsorgstjenester i 2004. I referansebanen har vi implisitt antatt at denne typen omsorg vokser i takt med de markedsbaserte tjenestene. Det kan imidlertid problematiseres da andelen unge i forhold til eldre reduseres over tid, og stadig flere eldre lever alene. En plausibel mulighet er derfor at omfanget av familieomsorg vil holde seg på 2004 nivået. Det er videre mest nærliggende å anta at familieomsorgen utfører de typer tjenester som alternativt ville blitt utført som hjemmebaserte offentlige pleie- og omsorgstjenester. Sammenlignet med at familieomsorgen vokser i takt med den offentlige

omsorgen, innebærer *uendret familieomsorg* at den betalte omsorgen må øke med 189 000 årsverk frem mot 2060. Det innebærer en sysselsettingsvekst i eldreomsorgen fra 2007-2060 på 257 prosent, mot 163 prosent i referansebanen.

Figur 5.5. Offentlig sysselsettingsbehov for spesialisthelsetjenesten og eldreomsorg med ulike antakelser. 1000 normalårsverk.



I Norge og i andre land har det vært en sterk positiv korrelasjon mellom økende levestandard og kvaliteten på offentlige individrettede tjenester, målt med ressursbruk per bruker. Det vanligste i internasjonale fremskrivninger er å anta at standarden på helsetjenester vokser minst like raskt som BNP per innbygger, for eldreomsorg er praksisen mer blandet (Holmøy og Nielsen, 2008). Et realistisk alternativ til konstant standard er en *årlig vekst i standarden på en prosent*. Hvis dette skulle inntreffe vil det kreve at tallet på heltids årsverk i eldreomsorgen alene i 2060 er ca. det firedobbelte av 2007-nivået, og 74 prosent høyere enn i referansealternativet. Innenfor spesialisthelsetjenesten kan standarden bedres på to måter, enten ved å øke ressursbruken per pasientbehandling eller ved at flere pasienter behandles. Økt ressursbruk per pasient likner mye på hvordan vi har modellert økt standard innen eldreomsorgen. En årlig standardvekst på en prosent vil føre til at offentlig sysselsetting på sykehusene må øke med 216 prosent eller 161 000 årsverk fra 2007 til 2060. Med en økning i andel behandlede pasienter (antall sykehusopphold per individ innenfor hver aldersgruppe i 2060 ligger 33 prosent høyere enn i 2004) må sysselsettingen mer enn dobles over denne perioden. Totalt for helse og eldreomsorg vil sysselsettingen måtte mer enn tredobles fra 2007 til 2060 uavhengig av hvordan standardhevingen modelleres for spesialisthelsetjenestene.

Når standardforbedringen *kombineres* med antakelsen om at antall år som frisk øker i takt med levealderen, vil sysselsettingsbehovet for helse og omsorgstjenestene være 21 prosent høyere enn i referansebanen i 2060, se figur 5.5. Innen eldreomsorgen vil behovet for arbeidskraft i 2060 være 14 prosent høyere enn i referansebanen, og dermed kreve en tredobling av sysselsettingen i forhold til nivået i 2007. Høyere standard gjennom flere behandlinger per pasient kombinert med bedre helse i spesialisthelsetjenesten vil føre til at sysselsettingen i 2060 må være 35 prosent høyere enn i referansebanen. Sysselsettingsbehovet vil da ha økt med 146 prosent fra 2007 med disse forutsetningene.

5.4. Utdannet helse- og sosialpersonell

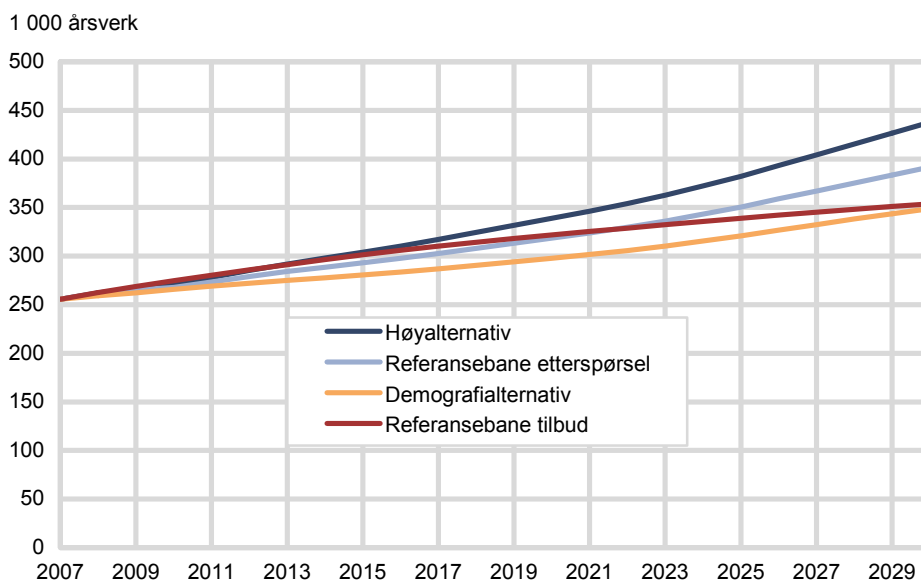
Begrenset til behov for utdannet arbeidskraft er det nær sammenheng mellom framskrivingene med Helsemod dokumentert i Texmon og Stølen (2009) og framskrivingene med MAKKO omtalt ovenfor. De demografiske forutsetningene

er basert på mellomalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2008, og brukertilbøyelighetene etter kjønn og alder er håndtert noenlunde på samme måte i de to modellene. Det er derfor nært samsvar mellom demografialternativet i Helsemod og konstantalternativet i MAKKO. Noe mindre avvik oppstår ettersom næringsinndelingen avviker, MAKKO framskriver samlet sysselsetting innenfor de ulike områdene, mens Helsemod avgrensner seg til de spesifiserte utdanningsgruppene og tar også hensyn til at en del av dem arbeider utenfor helse- og sosialsektoren.

Referansealternativet i Helsemod med 0,5 prosent årlig vekst ut over det som følger av den demografiske utviklingen samsvarer i stor grad med kombinasjonsalternativet i MAKKO. Som nevnt ovenfor er dette alternativet i MAKKO basert på 1 prosent standardvekst årlig fratrukket redusert dekningsgrad på hvert alderstrinn som følge av bedret helse. Høyalternativet i Helsemod samsvarer i stor grad med MAKKO's alternativ med 1 prosent årlig standardvekst uten effekt av bedret helsetilstand.

Summert over de ulike utdanningsgruppene som inngår i modellen, er de tre alternativene på etterspørselssiden i Helsemod kombinert med en framskriving av arbeidstilbudet i figur 5.6. For framskrivingene av arbeidstilbudet er det lagt til grunn at en konstant utdanningskapasitet for de helsefaglige utdanningene ved høyskoler og universitet blir fylt opp. Det blir dessuten forutsatt konstant elevtall på de helsefaglige utdanningene ved videregående skole. Til sammen innebærer disse forutsetningene at rundt 16 500 studenter/elever av et samlet årskull på rundt 60 000 går inn i en helsefaglig utdanning, det vil si om lag 27 prosent. Når det i tillegg er tatt hensyn til at fullføringen for de fleste grupper ligger mellom 80 og 90 prosent, samtidig som rundt 15 prosent av de som fullfører helsefaglig utdanning på videregående nivå benytter dette som et grunnlag for høyere utdanning, vil andelen av et årskull med fullført helsefaglig utdanning som følge av disse forutsetningene ikke komme opp i mer enn 23 prosent.

Figur 5.6. Framskrivning av tilbud og etterspørsel for utdannet helsepersonell



Fra et utgangspunkt på 256 000 årsverk i 2007 er det med forutsetningene om blant annet konstant utdanningskapasitet/elevtall anslått at tilgangen på utdannet helsepersonell kan øke til 354 000 årsverk i 2030. Økningen skyldes den sterke ekspansjonen som fant sted i utdanningskapasiteten i løpet av 1990-tallet. Dette innebærer at en langt større andel av kullene som kommer inn i arbeidsmarkedet har helsefaglig utdanning sammenlignet med de som går av med pensjon. Økningen i tilbudet tilsvarer det som er nødvendig for å møte veksten i behovene forårsaket av den demografiske utviklingen alene.

Med forutsetningene fra etterspørselssidens referansebane med 0,5 prosent årlig vekst ut over det som følger av den demografiske utviklingen, øker behovene fra 2007 til 2030 med 136 000 årsverk. Dette innebærer i så fall et underskudd på utdannet helsepersonell med 38 000 årsverk. I høyalternativet med 1 prosent årlig vekst ut over den demografiske utviklingen øker behovene, og dermed underskuddet ytterligere med 46 000 årsverk, til 84 000.

6. Sammenheng med mellomlangsigtede makroøkonomiske framskrivinger til 2025

I Bjørnstad m.fl. (2008) ble behovene for arbeidskraft etter utdanning fram til 2025 analysert med utgangspunkt i SSBs makroøkonomiske modell MODAG. Behovene for arbeidskraften i offentlig sektor i den beregningen var således konsistent med utviklingen i makroøkonomien og balansekrav i offentlige finanser. Utviklingen i beregningen måtte nødvendigvis bygge på mange viktige forutsetninger. Vi skal her se nærmere på noen av disse forutsetningene med særlig relevans for offentlig finanser og analysere betydningen av dem ved hjelp av skiftberegninger på den framskrivningen som lå til grunn for rapporten.

Arbeidet med Bjørnstad m.fl. (2008) startet sommeren 2007. Beregningene i rapporten tok derfor utgangspunkt i endelige nasjonalregnskapstall fram til og med 2004, og foreløpige nasjonalregnskapstall for 2005 og 2006. Utviklingen etter 2006 var basert på framskrivinger. Norsk økonomi opplevde svært sterk vekst i 2007, og økonomien var i en sterk høykonjunktur. Fordi rapporten hadde til hensikt å analysere behovet for arbeidskraft langs en relativt balansert bane, ble det lagt til grunn en rask avmatning av høykonjunkturen i de nærmeste årene etter 2007. På det tidspunktet så en slik rask konjunkturedgang urealistisk ut, men altså likevel hensiktsmessig i forhold til formålet med rapporten. Finanskrisen som rammet internasjonal økonomi hardt i løpet av 2008, har imidlertid ført til at avmatningen ble kraftigere enn forutsatt.

I Bjørnstad m.fl. (2008) ble det lagt til grunn at oljeprisen ble redusert fra knapt 65 dollar per fat i 2006 og 2007, til 60 dollar i 2008 og med ytterligere 5 dollar hvert år fram til og med 2013. Fra 2013 og ut beregningsperioden ble det antatt en oljepris på 35 dollar per fat. Med denne oljeprisutviklingen og det antatte forløpet for petroleumproduksjonen, ble statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten relativt raskt redusert fra nivåer på 300-400 milliarder kroner i årene 2006-2008 til under 200 milliarder i 2011. Etter 2013 lå kontantstrømmen på om lag 110 milliarder kroner i framskrivningene. Oljeprisen økte imidlertid kraftig i 2007 og deler av 2008. Selv etter oljeprisfallet gjennom 2008 har oljeprisen for det meste av tiden ligget over det som var forutsatt i rapporten. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten har vært tilsvarende underestimert.

Avkastningen på Statens pensjonsfond – Utland øker gjennom hele beregningsperioden. Avkastningen i norske kroner ligger på under 5 prosent fram til 2013, men etter dette øker avkastningen til den flater ut på omtrent 5,6 prosent etter 2018. I tråd med avmatningen av de norske og internasjonale konjunkturerne som ble lagt til grunn i perioden 2008-2010, ble det antatt aksjekursfall internasjonalt i denne perioden. Til tross for betydelige impulser til fondet fra kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, var det dermed ikke lagt til grunn særlig vekst i fondsverdien fra 2008 til 2010 i beregningen.

En annen grunn til dette var den sterke økningen i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet i offentlig forvaltning i denne perioden. Budsjettunderskuddet i beregningen økte fra 46 milliarder kroner i 2006 til om lag 110 milliarder kroner i 2012. Dermed økte underskuddet som andel av Statens pensjonsfond – Utland fra vel 2,6 prosent i 2006 til 4,8 prosent i 2012. Mens beregningene startet nær toppen av en høykonjunktur, er det mer hensiktsmessig at behovene for arbeidskraft analyseres i en nær konjunkturnøytral situasjon. Dette gjorde det beregningsmessig nødvendig med en avmatning av høykonjunkturen. Det innebar noe svingninger i det oljekorrigerte underskuddet i offentlig sektor. Først etter 2013 ble det i rapporten lagt til grunn et oljekorrigert underskudd tilsvarende 4 prosent av Statens pensjonsfond – Utland. Tabell 6.1 oppsummerer forutsetningene som ble gjort vedrørende statens finansielle stilling.

Tabell 6.1. Regnskapsposter i statsregnskapet i milliarder kroner, løpende priser, der ikke annet fremgår

	Oljekorrigert budsjett- underskudd	Statens netto kontant- strøm fra petroleums- virksomhet	Avkastning Statens pensjonsfond - Utland	Statens Pensjonsfond - Utland inngangen til året	Oljekorrigert underskudd som andel av Statens pensjonsfond - Utland. Prosent
2006	46	363	65	1382	3,4
2007	35	322	90	1760	2,0
2008	165	410	-110	2109	7,8
2009	74	246	-311	2229	3,3
2010	89	205	-10	2123	4,2
2011	99	179	47	2261	4,4
2012	113	143	53	2426	4,7
2013	102	119	143	2546	4,0
2014	107	100	154	2738	3,9
2015	112	102	165	2919	3,8
2016	120	103	177	3113	3,9
2017	130	110	189	3318	3,9
2018	136	119	203	3538	3,8
2019	143	116	217	3778	3,8
2020	152	115	232	4028	3,8
2021	165	113	247	4283	3,9
2022	177	116	263	4538	3,9
2023	190	113	279	4799	4,0
2024	202	113	294	5064	4,0
2025	214	109	311	5335	4,0

6.1. Offentlig timeverksbruk og standardhevning innen offentlig tjenesteproduksjon

I Bjørnstad m.fl. (2008) legges det til grunn uendrete skatte- og avgiftssatser, og at det økte handlingsrommet i finanspolitikken som følge av veksten i Statens pensjonsfond – Utland antas brukt til å øke offentlig konsum. Det innebærer at den offentlige sysselsettingen i beregningen øker fra 703 000 personer i 2004 til 895 000 personer i 2025, en økning på 192 000 personer. I tabell 6.2 er utviklingen i den offentlige sysselsettingen i Bjørnstad m.fl. (2008) sett i sammenheng med utviklingen i de øvrige næringene.

For det første viser tabellen at den samlede veksten i sysselsettingen kan bli forholdsvis begrenset etter 2009, og ikke komme opp i mer enn 150 000 personer fram til 2025. Dette har sammenheng med klart avtakende vekst i arbeidsstyrken samtidig som 2009 sysselsettingsmessig er en del av høykonjunkturen. Nyere forutsetninger om høyere innvandring og noe høyere yrkesdeltaking (bl.a. som følge av pensjonsreformen) kan imidlertid innebære at både arbeidsstyrken og den samlede sysselsettingen kan vokse noe sterkere enn det som er angitt i tabellen. Med forutsetningen om å utnytte det finansielle handlingsrommet til å øke standardene i offentlig tjenesteyting, vil hovedtyngden av den samlede veksten i sysselsettingen fram til 2025 finne sted i offentlig sektor. Sysselsettingen vil også vokse noe i privat tjenesteyting, men utviklingen i denne næringen er forventet å bli forholdsvis svak de første årene på grunn av nedgangskonjunkturen. Sysselsettingen ventes å gå tilbake i blant annet industrien, primærnæringene og oljevirkosomheten (de to siste er ikke vist i tabellen).

