

# Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet

*Thomas Pettersson  
David Sundén*

*Rapport till  
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi  
2014:6*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24153-0

# Förord

Frågan om hur den offentliga sektorn ska kunna finansieras i framtiden har diskuterats flitigt de senaste decennierna. I debatten används ofta resultaten av kvantitativa modellbaserade hållbarhetsberäkningar för att motivera olika förslag till förändringar i välfärdssystem och skattepolitik. En central fråga för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) blir därför hur solid grunden för dessa beräkningar är.

I denna rapport till ESO diskuterar Thomas Pettersson och David Sundén hur hållbarhetsbedömningarna kan förbättras. De ser två huvudsakliga problem med de beräkningar som görs i dag. För det första har vissa delar av scenarierna svag empirisk förankring. Centrala antaganden om t.ex. medellivslängdens betydelse för individers pensionsbeslut görs utan direkt forskningsstöd. Ett andra problem är hur effekterna av redan beslutade reformer hanteras. Ofta används dagens beteende som grund för beräkningarna även om det sannolikt kommer att ändras som en följd av reformerna.

Författarna pekar på möjligheter att utveckla metoderna och förbättra kvaliteten i bedömningarna. Vikten av bättre metoder illustreras med fallstudier som studerar effekten av förbättrad hälsa bland de äldre, högre utbildningsnivåer och regelförändringar i sjuk- och aktivitetsersättningen. Författarnas centrala slutsats är att de antaganden som görs har avgörande betydelse för resultaten och att det råder stor osäkerhet kring många av de effekter som bör beaktas i långsiktiga beräkningar. Av denna anledning rekommenderar författarna att analysen bör kompletteras med s.k. alternativscenarier, efter det att välgrundade effektberäkningar utförts som stöd för antagandena.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp med mycket god insikt i dessa frågor. Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för de slutsatser som presenteras. Det är

min förhoppning att rapporten ska ge en bra grund till den fortsatta diskussionen om hur hållbarhetsberäkningarna ska tolkas och hur de kan förbättras.

Stockholm i juli 2014

Hans Lindblad  
Ordförande i ESO

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>29</b>
1.1 Vikten av långsiktigt hållbara offentliga finanser.....	29
1.2 Hur bedöms offentligfinansiell hållbarhet? .....	33
1.3 Problemen med nuvarande hållbarhetsbedömningar .....	45
<b>2 Sjuk- och aktivitetsersättningen .....</b>	<b>53</b>
2.1 Förändringarna i sjuk- och aktivitetsersättningen har långsiktiga konsekvenser .....	53
2.2 En alternativ grund för att beräkna antalet ersatta individer i framtiden .....	56
2.3 Sjuk- och aktivitetsersättning i framtiden .....	64
2.4 Vad är effekten på de offentliga finanserna på lång sikt? .....	67
<b>3 Utbildningsnivå och utträdet från arbetsmarknaden .....</b>	<b>73</b>
3.1 Sambandet mellan utbildning och sysselsättning.....	74
3.2 Utbildningsnivå och sysselsättning i framtiden.....	78
3.3 Långsiktiga effekter av en högre utbildad arbetskraft .....	80
3.4 Vad är effekten på de offentliga finanserna på lång sikt? .....	85

<b>4</b>	<b>Förbättrad hälsa .....</b>	<b>87</b>
4.1	Medellivslängd och förbättrad hälsa.....	88
4.2	Minskat behov av äldreomsorg.....	93
4.3	Vad är effekten på de offentliga finanserna på lång sikt?.....	95
<b>5</b>	<b>Avslutning och diskussion .....</b>	<b>101</b>
	<b>Litteraturlista.....</b>	<b>105</b>
	<b>Bilaga A Sammanfattning av referensscenariot i Budgetpropositionen 2014.....</b>	<b>109</b>

# 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 aktivitetsersättning 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.



# Summary

The main purpose of sustainability assessments is to pick up on signs of whether public finances are unsustainable in the long term and attempt to identify future problems in good time. The assessments focus on the current design of welfare systems and whether they can respond to future challenges in the form of demographic, economic or other types of trends in society that can be reasonably expected. The basic question may also be expressed as follows: can today's public welfare commitments, for example in the form of pensions, medical care and elderly care, continue to be financed in the future, given current tax rates? In concrete terms, the task is to try to estimate whether revenues or expenditures might change in such a way that the public sector budget becomes unbalanced over time. If the budget balances over time, it may be said that public finances are sustainable. If the budget does not balance, this means that public finances are unsustainable and that measures must be taken.

## **Sooner or later, long-term unsustainable public finances must be reformed**

The early identification of long-term public finance problems creates opportunities, not least political, and provides time for well-considered reforms. Postponing measures to maintain sustainability is likely to exacerbate the problems and worsen the prospects for well-founded reforms.

Crises in government finances and recessions have diminished the ability of several European countries to pursue long-term fiscal policies. In the worst-affected countries, policy focus has shifted to trying to solve the most urgent financial problems in the short-term. For example, in Greece, Ireland and Portugal, this includes attempts to balance rising public expenditures with falling

revenues, as well as stabilise soaring public debt. Public finance imbalance has been a very strong contributor to the problems faced by these countries today. At the same time, other factors, such as the efficiency of the labour market, have also contributed. Even if these countries' economies were otherwise well-functioning, their public finances were severely strained. These examples clearly illustrate that long-term unsustainable public finances must be reformed sooner or later.

### **Sustainability assessments have become increasingly important instruments**

To prevent countries from getting into this situation, the evaluation of public finance sustainability has become an increasingly important instrument. The European Commission makes regular assessments of sustainability. Several Member States also conduct their own assessments. In Sweden, such assessments are conducted annually by the Ministry of Finance and the National Institute of Economic Research. In the United States, the Congressional Budget Office reviews the long-term financial situation annually. In Denmark and the Netherlands, special institutions carry out independent assessments and evaluations. In addition, both the OECD and the IMF conduct assessments of various countries' sustainability. The methods used are largely similar and have a common basis. This particularly applies to how general government revenues and expenditures are calculated. However, the methods are controversial and have certain shortcomings.

### **Sustainability assessments form the basis of reform proposals**

Assessments of sustainability now form the basis of recommendations to individual countries to change policy in the form of changes to their welfare systems, tax policies and other measures to improve the functioning of the economy. The recommendations given are often extensive and affect large sections of the population, for example, when pension systems or other welfare systems need to be reformed. If the assessments are misleading, problems may be overestimated or underestimated and

the recommendations will be incorrect and the measures too strong or too weak. The picture painted by sustainability assessments also affects how financial markets perceive individual countries and public sector ability to pay. If this picture is only negative, it can affect public sector borrowing conditions. It is therefore of great importance that assessments and calculations of sustainability are essentially fair and based on solid foundations.

## Two problems with sustainability assessments

In this report, we identify and discuss two overall problems with sustainability assessments:

1. Sustainability assessments include assessments of national economic trends in the very long term, which creates a strong need for simple models and assumptions if the assessments are to be comprehensible and possible to discuss. The starting point is therefore usually a relatively simple and stylised main scenario for future trends. To compensate for this simplicity, alternative scenarios are produced in which the assumptions are varied. The assessment of sustainability as a whole is then conducted on the basis of all scenarios. One problem is that the scenarios often lack, or have weak, empirical support. An example is how a later labour market exit age can affect sustainability. Here empirical support is lacking with regard to how much labour market exit age can be expected to increase by over time, which policies can lead to an increase in labour market exit age and what the costs of the measures are. It is most definitely warranted to include a scenario in which labour market exit age increases at the rate life expectancy increases. The lack of empirical support means, however, that the scenarios are based on an ad-hoc assumption of how many years labour market exit age can be expected to increase. This assumption lacks both empirical basis and support in active policy to support such a trend. If the scenario instead could be underpinned with solid empiricism and theory, its relevance would significantly increase and thus also the credibility of the sustainability assessment as a whole.
2. In the sustainability assessments, often no account is taken of the long-term consequences of already implemented political

decisions and reforms. As a rule, calculations are based on changes to the welfare systems having already had an impact on how the systems are used today. Examples of this are assumptions concerning future trends for labour market participation or the number of people receiving compensation within various insurance systems. The starting point is current labour market participation or the proportion of people receiving compensation and that these patterns will also apply in the future. However, certain reforms have long-term consequences on the behaviour of individuals and how welfare systems are used. One example is the trend in sickness and activity compensation, where the number of people receiving compensation has strongly declined in recent years as a result of a number of reforms in sickness benefit and the introduction of the earned income tax credit. By not including scenarios featuring long-term dynamics, relevant and available information that deepens the analysis is excluded, which can lead to the assessment of sustainability becoming incomplete.

We cannot see into the future, so sustainability assessments will always be based on incomplete data. By taking the problems we have identified more seriously and trying harder to find relevant empirical data on which to base the scenarios, as well as the increased use of stock and flow approaches, the problems could be mitigated and the picture become less incomplete. In the light of the fact that the assessments have grown in importance as an instrument for providing concrete recommendations for regulatory changes of important welfare systems, it is becoming increasingly important that the assessments have empirical support and include long-term effects of already implemented reforms in a better way. The backgrounds to the emergence of the two problems mentioned above differ.

In the first case, the background is mainly the lack of empirical material to support a certain trend. For instance, there is good reason to believe that labour market exit will be delayed. Improved health among older people means that they can keep working longer, which is also linked to higher education levels of the labour force. In addition, as a result of the new pension system and the earned income tax credit, the financial incentives to work longer are strong. However, empirical support for a higher labour market exit age is weak. It is therefore very difficult to estimate by how

much labour market exit age may increase. The methods to calculate the consequences of an increased labour market exit age are available, but all estimates will be of an 'if-then' character and, as such, can be criticised for being speculative. This type of problem is fundamental and is unlikely to be remedied without research and studies that can show a causal connection in a convincing way. These problems can probably never be fully overcome. In this sense, long-term sustainability assessments will always be speculative to some extent. However, it is important that this is clearly expressed in the presentation of a particular scenario that is based on less substantiated assumptions.

In the second case, the problem is also linked to some extent to the lack of empirical evidence. However, here the lack of methodology is the biggest obstacle. Certain types of reforms have a rapid impact on behaviour and can be evaluated more or less immediately. Cases in which a change in behaviour can be substantiated can also be used in the long-term analyses. In other cases, the reforms or implemented policy will first have an impact in the very long-term. In the case of sickness and activity compensation, the problem is that the large group of people who today receive compensation will be phased out over a very long time, which means that the number of people receiving compensation can be expected to decrease slowly over time. Another example is that the population's level of education is expected to increase strongly over the course of time, which may affect sustainability. To a certain degree, today's sustainability calculations lack methods to handle such a problem or include the effects of such long-term changes. However, it is possible to develop such methods and remedy the problems. In this way, it is possible to reduce the risk that the sustainability assessments will be incomplete, while they can be more reliable at the same time.

### **The purpose of this study**

This report seeks to draw attention to and assess the problems, as well as highlight alternative methods in order to improve the quality of the assessments. With new approaches, the sustainability assessments will be further developed and improved, thus reducing the risk of incorrect policy recommendations.

We do this through three different case studies. The areas we have chosen to study are all of current interest in the debate on sustainability and have also been deliberately chosen because they are likely to strengthen public finances and thereby improve sustainability. The reason for this is that sustainability assessments naturally focus on possible future problems. The questions asked are often based on examining whether different welfare systems will also be financially stable in the future. Changes that may improve sustainability are sidelined or are not taken into account to the same extent. Our methodology and discussion are, however, general in nature and can also be applied in cases in which sustainability can be expected to deteriorate.

The case studies are:

1. Long-term effects of the changes to the sickness and activity compensation regulations.
2. The significance of level of education on employment in the long-term.
3. Long-term effects of improved health among older people.

The focus of this report is on the situation in Sweden, but our discussion also has significance for sustainability calculations in other countries. Since the methods for assessing public finance sustainability are similar, many of our conclusions can be transferred to other countries and organisations, such as the European Commission.

### **The long-term effects of changes to the sickness and activity compensation regulations**

During the last decade, the regulatory framework for sickness insurance has undergone a number of changes. Some of these changes have consequences for public finances in the very long term. This particularly applies to sickness and activity compensation. The inflow to this insurance system has declined substantially during the past decade. However, the outflow from the insurance system takes place only gradually and over many years, because compensation in most cases is paid out until the person transfers to an old-age pension. This means that the number of people receiving sickness and activity compensation can be expected to decrease slowly and over a long time to come.

In their assessments, the Ministry of Finance, the National Institute of Economic Research and the European Commission do not analyse how changes to sickness and activity compensation might affect sustainability. We show that if we take into account the expected reduction in the number of people receiving compensation under the insurance, Swedish public finance sustainability improves considerably. For example, general government primary net lending improves by up to almost one per cent of GDP in the long term. The calculations show that taxes can be reduced, or expenditure increased, by 0.8 per cent of GDP. The picture of Swedish public finance sustainability can therefore be nuanced by including analyses of the possible future trends in sickness and activity compensation and their consequences.

### **The long-term effects of higher education levels**

The Swedish population's level of education has increased over time. Younger generations hold significantly higher qualifications than older generations. At the same time, level of education correlates with both employment rate and when labour market exit takes place. In sustainability assessments, employment trends are not normally linked to future changes in education levels. One reason is that it is difficult to show empirically that there is a causal connection between higher education levels and higher employment levels. However, Klevmarken (2010) and the Swedish Pensions Agency (Olsson, 2011 and 2012) argue that the increase in labour market exit age in recent years is due in large part to increased education levels among the elderly. In the Danish DREAM model (DREAM 2011a), the future education levels of the population are used to model labour force behaviour. They believe that this gives a better picture of the labour market attachment of the future labour force, but also that it affects productivity, unemployment and competitiveness. Thus in their assessments of sustainability, future education levels have a significant impact. The education level of the population is therefore a very interesting aspect that can have a significant effect on public finance sustainability.

Our calculations show that the number of people in employment can be expected to increase significantly, particularly in the older age groups if future trends in education levels are taken

into account. We calculate that the effects of a more highly educated workforce can improve general government primary net lending by up to one per cent of GDP in the long term. However, this result depends on the assumption that there is a strong empirical causal link between education level and employment. The effects on sustainability are large, which indicates that there is reason to take a closer look at how higher education levels might affect employment and public finances.

The higher levels of education that are expected in the future are also likely to lead to an increase in the labour market exit age. The reason is that the employment rate among older people is rising. However, the employment rate for the group who are over 65 years is not expected to increase appreciably due to rising education levels. We confirm the picture painted by the Swedish Pensions Agency (Olsson, 2012) that the norm of taking retirement at 65 years is strong. The proportion of people who continue to work after 65 can still be expected to be relatively small in spite of higher education levels.

### **The long-term effects of improved health among older people**

Utilisation of both medical services and elderly care is highly correlated with individual health status. In the forecasts of Statistics Sweden, elderly people are expected live longer and longer. To a large extent, the reason for this is that elderly people in the future are expected to be in better health than elderly people today. At the same time, it is usually assumed in sustainability calculations that health among the elderly will remain unchanged over time in the sense that their need of both medical services and elderly care will be the same as it is today.

On the basis of historical trends, we show possible trends in the utilisation of elderly care if account is taken of the expected improvements in health. The results show that a sustainability assessment based on unchanged health is likely to overestimate cost trends. By taking into account this expected future change, sustainability is strengthened considerably. For example, primary net lending improves by up to two per cent of GDP in the very long term.

Since expenditures on care of the elderly are those most affected by coming demographic changes, this is an area in which the



analyses should be deepened. Our analyses show that uncertainty is significant and that results are very sensitive to alternative assumptions.

## Conclusions and recommendations

Our analysis and our calculations show the importance of including an assessment of the long-term consequences of reforms in welfare systems as well as economic changes over a longer period.

Expected effects of recently implemented or planned reforms should be included in the sustainability assessment as alternative scenarios only after conducting well-founded impact assessments of the proposed regulatory changes. However, the weight given to such a scenario in the overall assessment should be relatively low since there is often significant uncertainty regarding the longer-term impact of reforms.

A reform that has already had an impact, such as sickness and activity compensation, should be analysed in more detail based on the effects it has had, and is likely to have in the future. Also in such cases, the consequences for sustainability should be assessed using alternative scenarios. However, it is important that these scenarios are anchored in already measurable results of the regulatory changes.

A central question with regard to sustainability assessments is whether current trends should be extended into the future and other expected changes integrated in the calculations. Our assessment is that in normal cases this should not be done; rather all relevant trends and changes that can be expected to have a significant impact on the result should be handled within the framework of alternative scenarios. On the one hand, this is a prerequisite for being able to cover the whole range of reasonable outcomes, and on the other, it strengthens confidence in the assessment if relevant alternative trends are actually analysed. Otherwise, there is a risk that the assessment may be called into question. One way of doing this is to supplement the cross-section-based snapshot methodology as the basis of modelling unchanged behaviours with stock and flow approaches so that slow-acting dynamics can be captured in an adequate manner. Our analysis of sickness and activity compensation in this report is an example of how this methodology can and should be used.

Based on our results and discussion, we recommend the following:

1. To obtain a more complete assessment of the sustainability of Swedish public finances, expected future trends in sickness and activity compensation should be included. We have demonstrated a probable future trend that will affect future public expenditures significantly. An alternative scenario in line with that presented in this report should therefore be part of the overall assessment. To implement this, trends in the number of people receiving compensation under the insurance system should be monitored closely, particularly in the light of the fact that the inflow to the insurance system has increased in recent years and the number of people receiving sickness benefit has increased.
2. We have also shown that education levels in the future can be expected to increase strongly. If linked to labour market attachment, this may have significant long-term effects on employment. Therefore, we firstly recommend a more thorough analysis of the link between education levels and employment. Inspiration for this can be obtained from the Danish DREAM project, which takes into account future trends in education levels in its sustainability analyses. There may also be other effects of higher education levels, such as productivity growth, which should be taken into account. Our second recommendation is to eventually integrate education in the analyses of sustainability. One starting point is the method we have used here, another is the DREAM project model.
3. We have presented an alternative way to calculate the number of older people who may receive elderly care in the future. The results show that this number can be expected to be significantly lower in the future than that presented in both the Budget Bill for 2014 and the 2013 Spring Fiscal Policy Bill – with considerable public finance effects. Our discussion also demonstrates other problematic areas with regard to expenditures for elderly care, such as the costs of the measures and the health status of the elderly. In conclusion, future trends in expenditure on elderly care are very uncertain and the material on which to base a credible assessment is weak. We therefore recommend that the assumptions that affect future expenditure trends be conservative. In the cases in which

alternative scenarios are used, it should be made clear that the basis for the assessment is weak and that it should rather be seen as an 'if-then' analysis. As such, the scenario should therefore not have any greater weight in the overall assessment of sustainability. This not only applies to elderly care, but also to other cases in which the analyses are not based on actual empirical evidence. There are, for example, good grounds to argue that both labour market exit age and employment among the elderly will increase with time. However, this has not been realised in the form of people older than 65 working to any greater extent. Data and studies show that the norm of retiring at 65 is very strong in Sweden.



# 1 Inledning

Huvudsyftet med hållbarhetsbedömningar är att fånga upp tecken på om de offentliga finanserna är ohållbara på lång sikt. Detta innebär att bedöma om de offentliga inkomsterna är tillräckliga för att täcka de offentliga utgifterna i framtiden. Grundfrågan är om dagens offentliga välfärdsåtagande, i form av t.ex. pensioner, sjukvård eller äldreomsorg, kan finansieras i framtiden givet dagens skattenivåer.<sup>1</sup>

De offentliga finanserna är hållbara om tillgångarna i dag tillsammans med dagens och framtidens inkomster är tillräckliga för att finansiera dagens och framtidens utgifter. Om så inte är fallet behöver åtgärder vidtas. Detta kan ske genom höjda skatter och avgifter, eller genom att de offentliga välfärdssystemen reformeras så att utgifter och inkomster balanserar.

Exempelvis medförde det tidigare pensionssystemet att de svenska offentliga finanserna bedömdes vara långsiktigt ohållbara. Reglerna inom ATP-systemet i kombination med den förväntade demografiska och ekonomiska utvecklingen medförde att pensionsutgifterna värderades att vida överstiga systemets inkomster. Därmed var systemet finansiellt instabilt. Med pensionsreformen följde ett nytt regelverk för ålderspensionen där pensionsutbetalningarna bättre följer pensionsavgifterna över tiden.

## 1.1 Vikten av långsiktigt hållbara offentliga finanser

I många europeiska länder anpassas utgifterna inom socialförsäkringssystemen inte efter systemens avgifter och skatter,

---

<sup>1</sup> Vi är tacksamma för kommentarer från ESO:s referensgrupp där följande personer har ingått: Stefan Ackerby, Per-Lennart Börjeson, Anders Ekholm, Per Johansson och Clas Olson. Vi är även tacksamma för kommentarer från, Martin Hill och Lars Heikensten vid ESO. Vi vill även tacka Jonas Norlin på Finansdepartementet för beräkningshjälp samt Tomas Pettersson på Socialdepartementet för att han låtit oss använda beräkningsmodellen STATESIM samt Sigurd Næss-Schmidt.

särskilt inte inom pensionsområdet. Med en åldrande befolkning står nu flera länder inför mycket allvarliga långsiktiga finansiella utmaningar för att klara pensionsutbetalningarna i framtiden. Problemen är väl kända och identifierade genom långsiktiga hållbarhetsbedömningar. För att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna behöver omfattande reformer genomföras som påverkar stora delar av befolkningen. Sådana betydande reformer kräver tid. En fördel med långsiktiga framskrivningar är att problem som uppmärksammas i ett tidigt skede skapar möjligheter, inte minst politiska sådana, och ger tid för väl genomtänkta reformer.

### **Stora offentligfinansiella problem i flera europeiska länder**

Den statsfinansiella kris och lågkonjunktur som drabbat flera europeiska länder har försämrat möjligheterna 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. Detta omfattar försök att balansera stigande offentliga utgifter mot fallande inkomster, samt att stabilisera skenande offentliga skulder.

Problemen i t.ex. Grekland, Irland och Portugal är så pass allvarliga att länderna nu genomför stora program för att komma till rätta med ökningen av statskulden. Konsekvenserna av stabiliseringsprogrammen och den makroekonomiska utvecklingen på kort sikt anses av EU-kommissionen vara så osäkra att det inte går att bedöma hur ländernas ekonomier och offentliga finanser utvecklas i framtiden.<sup>2</sup>

### **EU varnade redan 2006**

Kommissionen varnade redan 2006 för stora framtida obalanser i både Grekland och Portugal i sin utvärdering av medlemsländernas långsiktiga offentligfinansiella hållbarhet<sup>3</sup>. Risken bedömdes vara hög för att ländernas offentliga finanser var ohållbara. Skälen var att ländernas utgifter för den åldrande befolkningen förväntades öka starkt, att länderna hade stora offentligfinansiella underskott samt

---

<sup>2</sup> Europeiska Kommissionen (2012).

<sup>3</sup> Europeiska Kommissionen (2006).

höga statskulder. Kommissionen varnade särskilt för skuld-situationen i Grekland. För Portugal påpekades bl.a. att pensions-utgifterna beräknades öka med 9,7 procentenheter av BNP fram till 2050, vilket nästan är en fördubbling relativt dagens nivå. Kommissionens rekommendation var att omgående sanera ländernas offentliga finanser för att säkra den långsiktiga hållbarheten.

För Irland bedömdes risken för ohållbara offentliga finanser vara medelstor 2006. Skälet till detta var att utgifterna för en åldrande befolkning bedömdes öka starkt med tiden givet det nuvarande socialförsäkringssystemet. Rekommendationen till Irland innehöll därför varningar om att åtgärder kunde behövas för att begränsa utgifterna på sikt. Samtidigt hade landet vid denna tidpunkt relativt välbalanserade offentliga finanser, vilket medförde att kommissionen inte bedömde risken som alltför hög för att landet skulle hamna i långsiktiga hållbarhetsproblem.

### **Åtgärder för att komma till rätta med de finansiella obalanserna kan förstärka problemen**

Behovet att i Grekland, Irland och Portugal fokusera på en stabilisering av statsskulden har medfört att långsiktigheten i finanspolitiken gått förlorad. Stora ekonomiska resurser som avsätts till skuldhantering hade kunnat göra nytta inom andra områden för att stärka ländernas ekonomier på sikt. Möjliga områden där de offentliga medlen kunnat användas i stället är t.ex. infrastrukturinvesteringar, utbildningssatsningar eller andra struktur- eller fördelningspolitiska åtgärder med syfte att förbättra ekonomiernas funktionssätt eller fördelningen av välfärden.

Förutom att skuldhanteringen tar stora resurser i anspråk kan de kortsiktiga lösningarna skapa ytterligare problem och kostnader. Exempelvis kan nedskärningar i välfärden eller akuta skattehöjningar medföra att lågkonjunkturen både förstärks och förlängs, eftersom en akut skuldsaneringspolitik verkar åtstramande. Åtgärderna kan även ha struktur- och fördelningseffekter som kan verka negativt på såväl tillväxt som sysselsättning. Vidare kan förtroendet urholkas för politikens möjligheter att lösa finansieringen av välfärdsåtagandet, vilket kan leda till försämrade upplåningsvillkor för staten.

## Sveriges offentliga finanser bedöms vara långsiktigt hållbara

Sverige bedömdes 2006 av EU-kommissionen vara ett lågriskland. De offentliga finanserna ansågs inte vara hotade på lång sikt. Skälen som angavs var först och främst att det reformerade pensionssystemet begränsade de offentliga utgiftsökningarna, samt att Sverige hade starka offentliga finanser och låg skuldsättning. I kommissionens senare bedömningar, från 2009 respektive 2012, angavs Sverige som ett av medlemsländerna med de starkaste offentliga finanserna i Europa.

Förutom att de svenska offentliga finansernas hållbarhet regelbundet granskas av EU-kommissionen<sup>4</sup>, genomför regeringen egna bedömningar varje år i samband med vårpropositionen.<sup>5</sup> Även Konjunkturinstitutet gör numera årliga utvärderingar.<sup>6</sup> Utöver dessa aktörer har även Internationella valutafonden och OECD värderat hållbarheten för Sverige. De senaste bedömningarna från samtliga dessa institutioner visar att Sveriges offentliga finanser i allt väsentligt är långsiktigt hållbara.

## Hållbarhetsbedömningar har blivit ett viktigt instrument

Exemplen Grekland, Irland och Portugal illustrerar tydligt att ohållbara offentliga finanser förr eller senare måste åtgärdas. I dessa länder sker nu en omläggning av finanspolitiken genom akuta ingrepp i de offentliga verksamheterna, vilket skapat allvarliga följdproblem. För att undvika att länder hamnar i denna situation har utvärderingar av den offentligfinansiella hållbarheten blivit ett allt viktigare instrument för att i ett tidigt skede kunna ge rekommendationer om hur problemen bör hanteras innan de blir akuta.

---

<sup>4</sup> Var tredje år publicerar Kommissionen en hållbarhetsrapport som mer ingående analyserar medlemsstaternas offentligfinansiella hållbarhet. I den senast publicerade rapporten i december 2012, Europeiska kommissionen (2012), var de svenska offentliga finanserna inte enbart hållbara utan klarade sig bland de bästa inom EU.

<sup>5</sup> Beräkningar görs regelbundet av Finansdepartementet i Regeringens vårproposition. I den senaste propositionen bedömdes den förda finanspolitiken vara långsiktigt hållbar.

<sup>6</sup> Konjunkturinstitutet har i uppdrag att årligen göra beräkningar av den offentligfinansiella hållbarheten. I den senaste rapporten från mars 2014 gjordes bedömningen att det inte föreligger några svårhanterliga obalanser i de offentliga finanserna.



## 1.2 Hur bedöms offentligfinansiell hållbarhet?

EU-kommissionen och flera av EU:s medlemstater gör regelbundet utvärderingar av de offentliga finanserna i regionen. Utöver detta genomför både OECD och IMF granskningar av vissa länders offentligfinansiella hållbarhet. Detta sker dock inte på regelbunden basis. I USA har Congressional Budget Office (CBO) 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 av nuvarande politik, men även av nya förslag till regelförändringar i välfärdssystemen. Läs mer om dessa institutioner och de modeller de använder i Ruta 2.

Olika institut använder olika modeller och metoder, men de utgår från samma grundförutsättningar. I alla långsiktsskalkyler görs en nuvärdesberäkning av den offentliga sektorns förväntade framtida inkomster och utgifter. Tidshorisonten är i regel oändlig, men i nuvärdesberäkningen diskonteras de framtida inkomsterna och utgifterna så att ju längre fram i tiden de uppkommer, desto mindre betydelse får de. Utgångspunkten i detta avsnitt är ett generellt angreppssätt, vilket vi exemplifierar med den metod som används på det svenska Finansdepartementet.

### Bedömningarna sträcker sig långt in i framtiden

För att utvärdera de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet måste utvecklingen på mycket lång sikt analyseras. Detta kräver framskrivningar av den svenska ekonomin som sträcker sig långt in i framtiden. Scenarierna är till sin natur komplicerade och bygger på ett stort antal antaganden om bl.a. realekonomisk utveckling, priser och offentlig verksamhet. Sådana scenarier är per definition mycket osäkra och känsliga för de antaganden som görs. Förändringar i antaganden som har marginella konsekvenser i närtid kan få mycket stora konsekvenser på lång sikt. Ett sådant exempel är antagandet om produktiviteten i ekonomin. Om produktiviteten t.ex. antas öka med 2,5 procent per år i stället för med 2 procent, blir effekten på två års sikt cirka 1 procent högre BNP. På 50 års sikt är skillnaden i produktionsnivå nästan 28 procent.

## Scenariobaserad analys

Metoden som används för att hantera osäkerheten med den framtida utvecklingen är att skapa ett stiliserat referensscenario och låta detta kontrasteras mot ett antal alternativscenarier och känslighetsanalyser. Referensscenariot bör av pedagogiska skäl vara enkelt och transparent så att läsaren förhållandevis lätt kan förstå hur beräkningarna gjorts och vilka antaganden som ligger bakom resultaten.

Enkelheten kan dock ibland medföra att vissa antaganden framstår som mindre realistiska eller rentav naiva. Exempelvis antas i regel att det endast finns en ränta i ekonomin. Inkomst- och utgiftsräntor samt avkastningen på finansiella tillgångar är därför identiska på lång sikt, och dessutom desamma i samtliga sektorer i ekonomin. Detta är orealistiskt eftersom inlånings- och utlåningsräntor även på lång sikt troligen skiljer sig åt, och skillnaderna mellan sektorerna troligtvis består. Det är även sannolikt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande på lång sikt. Antagandet för avkastningen på finansiellt kapital är alltså inte i första hand tänkt att vara ”den bästa bedömningen”. Syftet är i stället att förenkla analysen, och undvika att fokus flyttas från centrala frågor till frågor kring skulddynamik.

Det är därför viktigt med alternativscenarier som på ett tydligt sätt påvisar effekten av dessa förenklingar, samt att de alternativa antaganden som ligger bakom dessa scenarier är välgrundade.

## Referensscenario

Det scenario som utgör referenspunkten i denna rapport är hämtat från budgetproposition för 2014. Resultaten av de beräkningar vi genomför jämförs med resultaten från detta referensscenario. Vi använder samma modell och beräkningsförutsättningar som Finansdepartementet. Skillnaden är att vi i ett antal alternativscenarier ändrar någon eller några av förutsättningarna. På detta sätt kan effekterna av de ändrade antaganden vi gör sättas i direkt relation till redan publicerade resultat. Vårt fokus är att estimerar effekternas storlek och att belysa hur resultaten skiljer sig åt. Vi har som utgångspunkt regeringens huvudscenario för att bedöma den

långsiktiga hållbarheten.<sup>7</sup> Vi tar inte ställning till huruvida referensscenariot är rimligt eller inte. Våra beräkningar ska heller inte ses som ett ställningstagande i huruvida de offentliga finanserna kan bedömas som långsiktigt hållbara, eller om finanspolitiken är hållbar på lång sikt.

Referensscenariot vilar på två grundläggande principer, vilka sedan får styra de mer specifika antagandena.

För det första antas ett oförändrat beteende hos ekonomins aktörer. Detta avspeglas t.ex. i att framtidens befolkning antas arbeta och nyttja offentliga tjänster i samma utsträckning som dagens. Beteendet hålls i dessa avseenden konstant inom mindre befolkningsgrupper, vilka definierats efter ålder och kön, samt i viss mån efter födelseland. Det sammantagna beteendet kan därför komma att ändras om befolkningens sammansättning förändras. Ansatsen med oförändrat beteende är förhållandevis enkel att förstå, men den är inte nödvändigtvis den i alla avseenden mest realistiska. Ett alternativt sätt kan vara att låta pågående trender fortsätta in i framtiden. En sådan trend är att andelen mottagare av äldreomsorg minskat kraftigt de senaste 20 åren. Om denna utveckling fortsätter är ökningen av äldreomsorgsutgifter i referensscenariot kraftigt överdriven, vilket diskuteras i kapitel 4.

För det andra antas oförändrad politik, vilket avspeglar ett oförändrat offentligt åtagande. Vad detta innebär är dock inte självklart. Dels är det svårt att entydigt bestämma vad som innefattas i dagens politik, dels kan "oförändrad" tolkas på olika sätt. I referensscenariot antas exempelvis en standardgaranti inom välfärdstjänsterna, där den absoluta standarden i tjänsterna hålls konstant. Antalet mottagare bestäms av demografin medan standarden i tjänsterna hålls konstant per brukare. En vanligt förekommande alternativ ansats är att låta tjänsterna per brukare, i kostnadstermer, öka i motsvarande takt som tillväxten i BNP/capita. Om befolkningens sammansättning inte ändras leder detta till att offentlig konsumtion hålls konstant som andel av BNP

---

<sup>7</sup> Referensscenariot återfinns budgetpropositionen för 2014, kapitel 5 Regeringens proposition 2013/14:1. Hållbarhetsbedömningen i denna proposition är dock relativt begränsad och omfattar enbart ett huvudscenario. Syftet är huvudsakligen att beräkna hur budgetförslaget påverkar den långsiktiga hållbarheten. I Vårpropositionen 2013 görs en mer omfattande genomgång där även de framtida utmaningarna och möjligheterna för finanspolitiken analyseras. För att bättre förstå regeringens bedömning och de underliggande antagandena rekommenderar vi Vårpropositionen, kapitel 11 i Regeringens proposition 2012/13:100. En mer ingående beskrivning av modellen och beräkningarna som ligger till grund för kapitel 11 finns i promemorian *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (Finansdepartementet, 2013) vilken finns att ladda ned på regeringens hemsida.

i löpande priser. I det första fallet fokuseras på vilka tjänster befolkningen ska erhålla och vilken kvalitet dessa ska hålla, medan kostnaderna per person bestäms endogen i modellen. I det andra fallet fokuseras på hur stor andel av den totala produktionen i ekonomin som ska tillfalla individerna. Kostnaden per person blir då exogen, medan omfattning och kvalitet av de tjänster som levereras bestäms i beräkningen. Bägge ansatserna är vedertagna och försvarbara, men leder till olika utvecklingar av de framtida utgifterna.

Oförändrad standard i välfärdstjänsterna kan uppfattas som kontroversiellt om syftet med beräkningarna är att skapa ett så realistiskt framtidsscenario som möjligt. I takt med att inkomsterna stiger över tiden kan även kraven på högre standard hos de offentligt producerade tjänsterna förväntas öka. Detta benämns ofta som Wagners lag och innebär att det offentliga åtagandet växer som andel av BNP i takt med tillväxten.

Syftet med hållbarhetsberäkningar är dock inte främst att ta fram den mest realistiska utvecklingen utan att bedöma om den nuvarande utformningen av politiken och den standard som erbjuds idag är hållbar på sikt. Frågan kan även uttryckas som om dagens levande generationer via den offentliga sektorn konsumerar så pass mycket att de vältrar över en skuld som framtida generationer måste betala. Ur detta perspektiv kan ohållbara offentliga finanser även tolkas som att framtida generationer finansierar dagens generationers välfärd. Om det finns en obalans mellan generationerna i denna mening behöver politiken läggas om för att vara hållbar. På samma sätt gäller även det omvända: dagens generationer ska inte finansiera framtida generationers välfärd. Om framtida generationer kan förväntas konsumera mer offentligt finansierade tjänster är det även de som ska finansiera den högre konsumtionen.

Hur höga skatterna och avgifterna behöver vara för att täcka en framtida högre efterfrågan är viktig frågeställning. Sveriges kommuner och landsting (2010) har studerat detta mer ingående och visar på att den kommunala skatten behöver öka med 13 kr för att kunna finansiera en stigande efterfrågan på välfärdstjänster fram till och med 2035. Denna frågeställning tar upp de offentliga finansernas hållbarhet ur ett annat perspektiv och pekar på en av de stora politiska utmaningarna i framtiden. Utmaningen är direkt sammankopplad med hur välfärdstjänsterna ska finansieras i framtiden. En sådan beräkning visar dock inte direkt på att

politiken idag behöver läggas om, snarare att politiken i framtiden kommer utsättas för ett förändringstryck.

### Oförändrat arbetsmarknadsbeteende

Utvecklingen på arbetsmarknaden beräknas med hjälp av SCB:s befolkningsprognos och det arbetsmarknadsbeteende som kan observeras i dag. Befolkningens arbetsutbud antas vara oförändrat inom grupper baserade på ålder, kön och födelseland. För varje sådan grupp hålls arbetslöshet, genomsnittlig arbetstid, sysselsättningsgrad, arbetskraftsdeltagande, grad av sjukfrånvaro, samt andel av befolkning som får sjuk- och aktivitetsersättning konstant. Detta innebär t.ex. att en svenskfödd 30-årig kvinna arbetar lika mycket i framtiden som en svenskfödd 30-årig kvinna gör i dag. Om exempelvis andelen personer mellan 15 och 19 år ökar, kommer sysselsättningsgraden totalt sett att minska då dessa individer i låg utsträckning arbetar i dag.

En relevant invändning mot ansatsen med åldersspecifikt beteende är att den bortser från eventuella kohort-, eller generationseffekter. EU-kommissionen använder sig av just detta skäl av en kohortbaserad ansats i sina långsiktiga framskrivningar av arbetsmarknadsbeteende.<sup>8</sup> Motivet som anges är att det skett stora förändringar i arbetsmarknadsbeteendet under de senaste årtiondena. Detta gäller, i ett europeiskt perspektiv, framför allt ungdomar, kvinnor och äldre personer. I stället för att utgå från hur olika befolkningsgrupper arbetar i dag, fokuserar kommissionens metod på övergången till och från arbetskraften. De 30-åriga kvinnorna i exemplet ovan har därmed inte samma arbetskraftsdeltagande som i dag. De antas i stället ha samma sannolikhet att lämna respektive träda in i arbetskraften, givet var de befinner sig från början.

Konsekvenserna av detta blir att kohorter som i större utsträckning än tidigare generationer haft ett tidigt arbetsmarknadsinträde, även i högre åldrar kommer att ha ett högre arbetskraftsdeltagande. I kommissionens beräkningar ökar arbetskraftsdeltagandet kraftigt i de äldre åldersgrupperna, generellt mer för kvinnor än för män. För Sverige blir dock effekten den omvända. Arbetskraftsdeltagandet för män mellan 55 och 64 år ökar med 4,8 procentenheter (från 78,0 till 82,8 procent) mellan

---

<sup>8</sup> Europeiska Kommissionen (2011).

2010 och 2060. Motsvarande ökning för svenska kvinnor blir endast 3,1 procentenheter (från 69,8 till 72,9 procent).

Framskrivningen i referensscenariot ger bland annat en prognos för utvecklingen av totalt antal arbetade timmar, vilka delas upp på offentlig respektive privat sektor. Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn beräknas så att de motsvarar den uppskattade offentliga produktionen. Storleken på offentlig produktion bestäms i sin tur av offentlig konsumtion (se nästa avsnitt om oförändrad finanspolitik). Antalet arbetade timmar i näringslivet beräknas därefter som skillnaden mellan det totala antalet arbetade timmar och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

### Oförändrad finanspolitik

Referensscenariot är även baserat på ett antagande om att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses bl.a. att skattesatserna hålls på samma nivå från och med 2017, vilket betyder att deras andel av skattebaserna är konstanta. Den offentliga konsumtionen prognosticeras med hjälp av den demografiska utvecklingen. Volymen i den offentliga konsumtionen per person i olika åldersklasser hålls konstant över tiden. Detta kan tolkas som att standarden på de offentliga välfärdstjänsterna, och andelen brukare per åldersklass, antas vara lika stora som i dag. Utgångspunkten är alltså att det inte sker några ambitionshöjningar inom de offentlig-finansierade välfärdstjänsterna. Beräkningsmetoden innebär också att alla generationer har samma konsumtionsmönster över tid. Till exempel antas att andelen 95-åriga kvinnor i särskilt boende i framtiden är lika stort som i dag. I denna mening är standarden i offentliga tjänster konstant över tid. I en personalintensiv verksamhet, som barnomsorg, kan detta även tolkas som oförändrad personaltäthet. Övriga konsumtionsutgifter, som framför allt består av allmän förvaltning, rättsväsende och försvar, antas följa förändringen i totalbefolkningen.

Utgifterna för offentlig konsumtion påverkas dock inte bara av demografin. Kostnaderna för att producera tjänsterna beror även på utvecklingen av löner för de som arbetar i verksamheten, samt på priset på de insatsvaror som används. Prisutvecklingen för offentlig konsumtion är därför en sammanvägning av löne- och prisutveckling inom olika offentliga verksamhetsområden. I beräkningarna antas också att produktivitetsutvecklingen i all offentlig verk-

samhet är noll, vilket innebär att priset på offentlig konsumtion kommer att växa snabbare än konsumentprisindex.

### Oförändrade ersättningsgrader i transfereringssystemen

I beräkningarna förutsätts att de offentliga transfereringssystemen standardsäkras. För en stor del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer förmånerna i takt med löneutvecklingen. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. Transfereringar som saknar den här typen av automatisk standardsäkring är t.ex. barnbidrag och studiestöd. Dessa antas i framtiden höjas i takt med den nominella löneutvecklingen.

En sådan standardsäkring motverkar den urholkning som skulle ske på längre sikt om beräkningarna byggde på strikt oförändrade regler. Standardsäkringen förutsätter därmed att vissa reformer genomförs i takt med att ekonomin växer. Taken i socialförsäkringssystemen höjs successivt. Inkomstgapet mellan bidragstagare och löntagare hålls därmed konstant på 2017 års nivå. Antalet transfereringsmottagare antas följa den demografiska utvecklingen. Exempelvis antas utgifterna för föräldraförsäkringen följa utvecklingen av antalet 0–4 åringar, medan utbetalat socialbidrag och arbetslöshetsförsäkring följer antalet arbetslösa. Pensionsutgifterna beräknas separat med Finansdepartementets dynamiska mikrosimuleringsmodell SESIM. Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna, samt på gällande regelverk. Den genomsnittliga pensionsåldern antas vara 65 år.

