

Minna Punakallio, chefekonom

1 Åldrandet kostar, men utgiftsökningen kan bromsas genom kloka beslut

Ett av de viktigaste målen i regeringsprogrammen har redan länge varit att minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga sektorn. Underskottet anses uttryckligen bero på att den åldrande befolkningen på lång sikt medför större utgifter och en okontrollerad ökning av den offentliga skulden. Förändringarna i befolkningsstrukturen syns verkligen i hållbarhetsberäkningarna, eftersom de sträcker sig ända till år 2026. Beräkningarna påverkas också av många andra antaganden, bland annat om pensionsfondernas avkastning och räntenivån.

I början av den pågående regeringsperioden uppskattade tjänstemännen att hållbarhetsunderskottet var omkring fem procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Nu har uppskattningarna pressats ner med ett par procentenheter, vilket i euro betyder ungefär åtta miljarder euro på 2021 års nivå. Många prognosinstitut uppskattar ändå att hållbarhetsunderskottet är mindre än så.

Befolkningens stigande ålder syns i kommunernas utgifter

Att Finlands befolkning åldras är ingenting nytt. Andelen äldre, till exempel personer som fyllt 65, har vuxit under hela 1900-talet. Särskilt snabbt har relationstalet höjts under de senaste decennierna. År 1980 var andelen 12 procent, men år 2000 var den redan 15. Efter det har ökningen bara accelererat. Enligt den färskaste statistiken var relationstalet 21 procent år 2016. Särskilt snabbt har andelen personer som fyllt 75 ökat.

Just nu förändras åldersstrukturen mycket snabbt. Enligt befolkningsprognoserna kommer den relativa andelen invånare som fyllt 65 år att öka snabbt också på 2030-talet, men tillväxtprocenten blir mindre än tidigare.

Det är alltså ingen överraskning att åldrandet syns redan nu i kommunernas och hela den offentliga sektorns utgifter. Men hur mycket har utgifterna för åldrandet stigit?

Till exempel social- och hälsovårdens andel av kommunernas driftskostnader har under 2000-talet ökat med mer än fem procentenheter till drygt 45 procent. Alla offentliga utgifter för social- och hälsovården har under samma tid ökat med 2,5 procentenheter i förhållande till bruttonationalprodukten.

Det är mycket. Tolkningen försvåras ändå av att utgiftsökningen inte beror enbart på befolkningens stigande ålder. Finansministeriets rapporter om den kommunala ekonomin visar att utgiftsökningen under 2000-talet till stora delar beror på att den offentliga sektorns uppgifter och skyldigheter utvidgats i snabb takt. Naturligtvis har också många strukturella och kvalitetsmässiga faktorer bidragit till utgiftsökningen.

Prognoser kan lätt slå fel

Den åldrande befolkningen, kommunernas utvidgade uppgifter och den snabba kostnadsökningen har redan länge noterats också i de medelfristiga prognoserna för den kommunala ekonomin. Redan en prognos för några år framåt ser i allmänhet ut som en solfjäder, där inkomstbasen utvecklas sämre än utgifterna och skuldsättningen i den kommunala ekonomin ökar.

Redan i basserviceprogrammet 2006–2009 varnades det för att befolkningen åldras, men trots det utökades social- och hälsovårdsutgifterna i snabb takt. I programmets utvecklingsscenario förutspåddes

des kommunernas lånestock växa till 9,2 miljarder euro år 2009. I verkligheten växte lånestocken ändå med 10,9 miljarder euro.

Basserviceprogrammet 2010–2013 präglades av den ekonomiska krisen och de stimulansåtgärder som krisen krävde, men också den åldrande befolkningen sågs som en klar utgiftsökande faktor för kommunerna. I utvecklingsscenariot förutspåddes kommunernas lånestock växa till 15 miljarder euro år 2013. Det stämde rätt väl överens med det faktiska beloppet, som blev 15,6 miljarder euro.

I basserviceprogrammet för 2013–2016 uppskattades förändringarna i befolkningens åldersstruktur öka utgifterna för social- och hälsovården med 1,2 miljarder euro under hela ramperioden. I början av ramperioden var den ekonomiska tillväxten svag och sparåtgärder sattes in, bland annat i form av statsandelsnedskärningar och det strukturpolitiska program som Jyrki Katainens regering beslutade om.

Under det sista året i ramperioden gav också konkurrenskraftsavtalet upphov till en betydande kalkylerad besparing då semesterpenningarna skars ner. Trots alla sparåtgärder fattades det under perioden också beslut som innebar ökade social- och hälsovårdsutgifter. I basserviceprogrammet förutspåddes kommunernas lånestock växa till 19,2 miljarder euro år 2016. Detta uppfylldes ändå inte, lånestocken blev 18,1 miljarder euro.

Utgående från dessa tre exempel kan man alltså med gott samvete säga att prognoserna för kommande förändringar i kommunernas finansiella ställning lätt kan slå fel med miljarder redan under en relativt kort period. Tillspetsat kunde man rentav säga att ju mer befolkningens stigande ålder ökar kommunernas utgifter, desto bättre har prognoserna för den kommunala ekonomin lyckats! Naturligtvis kan man inte dra slutsatsen att det finns ett sådant orsakssamband, men exemplen visar att den kortfristiga finanspolitiken för kommunerna har en enorm betydelse. I prognoserna på längre sikt kumuleras också små obalanser, och tolkningen av hur stora förändringar som behövs genast fördunklas.

Besparingar kan nås genom kloka beslut

Den åldrande befolkningens inverkan på kostnaderna i offentliga sektorn måste tas på allvar. Jag hävdar ändå att de beslut som gäller statens och kommunernas inkomster och utgifter på kort sikt har betydligt större inverkan på slutresultatet än åldrandet. Ett beslut som haft stor balanserande in-

verkan på den offentliga sektorn under de senaste åren har varit att den offentliga sektorns uppgifter inte utvidgats nästan alls. Denna princip är särskilt viktig när kostnadseffekten av befolkningens stigande ålder är som störst.

Under de senaste åren har kommunerna sparat in på både personalkostnader och tjänster med mycket varierande metoder. Kostnadstrycket för den åldrande befolkningen och social- och hälsovården har kunnat tillgodoses genom att pengar vid behov sparats in inom andra sektorer och investeringar skjutits upp. Det har varit möjligt tack vare kommunernas breda verksamhetsfält.

Från början 2020 kommer det största utgiftstrycket i hållbarhetsunderskottet att gälla nästan uteslutande landskapsekonomin. Landskapen kommer ändå att ha färre sparmöjligheter än kommunerna. Under nästa regeringsperiod bör fokus därför ligga på beslut som verkligen balanserar landskapsekonomin och skapar finansiellt spelrum för landskapen. Sparåtgärderna får dock inte i stället gå ut över andra sektorer.