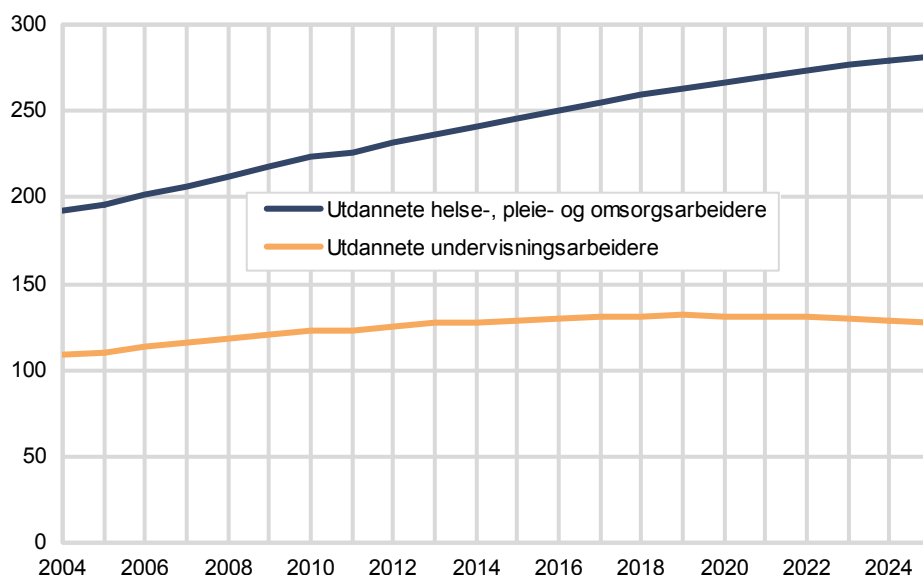
Av tabellen ser vi også at sysselsettingsveksten i offentlig sektor avtar gjennom perioden. Dette har i første rekke sammenheng med de finansielle beskrankningene som følger av økende antall eldre og utflating av veksten i Statens Pensjonsfond – Utland. Mens det er klart rom for standardhevinger i begynnelsen av perioden, kan dette snus til standardreduksjon mot slutten dersom en i de første årene utnytter handlingsrommet fullt ut. For perioden 2004-2025 sett under ett tilsvarer forutsetningene imidlertid en gjennomsnittlig økning i standardene innenfor offentlig tjenesteproduksjon på om lag 0,5 prosent årlig og uendrete dekningsgrader. Til framskrivingene av behovet for ulike typer arbeidskraft i Bjørnstad m.fl. (2008) har vi også lagt til grunn at behovet for personell øker sterkere i helse- og omsorgssektoren enn i undervisningssektoren. Dette skyldes den demografiske utviklingen

samtidig som det er grunn til å regne med at standardhevinger innen helse og omsorg vil bli prioritert. Tallet på utdannet helse- og omsorgspersonell i offentlig sektor er derfor anslått til å øke med 64 000 personer fra 2009 til 2025, mens det er forutsatt at tallet på lærere bare øker med 8 000 personer i perioden, se også figur 6.1². I framskrivningene av behovene for ulike typer arbeidskraft er det imidlertid lagt til grunn at behovet for andre typer utdannet arbeidskraft i offentlig sektor vil øke med over 60 000 personer fra 2009 til 2025.

Tabell 6.2. Utviklingen på arbeidsmarkedet, 1000 personer, 2004-2025

	2004	2009	2012	2015	2020	2025
Arbeidstilbud	2402	2584	2616	2625	2703	2762
Sysselsatte personer	2319	2543	2546	2558	2630	2691
Industri	268	272	260	256	255	252
Privat tjenesteyting	1032	1165	1153	1138	1175	1222
Bygg og anlegg	149	182	183	186	184	187
Offentlig sektor utenom forsvar	672	737	771	804	848	872
Utdannet helse, pleie, omsorg	193	218	232	246	267	282
Utdannet undervisning	109	120	125	129	131	128
Andre i offentlig sektor	371	399	414	429	450	463

Figur 6.1. Antall sysselsatte personer med helse-, pleie- og omsorgsutdanning og med undervisningsutdanning i offentlig sektor, 1000 personer, 2004-2025

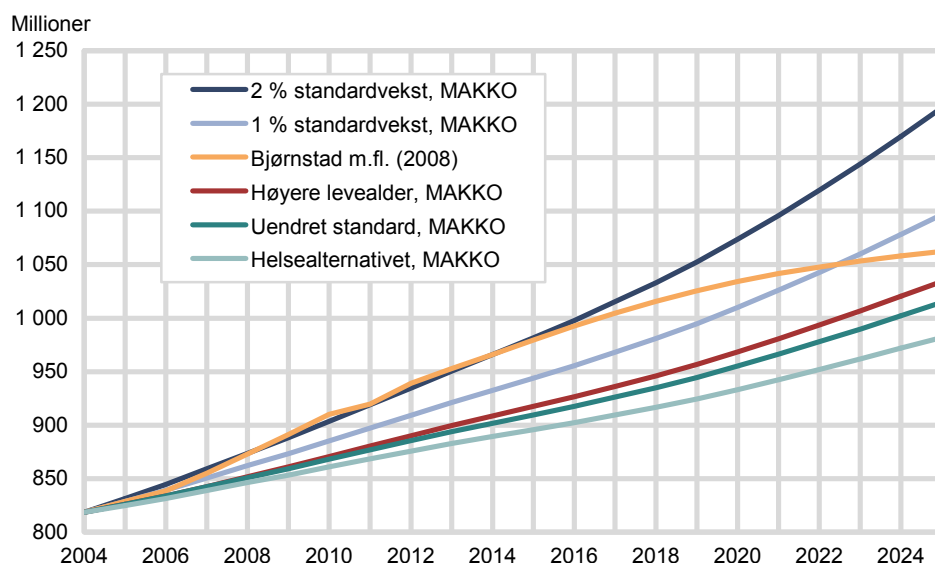


I figur 6.2 er antall sysselsatte timeverk i offentlig sektor utenom forsvaret i Bjørnstad m.fl. (2008) gjengitt sammen med fem forskjellige beregninger med MAKKO. Fire av dem er de samme som i figur 5.5. I tillegg vises en beregning med 2 prosent årlig økning i standardene innen helse-, pleie- og omsorgstjenester. Beregningene med MAKKO viser sysselsettingsbehovet i offentlig sektor under ulike forutsetninger for standarder, dekningsgrader, levealder, helsetilstand etc. og avspeiler ikke hva som er mulig i lys av den offentlige finansieringsevnen. I Bjørnstad m.fl. (2008) derimot er den offentlige sysselsettingsveksten begrenset av budsjettbalansen, som igjen er avhengig av utviklingen i Statens pensjonsfond – Utland.

Vi ser av figuren at oppbyggingen av Statens pensjonsfond – Utland, med tilhørende vekst i det oljekorrigerede underskuddet (jf. tabell 6.1), gir rom for en standardheving på om lag 2 prosent årlig fram til 2015. Deretter avtar veksten i pensjonsfondet, og det videre vekstpotensialet i offentlig sektor blir mer begrenset.

² Nivåtallene for utdannet helsepersonell sysselsatt i offentlig sektor er ikke uten videre sammenlignbare med nivåtallene fra Helsemod. For det første er det en god del med helse- og sosialfaglig utdanning som arbeider utenfor offentlig sektor. Dessuten er avgrensningen av helse- og sosialpersonell i Bjørnstad m.fl. (2008) noe snevrere enn i Texmon og Stølen (2009)

Figur 6.2. Antall utførte timeverk i offentlig sektor unntatt forsvaret i ulike beregninger fra MAKKO og AD-MOD. Millioner



MAKKO-beregningene viser at utgiftsveksten i offentlig sektor for uendrete eller økte standarder tiltar etter 2020, da antall eldre over 80 år øker kraftig. Dette skjer ifølge beregningene i Bjørnstad m.fl. (2008) i en periode med begrenset vekst i Statens pensjonsfond – Utland, og hvis handlingsregelen for finanspolitikken om kun å bruke 4 prosent av fondets verdi skal begrense sysselsettingsveksten i denne perioden, innebærer det en nedgang i standardene innenfor den offentlige tjenesteproduksjonen mot slutten av beregningsperioden. Disse beregningene er i hele perioden basert på uendrede skattesatser, inflasjonsjusterte volumavgifter og en lønnsjustering av grunnbeløpet i folketrygden.

Beregningene i Bjørnstad m.fl. (2008) bygger på en rekke forutsetninger. I de neste avsnittene vil vi illustrere betydningen av noen av disse forutsetningene. Beregningene er gjennomført slik at handlingsrommet i finanspolitikken øker. Bortsett fra i én beregning med økt moms har vi ikke brukt dette handlingsrommet til å ekspandere den offentlige tjenesteproduksjonen ytterligere. I avsnitt 6.2 viser vi betydningen av høyere oljepris, i avsnitt 6.3 økes arbeidstilbudet på to ulike vis gjennom økt arbeidsinnvandring og økte yrkesfrekvenser blant nordmenn, og i avsnitt 6.4 ser vi på tre ulike skatte- og avgiftsøkninger. Før vi ser på disse beregningene skal vi i tabell 6.3 vise en separat beregning av å øke det offentlige konsumet tilsvarende 1 prosent av BNP Fastlands-Norge, ved å øke offentlige sysselsetting og vareinnkjøp i et om lag proporsjonalt forhold. Dersom man sammenholder denne beregningen med de i avsnittene under, kan man danne seg et bilde av hvordan norsk økonomi og offentlig tjenesteproduksjon utvikler seg, dersom det økte handlingsrommet blir brukt til for eksempel ytterligere økte standardhevinger innen offentlige helse-, pleie- og omsorgstjenester. I beregningen i tabell 6.8 er det økte handlingsrommet fra å øke momsens med 2 prosentpoeng brukt til å øke timeverksbruken i offentlig sektor.

Tabell 6.3. Virkning av varig økt offentlig konsum tilsvarende om lag 1 prosent av BNP Fastlands-Norge fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025
Realøkonomi							
Konsum i husholdninger	0,3	0,7	0,9	1,0	0,8	0,1	-0,3
Offentlig konsum	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1	2,9	2,8
Bruttoinvestering i fast realkapital	0,0	-0,0	-0,2	-0,4	-0,9	-1,6	-2,2
Bedrifter	0,0	-0,1	-0,3	-0,6	-1,5	-2,2	-3,0
Boliger	-0,1	-0,2	-0,6	-1,2	-2,6	-3,5	-4,2
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport tradisjonelle varer	-0,5	-0,8	-1,1	-1,2	-1,4	-1,1	-1,1
Import	0,5	0,8	1,0	1,0	0,9	0,5	0,2
BNP	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3	-0,0	-0,3
Fastland	0,8	0,7	0,6	0,5	0,3	-0,1	-0,4
Offentlig forvaltning	3,3	3,2	3,2	3,1	3,0	2,9	2,8
Næringsvirksomhet	0,1	-0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-0,8	-1,1
Industri	-0,1	-0,6	-1,0	-1,2	-1,4	-1,4	-1,5
Arbeidsmarkedet							
Utførte timeverk	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5
Sysselsetting	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8
Sysselsetting 1000 personer	30	30	27	26	25	24	21
Industri 1000 personer	-1	-2	-3	-3	-3	-3	-3
Privat tjenesteyting 1000 personer	-0	-0	-1	-1	-2	-4	-6
Bygg og anlegg 1000 personer	-0	0	-0	-1	-1	-1	-2
Offentlig 1000 personer	32	32	32	32	32	32	32
Arbeidstilbud	0,3	1,0	0,5	0,7	0,6	0,6	0,4
Ledighetsrate, pst.p	-0,9	-0,2	-0,6	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Priser og lønninger							
Lønn per time	1,0	1,4	1,8	1,8	1,7	2,0	2,8
Konsumprisindeksen (KPI)	0,0	-0,0	0,1	0,1	0,6	1,4	2,3
Eksportpris tradisjonelle varer	-1,0	-1,4	-1,5	-1,5	-0,9	0,0	0,9
Importpris tradisjonelle varer	-0,6	-1,6	-1,7	-1,9	-1,2	-0,3	0,5
Bruktboligpris, selveier	0,0	-0,1	-0,5	-0,9	-1,7	-1,9	-1,6
Inntekter, renter og valuta							
Husholdningenes realdisponible inntekt	1,1	1,8	1,8	2,0	1,4	0,8	0,4
Husholdningenes sparerate, pst.p.	0,9	1,2	1,0	1,0	0,7	0,7	0,8
Pengemarkedsrente, pst.p.	0,5	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0
Importveid kronkurs (44 land)	-1,9	-2,1	-2,6	-2,5	-1,7	-0,7	0,1
Driftsbalansen i % av BNP, pst.p.	-2,1	-0,9	-1,3	-0,9	-0,6	-0,7	-0,6
Overskudd før lån i off. i % av BNP, pst.p.	-1,4	-1,2	-1,4	-1,2	-1,1	-1,2	-1,1
Skatte- og avgiftsinn. i % av BNP, pst.p.	-0,5	-0,0	-0,0	0,1	0,3	0,1	0,2
Stønader i % av BNP, pst.p.	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Oljekorrigert overskudd i off.forv., mrd. 2004-kr.	-18	-12	-14	-11	-9	-10	-8
Statens pensjonsfond - Utland, mrd. 2004-kr.	-70	-95	-132	-154	-201	-285	-383
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, pst.p.	-1,0	-0,7	-0,8	-0,7	-0,5	-0,5	-0,5

Av tabell 6.3 ser vi at den offentlige tjenesteproduksjonen øker med omtrent 3 prosent sammenliknet med i Bjørnstad m.fl. (2008) gjennom hele beregningsperioden. Det innebærer økt offentlig sysselsetting med 32 000 personer, eller en vekst i timeverksbruken i offentlig sektor på 3,5-4 prosent utover veksten som ble lagt til grunn i Bjørnstad m.fl. (2008). Antar vi at denne økte offentlige konsumveksten kommer innen helse-, pleie- og omsorgstjenestene, og sammenholder resultatene med MAKKO-beregningene i avsnitt 4, tilsvarer økningen en ytterligere standardheving på om lag 2 prosent per år i starten av perioden. På grunn av den demografiske utviklingen må det ytterligere økninger i timeverksbruken til for å opprettholde dette nye nivået på standardene. Derfor faller betydningen av timeverksøkningen i denne beregningen til å tilsvare en standardheving på knapt 0,5 prosent per år i 2025.

Den ekspansive finanspolitikken som konsumveksten i offentlig sektor medfører, reduserer ledigheten samme år med 0,9 prosentpoeng i forhold til ledighetsnivået i Bjørnstad m.fl. (2008). Lavere ledighet øker lønnsveksten, noe som bidrar til å redusere sysselsettingen i private bedrifter. Høyere lønnsvekst fører til økt prisvekst, noe som sammen med den lavere ledigheten bidrar til økt rente som også reduserer sysselsettingen i private bedrifter. Renteøkningen skyldes at Norges Bank vil stabilisere produksjon, sysselsetting og inflasjon. Høyere rente i Norge vil isolert sett føre til at kronkursen styrker seg. Særlig industribedriftene blir rammet av renteøkningen gjennom rentens effekt på kronkursen. Både lavere ledighet og

høyere lønnsvekst øker arbeidstilbudet i neste runde. Med lavere sysselsetting i privat sektor og økt arbeidstilbud blir utslaget i ledighet mindre etter hvert. Ledigheten stabiliserer seg på 0,3 prosentpoeng lavere enn i beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008).

Det økte offentlige konsumet øker det oljekorrigerte underskuddet i offentlig sektor. I 2009 øker underskuddet målt i faste 2004-priser med 18 milliarder kroner. De økte lønnsinntektene i husholdningene og økningen i deres konsum, bidrar til økt skatteinngang. Dessuten bidrar økt prisvekst til å redusere reallønningene i forhold til økningen de første årene. Dermed reduseres det oljekorrigerte underskuddet etter hvert, og stabiliserer seg rundt 10 milliarder 2004-kroner lavere enn i Bjørnstad m.fl. (2008) etter 2011. Økt oljekorrigert underskudd bidrar til å redusere innskuddene i Statens pensjonsfond – Utland. I tillegg reduseres fondets verdi i norske kroner av kronekursstyrkingen. Statens pensjonsfond – Utland reduseres med 70 milliarder 2004-kroner i 2009, sammenliknet med nivået i Bjørnstad m.fl. (2008). I 2020 er fondet 285 milliarder 2004-kroner lavere, og i 2025 er det blitt redusert med 383 milliarder kroner. Det oljekorrigerte underskuddet målt som andel av Statens pensjonsfond – Utland er med dette økt med 0,5 prosentpoeng etter 2015. Før 2015 er oljepengebruken målt på denne måten, enda større. Merk for øvrig at handlingsregelen for finanspolitikken er knyttet til det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, og ikke kun til det oljekorrigerte underskuddet som vi viser til i tabellene. Det strukturelle underskuddet søker å korrigere underskuddet for konjunktuelle forhold.

6.2. Betydningen av høyere oljepris

I Bjørnstad m.fl. (2008) ble det lagt til grunn at oljeprisen ble redusert fra knapt 65 dollar per fat i 2006 og 2007, til 60 dollar i 2008 og med ytterligere 5 dollar hvert år fram til og med 2013. Fra 2013 og ut beregningsperioden ble det antatt en oljepris på 35 dollar per fat. I perspektivmeldingen 2004 og i Nasjonalbudsjettet 2007 ble det lagt til grunn en oljepris målt i faste priser på henholdsvis 180 og 220 kroner per fat, noe som tilsvarer om lag 25-35 dollar per fat. Et slikt oljeprisanslag synes i dag å være urealistisk lavt. I perspektivmeldingen 2009 ble det lagt til grunn en oljepris på 400 kroner per fat, målt i faste 2009-priser. Med en krone/dollar-kurs på 6 innebærer det en oljepris på 67 dollar per fat målt i faste 2009-priser. Vi skal her se på betydningen av å øke oljeprisen i beregningen lagt til grunn for Bjørnstad m.fl. (2008), slik at den i stedet for å bli redusert til 35 dollar fatet, ligger på 60 dollar fatet fram til og med 2010 og 55 dollar fatet etter dette. Tabell 6. viser virkningen av den høyere oljeprisen.

En høyere oljepris påvirker det oljekorrigerte overskuddet i offentlig forvaltning i svært liten grad, men har stor betydning for statens netto kontantstrøm fra petroleumsaktiviteten og således for overskuddet før oljekorrigering. De ekstra oljeinntektene settes med andre ord nesten i sin helhet inn på Statens pensjonsfond – Utland. I norske kroner reduseres fondsverdien av at økt oljepris styrker norske kroner sammenliknet med andre valutaer. Samlet sett er fondet likevel nesten 900 milliarder kroner høyere i 2025 sammenliknet med beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008).

I MODAG er oljeinvesteringene eksogene. I virkeligheten er oljeinvesteringene avhengig av oljeprisen, i hvert fall på lengre sikt. Dermed undervurderes en viktig etterspørselskanal fra høyere oljepris til norsk økonomi. Høyere oljepris har derimot visse negative effekter i realøkonomien som er ivarettatt i MODAG. For det første bidrar den til sterkere kronekurs, noe som svekker norske bedrifters internasjonale konkurransevne. Sterkere krone reduserer i seg selv også prisveksten i Norge. Denne effekten blir imidlertid nøytralisert gjennom høyere bensinpriser og pris på fyringsolje de første årene. Lavere lønnsvekst som følge av svakere lønnsomhet i næringslivet, samt høyere priser på bensin og fyringsolje, reduserer etterspørselen fra husholdningene. Dette rammer i større grad de tjenesteytende næringene og bygge- og anleggsnæringen. Vi har dermed at høyere

oljepriser, som øker Norges realdisponible inntekt, påvirker etterspørselen i privat sektor negativt i MODAG. Grunnen er at oljeinntektene så å si umiddelbart finansinvesteres i utlandet i Statens pensjonsfond – Utland, og de positive effektene man kan anta at høyere oljepriser har på oljeinvesteringene, ikke er modellert. Dermed dominerer de negative effektene av høyere oljepriser for næringslivet og husholdningene.

Vi ser av tabell 6.4 at det oljekorrigerte overskuddet som andel av Statens pensjonsfond – Utland er lite påvirket av høyere oljepris før 2020. Deretter gir veksten i pensjonsfondet rom for et høyere underskudd i offentlig forvaltning om en legger til grunn at 4 prosent av fondsverdien kan brukes innenlands. Veksten i antall utførte timeverk i Bjørnstad m.fl. (2008), gjengitt i figur 6.2, reduseres i en periode da det er behov for en klar økning i timeverksbruken i offentlig sektor for å opprettholde standarder og dekningsgrader på den offentlige tjenesteproduksjonen. Beregningen med høyere oljepriser tyder på at dette finansieringsgapet blir mindre, selv om oljeprisøkningen kommer allerede de nærmeste årene.

Tabell 6.4. Virkning av økt oljepris fra å bli redusert til 35 dollar per fat etter 2013, til å bli redusert til 55 dollar per fat etter 2011. Avviket er på 5 dollar per fat i 2009, 10 dollar i 2010 og 2011, 15 dollar i 2012 og 20 dollar fra og med 2013. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025
Realøkonomi							
Konsum i husholdninger	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,7	-1,4	-1,5
Offentlig konsum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruttoinvestering i fast realkapital	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,7	-2,2	-2,5
Bedrifter	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-1,0	-3,1	-3,5
Boliger	0,0	0,1	0,1	0,1	-1,2	-4,8	-5,0
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,9	-0,8	-0,7
Import	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,9	-1,7	-1,8
BNP	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,4	-0,9	-1,0
Fastland	-0,0	-0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-0,9	-1,0
Offentlig forvaltning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Næringsvirksomhet	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,6	-1,1	-1,2
Industri	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,9	-0,8	-0,6
Arbeidsmarkedet							
Utførte timeverk	0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,2	-0,3	-0,3
Sysselsetting	0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,3	-0,3
Sysselsetting 1000 personer	0	0	-1	-1	-4	-7	-8
Industri 1000 personer	-0	-0	0	-1	-1	-1	-1
Privat tjenesteyting 1000 personer	0	-0	-0	-1	-3	-6	-7
Bygg og anlegg 1000 personer	0	-0	0	0	-0	-1	-1
Offentlig 1000 personer	-0	0	0	0	0	0	0
Arbeidstilbud	0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Ledighetsrate, pst.p	-0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,1
Priser og lønninger							
Lønn per time	-0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-1,9	-4,2	-5,6
Konsumprisindeksen (KPI)	0,1	0,1	-0,0	-0,1	-1,0	-2,6	-4,1
Eksportpris tradisjonelle varer	0,3	0,4	0,3	0,2	-1,2	-3,0	-4,6
Importpris tradisjonelle varer	0,0	-0,1	-0,3	-0,5	-1,7	-3,1	-4,5
Bruktboligpris, selveier	0,0	0,1	-0,0	-0,5	-3,4	-7,9	-9,0
Inntekter, renter og valuta							
Husholdningenes realdisponible inntekt	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,5	-1,1	-1,2
Husholdningenes sparerate, pst.p.	-0,1	-0,1	-0,0	-0,1	0,2	0,2	0,3
Pengemarkedsrente, pst.p.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Importveid kronkurs (44 land)	-0,4	-0,9	-1,2	-1,9	-3,4	-4,9	-6,2
Driftsbalansen i % av BNP, pst.p.	0,7	1,7	2,3	3,0	4,8	5,4	5,9
Overskudd før lån i off. i % av BNP, pst.p.	0,7	1,4	1,7	2,1	2,7	3,0	3,4
Skatte- og avgiftsinn. i % av BNP, pst.p.	0,4	0,4	0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,4
Stønader i % av BNP, pst.p.	-0,2	-0,3	-0,4	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6
Oljekorrigert overskudd i off.forv., mrd. 2004-kr.	-2	-4	-4	-6	-4	0	1,2
Statens pensjonsfond - Utland, mrd. 2004-kr.	7	2,5	5,9	9,1	241	547	873
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, pst.p.	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,5	1,2

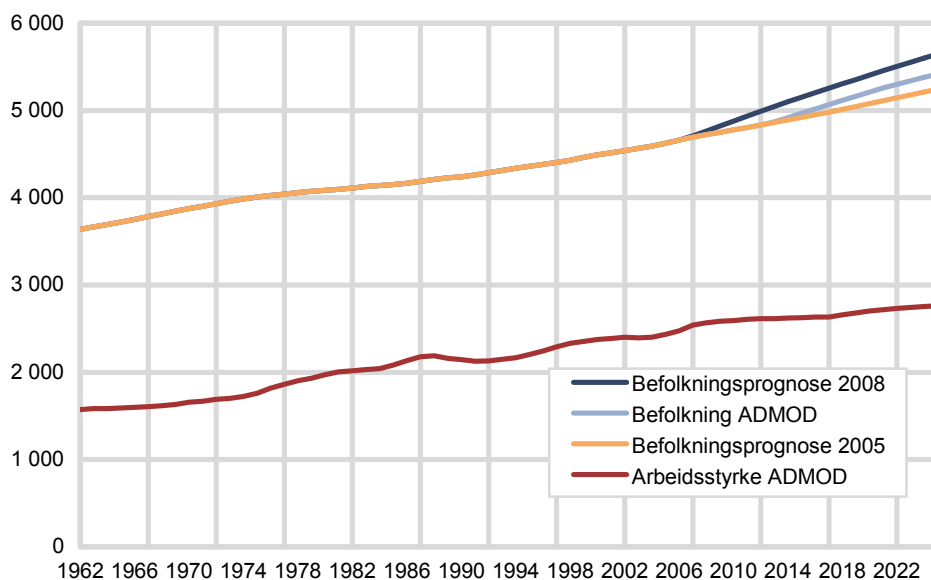
6.3. Betydningen av økt arbeidstilbud

Demografiske forhold har stor betydning for norsk økonomi og utviklingen på arbeidsmarkedet. SSB publiserer nå framskrivinger for befolkningens utvikling årlig. De demografiske forutsetningene i framskrivingene har endret seg til dels mye de siste årene. Bjørnstad m.fl. (2008) tok utgangspunkt i befolkningsframskrivingene fra 2005, som var de siste forut for arbeidet med rapporten. Det ble imidlertid lagt til grunn en sterkere arbeidsinnvandring enn middelalternativet for fruktbarhet, levelader og netto innvandring. Dette valget skyldtes at arbeidsinnvandringen de senere årene har vist seg å være sterkere enn mellomalternativet fra 2005 forutså. I vår analyse øker befolkningen ganske jevnt fra om lag 4,7 millioner i 2008 til om lag 5,4 millioner i 2025. Framskrivingen i Økonomiske analyser nr. 4/2009 har en enda høyere netto innvandring og dermed sterkere befolkningsvekst enn Bjørnstad m.fl. (2008) la til grunn.

I MODAG er befolkningen i arbeidsdyktig alder delt inn i 8 ulike grupper.³ Yrkesdeltakelsen er ulik mellom disse gruppene og avhenger i modellen av blant annet disponibel reallønn og realtrygd, arbeidsledighet, uføreandel, utdanningsnivå og barnetall. Menn i alderen 25-59 år har den høyeste yrkesdeltakelsen, mens eldre og yngre aldersgrupper har lavere yrkesfrekvenser, og kvinner har noe lavere yrkesdeltakelse enn menn.

Yrkesprosentene har vist en stigende tendens de seneste tiårene. Mens kvinnes inntog på arbeidsmarkedet historisk har vært den klart viktigste drivkraften bak utviklingen, har arbeidsinnvandringen vært avgjørende i de senere årene og spesielt etter utvidelsen av EU 1. mai 2004. I tillegg har en relativt stor del av den yrkesaktive befolkningen vært i kohorter med høy yrkesfrekvens. Framover eldes den yrkesaktive befolkningen og gjennomsnittsalderen øker for befolkningen sett under ett. Med forutsetningene lagt til grunn for Bjørnstad m.fl. (2008), vil arbeidsstyrken vokse fra om lag 2,5 millioner i 2008 til i overkant av 2,7 millioner i 2025. Dette er lavere enn framskrivingene med MOSART basert på alternativet med lav innvandring fra befolkningsframskrivingene i 2008, gjengitt i figur 4.3.

Figur 6.3. Befolkning og arbeidstilbud



³ De åtte gruppene er ungdom 16-19 år, ungdom 20-24 år, menn 25-59 år, menn 60-66 år, kvinner 25-39 år, kvinner 40-59 år, kvinner 60-66 år og pensjonister 67-74 år.

Den samlede arbeidsstyrken i MODAG er bestemt ved fordelingen av arbeidsstyrken på de ulike befolkningsgruppene, befolkningsgruppenes yrkesprosent og størrelsen på den arbeidsføre befolkningen. Figur 6.3 viser utviklingen i arbeidsstyrken og befolkningen fra beregningene i Bjørnstad m. fl. (2008) sammen med SSBs befolkningsprognose fra 2005 og 2008.

Vi belyser konsekvensene av et høyere arbeidstilbud ved hjelp av to alternativberegninger. I det første alternativet har vi økt arbeidsinnvandringen slik at den er høyere enn lagt til grunn i Bjørnstad m.fl. (2008). Dette har vi gjort ved å øke befolkningsgruppen menn i alderen 25-59 år med 5000 ekstra personer hvert år fram til 2025. I det andre alternativet er yrkesandelene til de ulike befolkningsgruppene et prosentpoeng høyere enn i Bjørnstad m.fl. (2008).

Tabell 6.5. Virkning av økt arbeidsinnvandring med 5000 personer ekstra hvert år fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025
Realøkonomi							
Konsum i husholdninger	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	0,1	0,8	2,0
Offentlig konsum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruttoinvestering i fast realkapital	0,0	0,0	0,1	0,2	0,9	2,7	5,0
Bedrifter	0,0	0,1	0,2	0,3	1,4	3,8	7,0
Boliger	0,0	0,0	0,2	0,4	2,1	6,1	10,6
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport tradisjonelle varer	0,0	0,1	0,2	0,4	0,9	1,6	2,1
Import	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,5	1,2
BNP	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	1,2	2,2
Fastland	0,0	0,1	0,1	0,2	0,6	1,4	2,5
Offentlig forvaltning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Næringsvirksomhet	0,0	0,1	0,2	0,3	0,7	1,8	3,1
Industri	0,0	0,1	0,3	0,5	1,2	2,4	3,5
Arbeidsmarkedet							
Utførte timeverk	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,8	1,4
Sysselsegning	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,8	1,3
Sysselsegning 1000 personer	0	1	2	3	9	20	36
Industri 1000 personer	0	0	1	1	3	5	7
Privat tjenesteyting 1000 personer	0	1	1	2	5	14	25
Bygg og anlegg 1000 personer	0	0	0	0	1	2	4
Offentlig 1000 personer	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-1
Arbeidstilbud	0,1	0,2	0,3	0,5	0,8	1,5	2,2
Ledighetsrate, pst.p	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,6	0,8
Priser og lønninger							
Lønn per time	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-1,2	-1,9	-2,9
Konsumprisindeksen (KPI)	-0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,4	-1,2
Eksportpris tradisjonelle varer	0,1	0,3	0,5	0,7	1,3	1,6	1,6
Importpris tradisjonelle varer	0,0	0,2	0,5	0,8	1,5	2,2	2,4
Bruktboligpris, selveier	0,0	0,1	0,2	0,5	2,2	5,3	8,3
Inntekter, renter og valuta							
Husholdningenes realdisponible inntekt	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,2	1,1
Husholdningenes sparerate, pst.p.	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,7	-0,9
Pengemarkedsrente, pst.p.	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,7	-1,2	-1,7
Importveid kronekurs (44 land)	0,1	0,4	0,8	1,2	2,1	2,8	3,1
Driftsbalansen i % av BNP, pst.p.	0,1	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,3
Overskudd før lån i off. i % av BNP, pst.p.	0,1	0,2	0,3	0,4	0,7	1,1	1,3
Skatte- og avgiftsinn. i % av BNP, pst.p.	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,0	-0,2	-0,5
Stønader i % av BNP, pst.p.	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
Oljekorrigert overskudd i off.forv., mrd. 2004-kr.	1	2	3	4	6	9	9
Statens pensjonsfond - Utland, mrd. 2004-kr.	4	15	30	48	110	238	398
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, pst.p.	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5

Tabell 6.5 viser effekten av økt arbeidsinnvandring. Effektene av arbeidsinnvandringen i MODAG går i all hovedsak gjennom effektene på lønnsveksten. Bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft blir ikke direkte påvirket av arbeidsinnvandringen. MODAG ser altså bort fra at økt arbeidstilbud kan i seg selv øke sysselsettingen dersom det er knapphet på arbeidskraft. Dermed vil økningen i arbeidstilbudet i første runde tilsvare økningen i arbeidsledigheten. Økt arbeidsledighet reduserer lønnsveksten i forhold til i Bjørnstad m.fl. (2008) i hele beregningsperioden. Redusert lønnsvekst reduserer bedriftenes lønnskostnader,

som isolert sett øker sysselsettingen. Redusert lønnsvekst bidrar imidlertid også til å redusere husholdningenes realdisponible inntekt, noe som trekker konsumet ned. Sentralbanken reagerer ved å sette ned renta, noe som trekker i motsatt retning siden husholdningene samlet sett har rentebærende gjeld som overstiger de rentebærende fordringene dersom en ser bort fra pensjonsforsikringskravene. Etter hvert som pengepolitikken får tid til å virke, vil dette bedre husholdningenes finansielle situasjon og gi positive impulser til konsumet, som er høyere enn i utviklingsbanen mot slutten av perioden. Investeringsviljen øker også med den ekspansive pengepolitikken, og særlig boliginvesteringene, som også responderer på høyere bruktboligpriser.

Den reduserte renta svekker kronas verdi mot andre valutaer, og sammen med reduserte timelønninger gjør dette at konkurransevnen bedres for konkurranseutsatt næringsliv. Dette bidrar til økt sysselsetting i industrien. Sysselsettingen øker også relativt markert innen privat tjenesteyting som følge av det økte konsumet, og i 2025 er det 25 000 flere sysselsatte i sektoren sammenliknet med i beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008). Selv om sysselsettingen tar seg opp utover i beregningsperioden, er det ikke nok til å hindre at ledigheten stiger gjennom hele perioden sammenliknet med beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008). BNP for Fastlands-Norge er høyere enn i referansebanen i hele perioden.

Økt arbeidsinnvandring bidrar til økt aktivitet i økonomien, og den økte ledigheten fra økt arbeidstilbud reduserer lønnsveksten. Dermed øker skatteinntektene og lønnskostnadene i offentlig sektor går ned. Den økte ledigheten øker utgiftene til ledighetstrygd, men samlet sett øker det oljekorrigerte overskuddet og også avsetningene i Statens pensjonsfond – Utland. I tillegg bidrar kronesvekkelsen til at pensjonsfondet øker ytterligere målt i norske kroner. Dermed er uttaket fra oljefondet hele tiden lavere enn i beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008). De nye innvandrerne innebærer trolig utgifter for det offentlige som MODAG ikke tar hensyn til, gjennom blant annet økt etterspørsel etter offentlige tjenester som barnehage, utdanningstjenester og økte sosial- og trygdeytelser. På lang sikt kan man tenke seg at statsfinansene blir relativt lite påvirket av en slik økning i befolkningen. Dermed er det kanskje heller ikke rom for å utnytte det økte handlingsrommet i finanspolitikken til å øke de offentlige utgiftene slik denne beregningen indikerer.

Tabell 6.6 viser betydningen av at yrkesandelene i de ulike demografiske gruppene øker med 1 prosentpoeng sammenliknet med beregningene i Bjørnstad m. fl. (2008). Virkningene likner en del på ved økt arbeidsinnvandring. Når arbeidstilbudet øker, stiger ledigheten, siden etterspørselen rettet mot bedriftene i utgangspunktet ikke er økt. Når ledigheten øker, reduseres imidlertid lønningene. Inflasjonen synker også, men ikke like mye som lønna, slik at samlet reallønnsvekst er lavere enn i beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008). Dette gir husholdningene lavere realdisponibel inntekt, og bidrar til å trekke husholdningenes konsum ned. Den økte ledigheten og redusert inflasjon bidrar imidlertid til å redusere renta. Dermed øker husholdningenes disponible realinntekt samlet sett. Lavere rente svekker den norske krona mot andre valutaer. Sammen med den lave lønnsveksten gir den reduserte kronekursen positive impulser til konkurranseutsatte bedrifter. Aktiviteten i fastlandsøkonomien øker i hele beregningsperioden.

Sammenliknet med i Bjørnstad m.fl. (2008) bidrar økt aktivitetsvekst i økonomien, noe som innebærer økt skatteinngang og lavere lønnskostnader, til å øke statens overskudd – både før og etter oljekorrigeringene. Dermed øker Statens pensjonsfond – Utland. Samtidig øker fondet i norske kroner som følge av kronesvekkelsen. Oljepengebruken, målt ved det oljekorrigerte underskuddet som andel av pensjonsfondet, reduseres med vel 0,5 prosentpoeng de første årene. Deretter faller avviket fra oljepengebruken i Bjørnstad m.fl. (2008), slik at det er kun 0,1 prosentpoeng i 2025.

Tabell 6.6. Virkning av økt yrkesdeltakelse med 1 prosentpoeng fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025
Realøkonomi							
Konsum i husholdninger	-0,0	-0,0	0,1	0,2	0,9	1,8	2,3
Offentlig konsum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruttoinvestering i fast realkapital	0,1	0,3	0,8	1,5	3,2	4,1	4,5
Bedrifter	0,1	0,6	1,4	2,4	5,0	5,9	6,3
Boliger	0,1	0,6	1,9	3,7	8,6	9,0	8,1
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport tradisjonelle varer	0,5	1,1	1,6	1,9	1,9	1,3	1,0
Import	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,6	1,0	1,2
BNP	0,1	0,4	0,6	0,8	1,3	1,7	2,0
Fastland	0,2	0,5	0,8	1,1	1,6	2,0	2,2
Offentlig forvaltning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Næringsvirksomhet	0,2	0,6	1,0	1,4	2,0	2,5	2,8
Industri	0,4	1,1	1,9	2,4	2,7	2,3	2,2
Arbeidsmarkedet							
Utførte timeverk	0,2	0,4	0,6	0,8	1,0	1,1	1,2
Sysselsetting	0,2	0,3	0,5	0,7	0,9	1,0	1,1
Sysselsetting 1000 personer	5	8	13	17	23	27	29
Industri 1000 personer	1	3	4	5	6	5	4
Privat tjenesteyting 1000 personer	3	5	8	10	15	19	22
Bygg og anlegg 1000 personer	1	0	0	1	2	3	4
Offentlig 1000 personer	-0	-0	-0	-0	-1	-0	-0
Arbeidstilbud	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Ledighetsrate, pst.p	1,1	1,0	0,8	0,6	0,5	0,4	0,3
Priser og lønninger							
Lønn per time	-1,2	-2,1	-2,4	-2,4	-2,0	-2,1	-2,8
Konsumprisindeksen (KPI)	0,0	0,2	0,2	0,1	-0,5	-1,5	-2,6
Eksportpris tradisjonelle varer	1,1	2,4	2,8	2,7	1,6	0,1	-1,2
Importpris tradisjonelle varer	0,8	2,5	3,3	3,3	2,3	0,8	-0,5
Bruktboligpris, selveier	0,2	1,0	2,6	4,4	7,2	6,2	4,3
Inntekter, renter og valuta							
Husholdningenes realdisponible inntekt	-0,2	-0,6	-0,8	-0,6	0,3	1,2	1,6
Husholdningenes sparerate, pst.p.	-0,2	-0,7	-0,9	-0,9	-0,7	-0,7	-0,7
Pengemarkedsrente, pst.p.	-0,6	-1,0	-1,2	-1,3	-1,2	-1,1	-1,1
Importveid kronekurs (44 land)	2,0	3,9	4,5	4,3	2,7	0,9	-0,5
Driftsbalansen i % av BNP, pst.p.	2,1	2,2	1,3	0,6	-0,1	-0,4	-0,6
Overskudd før lån i off. i % av BNP, pst.p.	0,9	1,4	1,3	1,0	0,8	0,5	0,2
Skatte- og avgiftsinn. i % av BNP, pst.p.	0,6	0,6	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	-0,5
Stønader i % av BNP, pst.p.	-0,1	-0,1	-0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,0
Oljekorrigert overskudd i off.forv., mrd. 2004-kr.	11	14	7	2	2	2	-2
Statens pensjonsfond - Utland, mrd. 2004-kr.	65	135	176	192	202	230	242
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, pst.p.	0,6	0,7	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1

6.4. Betydningen av skatte- og avgiftsøkninger

I tabell 6.7 er merverdiavgiften økt med to prosentpoeng i forhold til beregningene i Bjørnstad m. fl. (2008). Momsøkningen veltes raskt over på konsumprisene. Også konsumprisene uten energivarer og justert for avgiftsendringer (KPI-JAE) øker relativt raskt, noe som øker renta. Sammen med avgiftsøkningen bidrar det til at husholdningene opplever redusert realdisponibel inntekt, slik at konsumet faller fra og med 2010. Momsøkningen setter i gang spiraler mellom høyere konsumpriser, svakere kronekurs og høyere lønninger. Kronekursen styrker seg imidlertid de første årene som følge av renteøkningen. Realkronekursen er uansett styrket gjennom hele beregningsperioden, noe som gir negative impulser mot konkurranseutsatt næringsliv. På den annen side øker ikke lønningene like mye som konsumprisene, slik at reallønningene faller. Dette bidrar etter hvert til å bedre konkurransevnen for næringslivet, slik at eksporten er litt høyere i slutten av beregningsperioden sammenliknet med i Bjørnstad m. fl. (2008).

Også på investeringene er det flere motstridende virkninger av momsøkningen. For det første bidrar høyere inflasjon og lavere realrente det første året til å øke investeringene noe. For det andre fører de høyere lønnskostnadene til at bedriftene ønsker å investere i fast kapital som effektiviseringstiltak. Etter hvert dominerer imidlertid effektene av lavere etterspørsel og høyere realrente, og investeringene faller sammenliknet med i Bjørnstad m. fl. (2008). Særlig bedriftene reduserer

investeringene, som også opplever redusert etterspørsel etter sine produkter når husholdningene reduserer konsumet sitt. I arbeidsmarkedet er virkningene ikke like store. Sysselsettingen reduseres, men effekten på arbeidsledigheten er liten ettersom også arbeidstilbudet reduseres.

Tabell 6.7. Virkning av økt merverdiavgift med 2 prosentpoeng fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025
Realøkonomi							
Konsum i husholdninger	0,2	-0,3	-0,7	-1,1	-1,8	-2,4	-2,7
Offentlig konsum	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Bruttoinvestering i fast realkapital	0,0	0,1	0,2	0,1	-1,1	-2,3	-2,7
Bedrifter	0,0	0,1	0,3	0,2	-1,7	-3,3	-3,8
Boliger	0,1	0,5	1,4	1,6	-2,5	-5,6	-5,8
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,3
Import	0,1	-0,1	-0,4	-0,7	-1,3	-1,8	-2,0
BNP	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,7	-1,1	-1,3
Fastland	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,6	-1,0	-1,3
Offentlig forvaltning	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Næringsvirksomhet	0,0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,8	-1,3	-1,6
Industri	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5
Arbeidsmarkedet							
Utførte timeverk	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5
Sysselsetting	0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5
Sysselsetting 1000 personer	1	-1	-2	-3	-6	-10	-13
Industri 1000 personer	0	-0	-1	-0	-0	-0	0
Privat tjenesteyting 1000 personer	1	-1	-2	-3	-6	-10	-13
Bygg og anlegg 1000 personer	0	-0	1	0	-0	-1	-2
Offentlig 1000 personer	-0	0	0	0	0	0	0
Arbeidstilbud	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,5	-0,6
Ledighetsrate, pst.p	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Priser og lønninger							
Lønn per time	0,0	0,6	0,6	0,7	0,8	1,5	2,4
Konsumprisindeksen (KPI)	1,3	1,5	1,7	2,0	2,5	3,4	4,3
Eksportpris tradisjonelle varer	-0,1	-0,3	-0,2	0,2	1,1	2,0	3,0
Importpris tradisjonelle varer	-0,2	-0,5	-0,3	0,0	0,9	1,8	2,7
Bruktboligpris, selveier	1,4	3,3	3,3	2,1	-1,4	-2,4	-1,6
Inntekter, renter og valuta							
Husholdningenes realdisponible inntekt	-1,2	-1,1	-1,1	-1,4	-2,1	-2,5	-2,7
Husholdningenes sparerate, pst.p.	-1,4	-0,8	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1	0,0
Pengemarkedsrente, pst.p.	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Importveid kronkurs (44 land)	-0,2	-0,7	-0,4	0,1	1,1	2,1	3,1
Driftsbalansen i % av BNP, pst.p.	-0,3	-0,5	0,2	0,6	0,8	1,2	1,6
Overskudd før lån i off. i % av BNP, pst.p.	0,5	0,2	0,4	0,6	0,8	1,1	1,4
Skatte- og avgiftsinn. i % av BNP, pst.p.	0,3	0,2	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2
Stønader i % av BNP, pst.p.	-0,1	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Oljekorrigert overskudd i off.forv., mrd. 2004-kr.	11	8	11	13	10	9	11
Statens pensjonsfond - Utland, mrd. 2004-kr.	-25	-39	-32	-13	41	125	249
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, pst.p.	0,5	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4

Selv om husholdningenes kjøpekraft faller, øker avgiftsinntektene til staten samlet sett. Dermed øker avsetningene til Statens pensjonsfond – Utland. Høyere konsumpriser bidrar isolert sett til å svekke krona, men i starten av beregningsperioden dominerer virkningen av den økte renta på kronkursen slik at krona da er sterkere enn i Bjørnstad m.fl. (2008). I siste del av beregningsperioden er krona svakere som følge av økte konsumpriser, realverdien av krona er imidlertid styrket gjennom hele perioden. Pensjonsfondet målt i norske kroner følger i stor grad utviklingen i kronkursen. I 2025 er Statens pensjonsfond – Utland nesten 250 milliarder kroner høyere enn i beregningen til grunn for Bjørnstad m.fl. (2008). Avgiftsøkningen kan således være ett tiltak for å øke den offentlige sysselsettingen mer enn i beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) uten å svekke statsfinansene, for eksempel for å øke standarder og dekningsgrader i den offentlige tjenesteproduksjonen.

For en illustrasjon av virkningene av en slik balansert budsjettendring har vi i tabell 6.8 laget en beregning der det økte handlingsrommet fra momsøkningen brukes til å øke timeverksbruken i offentlig sektor. Virkningene i denne tabellen er langt på vei den kombinerte virkningen av beregningene i tabell 6.2 og 6.6. I tabell 6.2 økte

imidlertid både den offentlige timeverksbruken og offentlig varekjøp. I tabell 6.7 er det kun timeverksbruken som øker. Det er imidlertid ikke opplagt at vareinnsatsen i den offentlige tjenesteproduksjonen trenger å øke for å oppnå økte standarder, siden antall brukere av tjenestene kan tenkes å være relativt upåvirket av de økte standardene.

Beregningen i tabell 6.7 viser at to prosentpoeng økning i merverdisatsene gir rom for å øke sysselsettingen med om lag 30 000 personer i offentlig sektor. Det representerer en standardhevning på opp mot 2 prosent i de første årene, men siden tjenesteproduksjonen øker relativt kraftig gjennom perioden, er økningen kun om lag 0,5 prosent mot slutten av perioden. Denne beregningen viser at økte standarder i den offentlige tjenesteproduksjonen er mulig å få til innenfor samme finanspolitisk ramme, dersom det finansieres med for eksempel økt merverdiavgift. Forbrukerne vil i så fall måtte redusere sitt private konsum, og næringslivet rammes slik at arbeidskraftsressursene kan overføres til offentlig sektor.

Tabell 6.8. Virkning av økt merverdiavgift med 2 prosentpoeng og økt timeverksbruk i offentlig sektor fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025
Realøkonomi							
Konsum i husholdninger	0,4	0,1	-0,1	-0,4	-1,1	-2,3	-3,0
Offentlig konsum	1,6	1,6	1,9	2,3	2,4	2,0	1,7
Bruttoinvestering i fast realkapital	-0,0	-0,0	-0,0	-0,2	-2,0	-3,9	-4,6
Bedrifter	-0,0	-0,1	-0,1	-0,4	-3,2	-5,6	-6,4
Boliger	0,0	0,4	0,9	0,6	-4,9	-8,9	-9,2
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport tradisjonelle varer	-0,3	-0,7	-1,0	-1,2	-1,3	-0,8	-0,6
Import	0,3	0,2	0,1	-0,1	-0,7	-1,6	-2,0
BNP	0,3	0,1	0,0	0,0	-0,5	-1,2	-1,7
Fastland	0,4	0,2	0,2	0,1	-0,4	-1,2	-1,7
Offentlig forvaltning	2,3	2,3	2,7	3,3	3,4	2,7	2,4
Næringsvirksomhet	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-1,4	-2,2	-2,6
Industri	-0,2	-0,8	-1,2	-1,5	-2,0	-1,8	-1,8
Arbeidsmarkedet							
Utførte timeverk	0,7	0,6	0,6	0,7	0,5	0,1	-0,1
Sysselsetting	0,8	0,7	0,8	0,9	0,8	0,4	0,1
Sysselsetting 1000 personer	21	18	20	24	20	9	2
Industri 1000 personer	-1	-2	-3	-3	-4	-3	-3
Privat tjenesteyting 1000 personer	-0	-2	-4	-5	-10	-15	-20
Bygg og anlegg 1000 personer	-0	-0	0	-1	-1	-2	-4
Offentlig 1000 personer	22	22	27	34	36	30	27
Arbeidstilbud	0,2	0,5	0,3	0,5	0,4	0,0	-0,2
Ledighetsrate, pst.p	-0,6	-0,2	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
Priser og lønninger							
Lønn per time	0,7	1,5	1,9	2,1	2,4	3,2	4,6
Konsumprisindeksen (KPI)	1,3	1,5	1,8	2,0	2,9	4,5	6,3
Eksportpris tradisjonelle varer	-0,8	-1,2	-1,3	-1,1	-0,1	1,9	3,8
Importpris tradisjonelle varer	-0,6	-1,5	-1,5	-1,5	-0,7	1,4	3,2
Bruktboligpris, selveier	1,4	3,2	2,9	1,3	-3,2	-4,4	-2,9
Inntekter, renter og valuta							
Husholdningenes realdisponible inntekt	-0,5	-0,0	0,1	0,1	-0,6	-1,9	-2,5
Husholdningenes sparerate, pst.p.	-0,8	-0,1	0,3	0,6	0,5	0,5	0,6
Pengemarkedsrente, pst.p.	0,7	0,9	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3
Importveid kronkurs (44 land)	-1,4	-2,1	-2,3	-2,2	-0,9	1,5	3,4
Driftsbalansen i % av BNP, pst.p.	-1,6	-1,1	-0,8	-0,4	0,2	0,9	1,4
Overskudd før lån i off. i % av BNP, pst.p.	-0,3	-0,5	-0,6	-0,5	-0,3	0,2	0,7
Skatte- og avgiftsinn. i % av BNP, pst.p.	-0,0	0,2	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5
Stønader i % av BNP, pst.p.	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,1	-0,1
Oljekorrigert overskudd i off.forv., mrd. 2004-kr.	1	1	1	2	2	4	7
Statens pensjonsfond - Utland, mrd. 2004-kr.	-68	-98	-122	-133	-140	-107	-41
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, pst.p.	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1

Tabell 6.9. Virkning av økte inntektsskattesatser med 1 prosentpoeng fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025
Realøkonomi							
Konsum i husholdninger	-0,4	-0,8	-1,1	-1,2	-1,5	-1,6	-1,7
Offentlig konsum	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	0,0
Bruttoinvestering i fast realkapital	-0,0	-0,1	-0,3	-0,5	-0,9	-1,1	-1,0
Bedrifter	-0,1	-0,2	-0,5	-0,8	-1,4	-1,6	-1,4
Boliger	-0,0	-0,3	-0,7	-1,2	-2,4	-2,7	-2,3
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport tradisjonelle varer	-0,0	-0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Import	-0,3	-0,5	-0,7	-0,9	-1,1	-1,1	-1,1
BNP	-0,1	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-0,7
Fastland	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-0,7
Offentlig forvaltning	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	0,0
Næringsvirksomhet	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-0,8	-0,9
Industri	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Arbeidsmarkedet							
Utførte timeverk	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Sysselsetting	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Sysselsetting 1000 personer	-2	-3	-4	-6	-8	-10	-12
Industri 1000 personer	-0	-0	-0	-0	-0	-1	-0
Privat tjenesteyting 1000 personer	-2	-3	-4	-5	-7	-9	-11
Bygg og anlegg 1000 personer	-0	0	-0	-0	-1	-1	-1
Offentlig 1000 personer	0	0	0	0	0	0	0
Arbeidstilbud	-0,0	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Ledighetsrate, pst.p	0,1	-0,0	0,1	0,0	-0,0	0,0	0,0
Priser og lønninger							
Lønn per time	0,2	0,2	0,1	0,0	-0,0	-0,1	-0,1
Konsumprisindeksen (KPI)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1
Eksportpris tradisjonelle varer	-0,0	-0,1	-0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Importpris tradisjonelle varer	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,0
Bruktboligpris, selveier	-0,1	-0,6	-1,1	-1,5	-2,3	-2,4	-2,1
Inntekter, renter og valut a							
Husholdningenes realdisponible inntekt	-1,3	-1,4	-1,6	-1,7	-1,9	-1,9	-1,9
Husholdningenes sparerate, pst.p.	-0,9	-0,6	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
Pengemarkedsrente, pst.p.	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0	-0,1
Importveid kronkurs (44 land)	-0,0	-0,1	-0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Driftsbalansen i % av BNP, pst.p.	0,1	0,1	0,4	0,4	0,5	0,7	0,8
Overskudd før lån i off. i % av BNP, pst.p.	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
Skatte- og avgiftsinn. i % av BNP, pst.p.	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
Stønader i % av BNP, pst.p.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Oljekorrigert overskudd i off.forv., mrd. 2004-kr.	9	8	9	9	7	7	8
Statens pensjonsfond - Utland, mrd. 2004-kr.	9	14	26	38	71	128	202
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, pst.p.	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

I tabell 6.9 er inntektsskattesatsene økt med 1 prosentpoeng sammenliknet med beregningen i Bjørnstad m. fl. (2008). Dette har om lag samme effekt på statsfinansene som i alternativet med momsøkning. Overskuddet i offentlig forvaltning er høyere enn i beregningen i rapporten. Den økte skattesatsen gir husholdningene lavere realdisponibel inntekt, og konsumet synker. Samtidig fører den reduserte realinntekten etter skatt til at arbeidstilbudet går ned. Den reduserte etterspørselen fører samtidig til et fall i produksjonen, og sysselsettingen går også tilbake, særlig innen privat tjenesteyting. Redusert arbeidstilbud og redusert sysselsetting innebærer til sammen små utslag i arbeidsledigheten. Også prisveksten er lite endret, slik at pengemarkedsrenta stort sett er uendret. Da blir det også små endringer i kronkursen, slik at eksport og import er relativt upåvirket av skatteøkningen. Boliginvesteringene synker som følge av lavere boligpriser og redusert inntekt i husholdningssektoren. Også bedriftene investerer mindre. BNP for Fastlands-Norge synker hovedsakelig som følge av nedgangen i konsum og investeringer.

Alternativet til å øke avsetningene til Statens pensjonsfond – Utland, kan være å øke offentlig konsum og bedre den offentlige tjenesteproduksjonen. Ved å doble utfallene i tabell 6.9, og sammenholde de med virkningene i tabell 6.2, får man et bilde på virkningene av å øke inntektsskattesatsene med 2 prosentpoeng og samtidig øke standardene innen offentlig helse-, pleie- og omsorgstjenester med anslagsvis 0,5 prosentpoeng – omtrent uten å endre oljepengebruken.

Tabell 6.10. Virkning av økt arbeidsgiveravgiftsats med 1 prosentpoeng fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025
Realøkonomi							
Konsum i husholdninger	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,8	-0,9	-1,0
Offentlig konsum	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Bruttoinvestering i fast realkapital	-0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-0,7
Bedrifter	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,6	-0,9	-1,0
Boliger	-0,0	-0,2	-0,4	-0,5	-1,1	-1,6	-1,6
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1
Import	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7
BNP	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Fastland	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Offentlig forvaltning	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Næringsvirksomhet	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6
Industri	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Arbeidsmarkedet							
Utførte timeverk	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3
Sysselsetting	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3
Sysselsetting 1000 personer	-2	-3	-3	-4	-5	-6	-8
Industri 1000 personer	-1	-1	-1	-1	-0	-0	-0
Privat tjenesteyting 1000 personer	-1	-2	-2	-3	-4	-6	-7
Bygg og anlegg 1000 personer	-0	0	0	-1	-1	-0	-1
Offentlig 1000 personer	0	0	0	0	0	0	0
Arbeidstilbud	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Ledighetsrate, pst.p	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,0	0,0
Priser og lønninger							
Lønn per time	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Konsumprisindeksen (KPI)	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Eksportpris tradisjonelle varer	-0,1	-0,1	-0,0	0,2	0,3	0,3	0,3
Importpris tradisjonelle varer	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,3	0,3	0,3
Bruktboligpris, selveier	0,0	0,1	-0,0	-0,3	-0,8	-1,2	-1,1
Inntekter, renter og valuta							
Husholdningenes realdisponible inntekt	-0,3	-0,4	-0,6	-0,7	-1,0	-1,1	-1,1
Husholdningenes sparerate, pst.p.	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Pengemarkedsrente, pst.p.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,0
Importveid kronkurs (44 land)	-0,3	-0,3	-0,1	0,1	0,4	0,3	0,3
Driftsbalansen i % av BNP, pst.p.	-0,3	-0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5
Overskudd før lån i off. i % av BNP, pst.p.	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5
Skatte- og avgiftsinn. i % av BNP, pst.p.	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
Stønader i % av BNP, pst.p.	-0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Oljekorrigert overskudd i off.forv., mrd. 2004-kr.	3	4	5	6	4	4	4
Statens pensjonsfond - Utland, mrd. 2004-kr.	-6	-7	1	13	37	69	113
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, pst.p.	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Tabell 6.10 viser effekten av å øke arbeidsgiveravgiften med et prosentpoeng i forhold til beregningene i Bjørnstad m. fl. (2008). I denne beregningen er det arbeidsgiverne som skattelegges. Bedriftene velter imidlertid noe av kostnaden over på forbrukerne, slik at prisene stiger og husholdningenes realdisponible inntekt reduseres. Bedriftene velter også avgiftsøkningen over på lønningene, da disse over tid står i et visst forhold til bedriftenes lønnsomhet. Som respons på det økte prisnivået, øker pengemarkedsrenten i den første delen av beregningsperioden. Kronkursen følger utviklingen i inflasjon og rentenivå, og fra 2012 er krona svakere i denne beregningen enn i Bjørnstad m.fl. (2008). Dette bedrer konkurransevnen til eksportrettet industri, som etter hvert vinner markedsandeler relativt sett. Nedgangen i husholdningenes realdisponible inntekt gir seg utslag i redusert etterspørsel, slik at konsum og import går ned. Dette rammer i neste omgang bedriftene, noe som svekker aktiviteten ytterligere, både gjennom fallende produksjon og investeringer. Sysselsettingen synker, og særlig innenfor privat tjenesteyting, som sysselsetter svært mange. Et svakere arbeidsmarked og noe høyere ledighet fører igjen til at arbeidstilbudet også synker utover i perioden. Dette demper utslaget på ledigheten, som samlet sett er relativt stabil gjennom hele beregningsperioden.

Det oljekorrigerte overskuddet øker noe som følge av avgiftsøkningen, til tross for lavere økonomisk aktivitet. Sterkere krone svekker imidlertid fondsverdien i norske kroner noe de første årene. I 2025 er Statens pensjonsfond – Utland vel 100 milliarder 2004-kroner høyere enn i Bjørnstad m.fl. (2008). Også denne

beregningen kan sees i sammen med tabell 6.2. Ved å dimensjonere avgiftsøkningen slik at oljepengebruken, gitt ved det oljekorrigerede overskuddet som andel av Statens pensjonsfond – Utland, samlet sett er om lag som i Bjørnstad m.fl. (2008), kan en få et bilde av hvilken avgiftsøkning som skal til for å øke standardene innenfor den offentlige tjenesteproduksjonen uten å svekke pensjonsfondet.

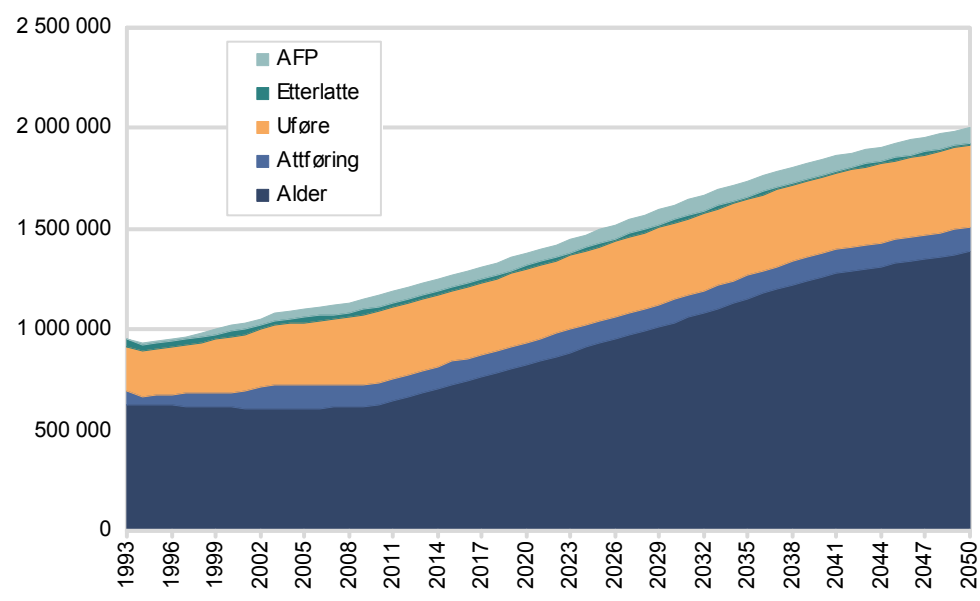
7. Sammenheng med langsiktige makroøkonomiske framskrivinger til 2050

7.1. Sentrale forutsetninger

De langsiktige fremskrivingene baserer seg på en kombinert bruk av modellene MAKKO, MOSART og MSG6. Med noen spesifikke unntak er modellbruken og forutsetningene de samme som ligger til grunn for Holmøy og Nielsen (2008). De viktigste av disse er:

- *Befolkningsutviklingen* baserer seg på middelalternativet i SSBs befolkningsfremskrivninger fra 2008 som ble omtalt foran.
- *Fremskrivninger av yrkesbefolkningen, trygdemottakere og pensjonsytelser* beregnes ved å mate befolkningsfremskrivningen inn i den dynamiske mikrosimuleringsmodellen MOSART, omtalt i avsnitt 3. Som vist i figur 4.3 øker arbeidsstyrken fra 2,5 millioner i dag til vel 3,3 millioner i 2050. Fremskrivingene har verken lagt inn virkningene av reformen av Folketrygdens system for alderspensjoner, eller endringer i reglene for AFP eller offentlige tjenstepensjoner. Basert på den hypotetiske forutsetningen at dagens pensjonssystem videreføres, øker antall alderspensjonister og uføre med henholdsvis 126 og 24 prosent fra 2007 til 2050 (se figur 7.1). I tillegg øker alderspensjonistenes gjennomsnittlig årlige ytelse med kr 21 500, målt i 2006-lønninger, i løpet av denne perioden.

Figur 7.1. Antall mottakere av ulike pensjonsytelser. MOSART-beregninger basert på middelalternativet i SSBs befolkningsfremskrivninger fra 2008, gitt videreføring av pensjonssystemet før vedtatte reformer



- *Ressursbruk i offentlig tjenesteproduksjon og tilhørende offentlige utgifter* er fremskrevet ved hjelp av modellen MAKKO, omtalt i avsnitt 3. Fremskrivingene er omtalt i avsnitt 5. Gitt konstant produktivitet, helsetilstand og standardvekst, vil demografien alene kreve en økning i sysselsettingen i offentlig og privat helsevesen på 83 prosent fra 2004 til 2060. Den tilsvarende veksten i den offentlige helsesektoren blir 85 prosent. Veksteffekten av aldringen av befolkningen er vesentlig sterkere for sysselsettingsbehovet i eldreomsorgen, fordi aldersfordelingen av helsekonsumet er jevnere enn for bruken av pleie- og omsorgstjenester. I privat og offentlig omsorg vil sysselsettingsbehovet øke med 177 prosent fra 2004 til 2060. Den tilsvarende veksten i den offentlige delen av sektoren blir 174 prosent.
- MSG6 har en grovere inndeling av offentlige tjenestesektorer enn MAKKO. Den MSG6-beregnete veksten i statlig og kommunal HO-sysselsetting omfatter

derfor flere tjenester enn de individrettede tjenestene hvor man kan tenke seg standardforbedringer, dvs. de fire sektorene *Sykehus*, *Hjemmebasert eldreomsorg*, *Institusjonsbasert eldreomsorg* og *Psykiatri*. I MSG6-beregningene av rommet for offentlige HO-sysseletting har vi oversatt dette til endring i offentlig HO-standard i de nevnte fire sektorene som følger: Først beregnes sysselettingsveksten i et scenario uten noen standardforbedring. I scenariene hvor offentlig sysseletting avviker fra utviklingen i dette null-standardvekstscenariet, forutsettes dette å gå til en proporsjonal økning i standarden på de ovennevnte fire individrettede offentlige HO-tjenestene. Disse standardendringene beregnes i MAKKO som avviket fra den sysselettingsveksten i hver av disse sektorene som kan tilskrives demografiske endringer.

- *Forutsetningene bak den makroøkonomiske utviklingen* er ment å være minst mulig kontroversielle.⁴ Utvinningen av olje og gass følger samme bane som i Perspektivmeldingen fra 2004, men vi har forutsatt at realprisen på olje holder seg på gjennomsnittsnivået i 2006, dvs. \$71 per fat (2006-dollar). Gassprisen følger oljeprisen. Med frie internasjonale kapitalbevegelser forutsettes den norske nominelle renten å være lik den internasjonale kapitalavkastningen på tilsvarende plasseringer. Nominell rente på risikofrie plasseringer er satt til 5,5 prosent, se tabell 7.1. Dette er 0,5 prosentpoeng under forutsetningen i Perspektivmeldingen fra 2009. Det reflekterer at vi også har lagt til grunn at prisveksten på produkter som Norge importerer eller eksporterer, er 0,5 prosentpoeng lavere enn Perspektivmeldingens anslag. Begge settene med anslag er konsistente med en realavkastning på 4 prosent for Statens pensjonsfond - Utland, når deflatingen baseres på den prisveksten på handelsvarer.
- Vi har ikke innarbeidet verdiendringene i Statens pensjonsfond i kjølvannet av finanskrisen høsten 2008. Dette ble heller ikke innarbeidet i fremskrivningene i Perspektivmeldingen fra 2009. Vår vurdering er imidlertid at dersom vi hadde gjort det, så ville den mest realistiske fremskrivningen inneholdt en oppvurdering av aktivaverdiene i dette fondet (og andre offentlige formuesobjekter). Oppvurderingen ville vært svakere enn det som svarer til full tilbakevending til verdiene før kursfallet. Av dette følger at vi anser forutsetningene om null gjeninnhenting av tapte verdier i Revidert nasjonalbudsjett 2009 som pessimistisk.
- Produktivitetsveksten i offentlig sektor er sjablonmessig antatt til 0,5 prosent per år. Vårt anslag på 1,1 prosents årlig TFP-vekst i private næringer fremover, er noe lavere enn det tilsvarende anslaget i Perspektivmeldingen fra 2009. Vårt anslag er imidlertid godt innenfor det variasjonsområdet man finner for OECD-landene etter 1985, se SSB (2009). Husk også at TFP-veksten i MSG6 legges på alle spesifiserte innsatsfaktorer, inklusive ulike former for produktinnsats. Veksteffekten av en gitt TFP-vekst øker desto større del av faktorinnsatsen den påvirker.
- Fremskrivningene starter i 2006. For årene 2007-2009 er det ikke gjort noe forsøk på å treffe den faktiske utviklingen.

Tabell 7.1. Eksogene nøkkelforutsetninger i de makroøkonomiske fremskrivningene. Gjennomsnittlig årlig vekst 2006-2050, dersom intet annet angitt. Prosent

Total faktorproduktivitet (TFP) ¹	1.1
Arbeidsproduktivitet i offentlig tjenesteyting	0.5
Nominell rente (= sikker internasjonal kapitalavkastning), nivå	5.5
Verdensmarkedspriser	1.5

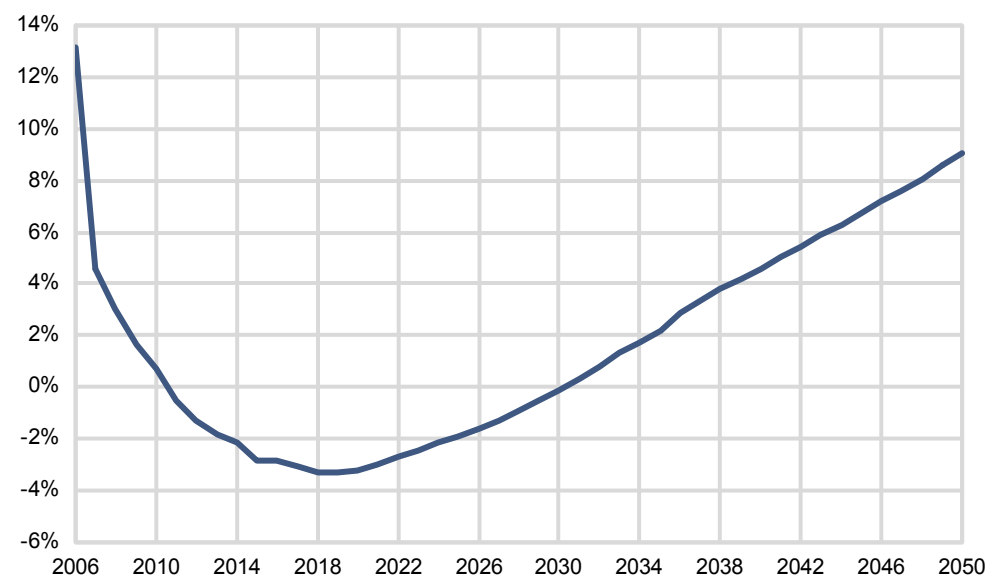
¹ Historisk TFP-vekst måles som forskjellen mellom veksten i produksjonen og veksten i en indeks for bruken av spesifiserte innsatsfaktorer. MSG6 spesifiserer faktorene arbeidskraft, ulike typer realkapital, og ulike typer produktinnsats. TFP-veksten er lagt på alle faktorer, og den er lik for alle næringer i privat sektor, boligsektoren. Veksten i arbeidsproduktivitet blir endogen bestemt i hver næring. Den vil typisk ligge 1-2 prosentpoeng høyere enn TFP-vekstraten, fordi hver arbeidstaker hvert år utstyres med mer og bedre kapitalutstyr og mer produktinnsats.

⁴ De er nærmere beskrevet i Heide, Holmøy, Solli og Strøm (2006).

7.2. Referansebanen: Dagens HO-standard og løpende tilpasning av skattebyrde

Figur 7.2 viser hvordan arbeidsgiveravgiften må tilpasses frem til 2050 hvis denne skattesatsen brukes til å overholde handlingsregelen. En nedgang (økning) betyr at offentlige utgifter har økt mindre (mer) enn det offentliges finansieringskilder, som her defineres på den måten som er relevant i forhold til handlingsregelen, dvs. skattegrunnlag og realavkastning (4 prosent) av oljefondet. Husk at fremskrivningen bak kurven forutsetter videreføring av dagens pensjonssystem og standarder i offentlig tjenesteproduksjon. Vi kaller denne fremskrivningen referansebanen, fordi den gir et godt utgangspunkt for å studere virkninger av politikkendringer, spesielt standardforbedringer i den offentlig HO-sektoren. Fremskrivningen er identisk med det som er omtalt i Holmøy og Nielsen (2008a). Husk at fremskrivningen starter i 2006, og at det ikke er gjort noe forsøk på å treffe den historiske utviklingen. Spesielt har det budsjettpolitiske handlingsrommet etter 2006 blitt utnyttet til å øke offentlige utgifter fremfor å senke arbeidsgiveravgiften eller andre skattesatser. Fremskrivningene gir dermed et bilde av hva som hypotetisk ville vært mulig under våre forutsetninger.

Figur 7.2. Arbeidsgiveravgift nødvendig for å finansiere offentlige utgifter innenfor handlingsregelen. Befolkningsfremskrivninger fra 2008 og oljepris på 71 2007-dollar



Det mest sentrale innholdet i fremskrivningen bak figur 7.2 er:

1. Frem til 2050 kan det norske skattetrykket holdes lavere enn i 2006, samtidig som man gjennomfører handlingsregelens ambisiøse spareplan for petroleumsformuen.
2. Den U-formede kurven viser at veksten i offentlig forvaltnings finansieringskilder er sterkere enn veksten i offentlige utgifter frem til ca. 2020. Deretter er bildet motsatt, og vi vet ikke om noe i dag som tilsier at utviklingen etter 2020 snur.

Det første punktet gir inntrykk av at norske statsfinanser er eksepsjonelt solide. Andre OECD-land står overfor betydelige skatteskjerpelser dersom dagens velferdsordninger videreføres. Fremskrivningen tar dessuten ikke hensyn til at den vedtatte pensjonsreformen vil styrke statsfinansene betydelig.

Det andre punktet over innebærer at man likevel kan argumentere for at velferdsstaten står overfor et finansieringsproblem. Norge står overfor en varig vekst i det offentliges finansieringsbehov etter 2020 da aldringen setter inn for alvor. Den fondsoppbyggingen som følger av handlingsregelen vil ikke kunne hindre at selv en så bred skatt som arbeidsgiveravgiften, må økes med ca. 0,4 prosentpoeng hvert

eneste år etter dette. I et virkelig langsiktig perspektiv er ikke offentlige finanser bærekraftige før *vekstraten* for utgiftene er brakt ned til *vekstraten* for skattegrunnlagene. Det har erfaringsmessig vist seg vanskelig å få til. Pensjonsreformen angriper dette problemet gjennom levealdersjustering, men det har tatt lang tid å få denne reformen vedtatt. Holmøy og Stensnes (2008) finner at selv om pensjonsreformen isolert sett kan føre til at arbeidsgiveravgiften i 2050 kan settes ca. 10 prosentpoeng lavere enn den kan uten reformen, vil den bidra overraskende lite til å redusere den langsiktige *vekstraten* i det offentlige finansieringsbehov etter 2020.

Det offentlige langsiktige finansieringsbehov ligger i denne fremskrivningen noe lavere enn det som anslås i Perspektivmeldingen fra 2009 (St. meld. nr 9 (2008-2009)). Det skyldes i første rekke at Perspektivmeldingen forutsetter noe lavere vekst i skattegrunnlagene og noe høyere vekst i offentlige utgifter til produktkjøp enn i vår fremskrivning. Vårt anslag på det langsiktige offentlige finansieringsbehovet ligger klart lavere enn det som ble anslått i Heide, *et al.* (2006).

Hovedgrunnene til dette er at

- Vi antar at realprisen på olje holder seg på 71 2007-dollar per fat, mens det tilsvarende anslaget i Heide *et al.* var vel 25 2004-dollar (180 2004-NOK). Sistnevnte anslag baserte seg på IEA's prognose fra høsten 2004, og ble også lagt til grunn i Perspektivmeldingen fra 2004.
- Befolkningsfremskrivningen fra 2008 antar høyere innvandring enn i tidligere fremskrivninger. Da majoriteten av innvandrerne er mellom 20 og 40 år, vil de kreve relativt lite eldreomsorg for 2050, slik at innvandring øker skatteinntektene mer enn offentlige utgifter frem til 2050.
- Fremskrivningen baserer seg på 2006-nivåer for yrkesfrekvenser, utdanningsnivå og gjennomsnittlig arbeidstid som ligger over korresponderende nivåer i tidligere fremskrivninger. Forskjellen bidrar til høyere skattegrunnlag. 2006 var et tilnærmet konjunkturnøytralt år og dermed godt egnet som utgangspunkt for fremskrivning av langsiktige trender.

Hvis man vurderer fremskrivningen bak figur 7.2 ut fra realisme, er det nærliggende å innvende at de fleste politiske signaler for tiden indikerer at enhver plausibel regjering heller vil prioritere vekst i offentlige utgifter, spesielt innenfor HO-sektoren, fremfor skattelettelse frem til 2020. Presset for en slik prioritering kan tilta etter hvert, selv om finansieringen vil bli stadig tyngre, bl.a. fordi de tunge brukernes andel av velgermassen øker radikalt, fordi privat forbruk per innbygger vokser reelt med mer enn 2 prosent årlig, og fordi størrelsen på oljefondet gjør det ekstra vanskelig å motstå presset om å forbedre velferdstilbudet. Antakelsen om nullvekst for offentlige tjenestestandarder bryter dessuten med den historiske utviklingen. Den bryter også med vanlig praksis i andre lands fremskrivninger av offentlige utgifter, hvor man legger til grunn en standardvekst på linje med veksten i BNP per innbygger. I neste avsnitt analyserer vi hvordan offentlig økonomi, skattebyrde og makroøkonomi må tilpasses dersom man prioriterer forbedringer av standarden på offentlige HO-tjenester i stedet for skattelettelser fremover. Før vi gjør det, vil gå nærmere gjennom årsakene til at skattebyrden får den U-formede tidsutviklingen i figur 7.2.

Tabell 7.2 viser vekstratene i referansebanen for de viktigste utgiftskomponentene og finansieringskildene for offentlig forvaltning. Beregningen bak tabell 7.2 avviker fra referansebanen, fordi vi ønsker å rendyrke den utviklingen som skaper det beregnede behovet for finanspolitisk tilpasning. I denne beregningen har vi derfor holdt dagens arbeidsgiveravgift uendret, mens budsjettoverskuddet restbestemmes. I år hvor det er rom for lavere avgift, vil gjennomføring av avgiftsreduksjonen øke både skattegrunnlagene, særlig gjennom økt arbeidstilbud, og offentlige utgifter gjennom overveltning av avgiftsreduksjonen på lønn. Høyere lønn øker offentlige lønnskostnader og lønnsindekserte overføringer mer enn det øker skattegrunnlagene. Alt i alt vil disse adferds- og likevektseffektene bidra til å modifisere de nødvendige tilpasningene av arbeidsgiveravgiften. I tabell 7.1 er disse modifika-

sjonene utelatt, men de er selvsagt inkludert i beregningen av avgiftsendringene i figur 7.1.

Tabell 7.2. Vekst i offentlige utgifter og finansieringskilder i referansefremskrivning. Bruk av petroleumsformuen i henhold til handlingsregelen, men uten finanspolitisk tilpasning av løpende oljekorrigert budsjettunderskudd. Gjennomsnittlig årlige vekstrater i prosent

	2006-2020	2021-2050
Samlede utgifter	4,6	5,0
Offentlig konsum	4,1	4,7
Timeverk	0,9	1,0
Herav individrettet helse og eldreomsorg	1,4	2,0
Timelønnskostnad	4,4	4,4
Overføringer til husholdninger	6,3	5,5
Herav alderspensjon	8,1	6,3
Antall alderspensjonister	2,3	1,7
Gjennomsnittlig årlig ytelse før indeksering	0,7	0,0
Indeksering avrettigheter basert på utbetalt timelønn	4,6	4,5
Finansieringskilder	5,6	4,4
Skattegrunnlag utenom petroleumsinntekter	5,3	4,6
4 prosent av oljefondet	7,0	3,0
Forskjell mellom vekstratene for samlede utgifter og finansieringskilder	-1,0	0,6
<i>Memo</i>		
Sysselsetting	0,9	0,6
Nominelt BNP fastlands-Norge	5,6	4,6

*Brutto renteutgifter er ekskludert fra utgiftene.

Frem til 2020 er den gjennomsnittlige årlige veksten i finansieringskildene 1,0 prosentpoeng høyere enn utgiftsveksten. Etter 2020 vokser utgiftene i gjennomsnitt 0,6 prosentpoeng mer per år enn finansieringskildene. Det er dynamikken i disse vekstratene som skaper den U-formede tidsprofilen for finansieringsbehovet/ arbeidsgiveravgiften i figur 7.1.

På inntektssiden er det særlig handlingsregelens tillatte uttak fra oljefondet som vokser raskere enn offentlige utgifter før 2020, 7,0 mot 4,6 prosent. Det reflekterer at det meste av de kjente drivverdige oljereservene utvinnes i denne perioden. Etter 2020 vokser finansieringsbidraget fra petroleumsformuen saktere enn det offentliges finansieringskilder. Det skyldes både at statens kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten avtar og selve utformingen av handlingsregelen. Etter hvert som statens kontantstrøm avtar mot null, vil veksten i oljefondets kapital nærme seg forskjellen mellom nominell avkastning og handlingsregelens realavkastningsrate på 4 prosent. I gjennomsnitt og risikojustert, tilsvarer dette den internasjonale inflasjonstakten som vi har antatt er lik 1,5 prosent.

Valget av internasjonal inflasjon som deflator i handlingsregelens definisjon av realavkastning, medfører at uttaket på 4 prosent fra oljefondet på lang sikt vil avta i forhold til andre offentlige budsjettposter. Målt som andel av offentlige utgifter, vokser finansieringsbidraget fra oljefondet til et maksimum på 18,4 prosent i 2016. I 2050 har den falt til nær 11 prosent. Med en så høy finansieringsandel vil den lave langsiktige veksten i oljefondet trekke veksten i det offentliges samlede finansieringskilder betydelig ned i forhold til veksten i både skattegrunnlagene og offentlige utgifter. Valget av deflator i handlingsregelen er dermed en av årsakene til at man må skjøte på med økende skattesatser etter 2020 for at offentlige inntekter skal holde følge med de raskt voksende offentlige utgiftene. En lavere realavkastningsrate, og dermed høyere offentlig sparing, vil bidra til bedre samsvar mellom veksten i offentlige utgifter og finansieringskilder. Lavere tempo i utvinningen av olje og gass vil ha samme effekt.

De viktigste årsakene til at behovet for skatteinntekter endres drastisk etter hvert som man utvider tidshorisonten fremover, befinner seg likevel på fastlandet. Her vil veksten i skattegrunnlagene avta fra et årlig gjennomsnitt på 5,3 prosent før 2020 til 4,6 prosent mellom 2020 og 2050. De tilsvarende vekstratene for utgiftene øker fra 4,6 til 5,0 prosent. Avtakende vekst i skattegrunnlagene skyldes primært at

aldringen av befolkningen over tid både demper veksten i arbeidstilbudet og øker den offentlige sysselsettingsandelen gjennom veksten i helse- og omsorgssektoren. I våre beregninger vokser arbeidsproduktiviteten i offentlige sektorer ca. 2 prosentpoeng mindre per år enn i privat sektor, og det beregnes heller ikke kapitalavkastning i offentlig tjenesteyting.

Blant de offentlige utgiftene er det særlig veksten i alderspensjon fra Folketrygden og AFP som trekker vekstraten opp. Over hele beregningsperioden vokser overføringene til husholdningene også raskere enn finansieringskildene. Dermed bremser denne veksten isolert sett fallet i finansieringsbehovet frem til 2020. Fallet i vekstraten for alderspensjonsutgiftene fra 6,3 prosent før 2020 til 5,5 prosent deretter, skyldes avtakende prosentvis vekst i både antall alderspensjonister og gjennomsnittsyttelser.⁵ Likevel øker overføringenes bidrag til den totale utgiftsveksten over tid som følge av veksten i overføringenes utgiftsandel.

I motsetning til veksten i overføringene, bidrar tidsprofilen for veksten i offentlige konsumutgifter derimot til å gi finansieringsbehovet frem til 2050 den U-formede tidsprofilen. Dette fordi disse utgiftene vokser 1,5 prosentpoeng saktere enn finansieringskildene før 2020, og 0,3 prosentpoeng raskere deretter. Utviklingen i ressursbruken i den offentlig helse- og omsorgssektoren er hovedårsaken til dette forløpet. Den skyldes i sin tur endringene i andelen av befolkningen som er minst 80 år. Denne avtar fra 4,6 prosent i 2007 til 4,1 prosent i 2015. Deretter øker andelen. 2007-nivået nås rundt 2020, og den passerer hele 9 prosent i 2055. For at dagens standard skal beholdes, må sysselsettingen innen offentlig individrettet helse og omsorg i gjennomsnitt vokse med 1,4 prosent per år før 2020, mens den tilsvarende veksten etter 2020 er 2,0 prosent.

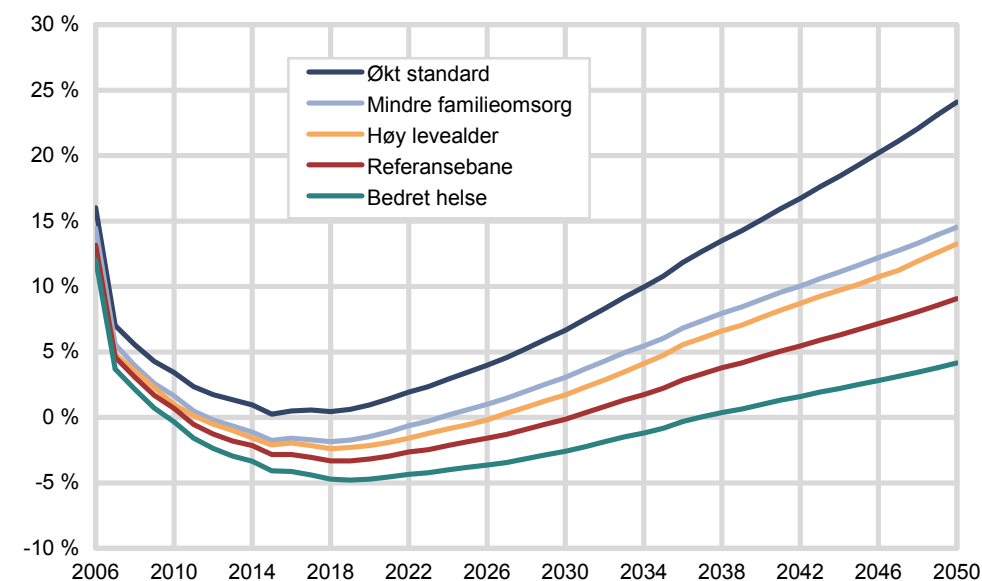
Beregninger i Heide *et al.* (2006) og Holmøy og Kravik (2008) sier en del om hvor følsomme resultatene over er overfor alternative anslag på usikre og presumptivt viktige variable som bl.a. oljepris, internasjonal kapitalavkastning og produktivitetsvekst i privat sektor. Høyere prisbaner for olje og gass og høyere kapitalavkastning øker finansieringsbidraget fra oljefondet. Banen for skattebyrden kan senkes, men likevektseffekter reduserer rommet for skattelettelse kraftig. Så lenge prisøkningen er proporsjonal i alle år endres imidlertid ikke U-formen på tidsprofilen for skattebyrden. Det samme gjelder ved en konstant renteøkning. Økt produktivitetsvekst i privat sektor vil svekke statsfinansene, og svekkelsen tiltar over tid. Hovedårsaken til dette er at lønningene øker, og det øker offentlige utgifter mer enn finansieringskildene. I neste avsnitt ser vi nærmere på betydningen av forutsetninger som har en mer direkte forbindelse til de offentlige HO-utgiftene.

7.3. Betydningen av alternative forutsetninger for vekst i offentlig tjenesteproduksjon

De alternative scenariene for vekst i offentlig tjenesteproduksjon omtalt i avsnitt 5 er også innarbeidet i MSG for å vurdere konsekvensene for det offentliges finansieringsbehov. Dette er belyst ved konsekvensene på arbeidsgiveravgiften i figur 7.3. En økning i sysselsettingen i helse- og omsorgssektoren som følge av en forutsetning om en ekstra økning i levealderen på 1,6 år for menn og 2,5 år for kvinner, innebærer en økning i det offentliges finansieringsbehov, og effekten forsterkes over tid. For at handlingsregelen skal holdes ved tilpasning av arbeidsgiveravgiften, må denne ligge 4,2 prosentpoeng høyere enn i referansescenariet i 2050.

⁵ Årsaken til at lønnsindekseringen bidrar til å dempe veksten i gjennomsnittlig pensjonsytelse er den voksende offentlige sysselsettingsandelen, kombinert med at lavere gjennomsnittslønninger i offentlig enn i privat sektor. Vi har forutsatt at indekseringen baseres på gjennomsnittlig timelønn for hele økonomien.

Figur 7.3. Nødvendig arbeidsgiveravgift under ulike antakelser



Som omtalt i avsnitt 5, vil bedre helsetilstand for de eldre innebære at andelen pleietrengende personer senkes gradvis slik at det i 2060 er en tredjedel færre personer som mottar tjenester innen somatisk helse og eldreomsorg på hvert alderstrinn. Det reduserte behovet for pleie- og omsorgstjenester frigjør 8,3 prosent av den offentlige sysselsettingen i disse sektorene. Den nødvendige økningen i arbeidsgiveravgiften etter 2020 dempes, og i 2050 kan den ligge 4,9 prosentpoeng lavere enn i referansefremskrivningen. På den annen side innebærer en forutsetning om uendret familieomsorg økt offentlig sysselsetting innenfor pleie- og omsorg sammenlignet med referansebanens forutsetninger om at familieomsorgen vokser i takt med den offentlige omsorgen. Veksten i nødvendig skattebyrde forsterkes som følge av dette, og arbeidsgiveravgiften ligger i 2050 5,5 prosentpoeng over nivået i referansealternativet.

Forutsetningen om en forholdsvis nøktern årlig vekst i standarden på 1 prosent innenfor helse- og omsorgssektoren vil ha betydelige konsekvenser for behovet for arbeidskraft på lang sikt. Mens arbeidsgiveravgiften som en følge av denne forutsetningen må ligge 4,1 prosentpoeng over referansebanen i 2020, er det nødvendig med en økning på hele 15 prosentpoeng i 2050. Dermed vil det være nødvendig å øke arbeidsgiveravgiften i 2050 til over 26 prosent.

7.4. Prioritering av offentlig velferd versus skattelette/privat forbruk

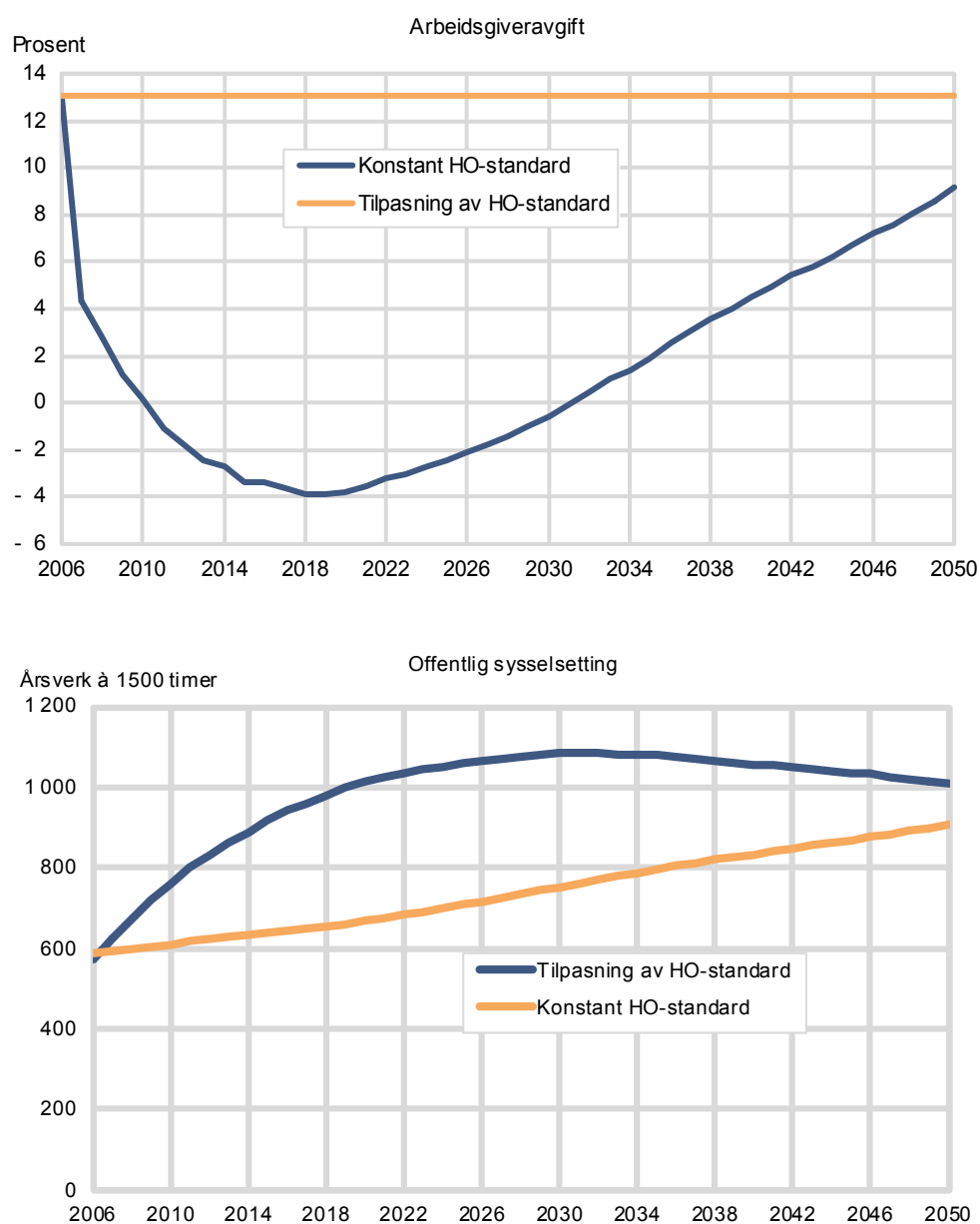
Fremskrivningen i referansebanen forutsatte at det finanspolitiske handlingsrommet frem til ca. 2020 ble benyttet til skattelettelser, og dermed til privat forbruk. En slik prioritering kan sies å være et politisk ytterpunkt. Det motsatte ytterpunktet vil være at dagens skattesatser videreføres, og at hele handlingsrommet frem til 2020 går til forbedringer av standarden på offentlige tjenester. I lys av at en ambisiøs barnehageutbygging snart er fullført og at antall lærere per elev i grunnskolen og videregående utdanning er høy sammenlignet med andre land, har vi antatt at all standardvekst tilfaller de individrettede tjenestene i den offentlige HO-sektoren. Det er lett å finne ambisiøse mål for den offentlige HO-sektoren i de fleste partiprogrammene.

Politikken har hittil prioritert standardforbedringer i offentlig tjenesteyting, i og utenfor HO-sektoren, foran skattelettelser. Fremskrivningene over av offentlig resursbruk tar utgangspunkt i fra 2005 til 2004 og har ikke inkludert effekter av politiske tiltak etter 2004. Soria Moria erklæringen fra 2005 lovet blant annet at antall årsverk skulle økes med 10 000 innen 2009. Dette er allerede nesten oppfylt.

I tillegg lovet Arbeiderpartiet i valgkampen 2007 å øke antallet heldøgns omsorgsplasser med 12 000 innen 2015. Disse tiltakene kan inkluderes i MAKKO-modellen ved å anta at omsorgsplassene opprettes i form av heldøgns omsorgsboliger, noe som er billigere enn plasser på sykehjem. Disse tilnærmet sikre standardhevingene medfører at det i 2015 vil være omtrent 20 000 flere heltidssysselsatte i eldreomsorgen enn i referansebanen. Standardhevingen er dermed et eksempel på at det statsfinansielle handlingsrommet frem til 2020 benyttes til offentlig velferd fremfor skattelettelse.

En opprioritering av offentlige HO-tjenester vil ikke nødvendigvis øke den samlede bruken av HO-tjenester. I referansebanen med skattelettelse er det grunn til å regne med at en større del av veksten i privat forbruk vil gå til markedsbaserte HO-tjenester, enn i scenariet der slike tjenester i større grad skattefinansieres.

Figur 7.4. Tilpasninger av arbeidsgiveravgiften og offentlig HO-syssetting til handlingsregelen



Holmøy, Kravik, Nielsen og Strøm (2009) (HKNS) beregner konsekvensene av disse ytterpunktene for prioriteringer ved hjelp av MAKKO og MSG6. De beregningene som omtales i det følgende, er hentet fra HKNS. De er hypotetiske ved at de starter i 2005. For årene 2006-2009 bygger de på forutsetninger – den

faktiske utviklingen er ikke innarbeidet. Figur 7.4 viser utviklingen i henholdsvis arbeidsgiveravgift og samlet offentlig sysselsetting i referansebanen og banen med økt HO-standard. Hovedtrekkene ved fremskrivningen bak figuren kan oppsummeres som følger:

- Sterkere vekst i det offentlige finansieringskilder enn i offentlige utgifter gir rom for en meget sterk forbedring av standarden på offentlige HO-tjenester til og med 2018. Da er rommet for bedre HO-standard innenfor handlingsregelen og dagens skattesatser uttømt. En viktig årsak er at man rundt 2018 kommer inn i den perioden hvor det skjer en rask økning hvert år i gruppen av eldre enn 80 år som er de tyngste brukerne av HO-tjenester. Det er rom for å øke offentlig sysselsetting frem til ca. 2030, men denne økningen holder ikke tritt med de behovene som kun befolkningsutviklingen skaper. Fra 2023 innebærer veksten i antall brukere av offentlige tjenester at standardforbedringene innenfor dette scenariet må reverseres, gitt dagens skattesatser.
- I 2007 arbeidet omtrent 290 000 personer i offentlige individrettede HO-sektorer. Som følge av deltid, tilsvarte dette 202 000 ”standardårsverk”, definert som 1500 timeverk i året.⁶ I forhold til denne innsatsen er økningen til og med 2018 på hele 158 prosent, slik at totalt antall standardårsverk da er anslått til 520 000. I et scenario hvor dagens standard videreføres, og veksten i sysselsettingen kun skyldes demografiske endringer, vil antall standardårsverk i den offentlige HO-sektoren øke til 228 000 i 2018. Det betyr en økning på 26 000, tilsvarende 13 prosent, fra 2007.
- Det er mulig å øke sysselsettingen i den offentlige HO-sektoren fra 2007-2018 slik at det gir rom for mer enn en dobling av HO-standard. Konkret innebærer standardhevingen at det gjennomsnittlige antall timer per bruker av hjemmeomsorgen kan økes fra 1,4 til 3 timer per døgn i løpet av perioden 2007-2018. For institusjonstjenestene vil den tilsvarende økningen være fra 5,3 til 11,9 timer. I løpet av disse årene kan den individrettede offentlige HO-sysselsettingen øke med over 300 000 årsverk a 1500 timeverk. 92 prosent av økningen drives av bedre standard, mens de resterende 8 prosent skyldes flere brukere. Offentlig sektors andel av samlet sysselsetting kan med disse forutsetningene øke fra 26 prosent i 2007 til 37 prosent i 2018.
- Innstrammingene fra 2023 til 2050 innebærer imidlertid at den offentlige HO-standard vil måtte reduseres med hele 3 prosent per år. I 2050 er HO-standard 56 prosent lavere enn toppnivået i 2018, men fortsatt 21 prosent høyere enn i 2007. Standardreverseringen etter 2023 slår ut i en årlig nedbemanning på 0,2 prosent for offentlig sektor totalt.
- Reverseringsbehovet viser at standardforbedringen frem til og med 2018 utløser sterke utgiftsdrivende krefter som det blir vanskelig å få ”kontroll” over. HKNS illustrerer dette også på en annen måte. Anta at det ikke er politisk vilje til å stoppe standardforbedringen. Dersom standarden på offentlige HO-tjenester skal forbedres med 2 prosent per år fra det relativt høye nivået man har nådd i 2018, må skattebyrden økes meget raskt. Gitt at det skjer ved økt arbeidsgiveravgift, må denne økes fra vel 13 prosent (dagens nivå) i 2018 til 35 prosent allerede i 2025. Samlet proveny fra direkte og indirekte skatter fra fastlands-Norge har da kommet opp i ca. 50 prosent av fastlands-Norges BNP, mot ca. 42 prosent i dag. Den svært brå og kraftige skatteskjerpelsen skyldes ikke bare økningen i tallet på tunge brukere av de forbedrede men dyrere HO-tjenestene rundt 2018. I tillegg vil en så kraftig skjerpelse av skatten på arbeid svekke arbeidstilbudet og dermed skattegrunnlagene, slik at økningen i arbeidsgiveravgiften blir selvforsterkende.

Fremskrivningen demonstrerer dermed tydelig at en utbygging av skattefinansiert velferd til de eldre, som synes ansvarlig i et mellomlangsigte perspektiv, skaper en meget problematisk egendynamikk. Mens et raskt voksende antall eldre frem til og med 2018 opplever store forbedringer av offentlige HO-tjenester uten at skatte-

⁶ 1500 timeverk ligger noe under det som vanligvis forutsettes om innholdet i et normalårsverk i den offentlige HO-sektorene, blant annet pga. natt- og helgearbeid.

byrden øker, befinner man seg deretter i virkelighet som etter hvert endres radikalt. HO-standarden er fortsatt høy i forhold til dagens nivå, men må kuttes betydelig hvert år. Skatteskjerpelser kan finansiere videre standardvekst, men i overraskende få år før man kommer opp i skattebyrder som trolig er meget vanskelig å få oppslutning om.

Erfaringsmessig er det meget vanskelig å reversere velferdsforbedringer. De vil være ekstra upopulære når et langt større antall tunge eldre brukere enn i dag må antas å ha vent seg til den høye standarden, muligens også at den forbedres hvert år. Når slike forbedringer inngår i de politiske prioriteringene i dag, bør de derfor ta hensyn til at de i praksis langt på vei kan være bindende for mange år fremover, og at utgiftsvirkningen kan bli langt større en del år frem i tid enn den er på beslutningstidspunktet.

8. Oppsummering og vurderinger

Aldringen av den norske befolkningen i de nærmeste tiårene vil føre til en betydelig økning i etterspørselen etter helse- og sosialpersonell. Politiske ønsker om standardforbedringer som følge av vekst i realinntektene, kan forsterke dette. Det kan derfor reises spørsmål om hvor sterk vekst som er mulig både vurdert mot tilgangen på arbeidskraft, behov for arbeidskraft innen andre offentlige sektorer, handlingsrommet i finanspolitikken og hvilke implikasjoner økt offentlig sysselsetting har for privat sektor.

Analysene gjennomført med Helsemod viser at en uendret utdanningskapasitet for helse- og sosialpersonell samlet sett er tilstrekkelig til å møte de økte behovene for helse- og sosialpersonell fram mot 2030 som utelukkende skyldes aldringen av befolkningen. Dagens utdanningskapasitet tilsvarer at rundt 16 500 av et ungdomskull på om lag 60 000 personer tar fatt på en helse- eller sosialfaglig utdanning. For å realisere politiske ønsker om økte standarder må andelen av kullene som tar disse utdanningene etter hvert øke med mindre det skulle være rom for arbeidsbesparende endringer i produksjonen.

I referansebanen til Helsemod er det lagt til grunn en standardvekst på rundt 0,5 prosent per år i hele framskrivingsperioden fram til 2030. Makroøkonomiske framskrivinger med modellene MODAG og MSG indikerer at dette er klart mindre enn det som er mulig ut fra handlingsrommet fastlagt ved finanspolitikken og uendret skattenivå fram til 2015-2020. Forutsetninger om lavere oljepris og lavere vekst i arbeidsstyrken for den tidligere MODAG-beregningen sammenlignet med hva som nå synes mer realistisk, og derfor er lagt til grunn for den senere utførte MSG-analysen, indikerer at det er rom for en sterkere standardvekst enn 0,5 prosent i året fram til nærmere 2020.

Aldringen vil imidlertid tilta etter 2020. Det gjelder spesielt veksten i tallet på personer over 80 år som er tunge brukere av helse- og omsorgstjenester. Samtidig er det ventet at bidraget fra petroleumsinntektene til ytterligere vekst i handlingsrommet vil avta. Begge disse aspektene tilsier lavere standardvekst enn 0,5 prosent per år etter 2020 dersom skattenivået ikke skal øke. En lavere standardvekst enn 0,5 prosent per år fram til den tid innebærer imidlertid at en enten kan sette av større midler i Statens pensjonsfond – Utland (dvs. bruke mindre enn det handlingsregelen tilsier) eller å gi skattelette fram til 2020 som motsvares av skatteøkninger deretter. Analysene viser derfor at en gjennomsnittlig standardvekst på 0,5 prosent per år er forenlig med handlingsrommet for finanspolitikken og uendret skattenivå fram til 2025-2030.

Utviklingen i den benyttede MODAG-banen og den mer langsiktige MSG-banen innebærer imidlertid at en risikerer å måtte redusere standardene i offentlig tjenesteproduksjon for å unngå økt skattenivå fra og med 2025-2030 dersom en utnytter hele det finansielle handlingsrommet fram til den tid til å øke offentlig standard. Det vil derfor være en klar politisk avveining mellom framtidig vekst i standarder i offentlig tjenesteproduksjon og økt skattenivå. Som beregningene med både MODAG og MSG viser, vil en økning i skattenivået benyttet til økt offentlig sysselsetting ha negative konsekvenser for produksjon og sysselsetting i privat næringsliv.

Aldringen av befolkningen er et realøkonomisk forhold, og omstillingen i retning økt produksjon av helse- og omsorgstjenester er antakelig på lang sikt forholdsvis uavhengig av om disse tjenestene er privat eller offentlig organisert. De demografiske endringene vi her snakker om, vil uansett føre til en betydelig forskyvning av sysselsettingen i skjermet sektor i retning av helse- og sosialtjenester. I tilfellet med privat organisering og stor egenbetaling vil det trolig finne sted en betydelig forskyvning av sammensetningen av det private konsumet i favør av helse- og omsorgstjenester.

En standardvekst på 0,5 prosent i året er beskjedent både i forhold til historisk utvikling og forutsetninger om årlig vekst i husholdningenes realinntekt og privat konsum per innbygger på i gjennomsnitt 1,5 - 2 prosent per år i de makro-økonomiske beregningene. En politikk som tar sikte på å holde veksten i standardene i offentlig tjenesteproduksjon nede for å unngå en økning i skatteinivået, vil derfor uvilkårlig føre til at en stor del av den framtidige veksten i helse- og omsorg vil finne sted i privat sektor. For planlegging av utdanningskapasitet for de helse- og sosialfaglige utdanningene må det dermed tas høyde for at veksten i behovene blir sterkere enn det som følger av rommet for sysselsettingsvekst i offentlig sektor.

Referanser

Bjørnstad, R., D. Fredriksen, M.L. Gjelsvik og N.M. Stølen (2008): *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning*. Rapporter 2008/29, Statistisk sentralbyrå.

Boug, P. og Y. Dyvi (2008): *MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi*. Sosiale og økonomiske studier 111, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, D. (1998): *Projections of Population, Education, Labour Supply and Public Pension Benefits – Analyses with the Dynamic Microsimulation Model MOSART*. Sosiale og økonomiske studier 101, Statistisk sentralbyrå.

Hall, R.E. og Jones, C.I. (2007): The value of life and the rise in health spending. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No 1, 39-72.

Heide, K.M., E. Holmøy, I.F. Solli og B.Strøm (2006): A welfare state funded by nature and OPEC. Discussion Papers 464, Statistics Norway.

Holmøy, E. og E. Kravik (2008): *Virkninger på norsk næringsstruktur av endringer i generelle rammebetingelser. Betydningen av generelle likevektseffekter*. Rapporter 2008/27, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E., E. Kravik, V.O. Nielsen og B. Strøm (2009): Konsekvenser av ubalanse mellom ressurser og krav til offentlige velferdstjenester. Kommer som Rapporter, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og V.O. Nielsen (2008): Velferdsstatens langsiktige finansieringsbehov. *Økonomiske analyser 4/2008*, Statistisk sentralbyrå, 44-52.

Holmøy, E. og V. O. Nielsen (2008b): Utviklingen i offentlig ressursbruk knyttet til helse og omsorgstjenester: En oversikt over relevant faglitteratur. Rapporter 2008/42, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og K. Stensnes (2008): Will the Norwegian pension reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment. Discussion paper 557/2008. Statistisk sentralbyrå.

Langset, B. (2006): Arbeidskraftbehov i pleie- og omsorgssektoren mot år 2050. *Økonomiske analyser 4/2006*. Statistisk sentralbyrå.

Nielsen, V.O. (2008): Utviklingen i offentlige ytelser til velferdstjenester. *Økonomiske analyser 2/2008*. Statistisk sentralbyrå, 11-18

Statistisk sentralbyrå (2008): *Befolkningsveksten fortsetter*. <http://www.ssb.no/folkfram/>

St. meld. nr 8. (2004-2005): *Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*. Finansdepartementet.

St. meld. nr. 9 (2008-2009): *Perspektivmeldingen 2009*. Finansdepartementet, Oslo.

St.meld. nr 25 (2005-2006): Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer. Helse- og omsorgsdepartementet.

Texmon, I. og N.M. Stølen (2009): *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2030. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2008*. Rapporter 2009/9, Statistisk sentralbyrå.

Figur- og tabellregister

Figurregister

4.1.	Framskriving av tallet på personer 67 år og eldre med ulike forutsetninger fra befolkningsframskrivingene 2008	10
4.2.	Tallet på personer i aldersgruppen 20-66 år per person i aldersgruppen 67 år og eldre	11
4.3.	Framskriving av arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om nettoinnvandringen ..	12
5.1.	Historisk og tilbakeskrevet sysselsettingsutvikling i offentlig helse og omsorg	13
5.2.	Aldersprofiler for gjennomsnittlig antall heldøgnsopphold per pasient på somatiske offentlige institusjoner, 2004	14
5.3.	Aldersprofiler for bruk av hjemmebaserte og institusjonsbaserte pleie- og omsorgstjenester målt ved dekningsgrader for kvinner og menn i 2004	15
5.4.	Vekst i sysselsettingsbehov i offentlig tjenesteyting totalt og for helse og pleie- og omsorg enkeltvis. Referansebane med konstant dekningsgrad og standard. 2007=1	16
5.5.	Offentlig sysselsettingsbehov for spesialisthelsetjenesten og eldreomsorg med ulike antakelser. 1000 normalårsverk	17
5.6.	Framskriving av tilbud og etterspørsel for utdannet helsepersonell	18
6.1.	Antall sysselsatte personer med helse-, pleie- og omsorgsutdanning og med undervisningsutdanning i offentlig sektor, 1000 personer, 2004-2025	22
6.2.	Antall utførte timeverk i offentlig sektor unntatt forsvaret i ulike beregninger fra MAKKO og AD-MOD. Millioner	23
6.3.	Befolkning og arbeidstilbud	27
7.1.	Antall mottakere av ulike pensjonsytelser. MOSART-beregninger basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra 2008, gitt videreføring av pensjonssystemet før vedtatte reformer	36
7.2.	Arbeidsgiveravgift nødvendig for å finansiere offentlige utgifter innenfor handlingsregelen. Befolkningsframskrivninger fra 2008 og oljepris på 71 2007-dollar	38
7.3.	Nødvendig arbeidsgiveravgift under ulike antakelser	42
7.4.	Tilpasninger av arbeidsgiveravgiften og offentlig HO-sysselsetting til handlingsregelen	43

Tabellregister

6.1.	Regnskapsposter i statsregnskapet i milliarder kroner, løpende priser	21
6.2.	Utviklingen på arbeidsmarkedet, 1000 personer, 2004-2025	22
6.3.	Virkning av varig økt offentlig konsum tilsvarende om lag 1 prosent av BNP Fastlands-Norge fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår	24
6.4.	Virkning av økt oljepris fra å bli redusert til 35 dollar per fat etter 2013, til å bli redusert til 55 dollar per fat etter 2011. Avviket er på 5 dollar per fat i 2009, 10 dollar i 2010 og 2011, 15 dollar i 2012 og 20 dollar fra og med 2013. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår	26
6.5.	Virkning av økt arbeidsinnvandring med 5000 personer ekstra hvert år fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår	28
6.6.	Virkning av økt yrkesdeltakelse med 1 prosentpoeng fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår	30
6.7.	Virkning av økt merverdiavgift med 2 prosentpoeng fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår	31
6.8.	Virkning av økt merverdiavgift med 2 prosentpoeng og økt timeverksbruk i offentlig sektor fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår	32
6.9.	Virkning av økte inntektsskattesatser med 1 prosentpoeng fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår	33
6.10.	Virkning av økt arbeidsgiveravgiftsats med 1 prosentpoeng fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår	34
7.1.	Eksogene nøkkelforutsetninger i de makroøkonomiske framskrivingene. Gjennomsnittlig årlig vekst 2006-2050, dersom intet annet angitt. Prosent	37
7.2.	Vekst i offentlige utgifter og finansieringskilder i referanseframskrivning. Bruk av petroleumsformuen i henhold til handlingsregelen, men uten finanspolitisk tilpasning av løpende oljekorrigert budsjettunderskudd. Gjennomsnittlig årlige vekstrater i prosent	40