Ansatsen med konstant transfereringsmottagande per åldersklass kan ifrågasättas på samma grunder som konstant arbetsmarknadsbeteende per åldersklass. Exempelvis påverkas benägenheten att bli sjukskriven eller förtidspensionerad (beviljas sjukersättning) i högre åldrar av sjukskrivningshistoriken vid yngre åldrar. De senaste åren har vi sett ett kraftigt minskat inflöde i såväl sjukpenningen som i sjukersättningen. Detta kommer med stor sannolikhet att verka återhållande på de åldersspecifika nivåerna i framförallt sjukersättningen i framtiden. I kapitel 2 analyseras effekten av att hålla åldersspecifika övergångsandelar konstanta. Detta antagande leder till betydligt lägre skattade nivåer i antalet

personer med sjukersättning, jämfört med de nivåer som ges av referensscenariot.

### Den framtida tillväxten kan användas på olika sätt

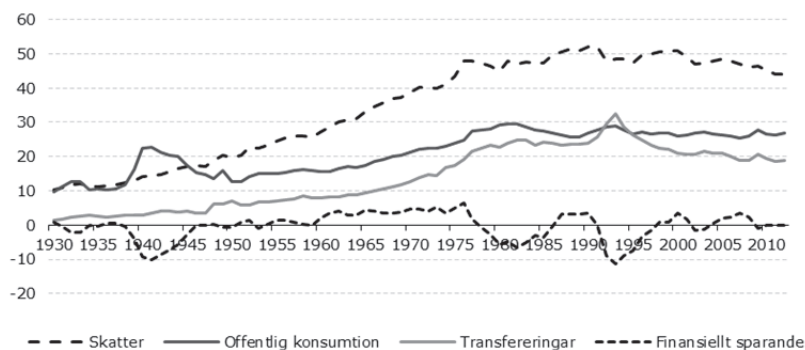
Som en följd av antaganden om oförändrat arbetsmarknadsbeteende och standard i de offentliga tjänsterna, antas implicit att den framtida tillväxten i huvudsak tas ut i form av ökad privat konsumtion.<sup>9</sup> Sett i ett historiskt perspektiv kan detta ifrågasättas. Dels har tillväxten tidigare i stor utsträckning använts till att expandera den offentliga sektorn, dels har en del tagits ut som fritid i form av exempelvis längre semestrar, kortare arbetsdagar eller senare inträde på arbetsmarknaden. Den offentliga sektorns expansion tycks emellertid nu ha avstannat. Skatteuttaget var 1930 drygt 10 procent av BNP, därefter steg det under en längre period och nådde i mitten av 1970-talet en nivå på nästan hälften av BNP, se Diagram 1.1. Därefter har den offentliga sektorns omfattning varit relativt konstant som andel av BNP och har under de senaste 10-15 åren snarast tenderat att minska. Det är därför inte orimligt att anta att den framtida tillväxten inte i någon större utsträckning kommer att tas i anspråk av den offentliga sektorn. Dessutom är skattetrycket i Sverige ur ett internationellt perspektiv redan förhållandevis högt. Detta kan i kombination med den ökande internationaliseringen medföra att möjligheten till en skattefinansierad expansion av den offentliga sektorn är begränsad.

---

<sup>9</sup> Den privata konsumtionen ökar initialt men hålls på lång sikt konstant på 50 procent av BNP, vilket medför att nettoexporten ökar på sikt.



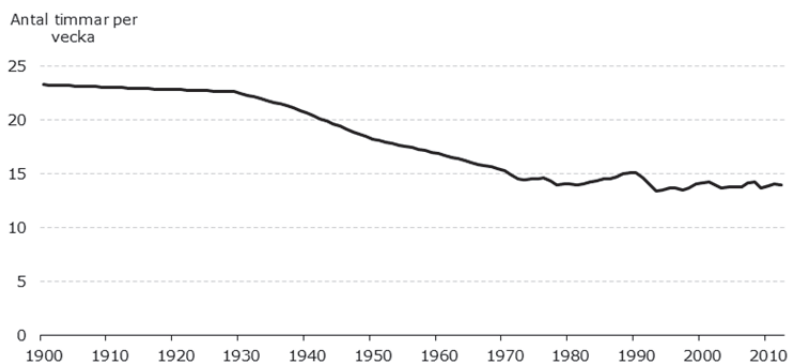
**Diagram 1.1 Skatter, transfereringar, offentlig konsumtion och finansiellt sparande 1930–2012 (procent av BNP)**



Källa: Pettersson m.fl. (2006), Edvinsson (2005), SCB, och egna beräkningar.

Den andel av livet som används till förvärvsarbete har minskat kraftigt över tiden. Genom att relatera ekonomins totala antal arbetade timmar per vecka till folkmängd, fås en kvot som speglar detta, se Diagram 1.2. År 1930 var denna ”medelarbetstid” 22,5 timmar per vecka. Därefter sjönk den kontinuerligt och nådde i början av 1970-talet ungefär 14 timmar per vecka. Utvecklingen har de senaste 40 åren dock varit förhållandevis stabil, vilket indikerar att det inte är självklart att förvänta sig en minskad arbetsinsats framöver. I referensscenariot minskar arbetad tid per vecka från 14 timmar de närmaste åren till 13 timmar mot slutet av 2090-talet. Minskningen beror framför allt på demografiska faktorer, såsom att en större andel av befolkningen i framtiden befinner sig i icke förvärvsaktiv ålder.

Diagram 1.2 Veckoarbetstid per invånare 1900–2012



Källa: SKL (2002), SCB och egna beräkningar.

Hur den framtida tillväxten kommer att användas vet vi i dagsläget mycket lite om. Den historiska utvecklingen ger heller ingen entydig vägledning. Att, som i referensscenariot, anta att det huvudsakligen är den privata konsumtionen (och nettoexporten) som kommer att växa, framstår mot bakgrund av ovan redovisade trender inte som uppenbart orimligt. Det är dock viktigt att i alternativscenarier klarlägga hur utvecklingen påverkas av andra antaganden avseende arbetstid och skatteuttag.

### Ruta 1 Vad menas med offentlig finansiell hållbarhet?

#### *Krav på budgetbalans över tiden*

På lång sikt måste de offentliga inkomsterna och utgifterna balansera. För att bedöma om den offentliga budgeten är i balans över tiden används den offentliga sektorns s.k. intertemporala budgetvillkor. Detta villkor uttrycker att den offentliga sektorns initiala nettoförmögenhet, tillsammans med nuvarande och framtida offentliga inkomster, ska vara tillräckligt stora för att finansiera de offentliga utgifterna över tiden. För att de offentliga finanserna ska kunna sägas vara långsiktigt hållbara måste det intertemporala budgetvillkoret vara uppfyllt.

*Mått på finansiell hållbarhet*

EU-kommissionen har utvecklat ett flertal mått för att värdera den offentligfinansiella hållbarheten, men använder sig i detta sammanhang främst av en indikator som kallas S2. Detta mått är särskilt framtaget för att utvärdera den teoretiska hållbarheten i ett oändligt perspektiv.

Indikatorn S2 visar hur mycket det primära finansiella sparandet måste justeras, i dag och för all framtid, för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld. S2 uttrycks som procent av BNP. Konkret innebär detta t.ex. att indikatorn visar hur mycket den offentliga sektorns inkomster eller utgifter måste öka eller minska som andel av BNP per år, för att de offentliga finanserna ska vara i balans.

Ett exempel på detta finns i regeringens vårproposition 2013, där indikatorn S2 för Sverige beräknas till -2,4. Detta betyder att de offentliga finanserna är överfinansierade på lång sikt och att det primära finansiella sparandet kan försvagas, såväl omgående som permanent, med 2,4 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska balansera på lång sikt. Detta kan ske antingen genom att höja utgifterna med 2,4 procent av BNP, eller genom att sänka inkomsterna med 2,4 procent av BNP, alternativt genom en blandning av de två åtgärderna.

S2 ställer inga krav på vare sig nivå eller utveckling av den offentliga skulden. Detta betyder att skulden i princip kan bli hur stor som helst utan att det får någon effekt på räntorna. Skulden kan enligt denna analys även avvika från EU-kravet att den s.k. Maastrichtskulden ska vara lägre än 60 procent av BNP. För att sätta hållbarheten i ett mer realistiskt tidsperspektiv har EU även utvecklat indikatorn S1, vilken är avsedd att mäta hållbarheten på medellång sikt. I beräkningen av S1 sätts som villkor att statskulden ska utgöra 60 procent av BNP 2030. S1 mäter därmed, på samma sätt som S2, hur mycket det primära sparandet måste justeras, men utifrån villkoret att skuldmålet 60 procent av BNP ska nås 2030.

I vår utvärdering av den finansiella hållbarheten använder vi både S1 och S2. Utöver det analyserar vi även rent kvalitativa aspekter, såsom utvecklingen av skulden och det finansiella sparandet över tiden.

*Distinktionen mellan offentligfinansiell hållbarhet och finanspolitisk hållbarhet*

Utöver begreppet offentligfinansiell hållbarhet används även begreppet finanspolitisk hållbarhet.

Olika utformningar av finanspolitiken kan alla vara offentligfinansiellt hållbara, men detta betyder inte att de för den sakens skull är genomförbara eller samhällsekonomiskt önskvärda.

Till exempel kan ett tillfälligt försämrat finansiellt sparande, med en temporär uppgång i statsskulden, skapa osäkerhet kring den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Detta kan minska förtroendet för finanspolitiken och leda till höjda riskpremier och räntor, vilket i sin tur kan medföra att det intertemporala budgetvillkoret inte längre är uppfyllt. Detta betyder att trots att de offentliga finanserna bedöms vara hållbara, kan detsamma inte sägas gälla för finanspolitiken. Detta eftersom det saknas ett förtroende för att politiken är genomförbar.

*Utvärderingskriterier för finanspolitikens hållbarhet*

För att finanspolitiken ska kunna betraktas som hållbar behöver den, förutom att vara balanserad i ett längre perspektiv, även uppfylla ett antal andra kriterier.

*För det första* måste utvecklingen av statsskulden och det finansiella sparandet ligga inom ramarna för vad kreditgivare och övriga aktörer bedömer som trovärdigt. Ett exempel där en sådan utveckling kan sätta de offentliga finanserna under press är den s.k. 2030-problematiken. Denna väntas uppkomma kring 2030 när 40-talisterna når 80-årsåldern, samtidigt som generationen 60-talister börjar gå i pension. På grund av detta förväntas de offentliga utgifterna öka kring 2030, vilket i så fall kommer att utgöra en belastning på de offentliga finanserna.

*För det andra* kan finanspolitiken inte medföra orimliga omfördelningar mellan eller inom generationer. Uppnås den finansiella hållbarheten på bekostnad av t.ex. stora sänkningar av ersättningsnivåerna i trygghetssystemen, kraftiga omfördelningar mellan generationer eller stora skattehöjningar, kan politiken komma att ifrågasättas. En hållbar finanspolitik måste därför även utvärderas utifrån ett legitimitets- och politiskt hållbarhetsperspektiv.

*För det tredje* kan målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska målsättningar och fördelnings- och strukturpolitiska målsättningar inte vara för stark. Denna situation kan uppstå i perioder av svagt finansiellt sparande. Under en lågkonjunktur kan målen att försöka stabilisera den ekonomiska utvecklingen och/eller den offentliga budgeten vara prioriterad och akut, såsom i flera av dagens europeiska länder. Detta kan innebära att fördelnings- eller strukturpolitiska mål behöver nedprioriteras och skjutas på framtiden. I riktigt svåra fall, såsom i Grekland, kan de stabiliseringspolitiska kraven även medföra nedskärningar i välfärden eller att investeringar och andra strukturella satsningar inte genomförs. För att finanspolitiken ska kunna bedömas som hållbar även i framtiden bör risken för en målkonflikt likt denna vara begränsad. Ett exempel på en potentiell framtida målkonflikt mellan politikområden är om ovan nämnda demografiska problematik sammanfaller med en lågkonjunktur.

### 1.3 Problemen med nuvarande hållbarhetsbedömningar

Hållbarhetsbedömningar bygger ofta på några grundläggande antaganden om oförändrat beteende och oförändrad politik. Det referensscenario vi beskrivit ovan är starkt stiliserat och kan inte ses som en prognos utan snarare som en lättbegriplig referens. Osäkerheten i beräkningarna är av flera skäl stor och de flesta antaganden kan på goda grunder ifrågasättas då man tvingas till förenklingar. Exempelvis har vi ovan argumenterat att referensscenariots antagande att framtida tillväxt i huvudsak tas ut som konsumtion, är rimligt. Om detta råder dock stor oenighet och vissa bedömare anser i stället att en successivt minskad arbetstid är den mest troliga utvecklingen.<sup>10</sup> En bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet bör därför inte baseras enbart på ett enda scenario.

För att bedöma hur robusta resultaten är används *känslighetskalkyler*. Genom att göra marginella förändringar i ett antal antaganden fås en bild av hur avgörande dessa är. Det kan också vara intressant att konstruera mer genomarbetade *alternativ-*

<sup>10</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2002) för en argumentation för detta.

*scenarier*. I dessa varieras inte antagandena mekaniskt, utan ett eller flera antaganden baseras på en analys av hur utvecklingen inom något specifikt område kan komma att bli. De alternativa antagandena bör vara välgrundade och ha en gedigen vetenskaplig underbyggnad.

Ett problem med känslighetsanalyser, och i viss utsträckning även vissa alternativscenarier, är att de ofta är av "om-så" karaktär och inte bygger på en solid empirisk grund. Finanspolitiska rådet har framfört kritik mot att många alternativscenarier inte relateras till specifika politikinstrument, och exemplifierat med vanligt förekommande scenarier för bättre integration av invandrare.<sup>11</sup> Rådet ifrågasätter om en sådan bättre integration kan uppnås utan kostnader. Hållbarhetsberäkningar bör ta hänsyn till de offentligfinansiella kostnader som kan krävas för att uppnå öknings av sysselsättningen på detta sätt.

Samma typ av invändning kan riktas mot scenarier där pensionsåldern, alternativt utträdesåldern från arbetsmarknaden, antas öka. Det finns faktorer som talar för såväl en höjd utträdesålder såsom en höjd genomsnittlig utbildningsnivå, men detta är inte förankrat i tydliga empiriska belägg för att detta kommer ske utan kostnader för staten. I avsnitt 3 analyseras hur arbetsmarknadsbeteendet i allmänhet, och utträdesåldern i synnerhet, kan påverkas av en höjd utbildningsnivå.

Ytterligare ett perspektiv som inte ofta tas i beaktande är de långsiktiga effekterna av redan genomförda förändringar. Om förändringarna ännu inte fått fullt genomslag i beteendeanpassningar fångas de långsiktiga effekterna inte av dagens beteenden. En alternativ ansats är därför att tolka oförändrat beteende som att sannolikheterna för att olika händelser ska inträffa är konstanta. Normalt hålls t.ex. arbetskraftsdeltagandet inom olika befolkningsgrupper konstant över tiden. En alternativ ansats är att i stället hålla sannolikheterna för att träda in på arbetsmarknaden respektive att lämna arbetskraften konstanta. Om dessa sannolikheter förändras för yngre personer tar det lång tid för att den fulla effekten för äldre personer ska uppnås. I beräkningar som omfattar långa tidshorisonter kan därför de olika metoderna ge resultat som kraftigt skiljer sig åt.

---

<sup>11</sup> Finanspolitiska rådet (2009).

Utifrån denna diskussion framträder två problem:

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 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 senare år till följd av ett antal reformer inom sjukpenningen och införandet av jobbskatteavdragen. Genom att inte ta med scenarier med långsiktig dynamik så utesluts

relevant och tillgänglig information som fördjupar analysen, detta kan medföra att bedömningen av hållbarheten blir ofullständig.

I rapporten diskuterar vi dessa problem genom att analysera och utvärdera ett par alternativa utvecklingsförlopp. För vart och ett skapas ett långsiktigt scenario över den ekonomiska utvecklingen, samt offentliga utgifter och inkomster. Dessa utfall jämförs sedan med referensscenariot. Fokus i analysen ligger på skillnaden gentemot referensscenariot snarare än på de absoluta nivåerna. Syftet i denna rapport är att åskådliggöra osäkerheten i beräkningarna och på ett konstruktivt sätt lyfta fram alternativa ansatser som skulle kunna användas för att fördjupa analyserna. Vårt bidrag är därför i första hand metodologiskt, där vi lyfter fram några perspektiv som tidigare inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Vi genomför detta genom tre olika fallstudier. Vi har valt ut aktuella områden som potentiellt kan påverka hållbarhetsbedömningarna betydligt:

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

Vi har medvetet fokuserat på fallstudier som kan tänkas förstärka de offentliga finanserna och förbättra hållbarheten.<sup>12</sup> Skälet till detta är att långsiktiga hållbarhetsbedömningar ofta fokuserar på utmaningarna och de möjliga problem som kan uppkomma. Till exempel är den framtida demografin och de problem som utvecklingen kan medföra ett område som fått mycket stor uppmärksamhet.

Fokus i denna rapport är förhållandena i Sverige, men den diskussion vi för har även betydelse för hållbarhetsberäkningar för andra länder. Eftersom metoderna för att bedöma den offentliga-finansiella hållbarheten är likartade internationellt kan våra slutsatser i hög grad även överföras till andra länders och EU-kommissionens bedömningar.

---

<sup>12</sup> De metoder vi utvecklar och använder skulle dock i princip gå lika bra att använda för fenomen som försämrar de offentliga finanserna och dess hållbarhet.



## Ruta 2 Modeller som används för hållbarhetsbedömningar

### *Holländska Central Planning Bureaus modell GAMMA*

I Holland har Central Planning Bureau (CPB) ansvar för att värdera samtliga förslag till förändringar som påverkar de holländska offentliga finanserna. Till sin hjälp har de utvecklat en ekonomisk modell kallad GAMMA (Generational Accounting Model with Maximizing Agents) som kan utvärdera de flesta förslag som läggs fram ur ett hållbarhetsperspektiv.

GAMMA är utvecklad för att kunna ta hänsyn till fyra huvudpunkter:

1. Den långsiktiga demografiska utvecklingen.
2. En uppdelning av demografin i olika generationer.
3. En detaljerad beskrivning av den offentliga sektorn.
4. Olika ekonomiska aktörers beteende.

Syftet med modellen är att kunna beräkna effekterna och göra välfärdsanalyser av t.ex. olika demografiska utvecklingar, skattepolitiska reformer eller reformer av pensionssystemet.

GAMMA är en s.k. dynamisk allmän jämviktsmodell med överlappande generationer. Modellen inkluderar rationella agenter i form av hushåll, företag och privata pensionsfonder. Hushållens beteende bestäms endogen i modellen i form av att de optimerar konsumtion, sparande, fritid och arbetsutbud över livscykeln. Hushållen är uppdelade efter generationer. Företagen antas maximera sina vinster och bestämmer därmed efterfrågan på kapital och arbetskraft. Pensionsfonderna fattar endogena beslut om avgifter och ersättningsnivåer.

Både arbets- och kapitalmarknaden antas vara perfekta i teoretisk bemärkelse. Modellen är därmed inte anpassad för analyser på kort eller medellång sikt, eller för analyser av konjunkturella frågor.

Den offentliga sektorns inkomst- och utgiftssida är inkluderad i modellen på ett detaljerat sätt. Inkomsterna kan modelleras utifrån olika satser på moms, inkomstskatter, företagsskatter eller liknande. Utgiftssidan omfattar ålderspensioner, förtidspensioner, arbetslöshetsersättning och socialbidrag. Hur utgifterna utvecklas framöver bestäms huvudsakligen av hur utgifterna fördelas per ålder i dag. Därefter kan

vissa justeringar göras för att ta hänsyn till eventuella förändringar i politiken.

#### *Danska DREAM-projektet*

I Danmark utvecklades modellen DREAM (Danish Rational Economics Agents Model) på Finansministeriet för att göra motsvarande beräkningar för den danska ekonomin (DREAM, 2011). DREAM är i dag ett fristående institut som arbetar i nära samarbete med De Økonomiske Råd, som är den danska motsvarigheten till Finanspolitiska rådet i Sverige. De Økonomiske Råd gör årligen hållbarhetsbedömningar av den danska finanspolitiken och värderingar av de framtida långsiktiga utmaningarna för de offentliga finanserna. Även institutet DREAM gör egna bedömningar.

DREAM är utvecklad för att kunna värdera den långsiktiga utvecklingen av den danska ekonomin och effekterna av olika policyförslag, demografisk utveckling och exogena chocker. DREAM är på samma sätt som GAMMA en dynamisk allmän jämviktsmodell med överlappande generationer. Modellerna är mycket likartade vad gäller teoriunderbyggnad, men de är utarbetade för de särskilda förutsättningar som gäller i respektive land.

DREAM-modellens första steg är modell för befolkningsprognoser. Befolkningsutvecklingen ligger sedan till grund för att göra en utbildningsframskrivning för befolkningens utbildningsnivåer i framtiden (befolkningens utbildningsnivå bestäms i allt väsentligt på samma sätt som vi gör i denna rapport). Baserat på detta görs därefter en uppdelning av befolkningen i olika socioekonomiska grupper, såsom hur många av de lågutbildade som är sysselsatta, antalet förtidspensionärer, folkpensionärer, efterlönsnottagare mm. Denna "befolkningsräkenskap" används sedan i själva modellen DREAM som modellerar de offentliga finanserna, samt företagets och hushållens ekonomi. De senare aktörerna antas ha rationella förväntningar.

#### *EU-kommissionens hållbarhetsberäkningar*

Som en del av Stabilitetspakten bedömer kommissionen medlemsstaternas offentligfinansiella hållbarhet. Bedömning-

arna baseras på hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 och bygger till stor del på beräkningar från en arbetsgrupp under Ekofin (Ageing Working Group, AWG). AWG:s beräkningar vilar på gemensamma antaganden. Metoder för att prognostisera befolkningsutveckling, makroekonomi, och offentliga utgifter och inkomster är de samma för varje medlemstat. Det medför att resultaten blir mer jämförbara mellan länderna än om de enskilda medlemsstaternas nationella beräkningar skulle ligga till grund för hållbarhetsbedömningen.



## 2 Sjuk- och aktivitetsersättningen

I detta kapitel beräknas hur den offentligfinansiella hållbarheten påverkas genom att inkludera den förväntade nedgången i antalet personer som blir ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen. Vi ger i avsnitt 2.1 en kort beskrivning av den historiska utvecklingen inom området och utvecklar sedan i avsnitt 2.2 ett alternativt synsätt att beräkna antalet ersatta i framtiden. Vi presenterar resultaten från denna alternativa modell i avsnitt 2.3. Dessa används sedan för att i avsnitt 2.4 beräkna hur den offentligfinansiella hållbarheten påverkas.

Syftet i detta kapitel är inte att ge en djupare analys av sjuk- och aktivitetsersättningen och de konsekvenser som regelförändringarna kan medföra. Diskussionen som förs är på övergripande nivå, med avsikt att förstå hur inflödet till och utflödet från försäkringen ändrats på grund av att försäkringen reformerats. Med detta som grund går det sedan att uppskatta den framtida utvecklingen och hur antalet ersatta personer kan förändras med tiden. I vissa delar kan avsnittet ses som en metodutveckling för att inkludera regelförändringar som tar lång tid för att få fullt genomslag i hållbarhetsbedömningar.

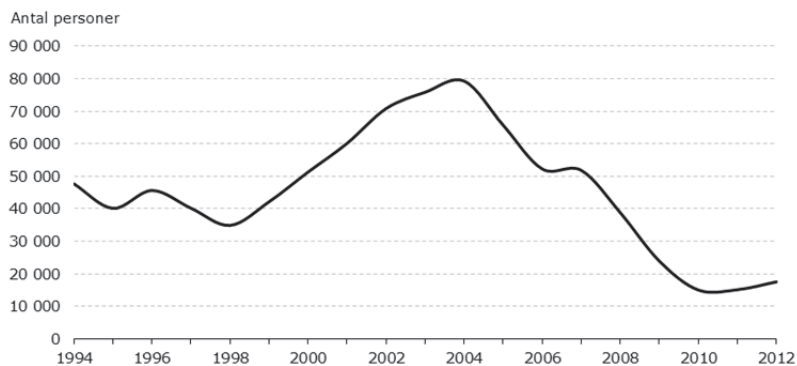
### 2.1 Förändringarna i sjuk- och aktivitetsersättningen har långsiktiga konsekvenser

Under det senaste decenniet har ett antal regelförändringar genomförts inom sjukförsäkringen. Förtidspensionen som tidigare var en del av ålderspensionssystemet blev från och med den 1 januari 2003 en del av sjukförsäkringen och bytte då namn till sjuk- och aktivitetsersättning. Därefter har ett antal reformer genomförts. Kriterierna för rätt till sjukersättning har stramats upp till att kräva att arbetsförmågan ska vara stadigvarande nedsatt. Samtidigt

avskaffades möjligheterna till tidsbegränsad sjukersättning. Utöver detta har en tidsgräns införts för hur länge sjukpenning kan betalas ut. En mer enhetlig rättstillämpning har även uppnåtts genom sammanslagningen av de regionala Försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket till en myndighet. De stora regionala skillnaderna som tidigare förekom har nu minskat.<sup>25</sup>

Sedan januari 2007 har även jobbskatteavdrag införts i flera steg. Avsikten med dessa har varit att skapa drivkrafter att arbeta jämfört med att inte arbeta. Att jobbskatteavdraget påverkar sjukskrivningsmönstret, och därmed även utvecklingen inom sjuk- och aktivitetsersättningen, beror på att sjukpenning inte berättigar till jobbskatteavdrag. Reformen kan därför likställas med en relativ sänkning av ersättningsnivån för personer som varit sjukskrivna längre än 14 dagar. Avdraget kan därmed ge betydande ekonomiska incitament att arbeta i stället för att vara sjukskriven.<sup>26</sup>

**Diagram 2.1** Antal personer som nybeviljats förtidspension (1994–2002) eller sjuk- eller aktivitetsersättning (2003–2012)



Källa: Försäkringskassan.

<sup>25</sup> För en mer detaljerad genomgång av vilka reformer som genomförts samt en diskussion kring dess förväntade effekter se Hägglund och Skogman Thoursie (2010).

<sup>26</sup> Exempelvis ger beräkningar redovisade i Johansson (2010) att det första steget kan ge en person med en månadsinkomst på 20 000 kronor en kostnadsökning motsvarande 13 procent av att vara sjukskriven. Sammantaget ger samtliga steg i jobbskatteavdraget upp till 25 procents relativ kostnadsökning av att vara sjukskriven.

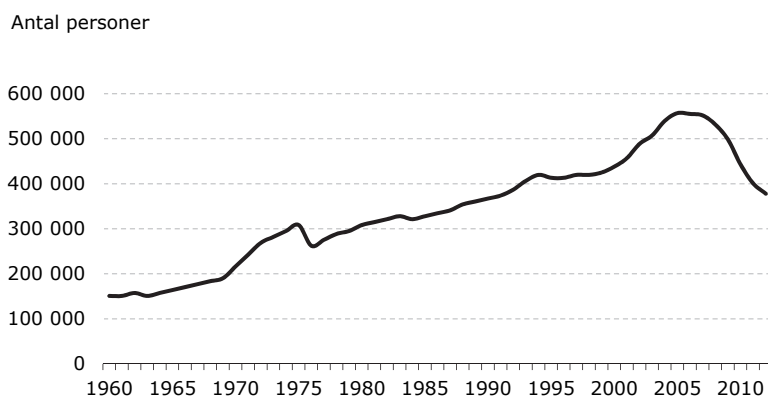
## Stor minskning i antal nybeviljanden och antalet ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen

Reformerna av sjukförsäkringen och införandet jobbskatteavdraget har bidragit till att inflödet till sjuk- och aktivitetsersättningen minskat starkt. Mellan 2004 och 2012 minskade antalet nybeviljanden från 80 000 per år till 18 000, se Diagram 2.1. Det minskade inflödet i kombination med ett ökat utflöde har i sin tur medfört att antalet ersatta inom försäkringen minskat. De senaste årens fall är betydande; mellan 2005 och 2012 har antalet ersatta minskat med drygt 160 000 personer till knappt 380 000, se Diagram 2.2.

### Förändringarna kan förväntas fortgå under lång tid

Personer som beviljas sjuk- och aktivitetsersättning får ofta detta under resten av sitt arbetsföra liv. Utflödet från ersättningen sker främst till ålderspension och endast till en mycket liten grad på grund av återgång till arbete. Denna tröghet i systemet gör att förändringar tar lång tid. Även om flera av reformerna genomfördes redan under 2008 finns därför starka skäl till att antalet ersatta minskar relativt långsamt och att det därmed tar lång tid innan alla effekter på de offentliga finanserna har ebbat ut.

**Diagram 2.2** Antal personer med förtidspension (1960–2002) och sjuk- och aktivitetsersättning (2003–2012)



Källa: Försäkringskassan.

## 2.2 En alternativ grund för att beräkna antalet ersatta individer i framtiden

Normalt sett i hållbarhetsbedömningar delas den framtida befolkningen in i olika grupper, såsom arbetslösa eller sjukskrivna. Hur stor andel av befolkningen som befinner sig i de olika grupperna i framtiden bestäms oftast utifrån historiska uppgifter som på ett trovärdigt sätt kan tänkas representera en långsiktig och rimlig andel av befolkningen. Dessa andelar antas oftast även vara konstanta framöver. År 2010 var till exempel andelen 60-åriga män med sjukersättning 14 procent. Om detta antas vara en långsiktigt rimlig nivå betyder det att 14 procent av varje kohort av 60-åriga män i framtiden får ersättning.

Skälet till denna ansats är antagandet om att den nuvarande politiken ligger fast framöver och att resultaten av politiken kan utläsas utifrån den nuvarande situationen. Detta kan sägas gälla för ett flertal försäkringar där hushåll, företag och administrativa myndigheter anpassar sig relativt fort till de nya reglerna. Två exempel är sjukpenning eller arbetslöshetsersättning, där omsättningen av personer som får ersättning är relativt hög. I dessa fall kan en eventuell regelförändring därför förväntas få relativt snabbt genomslag. I sådana fall är det också rimligt att anta att andelen personer som får ersättning i dag även är en god uppskattning av hur stor andel av folkmängden som får ersättning i framtiden.

I och med att anpassningen av antalet ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen kan förväntas ske relativt långsamt är det svårt att motivera att en rimlig nivå på andelen ersatta i framtiden bäst beskrivs utifrån dagens situation. Till exempel att 14 procent av 60-åriga män är en långsiktig och rimlig andel för hur många som får sjukersättning, givet den politik vi ser i dag. De hållbarhetsberäkningar som redovisats av t.ex. Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och till viss del även EU-kommissionen utgår alla från att dagens andelar är konstanta framöver. Beräkningarna återspeglar därför inte nödvändigtvis de nivåer som kan förväntas gälla med en oförändrad politik. Hållbarhetsbedömningar som helt bortser från det minskade inflödet i sjukersättningen riskerar att ge en ofullständig bild av utvecklingen av de offentliga utgifterna och inkomsterna på lång sikt och därmed av hållbarheten.



## Ett alternativt beräkningssätt

Vi utvecklar här en alternativ ansats där det går att ta hänsyn till den utveckling vi ser inom systemet för både sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning. Utgångspunkten för denna metod är att undersöka befolkningsflöden mellan olika tillstånd. Mer specifikt studerar vi övergången mellan t.ex. sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning.

Detta kan förstås som att den förda politiken har fått genomslag redan i dag genom att bestämma hur troligt det är att en person blir beviljad sjuk- och aktivitetsersättning. I stället för att anta att en viss andel av befolkningen blir ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen i framtiden antar vi att sannolikheten att bli beviljad ersättning är konstant framöver.

Med ett sådant tillvägagångssätt kan vi beräkna alternativa långsiktiga nivåer på andelen ersatta. Till exempel beräknar vi att den långsiktiga andelen 60-åriga män med sjukersättning snarare är 5 än 14 procent. En annan fördel med ett sådant tillvägagångssätt är att det går att inkludera övergången från dagens högre nivåer till de lägre nivåerna i framtiden. Det vill säga vi kan ta hänsyn till hur andelen 60-åriga män minskar från 14 till 5 procent över tiden.

Vi har i analysen delat upp den svenska befolkningen i åtta socioekonomiska grupper. Grupperna är barn och ungdomar, personer i arbete, arbetslösa, personer med sjuk- och aktivitetsersättning, sjukskrivna, studenter, ålderspensionärer samt övriga. Baserat på data från LINDA-databasen har vi därefter beräknat flödena mellan dessa grupper mellan två på varandra följande år. Med andra ord beräknar vi hur många som byter grupp från ett år till ett annat. Hur beräkningarna görs och vilka data som används beskrivs närmare i Ruta 3.

Det är i detta sammanhang värt att påpeka att metoden vi använder även den utgår från de mönster vi ser i dag och att dessa naturligtvis kan komma att förändras framöver. Fördelen med vår metod är att den tar hänsyn till hur regelförändringar påverkar flödena till och från försäkringen. Ytterligare en faktor som är viktig att nämna är att vi studerar övergångarna mellan ett flertal olika befolkningsgrupper. Detta medför att det inte enbart är antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning som påverkas. Ett mindre antal ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen betyder även att dessa personer med nödvändighet måste tillhöra en annan socioekonomisk grupp, såsom arbetande eller arbetslösa.

Metoden innebär därför att även andelen arbetslösa, andelen i arbete, andelen med sjukpenning och andelen övriga grupper påverkas.

### Inflödet från sjukpenning har reducerats kraftigt

Resultaten av våra beräkningar visar att majoriteten av de personer som beviljas sjuk- och aktivitetsersättning tidigare har erhållit sjukpenning. 2002 gick 36 000 personer över från sjukpenning till sjukersättning. Antalet har minskat kraftigt sedan dess. År 2011 var det endast 4 000 personer med sjukpenning som beviljades sjukersättning. Samtidigt minskade det totala inflödet till försäkringen från 57 000 till 12 000 personer.

**Tabell 2.1 Övergångsandelar till sjuk- och aktivitetsersättning efter grupp tillhörighet året före, 2001–2010**

Från grupp (procent)	2002–2003	2004–2005	2006–2007	2008–2009	2010–2011
Ungdomar	0	0	0	0	0
Ålderspension	0	0	0	0	0
Studier	0	0	0	0	0
Sjukpenning	15	18	14	11	5
Arbetslöshet	0	0	0	0	0
Övrigt	1	1	1	1	1
Sysselsättning	0	0	0	0	0
<b>Andel som är kvar i sjuk-och aktivitetsersättningen</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>87</b>

Källa: Egna beräkningar baserat på LINDA databasen.

### Två faktorer förklarar det lägre inflödet till sjuk- och aktivitetsersättning

Det kraftigt reducerade inflödet kan förklaras av två faktorer.

För det första har andelen personer med sjukpenning som beviljas sjuk- och aktivitetsersättning minskat betydligt sedan reformen 2008.<sup>27</sup> År 2002 var denna andel 15 procent, men har med

<sup>27</sup> Vi har beräknat övergångsandelarna till sjuk- och aktivitetsersättning från olika grupper. En övergångsandel beskriver hur stor andel i en viss grupp som byter till en annan grupp. En alternativ tolkning är hur stor sannolikhet en person har att byta från en grupp till en annan.

tiden fallit till 5 procent, se Tabell 2.1 raden för Sjukpenning. Minskningen var särskilt stor efter reformerna 2008, vilket kan tolkas som att steget in i sjuk- och aktivitetsersättningen från sjukpenning har försvårats betydligt i och med regelförändringarna 2008. En bidragande alternativ orsak är att jobbskatteavdraget gjort arbete mer lönsamt.

En andra orsak har sin bakgrund i att även inflödet till sjukpenning minskat betydligt. Personer som beviljas sjukpenning domineras av individer med bakgrund i arbetslöshet eller sysselsättning. Från dessa två grupper beviljades i genomsnitt 120 000 personer sjukpenning under 2002 och 2003, se Tabell 2.2. Fram till och med 2011 minskade detta antal till 43 000 personer. Konsekvensen är att antalet personer som uppbär sjukpenning har mer än halverats. Detta innebär att gruppen som främst kan komma ifråga för sjuk- och aktivitetsersättning har minskat betydligt. Orsakerna till att inflödet minskat kan dels ses mot bakgrund av att sjukpenningreglerna ändrats, dels att jobbskatteavdraget medfört att ersättningsnivåerna inom sjukpenningen blivit relativt lägre jämfört med att arbeta.

Vår bedömning är att dessa två faktorer har haft ungefär lika stor betydelse för att minska inflödet till sjukersättning.<sup>28</sup>

---

I detta sammanhang kan övergångsandelens även beskrivas som hur troligt det är att en person blir beviljad sjukersättning.

<sup>28</sup> Givet att antalet personer med sjukpenning antas ligga på samma nivå år 2011 som år 2002 (235 000 personer), men att övergångssannolikheten är 5 procent skulle inflödet vara 12 000 personer ( $0,05 * 235\,000$ ). På samma sätt skulle inflödet vara 14 000 personer om övergångssannolikheten år 2011 i stället antas ligga på 2002-års nivå (15 procent), men att antalet personer var 88 000 ( $0,15 * 88\,000$ ).

**Tabell 2.2** Antal personer som beviljas sjukpenning efter gruppstillhörighet året före, 2001–2010

Från grupp (tusental)	2002–2003	2004–2005	2006–2007	2008–2009	2010–2011
Ungdomar	0	0	0	0	0
Ålderspension	0	0	0	0	0
Studier	2	2	1	1	1
Sjuk- och aktivitetsersättning	1	0	0	0	5
Arbetslöshet	26	21	16	8	8
Övrigt	1	1	1	1	1
Sysselsättning	94	73	58	43	35
<b>Inflöde</b>	<b>123</b>	<b>96</b>	<b>77</b>	<b>53</b>	<b>50</b>
Kvar i sjukpenning	120	101	71	50	35

Källa: Egna beräkningar baserat på LINDA databasen.

### Omsättningen inom sjuk- och aktivitetsersättningen är låg

Antalet personer som under lång tid erhåller sjuk- och aktivitetsersättning är stort. Andelen som får ersättning ett år och därefter fortsätter att uppbära ersättning påföljande år, är cirka 90 procent, se Tabell 2.1 raden för Andel som är kvar i sjuk- och aktivitetsersättning. Detta bekräftar bilden av att antalet ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen endast förändras relativt långsamt över tiden. Även om inflödet minskat dramatiskt är stocken av ersatta individer fortsatt stor. Denna kan förväntas minska långsamt över tiden i takt med att personerna tar ut ålderspension.

### Demografiska faktorer ligger bakom ökningen i utflödet

Våra beräkningar visar att antalet ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen även har minskat på grund av att utflödet ökat successivt från 32 000 till 52 000 personer per år. Detta har en demografisk bakgrund och är en följd av att de stora generationerna födda på 40-talet går i pension. Detta bekräftas av att cirka 7 procent av de personer som har sjuk- och aktivitetsersättning, går över i ålderspension och detta gäller för hela den period vi undersökt. Det är alltså inte fler som går över till ålderspension i

dag om man ställer detta antal i relation till antalet personer i åldersgruppen.

### **Omsättningen inom sjukpenningen är högre än inom sjukersättningen**

Av de personer som under ett år uppbär sjukpenning är det endast en mindre andel som får det även året därefter. Våra beräkningar visar på att andelen som fortsatt får sjukpenning mellan två år var 39 procent år 2010, vilket kan jämföras med 90 procent för sjuk- och aktivitetsersättning samma år. Detta förklarar till stor del varför förändringarna i regelverket för sjukpenning, och även införandet av jobbskatteavdrag, relativt snabbt har medfört att antalet personer med sjukpenning har minskat.<sup>29</sup> Andelen som är kvar inom sjukpenningssystemet har även minskat över tiden (från 51 procent till 39 procent), vilket betyder att omsättningen 2010 var större än den var 2001.

Att sjukpenningen har relativt hög omsättning visar även att det är rimligt att anta att andelen som får ersättning från sjukpenning kan förväntas vara densamma även i framtiden. De reformer som genomförts har fått relativt snabbt genomslag i såväl nya sjuk-skrivningsbeteenden som nya mönster för hur sjukpenning beviljas och hanteras.

### **Andra socialförsäkringssystem kan påverkas**

Det minskade inflödet till sjukersättning betyder att en stor grupp individer försörjer sig på annat sätt, t.ex. genom förvärvsarbete, sjukpenning eller arbetslöshet. Ur ett offentligfinansiellt perspektiv är det viktigt att förstå varifrån denna grupp numera får sin inkomst. Om gruppen i stället får sin försörjning från andra offentliga försäkringar eller ersättningar kan de eventuella utgiftsminskningarna inom sjuk- och aktivitetsersättningen helt eller delvis uppvägas av att utgifterna ökar inom andra offentliga system.

---

<sup>29</sup> Hägglund och Skogman Thoursie (2010) menar att utflödet från sjukpenning kan förväntas öka i och med de nya reglerna. Ett exempel är att tidsgränserna i rehabiliteringskedjan. De visar att värdet av att vara kvar inom försäkringen minskar ju närmare tidsgränsen man kommer (alternativt att det relativa värdet av andra inkomstkällor ökar) och att ett ökat utflöde därmed är att vänta.

Det går inte att identifiera gruppen som skulle fått sjuk- och aktivitetsersättning enligt de äldre reglerna, vilket gör det svårt att exakt säga hur denna grupp försörjer sig i dag. Försäkringskassan har dock kartlagt den grupp personer som uppnått maximalt antal dagar med sjukpenning eller inte beviljats ytterligare tidsbegränsad sjukersättning. Av dessa hade 17 procent arbete eller försörjning på annat sätt än via Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Cirka 25 procent var inskrivna hos Arbetsförmedlingen och cirka 58 procent fick ersättning genom sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjukersättning.

Detta är ett tecken på att många som enligt det äldre regelverket troligtvis skulle fått sjuk- och aktivitetsersättning, fortfarande försörjer sig genom offentligt finansierade ersättningar. Samtidigt har dock antalet personer som uppbär antingen sjukpenning eller sjukersättning minskat betydligt. Våra beräkningar visar även att andelen personer som går från sjukpenning till sysselsättning har ökat från 22 till 35 procent mellan 2001 och 2010.

Det är möjligt att de minskade nivåerna kan förklaras av en parallellförflyttning mellan grupperna. De som tidigare skulle fått sjukersättning enligt det gamla regelverket får nu sjukpenning, och de som tidigare fått sjukpenning har förflyttats till arbetslöshet eller sysselsättning. En sådan slutsats går dock inte att dra med säkerhet utan en mer ingående analys. Att exakt förstå vad som förklarar utvecklingen är dock inte nödvändigt för att genomföra beräkningarna. Övergångandelarna tas i detta fall som givna och följderna av dessa gäller oavsett vad som kan tänkas vara den grundläggande orsaken.

### **Ruta 3 Metod och datamaterial från Longitudinell individdatabas (LINDA)**

I LINDA finns tillgång till historiska uppgifter över hur individer byter tillstånd mellan åren, såsom att en person går från att få sjukpenning till att uppbära sjukersättning. Med denna information som grund är det möjligt att skapa en bild av hur många personer i olika befolkningsgrupper som flyttar mellan olika tillstånd, samt hur dessa mönster förändras över tiden.

Vi har delat upp befolkningen i grupperna barn, studenter, ålderspensionärer, arbetslösa, i arbete, personer med sjuk- och

aktivitetsersättning, personer med sjukpenning samt övriga. Samtliga grupper är även uppdelade efter ålder och kön. För att bestämma vilken grupp en individ tillhör används inkomst-uppgifter. Förenklat kan sägas att den inkomstkälla som utgör den största delen av den totala inkomsten styr gruppindelningen. Denna ansats medför att de olika gruppernas storlek inte exakt motsvarar de som exempelvis ges av SCB:s arbeidskraftsundersökningar (AKU).

Vi har beräknat hur många som byter grupp mellan varje år under perioden 2001–2011, samt skattat s.k. övergångsandelar som visar hur stor andel som byter från en grupp till en annan mellan två på varandra följande år. Detta mått kan tolkas som sannolikheten för att t.ex. en 50-årig kvinna går från sysselsättning till sjukpenning.

I beräkningarna har uppgifter för två på varandra följande år lagts samman för att minska osäkerheten för att beräkna andelarna. Samtidigt är LINDA-databasen baserad på ett urval av befolkningen och de framtagna uppgifterna följer därför inte exakt officiell statistik. Datamaterialet som ligger till grund för analysen är rikt och omfattande. Det är fullt möjligt att närmare studera bytena mellan olika tillstånd och göra djupare analyser. Ett sådant arbete faller dock utanför syftet med denna rapport.

För att beräkna långsiktiga andelar och övergången dit använder vi oss av en s.k. stock-flödes-modell, STATESIM, som kan skriva fram utvecklingen av antalet personer efter ålder, kön och gruppstillhörighet. Modellen är utvecklad på Socialdepartementet av Tomas Pettersson.

Grunden i modellen är SCB:s befolkningsprognos fram till 2110. Med hjälp av de övergångsandelar som tagits fram från LINDA är det möjligt att beräkna hur många individer som återfinns i grupperna, samt deras ålder och kön. I modellen beräknas således hur många som befinner sig inom olika tillstånd såsom sysselsättning, arbetslöshet, ålderspension. På detta sätt är fördelningen av befolkningen framöver i olika grupper inte konstant och given av vad man tror bäst representerar en långsiktig fördelning. Andelen bestäms i stället av de övergångsandelar som skattats från LINDA. På längre sikt går andelarna inom olika grupper mot ett konstant värde.

Samma metodik och modell har även använts för att beräkna övergångsandelar för olika grupper med olika utbildningar.

Dessa beräkningar används i kapitel 3 om utbildningsnivåernas betydelse över tiden. De grupper som används är barn och ungdomar, pensionärer, sysselsatta med låg utbildning, sysselsatta med medelutbildning, sysselsatta med hög utbildning, icke-sysselsatta med låg utbildning, icke-sysselsatta med medelutbildning och icke-sysselsatta med hög utbildning.

## 2.3 Sjuk- och aktivitetsersättning i framtiden

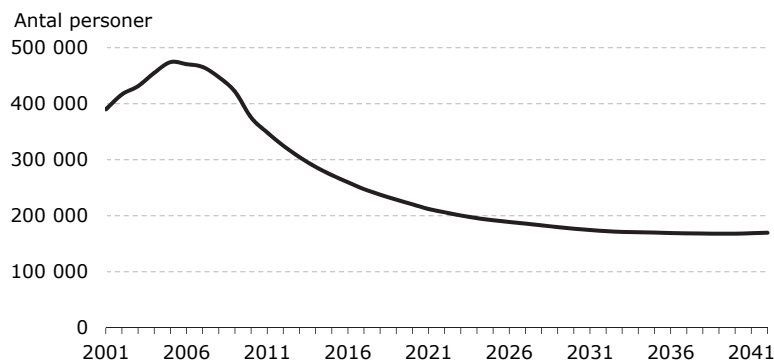
Vi använder modellen STATESIM för att beräkna hur antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning utvecklas framöver. I modellen görs även en framskrivning av övriga grupper såsom sjukskrivna och ålderspensionärer. Modellen samt de data som används beskrivs kortfattat i Ruta 3.

Det finns en stor osäkerhet om den framtida utvecklingen av antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar. Att minskningen i inflödet avstannade och även började stiga 2010–2011 kan ses som ett tecken på att den lägsta nivån är nådd. Samtidigt finns det skäl som talar för att det sker en viss ökning framöver, då antalet personer med sjukpenning ökat under 2012. Mot denna bakgrund har vi valt att göra en försiktig framskrivning. Vi använder oss därför av de genomsnittliga övergångsandelarna för de två sista skattningsåren, dvs. 2008–2009 och 2010–2011. På aggregerad nivå motsvarar detta t.ex. att cirka 8 procent av de som uppbär sjukpenning går över till sjuk- och aktivitetsersättning, vilket kan jämföras med 5 procent för 2010–2011.<sup>30</sup> Dessa övergångsandelar skiljer sig dock åt beroende på ålder och kön.

---

<sup>30</sup> Detta motsvarar genomsnittet av övergångsandelen från sjukpenning till sjuk- och aktivitetsersättning på 11 respektive 5 procent som redovisas i Tabell 2.1.



**Diagram 2.3** Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning, 2000–2040

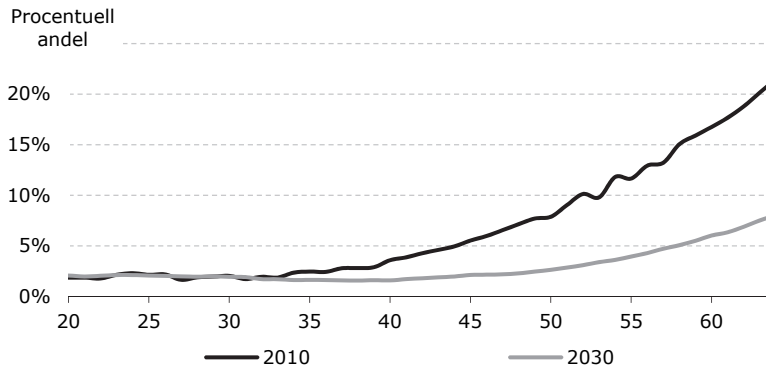
Källa: Egna beräkningar i STATESIM baserat på data från LINDA, SCB och Försäkringskassan.

### Stor minskning i antalet personer med sjukersättning är att vänta

Vår ansats visar att minskningen i antalet personer som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning kan förväntas fortsätta framöver. Övergångsperioden är lång, vilket gör att en långsiktig och stabil nivå uppnås först kring 2030. Andelen personer som försörjer sig via sjukersättning är då cirka 1,7 procent av hela befolkningen. Motsvarande andel 2010 var 4 procent av befolkningen. Uttryckt i antal personer motsvarar detta en minskning med 150 000 personer mellan 2012 och 2030, se Diagram 2.3.

### Andelen med sjukersättning minskar främst i äldre åldersgrupper

Jämfört med 2010 är det främst inom de äldre åldersgrupperna som andelen med sjuk- och aktivitetsersättning minskar. För t.ex. 64-åringar har andelen minskat från 22 till 8 procent av folkmängden, se Diagram 2.4. Minskningen med 14 procentenheter är ett resultat av kombinerade effekter. För det första flödar färre personer in i sjuk- och aktivitetsersättning vid 64 år. För det andra finns en kumulativ effekt som uppkommer av att inflödet till sjuk- och aktivitetsersättning även är lägre i yngre åldrar.

**Diagram 2.4 Andelen personer med sjuk- och aktivitetsersättning efter ålder, 2010 och 2030**

Källa: Egna beräkningar i STATESIM baserat på data från LINDA databasen, SCB och Försäkringskassan.

### Andelen personer i arbete ökar främst av två orsaker

Med arbetslöshet avses här antalet arbetslösa som andel av folkmängden. Denna definition frångår det vanliga arbetslöshetsmättet som anger antalet arbetslösa som andel av arbetskraften. Dessutom motsvarar antalet personer i arbete inte antal sysselsatta. Med antal personer i arbete avses här de personer som har sin främsta inkomst från förvärvsarbete, vilket därmed exkluderar personer som har sin huvudsakliga inkomst från sjukpenning. Vi gör denna uppdelning här för att kunna isolera regeländringarnas effekt på de olika socio-ekonomiska gruppernas sammansättning.

Metoden vi använder innebär att övergångsandelarna mellan andra grupper tas med i beräkningen, t.ex. mellan arbetslöshet och personer i arbete. Detta får ett extra genomslag på de långsiktiga andelarna vad gäller främst arbetslösheten.

I utgångsläget är arbetslösheten 7,2 procent beräknat som andel av folkmängden i åldersgruppen 20–64 år. Med tiden faller denna andel till 6,2 procent, se Tabell 2.3. Andelen personer i arbete ökar därför dels på grund av att andelen personer med sjuk- och aktivitetsersättning minskar, dels på grund av att andelen arbetslösa minskar. Andelen personer som uppstår sjukpenning förändras enbart marginellt.

**Tabell 2.3 Andel av befolkningen efter grupp och ålder, 2010 och 2030, procentandelar**

Ålder	SA		Sjukpenning		Arbetslöshet		I arbete		Övriga	
	2010	2030	2010	2030	2010	2030	2010	2030	2010	2030
20–29	2,0	2,0	0,8	0,9	9,7	8,2	65,9	69,1	21,7	19,8
30–39	2,4	1,7	1,7	1,7	7,6	6,1	80,0	83,5	8,4	6,9
40–49	5,4	2,0	1,7	1,7	6,7	5,7	80,8	86,1	5,4	4,5
50–59	11,7	4,1	1,8	2,0	6,1	5,7	75,8	83,7	4,6	4,5
60–64	19,0	8,0	1,7	2,0	4,7	4,9	57,2	65,8	17,5	19,4
<b>20–64</b>	<b>6,8</b>	<b>3,1</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>7,2</b>	<b>6,2</b>	<b>73,7</b>	<b>79,1</b>	<b>10,8</b>	<b>10,0</b>

Källa: Egna beräkningar i STATESIM baserat på LINDA, SCB och Försäkringskassan.

## 2.4 Vad är effekten på de offentliga finanserna på lång sikt?

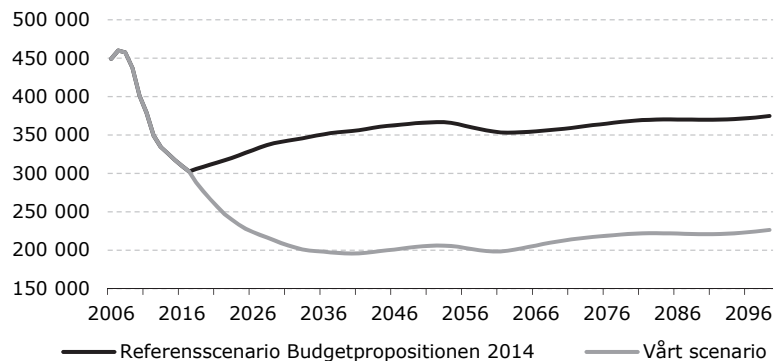
Utgångspunkten för effektberäkningarna är det referensscenario som beskrivs i kapitel 1. Beräkningen av den framtida utvecklingen av antalet ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen skiljer sig dock betydligt från referensscenariot<sup>31</sup>. Startåret är valt till 2017 då regeringens och vår beräkning av nivåerna stämmer överens. Redan 2018 går dock utvecklingen åt olika håll, se Diagram 2.5.

I referensscenariot ökar antalet ersatta i princip kontinuerligt med tiden. Detta är en konsekvens av att folkmängden växer och att andelen ersatta personer bestäms av historiska uppgifter vilka antas vara konstanta framöver.

Vi beräknar att antalet ersatta minskar fram till cirka 2030 baserat på beteendeförändringar och de begränsade möjligheterna att få ersättning från försäkringen som regelförändringarna medfört. Först efter 2030 uppnås långsiktiga och stabila nivåer. Därefter är utvecklingen mer demografiskt driven och den långsamma ökningen med tiden kan förklaras av att folkmängden ökar.

<sup>31</sup> I beräkningarna har vår framräknade nivå på antalet personer inom sjuk- och aktivitetsersättningen justerats så att nivån anpassats till antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning i regeringens bedömning för år 2017. Utvecklingen därefter följer däremot vår framräknade. Detta gäller även sysselsättning, arbetslöshet och arbetskraftsutbud.

Diagram 2.5 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning, 2017–2099



Källa: Egna beräkningar baserat på uppgifter från STATESIM och Finansdepartementet.

### Utvecklingen av antalet sysselsatta

På lång sikt är antalet personer som blir ersatta från sjuk- och aktivitetsersättningen omkring 65 procent lägre i våra beräkningar, jämfört med referensscenariot. Omräknat i antal personer motsvarar detta cirka 150 000 personer som försörjer sig på annat sätt på lång sikt. En stor del av dessa personer arbetar. Jämfört med referensscenariot kan antalet sysselsatta förväntas vara knappt 2 procent högre eller cirka 114 000 personer<sup>32</sup>, se Tabell 2.4. Effekten på sysselsättningen är därmed betydande.

### Arbetslöshetens utveckling

Arbetslösheten beräknas även bli betydligt högre än i referensscenariot. Våra skattningar ger cirka 25 procent högre arbetslöshet på lång sikt, vilket motsvarar 95 000 personer fler på lång sikt, se Tabell 2.4. Arbetslösheten minskar starkt i referensscenariot under det kommande decenniet och når på lång sikt en jämviktsnivå på cirka 5 procent. Baserat på STATESIM-modellen blir arbetslösheten i alternativscenariot relativt konstant. På lång sikt kan arbetslösheten förväntas bli 6,1 procent. Skälet till detta är bl.a. att de nya sjukförsäkringsreglerna begränsat möjligheterna att bli

<sup>32</sup> Observera att antalet sysselsatta här omfattar både antal personer i arbete och antalet ersatta personer inom sjukpenningssystemet. Det utgör alltså en sammanslagning av de två socioekonomiska grupperna.

beviljad sjuk- och aktivitetsersättning. En del av de personer som med de tidigare reglerna skulle ha beviljats ersättning kan i stället till stor del väntas befinna sig i arbetskraften, och därmed stå till arbetsmarknadens förfogande.

**Tabell 2.4 Arbetsmarknadens utveckling med förändrat antagande om utvecklingen av antalet ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen**

<b>Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning (tusen personer och procent)</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>	<b>2075</b>	<b>2099</b>
Referensscenario	327	366	364	375
Alternativscenario	228	205	218	226
Differens	-99	-161	-146	-148
Procentuell skillnad	-43,4	-78,4	-66,8	-65,5
<b>Sysselsatta (tusen personer och procent)</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>	<b>2075</b>	<b>2099</b>
Referensscenario	5 022	5 313	5 659	5 900
Alternativscenario	5 085	5 385	5 737	6 014
Differens	64	71	78	114
Procentuell skillnad	1,3	1,3	1,4	1,9
<b>Arbetslösa (tusen personer och procent)</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>	<b>2075</b>	<b>2099</b>
Referensscenario	288	282	287	299
Alternativscenario	331	354	377	394
Differens	44	72	90	95
Procentuell skillnad	13,2	20,4	23,8	24,1
<b>Arbetslöshet (procent)</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>	<b>2075</b>	<b>2099</b>
Referensscenario	5,4	5,0	4,8	4,8
Alternativscenario	6,1	6,2	6,2	6,1
Differens	0,7	1,1	1,3	1,3

Källa: Egna beräkningar i LMOD baserat på uppgifter från STATESIM och Finansdepartementet.

### Referensscenariot ger betydande underskott kring 2030

I referensscenariot bedöms de offentliga primära inkomsterna vara cirka 46,5 procent av BNP 2099. De primära utgifterna är lägre, cirka 44,0 procent, vilket resulterar i ett årligt primärt finansiellt överskott på omkring 2,5 procent av BNP, se Tabell 2.5. De primära inkomsterna och utgifterna varierar dock betydligt över

tiden. Detta gäller särskilt för utgifterna. Åren före och efter 2030 karaktäriseras av att den offentliga sektorn som helhet går med betydande underskott. Skälet är ovan nämnda demografiska problematik som uppstår när generationen 40-talister uppnår 80-årsåldern, samtidigt som generationen 60-talister går i pension. Perioden med underskott sträcker sig från 2023 till 2038, där underskottet som mest uppgår till 0,8 procent av BNP 2031.

**Tabell 2.5 Effekter på de offentliga finanserna med hänsyn till lägre antal ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen i framtiden**

<b>Referensscenario (Procent av BNP)</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>	<b>2075</b>	<b>2099</b>
Primära inkomster	47,2	46,8	46,5	46,4
Primära utgifter	47,6	46,0	44,2	43,9
Primärt finansiellt sparande	-0,4	0,9	2,3	2,5
<b>Alternativscenariot jämfört med referensscenariot (Procentenheter av BNP)</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>	<b>2075</b>	<b>2099</b>
Primära inkomster	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Primära utgifter	-0,8	-0,9	-0,8	-1,0
Primärt finansiellt sparande	0,7	0,7	0,7	0,9

Källa: Egna beräkningar i LMOD baserat på data från STATESIM och Finansdepartementet.

### Effekter på de offentliga finanserna

Genom att ta hänsyn till att antalet ersatta personer inom sjuk- och aktivitetsersättningen kan förväntas minska i framtiden, uppnås skattningar där de offentliga finansernas ställning förstärks betydligt framöver. Beräkningarna visar att utgifterna för försäkringen på lång sikt förväntas minska med knappt 0,5 procent av BNP. Redan kring 2030 har denna utgiftsminskning realiserats. De totala primära utgifterna minskar dock mer som andel av BNP på grund av att även antalet personer i arbete, och därmed även att BNP, ökar.<sup>33</sup> Den totala effekten på utgifterna blir -1 procent av BNP 2099, se Tabell 2.5.

<sup>33</sup> Denna ytterligare offentligfinansiella effekt uppkommer på grund av hur den offentliga konsumtionen är beräknad och är en s.k. BNP-effekt. I beräkningarna antas att de offentliga insatserna är konstanta oavsett realekonomisk utveckling, vilket medför att konsumtionen är mer eller mindre densamma (i miljarder kronor i löpande priser) oavsett scenario. Eftersom BNP blir högre i vår beräkning än i referensscenariot är den offentliga konsumtionen som andel av BNP därmed lägre. Detta ger en extra BNP-effekt vilket gör att de primära utgifterna som andel av BNP blir ännu lägre.

## Det finansiella sparandet förbättras

De lägre utgifterna medför att det primära finansiella sparandet förstärks betydligt. Redan år 2025 beräknas det vara 0,7 procentenheter högre, se Tabell 2.5. På riktigt lång sikt förbättras det finansiella sparandet med 0,9 procent av BNP.

Det förstärkta finansiella sparandet innebär att den offentliga sektorn kan förväntas gå med överskott under hela perioden framöver, även kring 2030. Utgiftstrycket väntas då vara fortsatt starkt, men dämpas av det lägre antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv är ett begränsat utgiftstryck kring 2030 mycket viktigt av två anledningar.

För det första beräknas det finansiella underskottet i referensscenariot pågå under en längre tid; 15 år från 2023–2038. En sådan lång period av finansiella underskott kan påverka hur finansmarknaden ser på den svenska offentliga sektorn som investeringsobjekt. Perioden med underskott är visserligen övergående och enligt prognosen driven av demografiska faktorer, men långivare och andra aktörer på den finansiella marknaden kan ha betydligt kortare bedömningshorisonter. Ur en investeringssynvinkel kan längre perioder av underskott ses som en betydande svaghet, vilket medför att det blir svårare för den offentliga sektorn att låna till låga räntor. Om räntorna på t.ex. statskulden höjs innebär detta att utgifterna blir högre och att det finansiella sparandet försvagas ännu mer.

För det andra finns en risk att en lågkonjunktur inträffar under perioden. I en sådan situation kan det uppkomma ett behov av stabiliseringspolitiska åtgärder för att stimulera ekonomin och motverka de negativa ekonomiska konsekvenserna. En lågkonjunktur i kombination med ett redan högt utgiftstryck kan försätta den ekonomiska politiken i en målkonflikt med svåra vägval. Av stabiliseringspolitiska skäl kan den offentliga sektorns utgifter behöva öka. Om den finansiella ställningen redan är ansträngd kan detta emellertid betyda att andra politikområden kan få komma att stå tillbaka, såsom fördelnings- eller strukturpolitiska reformer.

Resultaten visar att en stark uppgång i sysselsättningen kan förväntas med de nya reglerna inom sjuk- och aktivitetsersättningen. Detta medför att de offentliga utgifterna blir betydligt lägre, mellan 0,7 och 0,9 procent av BNP på lång sikt. Konsekvensen är att det

finansiella sparandet kan förväntas förbättras med upp till nästan 1 procent av BNP på riktigt lång sikt. Genom att inkludera de framtida förväntade förändringarna inom sjuk- och aktivitetsersättningen förbättras den offentligfinansiella hållbarheten betydligt.

Bedömningar som inte tar hänsyn till detta scenario, samt dess förväntade effekter på sysselsättningen, riskerar därför att bli ofullständiga. Vår rekommendation är därför att framtida bedömningar bör innehålla ett scenario i linje med det som presenterats här. Varken Finansdepartementet, EU-kommissionen eller Konjunkturinstitutet tar i dagsläget sådan hänsyn.

De svenska offentliga finanserna är i referensscenariot långsiktigt hållbara. En del av underlaget för denna bedömning är måtten S1 och S2 som tagits fram av EU-kommissionen som standardmått för hållbarhet.

S2 beräknas av regeringen till -1,7. Genom att inkludera den förväntade nedgången i antalet ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen och den sysselsättningsökning som följer med detta förbättras S2 betydligt med -0,8. Detta betyder att det offentliga finansiella sparandet kan försämrats med ytterligare 0,8 procent av BNP per år i dag och framöver utan att den finansiella hållbarheten hotas, se Tabell 2.6.

**Tabell 2.6 Effekter på hållbarheten med hänsyn till lägre antal ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen i framtiden**

Hållbarhetsmått	Referensscenario 2014	Alternativscenario	Skillnad
S1	-2,3	-2,8	-0,5
S2	-1,7	-2,5	-0,8

Källa: Egna beräkningar baserat på LMOD och Finansdepartementet.

Enligt S1-måttet kan det offentliga finansiella sparandet försvagas med 2,3 procent av BNP för att Maastrichtskulden ska vara 60 procent 2030 i referensscenariot. Om hänsyn tas till den förväntade utvecklingen inom sjuk- och aktivitetsersättningen kan det finansiella sparandet försvagas med ytterligare 0,5 procent av BNP per år.



### 3 Utbildningsnivå och utträdet från arbetsmarknaden

I detta kapitel analyseras hur den offentligfinansiella hållbarheten kan komma att påverkas om framtida högre utbildningsnivåer resulterar i högre sysselsättning. Vi ger i avsnitt 3.1 en beskrivning av befolkningens nuvarande utbildningsnivåer och sysselsättningsgrader, samt hur dessa samvarierar. I avsnitt 3.2 tar vi fram ett beräkningssätt för att koppla samman den framtida förväntade ökningen i utbildningsnivå med sysselsättning. Resultaten presenteras i avsnitt 3.3, som sedan används i avsnitt 4.3. för att beräkna hur den offentligfinansiella hållbarheten påverkas.

Det finns inget klart orsakssamband mellan utbildningsnivå och högre sysselsättning. Utbildningsnivån kan även ses som en signal och ett urvalskriterium för att få ett arbete. Med ett sådant resonemang följer att högre utbildningsnivåer inte nödvändigtvis medför att sysselsättningen ökar.

I den danska modellen DREAM används dock 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. I Danmark har Søgaard (2011) visat på att befolkningens högre utbildningsnivåer även medfört högre arbetskraftsdeltagande.<sup>43</sup> I DREAM:s bedömningar av hållbarheten har de framtida utbildningsnivåerna en betydande påverkan på den offentligfinansiella hållbarheten.

Huvudsyftet här är att visa hur en underliggande samhällsförändring, såsom stigande utbildningsnivåer, kan beskrivas och inkluderas i hållbarhetsbedömningar, samt hur stor påverkan

---

<sup>43</sup> Søgaard (2011) visar på att ökningen i arbetskraftsdeltagandet är mellan en 25 och 50 procent av den effekt som kan förväntas om de högre utbildningsnivåerna antogs få fullt genomslag på arbetskraftsdeltagandet.

utbildningsnivåerna kan få på den offentligfinansiella hållbarheten. Utgångspunkten i våra beräkningar är ett starkt antagande om att högre utbildningsnivåer får fullt genomslag i högre sysselsättningsnivåer. Detta visar på en övre gräns för hur stort genomslag utbildningsnivåerna kan få om de inkluderas i hållbarhetsbedömningarna.

### 3.1 Sambandet mellan utbildning och sysselsättning

Befolkningens utbildningsnivå har över tiden ökat kontinuerligt. För åldersgruppen 20–70 år har t.ex. andelen personer med hög utbildning stigit med 16 procentenheter mellan 1990–2011, se Tabell 3.1. Andelen högutbildade har ökat i motsvarande mån som andelen lågutbildade minskat. Andelen medelutbildade personer har varit relativt konstant sedan 1990.<sup>44</sup>

**Tabell 3.1** Befolkningen 20–70 år efter utbildningsnivå, procentuell andel

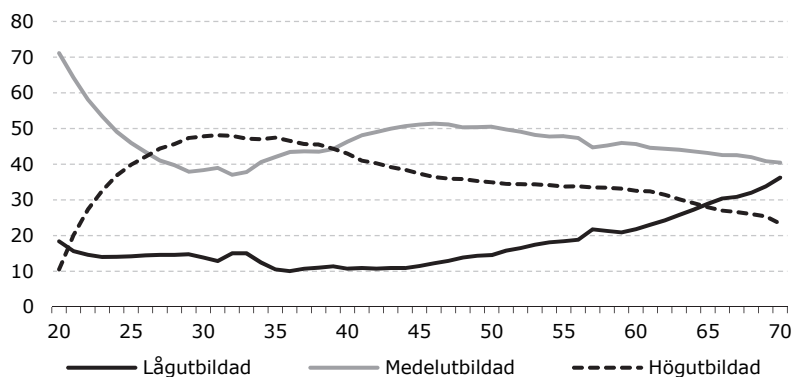
	1990	2000	2011
Lågutbildad	35	24	17
Medelutbildad	45	48	47
Högutbildad	20	28	36
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: Egna beräkningar baserat på data från SCB.

Dagens yngre generationer är i betydligt större utsträckning högutbildade än äldre generationer. Bland dagens 30-åringar är till exempel nästan hälften högskoleutbildade. Detta kan jämföras med dagens 60-åringar där drygt var tredje person är högskoleutbildad, se Diagram 3.1. Bland de äldre generationerna är dessutom en betydligt större andel lågutbildade, det vill säga har endast grundskoleutbildning eller okänd utbildning.

<sup>44</sup> Vi använder här tre olika utbildningsnivåer; låg-, medel- respektive högutbildad. I gruppen lågutbildade ingår personer med endast grundskoleutbildning eller okänd utbildningsstatus. Som medelutbildade klassas personer med högst gymnasial utbildning. I gruppen högutbildade ingår personer med någon form av högskoleutbildning.

Diagram 3.1 Befolkningen efter utbildningsnivå och ålder, 2011



Källa: Egna beräkningar baserat på data från SCB.

### Sysselsättningsgraden är högre bland högutbildade

Det finns ett starkt samband mellan befolkningens utbildningsnivå och dess sysselsättningsgrad; högutbildade har genomgående en högre sysselsättningsgrad än lågutbildade och detta oavsett ålder, se Diagram 3.2. Även jämfört med medelutbildade har högutbildade högre sysselsättningsgrad. Detta gäller med undantag för yngre åldrar upp till cirka 30 år, då denna grupp till stor del troligtvis befinner sig i högre utbildning.

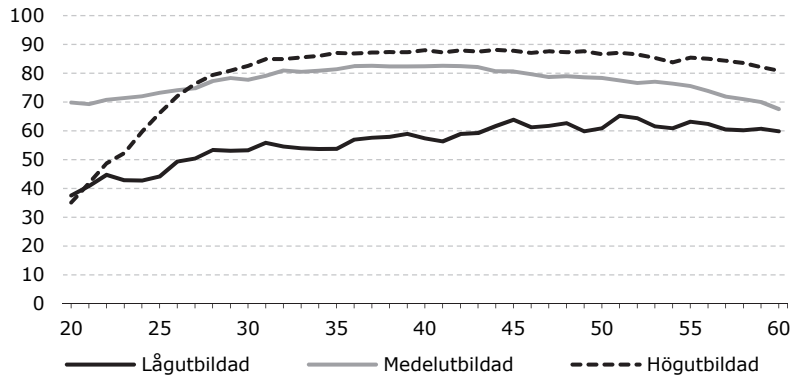
### Stigande sysselsättningsgrad motiveras av högre utbildningsnivå

Antalet sysselsatta i åldrarna 65–74 år har ökat sedan 2006. Ökningen beror inte enbart på att antalet äldre blivit fler utan även på att sysselsättningsgraden stigit under perioden.<sup>45</sup> Klevmarken (2010) pekar på tre huvudsakliga orsaker till de stigande sysselsättningsgraderna. För det första har utbildningsnivåerna successivt stigit och hälsan förbättrats bland de kohorter som uppnår pensionsålder. För det andra skapar det nya pensionssystemet starka incitament att arbeta högre upp i åldrarna. För det tredje har den utbudstimulerande politiken genom bl.a. jobbskatteavdrag bidragit. Enligt Klevmarken är utbildningsnivå och tidigare historik

<sup>45</sup> Sysselsättningen i gruppen 65–74 år ökade med ca 75 000 till 120 000 mellan 2006 och 2009. För män steg andelen sysselsatta från 14 till 18 procent och för kvinnor från 7 till 9 procent.

som egenföretagare två avgörande faktorer för sannolikheten att fortsätta arbeta efter 65-års ålder.

**Diagram 3.2** Befolkningens sysselsättningsgrad efter utbildningsnivå och ålder, genomsnitt för 2010 och 2011



Not: Sysselsättningsgraden är här beräknad som andel av folkmängden.

Källa: Egna beräkningar baserat på data från LINDA databasen.

### Stigande utträdesålder motiveras av högre utbildningsnivåer

Pensionsmyndigheten (Olsson, 2011) har tagit fram mått på utträdesåldern som mäter den genomsnittsålder vid vilken förvärvsarbetande förväntas lämna arbetslivet, givet att de arbetar vid 50-års ålder. Från 1994 har utträdeåldern stigit från 62,0 år till 63,3 år. Att utträdesåldern har stigit bekräftas även av att den uppmätta kohortvisa utträdesåldern ökat. Pensionsmyndigheten argumenterar, på samma sätt som Klevmarken, för att ökningen är starkt sammankopplad med att utbildningsnivåerna stiger och att personer med högre utbildningsnivå lämnar arbetskraften senare än de med lägre.

### Övergången till ålderspension är korrelerad med utbildningsnivån

Vi har tagit fram beräkningar baserade på LINDA-databasen som bekräftar den bild som både Klevmarken och Pensionsmyndigheten visar. Bland sysselsatta personer finns ett tydligt samband mellan utbildningsnivå och sannolikheten att ta ut ålderspension. Av de personer som är sysselsatta och lågutbildade vid 64-års ålder

tar 83 procent ut ålderspension mellan 64 och 65 års ålder, se Tabell 3.2. Detta kan jämföras med 77 och 66 procent för medel- respektive högutbildade. Mönstret att högutbildade i mindre grad tar ut ålderspension återfinns även hos personer i åldern 65- och 66-år.

Av de personer som inte är sysselsatta vid 64-års ålder tar över 90 procent ut ålderspension mellan 64 och 65 år. Detta gäller oavsett utbildningsnivå.

**Tabell 3.2 Övergångsandelar till ålderspension efter ålder, utbildningsnivå och sysselsättning, genomsnitt 2006–2011**

Procentuell andel	Sysselsatta			Icke-sysselsatta			
	Ålder	Låg-utbildad	Medel-utbildad	Hög-utbildad	Låg-utbildad	Medel-utbildad	Hög-utbildad
	63	10	9	6	4	5	4
	64	83	77	66	94	96	93
	65	55	50	43	42	70	51
	66	72	76	68	23	45	39

Källa: Egna beräkningar baserat på data från LINDA databasen.

### Andra faktorer som påverkar sysselsättningen i äldre åldrar

En förklaring till att utträdesåldern är högre bland högutbildade är att utbildningen i sig fördröjer arbetsmarknadsinträdet. Givet att högutbildade har ett lika långt arbetsliv som lågutbildade är det därför naturligt att högutbildade arbetar längre upp i åldrarna.

Det finns även andra faktorer som generellt påverkar beslutet att stanna kvar i arbetslivet och arbeta längre. En viktig del är att många tunga och krävande arbeten som skapat ohälsa har försvunnit, vilket medfört att en större del av arbetskraften har möjligheter att arbeta högre upp i åldrarna. Från och med 2001 har arbetstagare även rätt att stanna kvar i anställning till 67-års ålder, vilket innebär att ett tidigare hinder för ett längre arbetsliv tagits bort. Utöver det har de ekonomiska incitamenten att stanna kvar i sysselsättning stärkts, framför allt genom jobbskatteavdrag och aktiveringen av bromsen i pensionssystemet. Laun (2012) finner att det höjda jobbskatteavdraget och de sänkta arbetsgivaravgifterna för de som fyllt 65 ökade sysselsättningen under året efter 65-årsdagen. Gymnasieutbildade män och högskoleutbildade kvinnor är de som påverkats i störst utsträckning. Även utöver stigande

utbildningsnivåer finns därför stora förutsättningar för att sysselsättningen bland den äldre arbetskraften kan öka starkt framöver.

### 3.2 Utbildningsnivå och sysselsättning i framtiden

Sysselsättningsnivåerna i traditionella hållbarhetsbedömningar bestäms först och främst utifrån antaganden om den långsiktiga nivån på jämviktsarbetslöshet och arbetskraftdeltagande. Den specifika sysselsättningen inom olika grupper skattas därefter utifrån åldersprofiler baserade på historiska data och av det tvärsnitt som gäller för en viss period. Metoden har som främsta fördel att den är mycket enkel att beräkna och använda.

De möjliga sysselsättningseffekterna av högre utbildning inkluderas oftast inte, trots att utbildningsnivåerna överlag enbart av demografiska skäl kan förväntas öka. Givet att ökade utbildningsnivåer även får genomslag i högre sysselsättning kan hållbarhetsbedömningarna därför missa ett viktigt inslag som kan påverka hållbarheten betydligt.

I hållbarhetsbedömningar läggs ofta stort fokus på hur sysselsättningen kan utvecklas hos den äldre arbetskraften. För att uppskatta de offentligfinansiella effekterna på lång sikt av t.ex. en stigande utträdesålder antas ofta schablonökningar av sysselsättningsgraden i äldre åldrar. Detta tillvägagångssätt används bland annat av Finansdepartementet. De visar t.ex. att en successiv ökning av utträdesåldern med två år på lång sikt ger en förbättring av de offentliga finanserna med 1,5 procent av BNP per år.<sup>46</sup> Den underliggande mekanismen är dock inte explicit modellerad och vilar inte på något empiriskt underlag. Det kan således vara t.ex. drivkrafterna från det nya pensionssystemet eller allmänt stigande utbildningsnivå som gör att utträdesåldern stiger med tiden. Bedömningen av hållbarheten blir därför i detta fall närmast av ”om-så” karaktär, där en ökning av utträdesåldern med två år förbättrar den offentligfinansiella hållbarheten med 1,5 procent av BNP.

---

<sup>46</sup> Regeringens proposition 2012/13:100.

## En alternativ metod för att beräkna sysselsättningen

Vi utvecklar här en ansats där den långsiktiga sysselsättningsnivån, och därmed även utträdet från arbetsmarknaden, bestäms av befolkningens utbildningsnivå. Genom denna metod kan vi uppskatta hur sysselsättningen kan utvecklas framöver, givet de stigande utbildningsnivåer som är att förvänta. På detta sätt kan dels den möjliga effekten av generellt högre utbildning uppskattas, dels går det att estimeras hur mycket utträdesåldern kan förväntas öka med tiden.<sup>47</sup>

## Metod för att ta hänsyn till ökade utbildningsnivåer i framtiden

Befolkningen är här uppdelad i åtta olika grupper. De två första är "barn och ungdomar" samt "ålderspensionärer". De övriga kategorierna beskriver personens utbildningsnivå, samt om personen är sysselsatt eller inte. Vi använder här som tidigare tre olika utbildningsnivåer; låg-, medel- respektive högutbildad.

Med hjälp av data från LINDA-databasen har vi beräknat hur många som byter grupp mellan åren. Detta betyder t.ex. att vi kan beräkna hur stor andel av befolkningen i olika åldrar som går från låg- till medelutbildad, eller hur stor andel som går från sysselsättning till icke-sysselsättning. På detta sätt går det att skatta hur många personer som är hög-, medel- respektive lågutbildade i framtiden, samt om de är sysselsatta eller icke-sysselsatta. Av särskilt intresse i detta sammanhang är hur många i den äldre befolkningen som befinner sig i de olika grupperna och när dessa väntas ta ut sin ålderspension. Metoden som används är i allt väsentligt densamma som i kapitel 2 och beskrivs närmare i Ruta 3.

---

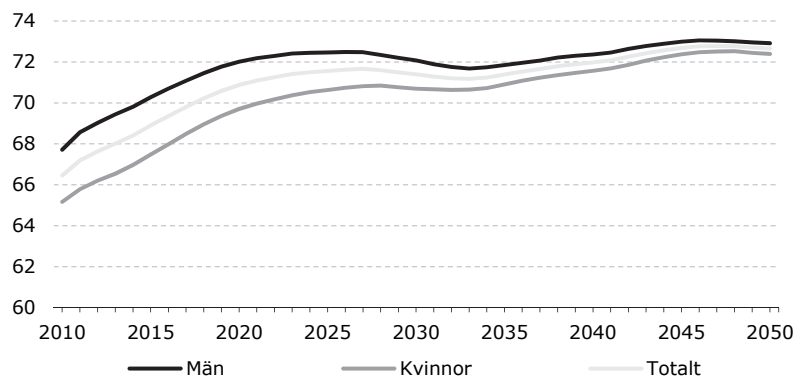
<sup>47</sup> DREAM projektet i Danmark har utvecklat en modul i sin modell som inkluderar individers utbildningskarriär över tiden och effekten av detta på ekonomin, DREAM (2011b). Deras tillvägagångssätt är i allt väsentligt samma som den vi använder här, men betydligt mer detaljerad och ingår även i ett avsevärt större projekt. I deras årliga bedömningar ingår att utbildningen kommer förändras med tiden och att den får effekter på sysselsättningen som standard.

### 3.3 Långsiktiga effekter av en högre utbildad arbetskraft

Vi använder modellen STATESIM för att beräkna en framtida möjlig utveckling av antalet personer med olika utbildningsnivåer och om de är sysselsatta eller inte.

Den totala effekten av stigande utbildningsnivåer förväntas bli mycket stor. Sysselsättningsgraden i åldrarna 20–70 år förväntas öka från 66,5 till 72,5 procent mellan 2010 och 2050, se Diagram 3.4. Sysselsättningseffekten är särskilt stor bland kvinnor. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor är år 2010 cirka 2,5 procentenheter. Beräkningarna visar att denna skillnad kan förväntas minska till mindre än 0,5 procentenheter år 2050.

Diagram 3.3 Sysselsättningsgrad i åldrarna 20–70 år efter kön, 2010–2050

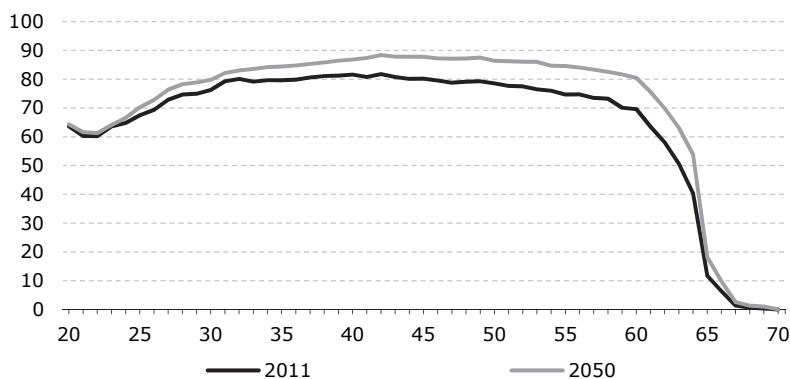


Not: Sysselsättningsgraden är beräknad som andel av folkmängden i åldergruppen 20–70 år.

Källa: Egna beräkningar i STATESIM baserat på LINDA databasen.



Diagram 3.4 Befolkningens sysselsättningsgrad efter ålder, 2010 och 2050



Not: Sysselsättningsgraden är beräknad som andel av folkmängden.

Källa: Egna beräkningar i STATESIM baserat på LINDA.

### Andelen äldre som är kvar i sysselsättning

För åldersgrupperna 65 år eller äldre är dock ökningen i sysselsättningsgrad relativt begränsad, se Diagram 3.4. Om man känner till hur befolkningen tar ut sin ålderspension när de fyllt 61 år och framåt kan man beräkna hur stor andel av de som var sysselsatta vid 61 år som är kvar i sysselsättning i senare åldrar. Av de högutbildade är 85 procent av de som är sysselsatta vid 61-års ålder kvar i sysselsättning vid 64-års ålder, se Tabell 3.3. Denna andel faller till 29 procent vid 65-års ålder och till 17 procent vid 66-års ålder. Vid 67-års ålder arbetar endast 5 procent.

Tabell 3.3 Andelen sysselsatta 61-åringar som är fortsatt sysselsatta vid olika åldrar, genomsnitt 2006–2011

Ålder	Lågutbildad	Medelutbildad	Högutbildad
62	95	95	96
63	89	89	91
64	80	80	85
65	14	18	29
66	6	9	17
67	2	2	5
68	1	1	3

Källa: Egna beräkningar baserat på LINDA databasen.

## Normen måste ändras för att sysselsättningen ska öka i äldre åldrar

Våra beräkningar visar att trots att högutbildade tenderar att arbeta längre upp i åldrarna, är detta inte tillräckligt för att betydligt förändra sysselsättningen bland personer 65 år eller äldre. Visserligen ökar utträdesåldern i våra beräkningar, men detta beror på att sysselsättningsgraden fram till 65 år ökar. Andelen av de högutbildade som fortsätter att arbeta efter 65-års ålder är dock relativt liten. Även om antalet högutbildade ökar kraftigt framöver är därför effekten på antal sysselsatta marginell i denna grupp. Detta indikerar att för att sysselsättningen bland de äldre ska förändras i någon större utsträckning behöver normen om 65 år som pensionsålder förändras.

Det ovan refererade alternativscenariot i vårpropositionen kan därför sägas vara baserat på ett implicit antagande att normen förändras över tiden.<sup>48</sup> Detta kan ifrågasättas eftersom en sådan beteendeförändring inte har någon empirisk förankring. Ett sådant scenario bör därför grundas i tydliga politiska åtgärder som kan medföra att sysselsättningen ökar även efter 65-års ålder, alternativt ha tydligt stöd i forskning som kan motivera att en ökning är att vänta. Det finns dock argument för att det nya pensionssystemet ger starka drivkrafter att arbeta även efter 65 år. Skälet är att ersättningsgraden i det nya pensionssystemet är relativt låg och att ett senare utträde ger en högre pension. Än så länge finns dock inga tydliga belägg för att dessa teoretiska resonemang kommer att realiseras i praktiken.

Finanspolitiska rådet (2009) kopplar samman den stegvisa introduktionen av det nya pensionssystemet med utträdesåldern. I ett räkneexempel antar de att ökningen i utträdesåldern mellan 2000 och 2006 helt kan förklaras av introduktionen av de nya pensionsreglerna. Utifrån detta estimerar de att utträdesåldern kan förväntas öka med 1,6 år för kvinnor och 1,4 år för män fram till år 2024. Grundantagandet att ökningen i utträdesåldern ökat endast på grund av de nya pensionsreglerna kan dock ifrågasättas. Ökningen i utträdesåldern kan mycket väl bero på andra faktorer såsom förbättrad hälsa eller att utbildningsnivåerna ökat. Ett annat skäl kan vara att perioden 2000 till 2006 var ekonomiskt goda år,

<sup>48</sup> I scenariot antas att utträdesåldern stiger fortlöpande med hälften av ökningen i den återstående medellivslängden vid 65-års ålder. På detta sätt ökar utträdesåldern med ett år fram till 2050 och med drygt tre år fram till 2099.

vilket kan ha medfört att de som stod i beslut att gå i pension sköt upp arbetsmarknadsutträdet av andra ekonomiska skäl än förväntat högre pension.

### **65 år som norm att gå i pension**

Att högre utbildningsnivåer inte ger någon betydande ökning i sysselsättningsgraden bland äldre bekräftas av Pensionsmyndigheten (Olsson, 2012). De menar att det har etablerat sig som en norm för att gå i pension vid 65-års ålder. Detta motiveras med hänvisning till att medelpensioneringsåldern för både män och kvinnor i stor sett varit oförändrad sedan 1998.

Pensionsmyndigheten visar även att Sverige är starkt avvikande i en internationell jämförelse och att mönstret att pensionera sig vid 65 års ålder är starkare här än i andra länder. Det genomsnittliga antalet veckoarbetstimmar i åldrarna 65–69 år är i många länder starkt korrelerat med, och beroende av, antalet veckoarbetstimmar i åldrarna 55–64 år, dvs. i länder med ett högt antal arbetade timmar före 65-års ålder, är antalet arbetade timmar högt även efter 65. Sverige avviker från detta mönster då antalet arbetade timmar per individ före 65-års ålder är relativt högt, medan det efter 65 är relativt lågt. Detta kan tolkas som stöd för tesen att man i Sverige som regel lämnar arbetslivet efter 65 år.

Även TCO:s undersökning (2013) visar att normen att inte arbeta efter 65 är stark. På frågan om vad som skulle kunna få dem att arbeta efter 65-årsdagen svarade 45 procent av de tillfrågade att ingenting skulle kunna få dem att göra detta. Undersökningen visar även att detta mönster är starkare bland lågutbildade än bland högutbildade.

### **Hur påverkas sysselsättningen?**

Nedan jämförs den sysselsättningsutveckling som uppkommer om högre utbildningsnivåer antas få fullt genomslag på sysselsättningen, med den utveckling som redovisas i referensscenariot.

En ökad sysselsättning kan även komma av att fler av de som tidigare stått utanför arbetskraften nu är sysselsatta, alternativt genom att arbetslösheten blir lägre, eller genom en kombination av dessa mekanismer. Vi har valt att utgå från att arbetslösheten blir

densamma som i referensscenariot, där den långsiktiga jämvikten prognosticeras till 5 procent. Högre utbildningsnivåer kan visserligen tänkas medföra att arbetslösheten blir lägre än så, vilket i så fall gör att beräkningen här troligtvis innebär en överskattnings. Vi har dock inte tillräckligt underlag för att bedöma vad den långsiktiga jämviktsnivån på arbetslösheten kan tänkas bli med en högre utbildad arbetskraft. I stället för att göra antaganden har vi därför valt att låta arbetslösheten vara densamma som i referensscenariot. På detta sätt isoleras effekterna av den högre sysselsättningen till ett högre arbetsutbud och arbetskraftsdeltagande.

### Betydligt fler sysselsatta

Jämfört med referensscenariot kan sysselsättningen förväntas öka med 201 000 personer på lång sikt i vårt alternativscenariot. Hela sysselsättningseffekten kommer av ett högre arbetskraftsutbud. Ökningen i sysselsättningen sker dock kontinuerligt och långsamt över tiden, av naturliga skäl. De yngsta högutbildade och arbetande generationerna i dag har inte uppnått slutet på sitt arbetsliv förrän fram emot 2050. Fram till 2025 medför den högre utbildade arbetskraften att sysselsättningen ökar med cirka 1,1 procent. Omkring 2050 har utbildningseffekten nått sin fulla nivå och sysselsättningen i vårt alternativscenariot är då 2,8 procent högre än i referensscenariot. Förändringarna därefter kan ses som effekter av en förändrad befolkningssammansättning.

**Tabell 3.4 Arbetsmarknadens utveckling med hänsyn till framtida utbildningsnivåer**

Arbetskraftsutbud (tusen personer och procent)	2025	2050	2075	2099
Referensscenariot	5 309	5 595	5 946	6 199
Alternativscenariot	5 367	5 755	6 121	6 410
Differens	58	160	175	211
Procentuell skillnad	1,1	2,8	2,9	3,36
Sysselsättning (tusen personer och procent)	2025	2050	2075	2099
Referensscenariot	5 022	5 313	5 659	5 900
Alternativscenariot	5 076	5 466	5 826	6 101
Differens	54	152	166	201
Procentuell skillnad	1,1	2,8	2,9	3,3

Källa: Egna beräkningar baserat på LMOD och Finansdepartementet.

### 3.4 Vad är effekten på de offentliga finanserna på lång sikt?

Den offentligfinansiella påverkan som en ökad sysselsättning ger, sker främst genom så kallade "BNP-effekter". I och med att antalet sysselsatta ökar, blir både de offentliga inkomsterna och BNP högre. Skillnaden i inkomster som andel av BNP är därför marginell mellan de två scenarierna. I löpande priser är däremot inkomsterna betydligt högre i alternativscenariot än i referensscenariot.

Den offentligfinansiella effekten uppkommer i stället på utgifts- sidan där både den offentliga konsumtionen och transfereringarna blir lägre som andel av BNP. Skälet till detta är att varken offentlig konsumtion eller offentliga transfereringar ökar i samma takt som BNP. För den offentliga konsumtionen är förklaringen att den bestäms utifrån demografin och därför är densamma i båda scenarierna. För de offentliga transfereringarna gäller att de ökar i takt med genomsnittsinkomsten, vilken är i stort sett densamma vid båda scenarierna.

Följden blir att det primära sparandet förbättras betydligt med tiden. Fram till 2025 sker en förbättring med omkring 0,5 procent av BNP. Den långsiktiga effekten skattas till en förstärkning av de offentliga finanserna med cirka 1,2 procent av BNP, se Tabell 3.5. Detta scenario innebär även att 2030-problematiken motverkas, se vidare diskussionen i avsnitt 2.4 i föregående kapitel.

**Tabell 3.5 Effekter på de offentliga finanserna med hänsyn till framtida utbildningsnivåer**

<b>Referensscenario (Procent av BNP)</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>	<b>2075</b>	<b>2099</b>
Primära inkomster	47,2	46,8	46,5	46,4
Primära utgifter	47,6	46,0	44,2	43,9
Primärt finansiellt sparande	-0,4	0,9	2,3	2,5
<b>Alternativscenariot jämfört med referensscenariot (Procentenheter av BNP)</b>	<b>2025</b>	<b>2050</b>	<b>2075</b>	<b>2099</b>
Primära inkomster	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Primära utgifter	-0,5	-1,3	-1,2	-1,4
Primärt finansiellt sparande	0,5	1,2	1,1	1,3

Källa: Egna beräkningar baserat på uppgifter från STATESIM och Finansdepartementet.

## De offentliga finansernas hållbarhet förstärks betydligt

Genom att ta hänsyn till den framtida förändringen av utbildningsnivåerna förstärks den offentligfinansiella hållbarheten med 1,1 procent av BNP jämfört med referensscenariot, se Tabell 3.6. Detta kan även tolkas som att det primära finansiella sparandet kan försämrats med ytterligare 1,1 procent av BNP och fortfarande vara hållbart. Den offentligfinansiella förbättringen sker dock på mycket lång sikt eftersom den största delen av sysselsättningsökningen sker först under perioden 2025–2050.

**Tabell 3.6 Effekter på hållbarheten med hänsyn till högre utbildningsnivåer i framtiden**

	Referensscenario 2014	Alternativscenario	Skillnad
S1	-2,3	-2,6	-0,3
S2	-1,7	-2,8	-1,1

Källa: Egna beräkningar baserat på LMOD och Finansdepartementet.

Förstärkningen av de offentliga finanserna är relativt stor och indikerar att en högre utbildningsnivå är en potentiellt viktig faktor i bedömningen av hållbarheten. Det är dock viktigt att i detta sammanhang nämna att vi har antagit att högre utbildning i framtiden får fullt genomslag i högre sysselsättning. Om de framtida utbildningsnivåerna ska inkluderas som ett scenario i en mer komplett hållbarhetsbedömning, bör en mer genomgripande analys av hur sysselsättningen påverkas av utbildningsnivåerna först genomföras. Den beräkning som vi redovisar här kan ses som en övre gräns för hur stor effekten kan bli.

## 4 Förbättrad hälsa

Konsumtionen av såväl sjukvård som äldreomsorg är starkt korrelerad med individens hälsostatus. Efterfrågan påverkas även av andra faktorer än hälsa men det är ändå rimligt att förvänta sig ett tydligt samband mellan befolkningens hälsa och konsumtionen av vård- och omsorgstjänster. Den främsta vinsten av förbättrad hälsa tillfaller naturligtvis de berörda individerna i form av högre livskvalitet. Exempelvis har studier skattat individens betalningsvilja för ett år som fullt frisk till mellan 750 000 och 3 200 000 kronor.<sup>55</sup> En god hälsa är dock inte bara av stor betydelse för den enskilde utan också för samhällsekonomin. Förbättrad hälsa hos befolkningen ger bland annat:

1. högre tillväxt genom högre produktivitet hos arbetskraften
2. ökade skatteintäkter tack vare minskad frånvaro och ökad utträdesålder
3. minskade transfereringar vid sjukdom
4. minskat behov av vård och omsorg, vilket har stor potentiell betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Den stigande medellivslängden har sin bakgrund i att dödligheten minskar i åldern 65 år och äldre. Orsaken är främst minskad dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar, särskilt i de övre åldersgrupperna. I Statistiska Centralbyråns prognoser förväntas de äldre leva allt längre. Samtidigt antas i traditionella hållbarhetsberäkningar att hälsan bland de äldre förblir oförändrad över tiden, i den meningen att deras behov av sjukvård och äldreomsorg inte förändras. Till exempel antas en 75-årig man i framtiden ha samma behov som en 75-årig man i dag. Detta trots att en 75-årig man 2050 kan förväntas leva 2,2 år längre på grund av en bättre hälsa än en 75-årig man i dag. Vi avser att i detta avsnitt försöka beräkna hur vård och omsorgsbehov i framtiden kan utvecklas i takt med att

---

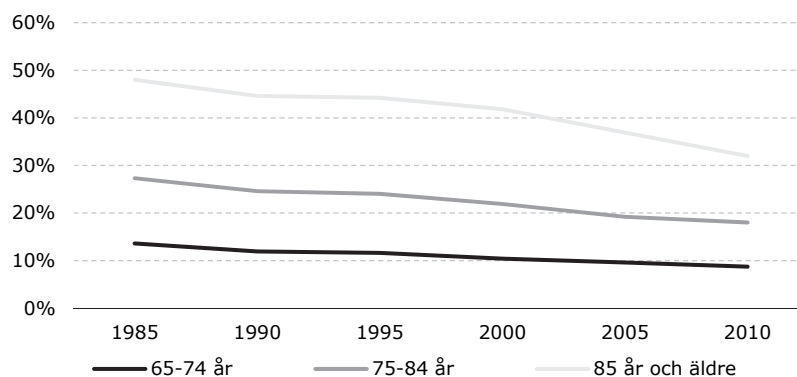
<sup>55</sup> Svensson och Hultkrantz (2012).

medellivslängden stiger, och i förlängningen hur detta påverkar den offentligfinansiella hållbarheten. Kopplingen mellan hälsostatus och vårdbehov är särskilt tydlig för äldreomsorg, medan även andra faktorer spelar en (relativt) stor roll inom övrig vård. Äldreomsorgen är också det område inom vilket utgifterna förväntas öka mest i framtiden, se Tabell A.1 i appendix A. Beräkningarna i detta avsnitt avgränsas därför till detta område.

#### 4.1 Medellivslängd och förbättrad hälsa

En central förklaringsfaktor till den ökande medellivslängd som kunnat observeras under det senaste seklet, och som förväntas fortgå även framåt i tiden, är en markant förbättring av de äldres hälsostatus. En vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är därför just att de äldre blir friskare och att kostnaderna för vård snarare ökar mot slutet av livet än med ökande ålder (Gerdtham och Jönsson, 1990). Det är framförallt de som är svårt sjuka eller de som har kraftigt nedsatt funktionsförmåga som är i behov av sjukvård och äldreomsorg. I Diagram 4.1 redovisas hur andelen personer med svår ohälsa utvecklats sedan mitten av 1980-talet.<sup>56</sup>

Diagram 4.1 Andel personer med svår ohälsa 1985–2010



Not: Avser självskattad ohälsa.

Källa: Lagergren (2012).

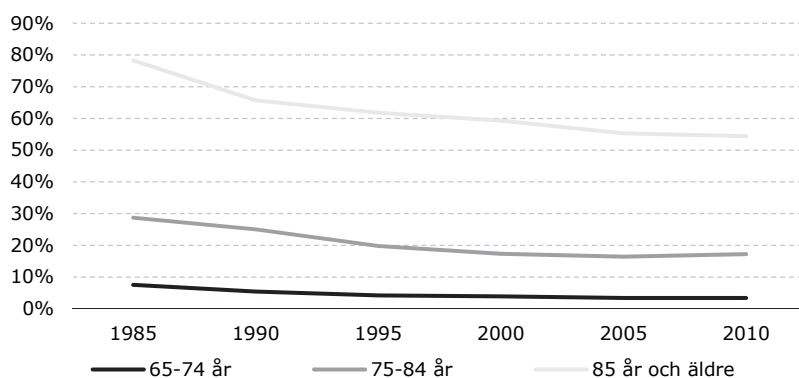
<sup>56</sup> Information om självskattad hälsostatus baseras på SCB:s ohälsaindex såsom detta definieras i ULF-undersökningarna. På grund av, bland annat, metodförändringar i ULF-undersökningarna är ohälsaindexet inte helt jämförbart över tiden. Lagergren (2012) har tagit fram alternativa serier som är konsistenta över tid, dessa används här.



## Starkt samband mellan hälsostatus och andel personer med äldreomsorg

Hälsoläget har under de senaste 25 åren förbättrats kontinuerligt, i synnerhet i den vårdtunga gruppen som är 85 år eller äldre. Under samma period har andelen personer som beviljas äldreomsorg i form av hemtjänst eller särskilt boende minskat, se Diagram 4.2.

Diagram 4.2 Andel personer med äldreomsorg efter ålder, 1985–2010

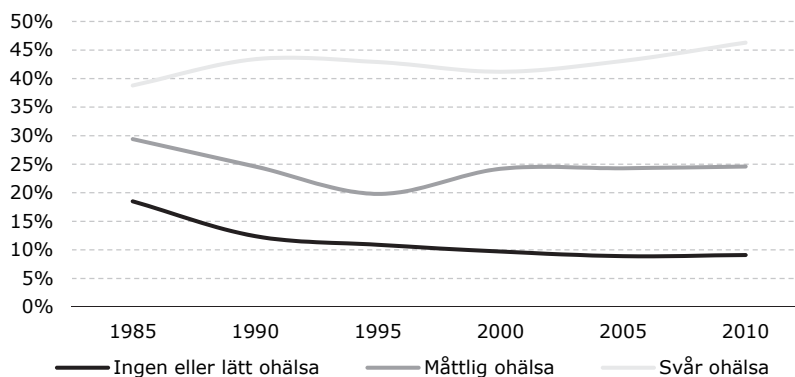


Not: Data gäller gruppen 65 år eller äldre med hemtjänst eller särskilt boende.

Källa: Lagergren (2012).

## Även andra faktorer påverkar andelen som beviljas äldreomsorg

Utvecklingen mot förbättrad hälsa går alltså hand i hand med en minskning av andelen som beviljas äldreomsorg och det är uppenbart att ett starkt samband mellan hälsa och nyttjande av äldreomsorg föreligger. Att andelen personer som beviljas äldreomsorg minskat beror dock inte enbart på att behoven blivit mindre. Under perioden har äldreomsorgen successivt fokuserats till de mest behövande medan de som bedömts ha förmåga att klara sig själva numera sällan har möjlighet att beviljas stöd. Detta framgår tydligt om andelen som beviljats äldreomsorg grupperas med avseende på hälsa snarare än ålder, se Diagram 4.3.

**Diagram 4.3 Andel personer med äldreomsorg efter hälsostatus, 1985–2010**

Not: Data gäller gruppen 65 år eller äldre med hemtjänst eller särskilt boende.

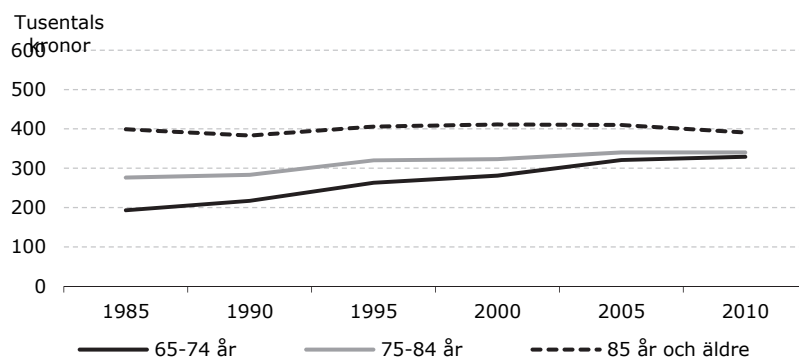
Källa: Lagergren (2012).

Andelen personer som beviljas omsorgstjänster har minskat i grupperna med ingen, lätt eller måttlig ohälsa. Bland de med svår ohälsa har insatserna snarast ökat. Från att totalt sett omfatta 39 procent av de med svår ohälsa 1985 erhåller nu nästan hälften av dessa någon form av äldreomsorg. Andelen med hemtjänst har ökat från 18 till 22 procent och andelen i särskilt boende har ökat från 20 till 24 procent.

### **Kostnadsutvecklingen påverkas även av hur kostnaden per insats utvecklas**

Det är inte bara antalet eller andelen personer som beviljas äldreomsorg som är intressant i sammanhanget. Minst lika viktigt är hur kostnaderna per brukare utvecklas. Lagergren (2012) har tagit fram ett volymmått som beskriver hur styckkostnaderna för äldreomsorg har utvecklats om man rensar för pris-, löne- och kvalitetsförbättringar. I Diagram 4.4 redovisas utvecklingen uppdelat per åldersgrupp.

**Diagram 4.4 Kostnader för äldreomsorgen (standardpriser) per vårdtagare efter ålder 1985–2010**



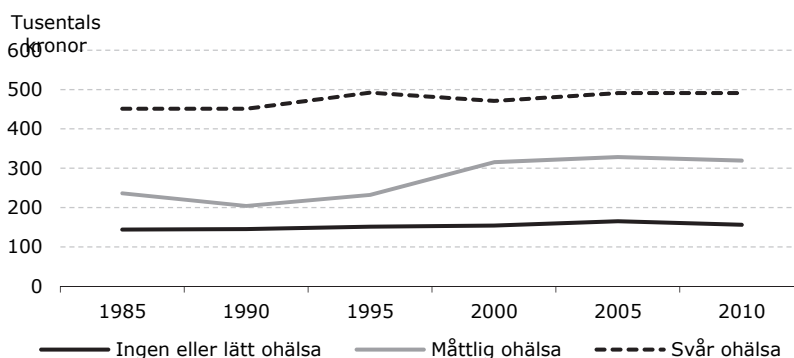
Källa: Lagergren (2012).

För de äldsta har den reala kostnaden per insats legat still på ungefär 400 000 kronor per år. Då andelen brukare i denna grupp fallit har även de reala kostnaderna minskat. Bland de yngre, framförallt bland de under 75 år, har dock styckkostnaden stigit kraftigt. Detta speglar utvecklingen att insatserna fokuserats på de med störst behov, medan de med små eller måttliga behov inte längre beviljas stöd. De som är kvar i systemet har stora vårdbehov, vilket leder till att snittkostnaderna stiger.

Om indelningen baseras på ohälsa i stället för ålder har utvecklingen varit relativt oförändrad, se Diagram 4.5. De reala styckkostnaderna har varken ökat eller minskat. Undantaget är gruppen med måttlig ohälsa, inom denna grupp har styckkostnaderna stigit förhållandevis mycket.

Utvecklingen skiljer sig åt mellan olika grupper, men sammantaget har andelen brukare minskat över tid, medan styckkostnaderna har ökat. Trots att andelen personer som beviljas äldreomsorg har minskat så har det absoluta antalet brukare ökat. Ökningen i reala kostnader är dock mindre än vad en demografisk framskrivning utgående från 1985-års brukarmönster skulle ha gett. Detta beror dels på förbättrad hälsa (mindre behov), dels på en omläggning av politiken där kraven för att kunna beviljas stöd har höjts.

**Diagram 4.5 Kostnader för äldreomsorgen (standardpriser) per vårdtagare efter hälsostatus 1985–2010**



Källa: Lagergren (2012).

### Effekter av hälsa på kostnadsutvecklingen

Då hälsoutvecklingen historiskt tycks ha haft en stor betydelse för kostnadsutvecklingen inom äldreomsorgen kan en rent demografisk framskrivning av kostnaderna anses överdriva det framtida kostnadstrycket. I långtidsprojektioner kan detta hanteras genom att flytta de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att livslängden ökar. Det finns även idéer om att använda ett alternativt åldersbegrepp där antalet förväntade år till döden används i stället för antal år från födseln (Shoven 2007). Redovisningen ovan avser äldreomsorg, men liknande mekanismer kan även antas vara relevanta för sjukvårdskonsumtionen. Batljan och Lagergren (2004) uppskattar exempelvis i en studie på svenska data att kostnaderna för sjukvård ökar med 11 procent mellan 2000 och 2030. Detta om kostnadsprofilerna justeras med avseende på förväntat antal återstående levnadsår, jämfört med 18 procents ökning vid en rent demografisk framskrivning.

### Hur kostnadsutvecklingen blir framöver är omtvistat

Det är inte självklart att hälsoförbättringar medför minskade vårdbehov per ålder om livslängden ökar. Medicinska landvinningar medför att fler kan uppnå hög ålder trots dålig hälsa, vilket kan leda till att det genomsnittliga vårdbehovet per ålder i stället ökar. På

senare tid har även utvecklingen mot en successivt förbättrad hälsa bland äldre ifrågasatts.<sup>57</sup> Till detta kan läggas att de teknologiska och medicinska förutsättningarna att behandla och bistå äldre utvecklas i hög takt. Detta kan innebära att kostnaderna för äldreomsorg och äldrevård kan tänkas såväl minska som öka. Nya teknologier och mediciner innebär att sjukdomar och åkommor kan diagnostiseras och botas på ett sätt som tidigare inte var möjligt. Vissa av dessa möjligheter är beroende av nya och dyra medicinska preparat eller utrustning, såsom exempelvis dialys vid njursjukdomar, benmärgstransplantationer eller neonatal intensivvård av tidigt födda barn. Andra möjligheter att förbättra livskvaliteten hos de äldre är relativt billiga. Ett exempel är starr-operationer som numera är ett förhållandevis enkelt och billigt ingrepp. Om utvecklingen går mot att utgifterna för de äldres välfärd ökar eller minskar är således en öppen fråga<sup>58</sup>.

## 4.2 Minskat behov av äldreomsorg

Andelen med svår ohälsa minskar i samtliga åldersgrupper. Samtidigt har andelen personer med äldreomsorg ökat bland de med svår ohälsa, medan den minskar för de med lätt ohälsa och ligger relativt konstant för de med måttlig ohälsa. Detta speglar dels en trend mot förbättrat hälsoläge bland de äldre, dels en fokusering av insatserna mot de svårast sjuka. Nettoeffekten har varit att andelen med äldreomsorg per åldersgrupp har minskat, men i avtagande takt. Om andelen äldreomsorgstagare per åldersgrupp skrivs fram med hjälp av en regressionsansats baserad på de andelar som redovisades i diagram 4.2 kommer andelarna att minska kraftigt. Andelen mottagare i gruppen 85 år eller äldre minskar exempelvis från drygt 54 procent år 2010 till strax över 15 procent år 2100. En sådan utveckling framstår dock inte som sannolik, bland annat mot bakgrund av att den historiskt observerade utvecklingen i hög

<sup>57</sup> I Klevmarken och Lindgren (2008) antas i stället successivt försämrade hälsa. Den försämrade hälsan baseras på observationen att den åldersspecifika hälsan bland dagens aktiva är sämre än vad den tidigare varit i motsvarande åldrar. Detta kan medföra att hälsan bland framtidens äldre kommer att vara sämre än bland dagens äldre.

<sup>58</sup> USA:s Congressional Budget Office (2013) menar till exempel att den bättre teknologin och de nya medicinerna driver upp kostnaderna och att utgifterna för Medicaid och Medicare därför kan förväntas öka i framtiden. Ett skäl de anger är att nya billigare mediciner och teknologier visserligen är kostnadssänkande, men att detta samtidigt medför att allt fler får ta del av dem. Man ska dock i sammanhanget vara klar över att detta resonemang gäller amerikanska förhållanden, där utformningen av välfärdssystemen skiljer sig från den svenska.

utsträckning har påverkats av förändrad politik inom området. Vi har därför i stället valt att anpassa en funktion till den observerade utvecklingen och på detta sätt skapa en rimlig förväntad framtida bana. I praktiken innebär detta att de nivåer mot vilka andelen brukare inom respektive åldersklass antas stabiliseras på lång sikt sätts exogent. Detsamma gäller hastigheten med vilken dessa nivåer nås.<sup>59</sup> Detta förfarande kan på goda grunder framstå som aningen godtyckligt. Metoden kan dock motiveras med att vi vill generera en utveckling som har förankring i den historiska utvecklingen och som framstår som rimlig även framöver. Med utgångspunkt i de andelar som redovisades i diagram 4.2 har utvecklingen förlängts fram till år 2100.

Resultatet från framskrivningen redovisas i diagram 4.6 nedan. För att renodla effekten av ett förändrat brukarmönster hålls de reala styckkostnaderna per ålder och kön konstanta. I löpande priser kommer dock styckkostnaderna att stiga snabbare än den allmänna prisutvecklingen. Styckkostnaderna givet ålder och kön blir med denna ansats identiska med motsvarande kostnader i referensscenariot. Det enda som skiljer scenarierna åt är antalet brukare.

I referensscenariot hålls andelen brukare av olika tjänster konstant inom grupper baserade på ålder och kön. I det här aktuella fallet skulle det betyda att andelen med äldreomsorg skulle hållas konstant på 2010-års nivåer, det vill säga 3,4 procent bland 65–74-åringar, 17,2 procent bland 75–84-åringar och 54,4 procent för de som är 85 år eller äldre.<sup>60</sup> Med den alternativa ansatsen fortsätter i stället andelen som beviljas äldreomsorg att minska, dock i avtagande takt. Störst skillnad uppstår i den äldsta åldersgruppen där andelen år 2050 förväntas vara 46 procent snarare än 54. I 2013-års ekonomiska vårproposition (Regeringens proposition 2012/13:100) används en annan ansats för att ta hänsyn till den förbättrade hälsan. Antagandet är att de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg successivt skjuts upp i åldrarna i

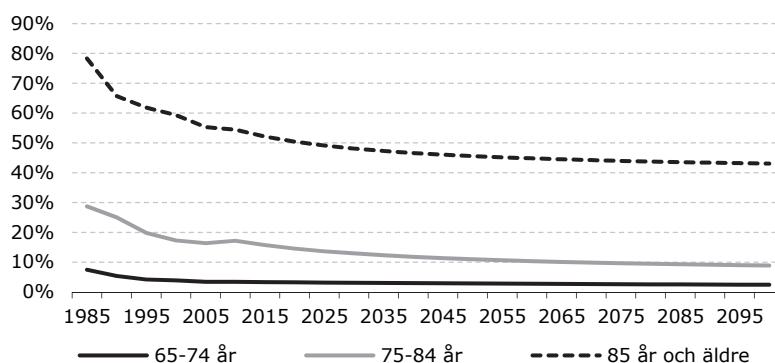
---

<sup>59</sup> Den valda funktionsformen är följande:  $Y_t = \alpha + 1 / ((K + (t - 2010) / 5)^\beta)$  där  $Y_t$  är andelen brukare år  $t$ ,  $\alpha$  den valda nivån,  $\beta$  konvergenshastigheten och  $K$  en konstant som sätts så att värdet år 2010 överensstämmer med det faktiska startvärdet. De valda konvergensnivåerna är 1 procent för åldersgruppen 65–74 år, 6 procent för åldersgruppen 75–84 år och 40 procent för åldersgruppen 85 år eller äldre. Konvergenshastigheten är satt till 1,1 för samtliga åldersgrupper. Denna hastighet medför att de långsiktiga nivåerna inte nås under kalkylperioden.

<sup>60</sup> Åldersgrupperna är här ganska grova och ingen uppdelning görs med avseende på kön. Förändringar av ålders- och könsfördelningarna inom respektive åldersgrupp skulle därför medföra att andelarna varierar något även i en traditionell framskrivning.

samma takt som den förväntade återstående livslängden vid 65-års ålder ökar. Beräkningen bygger således på ett antagande om att hela den förväntade livslängdsökningen består av friska år. Vår ansats med en funktion baserad på historiskt observerad utveckling är inte nödvändigtvis mer realistisk, syftet är här snarast att angripa samma problem med två helt olika metoder. Om resultaten kvalitativt (och möjligen även kvantitativt) sammanfaller styrker det den mer generella observationen att en ren åldersspecifik framskrivning kan överskatta kostnadsutvecklingen.

**Diagram 4.6 Andel personer med äldreomsorg efter ålder, 1985–2100**

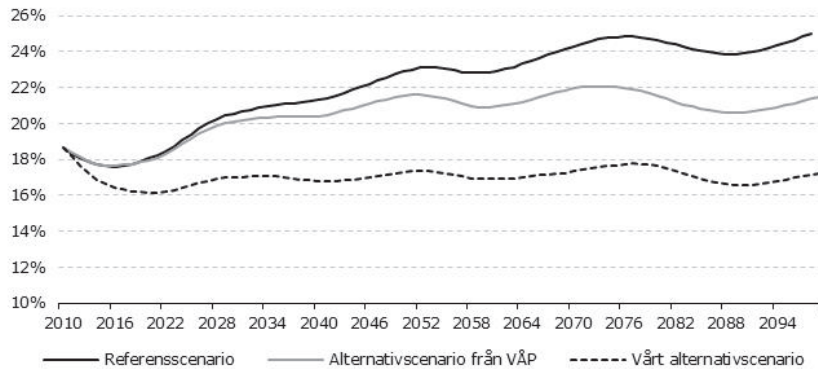


Not: Data gäller gruppen 65 år eller äldre med hemtjänst eller särskilt boende.

Källa: Lagergren (2012) och egna beräkningar.

### 4.3 Vad är effekten på de offentliga finanserna på lång sikt?

Utvecklingen av äldreomsorgskonsumtionen bygger i referensscenariot på oförändrad konsumtion per ålder och kön. I vårt alternativscenariot beräknas förändringar i täckningsgraden (andelen mottagare) för alla personer över 65 år med hjälp av ovan beskrivna utveckling. Förändringen antas vara densamma för båda könen och alla åldersklasser inom de tre åldersgrupperna ovan. I Diagram 4.7 redovisas hur täckningsgraden inom äldreomsorgen utvecklas i referensscenariot, vårpropositionens ovan nämnda alternativscenariot, samt i vårt alternativscenariot.

**Diagram 4.7 Andel personer med äldreomsorg 65 år eller äldre, 2010–2100**

Not: Data gäller gruppen 65 år eller äldre med hemtjänst eller särskilt boende.

Källa: Lagergren (2012), egna beräkningar och vårpropositionen 2013.

I referensscenariot ökar andelen personer med äldreomsorg dramatiskt. Detta beror på den förväntade framtida förändringen i ålderssammansättning, med en betydlig ökning av antalet personer i de äldsta åldersgrupperna. Utvecklingen i de bägge alternativscenarierna skiljer sig kraftigt åt. I vårt scenario ökar avståndet till referensscenariot relativt snabbt, vilket beror på att vi antar att andelen med äldreomsorg minskar i en avtagande takt. De största förändringarna sker därmed i närtid. Om i stället förändringen i medellivslängd styr utvecklingen, uppträder skillnaderna långsamt och i takt med att dödligheten i de äldre åldrarna avtar.

### Realekonomiska effekter

Då andelen personer som beviljas äldreomsorg är lägre i alternativscenariot blir personalbehovet lägre och kostnaderna för kommunal konsumtion minskar. Eftersom arbetskraftutbudet är givet innebär det att sysselsättningen i näringslivet, och därmed den samlade produktionen, blir större. En lägre offentlig konsumtion ger utrymme för starkare privat konsumtion och högre investeringar, vilket ökar importen. Handelsbalansen är densamma som i basalternativet, se Tabell 4.1 nedan.



Tabell 4.1 Nyckeltal för de olika scenarierna

Nivåer 2099	Referensscenario	Alternativscenario	Skillnad
Arbetskraftutbud	6 199	6 199	0
Sysstelsättning	5 900	5 900	0
Arbetslöshet	5	5	0
Medelarbetstid	1 618	1 618	0
Arbetade timmar	954 647	954 647	0
näringsliv	688 794	708 567	19 733
staten	32 803	32 803	0
kommuner	181 796	162 109	-19 687
landsting	51 254	51 168	-85
Befolkning 65 år och äldre	3 533	3 533	0
SA	375	375	0
Sjukfrånvaro	115	115	0
<b>Akkumulerad procentuell ökning 2018–2099</b>			
Privat konsumtion	515 %	546 %	6,0 %
Offentlig konsumtion	48 %	40 %	-17,3 %
Investeringar	546 %	554 %	1,4 %
Import	1 291 %	1 308 %	1,3 %
Export	1 324 %	1 342 %	1,3 %
BNP	496 %	513 %	3,3 %
Förädlingsvärde näringsliv	546 %	554 %	3,3 %

Egna beräkningar baserat på uppgifter från LMOD och Finansdepartementet.

### De offentliga finanserna stärks

Lägre utgifter för offentlig konsumtion förstärker de offentliga finanserna i jämförelse med basalternativet. Det primära finansiella sparandet är i slutet av kalkylperioden ca 2,1 procent av BNP starkare i alternativscenario. Denna förstärkning uppkommer både på grund av lägre konsumtionsutgifter och starkare BNP-tillväxt.

Tabell 4.2 Effekter på de offentliga finanserna

Referensscenario (Procent av BNP)	2025	2050	2075	2099
Primära inkomster	47,2	46,8	46,5	46,4
Primära utgifter	47,6	46,0	44,2	43,9
Primärt finansiellt sparande	-0,4	0,9	2,3	2,5
Alternativscenariot jämfört med referensscenariot (Procentenheter av BNP)	2025	2050	2075	2099
Primära inkomster	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Primära utgifter	-0,4	-1,3	-1,8	-2,4
Primärt finansiellt sparande	0,4	1,3	1,7	2,1

Källa: Egna beräkningar baserat på uppgifter från LMOD och Finansdepartementet.

### Hållbarheten stärks påtagligt

Hållbarheten hos de offentliga finanserna underskattas genom att inte ta hänsyn till att en förbättrad hälsostatus framöver sannolikt leder till ett minskat åldersspecifikt behov av äldreomsorg. Genom att ta hänsyn till den förväntade framtida förändringen förstärks hållbarheten betydligt. De svenska offentliga finanserna bedöms ändå i referensscenariot vara långsiktigt hållbara. Underlaget för denna bedömning är som tidigare måtten S1 och S2.

S2 beräknas till -1,7, vilket betyder att den offentliga primära finansiella sparandet kan försämrats med 1,7 procent av BNP i dag och för all framtid utan att den offentligfinansiella hållbarheten på lång sikt hotas. I alternativscenariot förbättras S2 med ytterligare 1,6 procentenheter. Detta kan jämföras med alternativscenariot i vårpropositionen, där S2 förstärktes med 1,2 procentenheter. I detta scenario ändrades dock även sjukvårdskonsumtionen. Att S2 enligt våra beräkningar förstärks med 1,6 procentenheter betyder att de offentliga finanserna med ytterligare marginal uppfyller kraven för långsiktigt hållbarhet.

**Tabell 4.3 Effekter på hållbarheten med hänsyn till bättre hälsa bland de äldre i framtiden**

	Referensscenariot	Alternativscenariot	Skillnad
S1	-2,3	-2,6	-0,3
S2	-1,7	-3,3	-1,6

Källa: Egna beräkningar baserat på uppgifter från LMOD och Finansdepartementet.

Enligt S1-måttet för referensscenariot kan det offentliga finansiella sparandet försvagas med 2,3 procent av BNP för att Maastricht-skulden ska vara 60 procent år 2030. I alternativscenariot kan det finansiella sparandet försvagas med ytterligare 0,3 procent av BNP per år. Sammantaget blir S1 tre tiondels procentenheter starkare, medan S2 blir hela 1,6 procentenheter starkare än i referensscenariot. En stor del av förbättringen av de offentliga finanserna uppkommer således efter 2030.

Att hållbarheten blir starkare i detta scenario än i referensscenariot är trivialt. Förstärkningen blir med vår ansats större än i det alternativscenario som presenterades i vårpropositionen, trots att även sjukvårdskonsumtionen reducerades i det senare fallet. De bägge ansatserna är ganska olika och tar sin utgångspunkt i olika dataunderlag men genererar kvalitativt likartade resultat. Kvantitativt skiljer de sig dock åt och tidsprofilerna är mycket olika. En slutsats som kan dras är att två olika, högst rimliga, metoder genererar två olika utfall vilket illustrerar osäkerheten i denna typ långsiktiga bedömningar. Våra analyser visar också att resultaten är mycket känsliga för alternativa antaganden. Då utgifter för äldreomsorg är de som bedöms påverkas mest av de kommande demografiska förändringarna är detta ett område där analyserna bör fördjupas.



## 5 Avslutning och diskussion

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

### **Hur bör politiska reformer hanteras?**

När en reform planeras eller nyligen genomförts finns oftast begränsad tillgång till data på direkta och indirekta effekter. Det kan dock finnas skäl att se hur reformen kan påverka hållbarheten på sikt. I sådana fall bör reformen inkluderas i hållbarhetsbedömningen som alternativscenario först efter välgrundade effektberäkningar av de föreslagna regelförändringarna. Vikten som läggs på ett sådant scenario i helhetsbedömningen är dock relativt låg eftersom det oftast finns en betydande osäkerhet kring hur reformen 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.

Problematiken avseende sjuk- och aktivitetsersättningen för långsiktiga beräkningar är i grunden att vissa politikförändringar har konsekvenser för de offentliga finanserna under mycket lång tid framöver. Exempel på andra reformer där långsiktigheten är en avgörande faktor är inom pensionsområdet, där regelförändringar av naturliga skäl kan ta mycket lång tid innan de fått fullt genomslag.

Problematiken är dock inte isolerad till den lagstiftning som styr socialförsäkringen. Under de senaste decennierna har klimat- och

energipolitiken fått en allt större betydelse för de offentliga finanserna. Många länder har förbundit sig till mycket ambitiösa klimatmål, vilket kommer kräva stora ekonomiska resurser för att nå. Kombinationen av att klimat- och energipolitiken av naturliga skäl är långsiktiga och kraven på stora offentliga insatser gör att frågan är direkt sammankopplad med den långsiktiga offentlig-finansiella hållbarheten. Problemen inom detta område accentueras av att många länder enbart satt upp politiska målsättningar som ännu inte har konkretiserats i regelförändringar. Sammantaget är detta ett område som bör undersökas mer ingående i hållbarhetsbedömningar.

### **Hur bör samhällsekonomiska förändringar hanteras?**

Två centrala frågor 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 en förutsättning för att täcka in hela fältet av rimliga utfall, men ökar också förtroendet för bedömningen, som annars riskerar att ifrågasättas. En metod för att inkludera relevanta utvecklingsalternativ är att komplettera metodiken med tvärsnittsbaserade ögonblicksbilder som grund för modellering av oförändrade beteenden, med stock-flödes-ansatser. Detta möjliggör 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.

### **Rekommendationer**

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 belyst en rimlig utveckling framöver som påverkar de framtida offentliga utgifterna betydligt. Ett alternativscenario

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

2. 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. För det andra rekommenderar vi att på sikt integrera utbildning som en del i analyserna av hållbarheten. Inspiration till detta kan fås från det danska DREAM-projektet som redan nu tar hänsyn till utbildningsnivåernas framtida utveckling i sina hållbarhetsanalyser. Det kan även finnas andra effekter av högre utbildning, såsom produktivitetstillväxt, vilket också bör beaktas. En utgångspunkt för en sådan analys är den metod vi använt här, men även DREAM-projektets modell är ett alternativt upplägg.
3. Vi har visat ett alternativt sätt att beräkna antalet äldre som får äldreomsorg i framtiden. Resultaten tyder på att antalet kan förväntas bli betydligt färre än vad som presenteras i både 2013-års vårproposition samt i budgetpropositionen för 2014. Detta får i så fall omfattande offentligfinansiella effekter. Vi har i diskussionen även belyst andra problematiska områden vad gäller utgifterna för äldreomsorg, såsom insatskostnader och de äldres hälsostatus. Sammanfattningsvis är den framtida utvecklingen av utgifterna för äldreomsorgen mycket oviss och underlaget för att göra en trovärdig bedömning 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. