

# Sammanfattning

Huvudsyftet med hållbarhetsbedömningar är att fånga upp tecken på om de offentliga finanserna är ohållbara på lång sikt och att i god tid försöka identifiera framtida problem. I bedömningarna fokuseras på välfärdssystemens utformning i dag och om de kan möta framtida utmaningar i form av demografisk, ekonomisk eller någon annan typ av samhällsutveckling som är rimlig och går att förvänta. Grundfrågan kan även uttryckas som om dagens offentliga välfärdsåtagande, i form av t.ex. pensioner, sjukvård, äldreomsorg, även kan finansieras i framtiden, givet dagens skatteinivåer. Rent konkret är uppgiften att försöka uppskatta om inkomsterna eller utgifterna kan komma att förändras på ett sådant sätt att den offentliga sektorns budget över tiden inte går ihop. Om budgeten balanserar över tiden kan de offentliga finanserna sägas vara hållbara. Om budgeten inte balanserar betyder detta att de är ohållbara och att åtgärder måste vidtas.

## **Långsiktigt ohållbara offentliga finanser måste förr eller senare läggas om**

Långsiktiga offentligfinansiella problem som uppmärksammas i ett tidigt skede skapar möjligheter, inte minst politiska, och ger tid för väl genomtänkta reformer. Åtgärder för att upprätthålla hållbarheten som skjuts på framtiden riskerar att förvärra problemen och försämra möjligheterna till välgrundade reformer.

Den statsfinansiella kris och lågkonjunktur som drabbat flera europeiska länder har försämrat möjligheterna för länderna att bedriva en långsiktig finanspolitik. I de hårdast drabbade länderna har politikens fokus flyttats till att på kort sikt försöka lösa de mest akuta finansiella problemen. I t.ex. Grekland, Irland och Portugal omfattar detta försök för att balansera stigande offentliga utgifter mot fallande inkomster samt stabilisera skenande offentliga

skulder. De offentligfinansiella obalanserna har varit en mycket starkt bidragande orsak till de problem länderna har i dag. Samtidigt har andra faktorer, såsom arbetsmarknadernas funktions sätt, varit bidragande. Även om ländernas ekonomier i övrigt varit väl fungerande så var de offentliga finanserna hårt ansträngda. Exempelen illustrerar tydligt att långsiktigt ohållbara offentliga finanser förr eller senare måste läggas om.

### **Hållbarhetsbedömningar har blivit ett allt viktigare instrument**

För att undvika att länder inte hamnar i denna situation har utvärderingar av den offentligfinansiella hållbarheten blivit ett allt viktigare instrument. Europeiska kommissionen gör regelbundet utvärderingar av hållbarheten. Flera medlemsstater gör även egna bedömningar. I Sverige görs sådana bedömningar årligen av Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet. I USA har Congressional Budget Office till uppgift att årligen se över det finansiella läget på lång sikt. I både Danmark och Holland finns särskilda institutioner som gör oberoende bedömningar och utvärderingar. Utöver detta genomför både OECD och IMF värderingar av olika länders hållbarhet. Metoderna som används är till stor del likadana och vilar på en gemensam grund. Detta gäller särskilt hur den offentliga sektorns inkomster och utgifter beräknas. Dessa metoder är emellertid omstridda och har vissa brister.

### **Hållbarhetsbedömningar ligger till grund för reformförslag**

Bedömningar av hållbarheten ligger numer till grund för rekommendationer till enskilda länder att ändra politiken i form av förändringar i välfärdssystemen, skattepolitiken och andra åtgärder för att förbättra ekonomins funktionssätt. De rekommendationer som ges är ofta omfattande och påverkar stora delar av befolkningen, t.ex. när pensionssystem eller andra välfärdssystem behöver reformeras. Om bedömningarna är missvisande kan detta medföra att problemen överdrivs alternativt undervärderas och att rekommendationerna blir felaktiga och att åtgärderna blir för starka eller för svaga. Den bild som hållbarhetsbedömningar förmedlar påverkar även hur de finansiella marknaderna uppfattar

enskilda länder och den offentliga sektorns betalningsförmåga. Om bilden är ensidigt negativ kan detta påverka den offentliga sektorns lånevillkor. Det är därför av stor vikt att bedömningarna och beräkningarna av hållbarheten i allt väsentligt är rättvisande och vilar på en solid grund.

## **Två problem med hållbarhetsbedömningar**

I denna rapport identifierar och diskuterar vi två övergripande problem med hållbarhetsbedömningar:

1. Hållbarhetsbedömningar inkluderar värderingar av utvecklingen av samhällsekonomin på mycket lång sikt, vilket skapar ett starkt behov av enkla modeller och antaganden för att bedömningarna ska bli begripliga och möjliga att diskutera. Utgångspunkten är därför oftast ett relativt enkelt och stiliserat huvudscenario över den framtida utvecklingen. För att kompensera för denna enkelhet tar man fram alternativa scenarier där antagandena varierar. Värderingen av hållbarheten som helhet görs sedan på basis av samtliga scenarier. Ett problem är att scenarierna ofta saknar, eller har en svag, empirisk förankring. Ett exempel är hur en senarelagd utträdesålder från arbetsmarknaden påverkar hållbarheten. Här saknas en empirisk förankring i hur mycket utträdesåldern kan förväntas öka med tiden, vilken politik som kan medföra att utträdesåldern stiger och vad kostnaderna för åtgärderna är. Det är i allra högsta grad motiverat att inkludera ett scenario där utträdesåldern ökar i takt med att den förväntade livslängden ökar. Avsaknaden av empirisk förankring medför dock att scenarierna baseras på ett ad-hoc antagande om hur många år utträdesåldern kan förväntas öka. Ett antagande som saknar såväl empirisk grund som stöd i en aktiv politik för att stödja en sådan utveckling. Om scenariot istället kan underbyggas med solid empiri och teori skulle dess relevans öka betydligt och därmed även trovärdigheten i hållbarhetsbedömningen som helhet.
2. I hållbarhetsbedömningarna tas oftast ingen hänsyn till de långsiktiga konsekvenserna av redan genomförda politiska beslut och reformer. Beräkningarna utgår i regel från att förändringar i välfärdssystemen redan har fått genomslag på

hur systemen används idag. Exempel på detta är antaganden om hur arbetsmarknadsdeltagandet eller hur antalet ersatta inom olika försäkringssystem utvecklas framöver. Utgångspunkten är dagens arbetsmarknadsdeltagande eller andel ersatta och att dessa mönster gäller även framöver. Vissa reformer har dock långsiktiga konsekvenser på individernas beteende och hur välfärdssystemen används. Ett exempel är utvecklingen inom sjuk- och aktivitetsersättningen där antalet ersatta har minskat starkt under senaste år till följd av ett antal reformer inom sjukpenningen och införandet av jobbskatteavdragen. Genom att inte ta med scenarier med långsiktig dynamik så utsluts relevant och tillgänglig information som fördjupar analysen, detta kan medföra att bedömningen av hållbarheten blir ofullständig.

Vi vet inte idag hur framtiden kommer att se ut, hållbarhetsbedömningar kommer därför alltid att vara baserade på ett ofullständigt underlag. Genom att ta de problem som vi identifierat på större allvar och i större utsträckning försöka hitta relevant empiri som grund till scenarierna, samt att i större utsträckning använda stock-flödesansatser skulle problemen kunna mildras och bilden bli mindre ofullständig. Mot bakgrund av att bedömningarna har vuxit i betydelse som instrument för att ge konkreta rekommendationer för omregleringar av viktiga välfärdssystem blir det allt mer viktigt att bedömningarna har empiriskt stöd och på ett bättre sätt inkluderar långsiktiga effekter av redan genomförda reformer.

Bakgrunden till uppkomsten av de två ovanstående problemen är olika.

I det första fallet är grunden främst avsaknaden av empiriskt material som stödjer en viss utveckling. Det finns t.ex. stor anledning till att tro att utträdet från arbetsmarknaden kommer att senareläggas. En förbättrad hälsa bland de äldre medför att de kan arbeta högre upp i åldrarna, vilket även hänger samman med arbetskraftens högre utbildningsnivåer. Dessutom är de ekonomiska incitamenten för att arbeta längre starka via det nya pensionsystemet och jobbskatteavdragen. Däremot finns det endast svaga empiriska belägg för en högre utträdesålder. Det är därför mycket svårt att uppskatta hur mycket utträdesåldern kan komma att öka. Metoderna för att beräkna konsekvenserna av en ökad utträdesålder finns på plats, men alla uppskattningar blir av karaktären

”om-så” och kan som sådana kritiseras för att vara spekulativa. Denna typ av problem är grundläggande och går troligtvis inte att åtgärda utan forskning och studier som på ett övertygande sätt kan visa på kausala samband. Problemen kan troligtvis aldrig överkommas fullt ut. Långsiktiga hållbarhetsbedömningar kommer alltid i viss mån vara spekulativa i denna mening. Det är dock viktigt att detta framgår klart i redovisningen när ett visst scenario bygger på mindre underbyggda antaganden.

I det andra fallet sammanfaller problemet också till viss del med att det saknas empirisk evidens. Här är det dock avsaknaden av metodik som utgör det största hindret. Vissa typer av reformer får ett snabbt genomslag på beteendet och går att utvärdera relativt omgående. I de fall förändrat beteende kan beläggas kan de även användas i de långsiktiga analyserna. I andra fall får reformerna eller den förda politiken genomslag först på mycket lång sikt. I fallet med sjuk- och aktivitetsersättningen är problematiken att den stora grupp som i dag uppbär ersättning kommer att fasas ut under en mycket lång tid, vilket medför att antalet ersatta kan förväntas minska långsamt över tiden. Ett annat exempel är att befolkningens utbildningsnivå förväntas öka starkt med tiden, vilket kan påverka hållbarheten. Dagens hållbarhetsberäkningar saknar till viss del metoder för att hantera en sådan problematik och inkludera effekterna av sådana långsiktiga förändringar. Här finns dock möjligheter att utveckla metoderna och åtgärda problemen. På detta sätt går det att minska risken för att hållbarhetsbedömningarna blir ofullständiga, samtidigt som de kan bli mer vederhäftiga.

### **Syftet med denna studie**

Denna rapport syftar till att åskådliggöra och värdera problemen, samt att lyfta fram alternativa metoder för att kunna förbättra kvaliteten i bedömningarna. Med nya angreppssätt fördjupas och förbättras hållbarhetsbedömningarna och därmed minskar risken för att eventuella policyrekommendationer blir felaktiga.

Vi genomför detta genom tre olika fallstudier. De områden som vi valt att studera är alla aktuella i diskussionen kring hållbarhet och har dessutom medvetet valts för att de kan tänkas förstärka de offentliga finanserna och därmed förbättra hållbarheten. Skälet till detta är att hållbarhetsbedömningar naturligen fokuserar på eventuella framtida problem. Frågeställningarna utgår oftast från

att pröva om olika välfärdssystem är finansiellt stabila även i framtiden. Förändringar som kan förbättra hållbarheten hamnar i skymundan eller tas inte hänsyn till i samma utsträckning. Den metodik som vi utvecklar och den diskussion vi för är dock allmän och kan även tillämpas för fall där hållbarheten kan tänkas försämrats.

Fallstudierna är:

1. Långsiktiga effekter av förändringarna i reglerna kring sjuk- och aktivitetsersättningen.
2. Utbildningsnivåernas betydelse för sysselsättningen på lång sikt.
3. Långsiktiga effekter av en förbättrad hälsa hos de äldre.

Fokus i denna rapport är på förhållandena i Sverige, men den diskussion vi för har även betydelse för hållbarhetsberäkningar för andra länder. Eftersom metoderna för att bedöma den offentlig-finansiella hållbarheten är likartade kan våra slutsatser i många delar även föras över till andra länder och andra organisationer, såsom Europeiska kommissionen.

### **De långsiktiga effekterna av regelförändringarna av sjuk- och aktivitetsersättningen**

Sjukförsäkringen har under det senaste decenniet genomgått ett antal förändringar i regelverket. I vissa delar har förändringarna konsekvenser för de offentliga finanserna på mycket lång sikt. Detta gäller särskilt sjuk- och aktivitetsersättningen. Inflödet till försäkringen har minskat kraftigt under det senaste decenniet. Utflödet från försäkringen sker dock endast gradvis, och under många år, på grund av att ersättningen i de flesta fall gäller fram till att personen övergår till ålderspension. Detta betyder att antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning kan förväntas minska långsamt och under en lång tid framöver.

Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen analyserar inte hur förändringarna inom sjuk- och aktivitetsersättningen kan tänkas påverka hållbarheten i sina bedömningar. Vi visar att om man tar hänsyn till den förväntade minskningen av antalet ersatta inom försäkringen förbättras den svenska offentlig-finansiella hållbarheten betydligt. Till exempel förbättras den offentliga sektorns primära finansiella sparande med

upp till nästan 1 procent av BNP på lång sikt. Beräkningarna visar att skatterna kan sänkas, alternativt att utgifterna kan höjas, med 0,8 procent av BNP. Bilden av den svenska offentligfinansiella hållbarheten kan därför nyanseras genom att inkludera analyser av den möjliga framtida utvecklingen av sjuk- och aktivitetsersättningen och vilka konsekvenser detta har.

### De långsiktiga effekterna av högre utbildningsnivåer

Den svenska befolkningens utbildningsnivå har över tiden ökat. Yngre generationer kan i dag uppvisa betydligt högre examina än äldre generationer. Samtidigt är utbildningsnivån både korrelerad med personernas sysselsättningsgrad och när utträdet sker från arbetsmarknaden. I hållbarhetsbedömningar kopplas normalt inte sysselsättningsutvecklingen till framtida förändringar i utbildningsnivåerna. Ett skäl är att det är svårt att visa empiriskt att det finns ett kausalt samband att högre utbildningsnivåer även leder till högre sysselsättningsnivåer. Klevmarken (2010) och Pensionsmyndigheten (Olsson, 2011 och 2012) argumenterar dock för att ökningen i utträdesåldern från arbetsmarknaden under senare år till stor del beror på att utbildningsnivåerna bland de äldre har ökat. I den danska modellen DREAM (DREAM 2011a) används befolkningens framtida utbildningsnivåer för att modellera arbetskraftens beteende. De menar att detta ger en bättre bild av den framtida arbetskraftens anknytning till arbetsmarknaden, men även att detta påverkar produktivitet, arbetslöshet och konkurrenskraft. De framtida utbildningsnivåerna får i deras bedömningar av hållbarheten således en betydande påverkan. Befolkningens utbildningsnivå är därför en mycket intressant aspekt som kan ha betydande effekt på den offentligfinansiella hållbarheten.

Våra beräkningar visar att antalet sysselsatta kan förväntas öka betydligt, särskilt i äldre åldersgrupper om man tar hänsyn till den framtida utvecklingen av utbildningsnivåerna. Vi beräknar att effekterna av en högre utbildad arbetskraft kan förbättra den offentliga sektorns primära finansiella sparande med upp till 1 procent av BNP på lång sikt. Resultaten gäller dock under antagandet att det finns ett starkt empiriskt kausalt samband mellan utbildningsnivå och sysselsättning. Effekterna på hållbarheten är stora, vilket indikerar att det finns skäl att se närmare på

hur högre utbildningsnivåer kan tänkas påverka sysselsättningen och de offentliga finanserna.

De högre förväntade utbildningsnivåerna i framtiden medför även att utträdesåldern sannolikt ökar. Orsaken är att sysselsättningsgraden bland de äldre stiger. Däremot kan sysselsättningsgraden för gruppen över 65 år inte förväntas öka nämnvärt på grund av stigande utbildningsnivåer. Vi bekräftar bilden som Pensionsmyndigheten (Olsson, 2012) tar fram att normen för att gå i pension vid 65-års ålder är stark. Andelen som arbetar efter 65 kan fortsatt förväntas vara relativt liten trots högre utbildningsnivåer.

### **De långsiktiga effekterna av förbättrad hälsa bland de äldre**

Konsumtionen av såväl sjukvård som äldreomsorg är starkt korrelerad med individens hälsostatus. I Statistiska centralbyråns prognoser förväntas de äldre leva allt längre. Skälet är i stor utsträckning att framtidens äldre förväntas ha en bättre hälsa än dagens. Samtidigt antas i hållbarhetsberäkningar vanligen att hälsan bland de äldre förblir oförändrad över tiden i den meningen att deras behov av både sjukvård och äldreomsorg är detsamma som i dag.

Vi visar, utgående från historisk utveckling, hur konsumtionen av äldreomsorg kan komma att utvecklas om hänsyn tas till de förväntade hälsoförbättringarna. Resultaten visar att en hållbarhetsbedömning baserad på oförändrad hälsa riskerar att överskatta kostnadsutvecklingen. Genom att ta hänsyn till den förväntade framtida förändringen förstärks hållbarheten betydligt. Till exempel förbättras det primära finansiella sparandet med upp till 2 procent av BNP på riktigt lång sikt.

Då utgifter för äldreomsorg är de som påverkas mest av de kommande demografiska förändringarna är detta ett område där analyserna bör fördjupas. Våra analyser visar att osäkerheten är mycket stor och att resultaten är mycket känsliga för alternativa antaganden.



## Slutsatser och rekommendationer

Vår analys och våra beräkningar visar på vikten att inkludera en värdering av de långsiktiga konsekvenserna av dels reformer i välfärdssystemen, dels samhällsekonomiska förändringar som pågår under en längre tid.

Förväntade effekter av nyligen genomförda eller planerade reformer bör inkluderas i hållbarhetsbedömningen som alternativscenari först efter välgrundade effektberäkningar av de föreslagna regelförändringarna. Vikten som läggs på ett sådant scenario i helhetsbedömningen bör dock vara relativt låg eftersom det oftast finns en betydande osäkerhet kring hur reformer slår på längre sikt.

En reform som redan har fått genomslag, såsom sjuk- och aktivitetsersättningen, bör analyseras mer ingående utifrån de effekter den har haft och kan tänkas få även i framtiden. Även i sådana fall bör konsekvenserna för hållbarheten uppskattas via alternativscenarier. En viktig del är dock att scenarierna förankras i redan mätbara resultat av regelförändringarna.

En central fråga inom hållbarhetsbedömningar är huruvida pågående trender ska förlängas in i framtiden och om andra förväntade förändringar ska integreras i beräkningarna. Vår bedömning är att man i normalfallet inte bör göra det, men att alla relevanta trender och förändringar som kan förväntas ha en signifikant inverkan på resultatet bör hanteras inom ramen för alternativscenarier. Detta är dels en förutsättning för att kunna täcka in hela fältet av rimliga utfall, dels stärker det förtroendet för bedömningen om relevanta utvecklingsalternativ faktiskt analyseras. Det finns annars en risk att bedömningen kan ifrågasättas. En metod för att göra detta är att komplettera metodiken med tvärsnittsbaserade ögonblicksbilder som grund för modellering av oförändrade beteenden med stock-flödes ansatser så att långsamt verkande dynamik kan fångas på ett adekvat sätt. Vår analys av sjuk- och aktivitetsersättningen i denna rapport är ett exempel på hur denna metodik kan och bör användas.

Baserat på de resultat vi tagit fram och den diskussion vi fört rekommenderar vi följande:

1. För att få en mer fullständig bedömning av de svenska offentliga finansernas hållbarhet bör den förväntade framtida utvecklingen av sjuk- och aktivitetsersättningen inkluderas. Vi har visat på en rimlig utveckling framöver som påverkar de framtida offentliga utgifterna betydligt. Ett alternativscenario i linje med det som vi

tagit fram i denna rapport bör därför vara en del i helhetsbedömningen. För att genomföra detta bör utvecklingen av antalet ersatta inom försäkringen följas noga, särskilt mot bakgrund av att inflödet till försäkringen ökat under senare år samt att antalet personer med sjukpenning ökat.

2. Vi har även visat att utbildningsnivåerna i framtiden kan förväntas öka starkt. Om detta kopplas samman med anknytningen till arbetsmarknaden kan detta ge betydande långsiktiga sysselsättningseffekter. Vi rekommenderar därför för det första en mer noggrann analys av kopplingen mellan utbildningsnivåer och sysselsättning. Inspiration till detta kan fås från det danska DREAM-projektet som beaktar utbildningsnivåernas utveckling framöver i sina hållbarhetsanalyser. Det kan även finnas andra effekter av högre utbildningsnivåer, såsom produktivitetstillväxt, vilket bör tas hänsyn till. För det andra rekommenderar vi att på sikt integrera utbildning som en del i analyserna av hållbarheten. En utgångspunkt är den metod vi använt här, men även DREAM-projektets modell.
3. Vi har visat på ett alternativt sätt att beräkna antalet äldre som får äldreomsorg i framtiden. Resultaten visar på att antalet kan förväntas bli betydligt färre i framtiden än vad som presenteras i både budgetpropositionen för 2014 och vårpropositionen 2013 med omfattande offentligfinansiella effekter. Diskussionen vi fört visar även på andra problematiska områden vad gäller utgifterna för äldreomsorg, såsom kostnaderna för insatserna och de äldres hälsostatus. Sammanfattningsvis är utvecklingen av utgifterna för äldreomsorgen framöver mycket oviss och underlaget för att göra en trovärdig bedömning är svagt. Vi rekommenderar därför att de antaganden som påverkar utgiftsutvecklingen framöver är konservativa. I de fall som alternativscenarier genomförs bör det tydligt framgå att grunden för bedömningen är svag och att det snarare ska ses som en "om-så" analys. Som sådant bör scenariot därför inte heller ha någon större tyngd i helhetsbedömningen av hållbarheten. Detta gäller inte enbart äldreomsorg utan även i övriga fall där analyserna inte är grundade i konkreta empiriska belägg. Det finns t.ex. goda argument för att både utträdesåldern och sysselsättningen bland de äldre kommer öka med tiden. Detta har dock inte realiserats i form av att personer äldre än 65 arbetar i någon större utsträckning. Data och undersökningar visar på att normen att gå i pension vid 65 är mycket stark i Sverige.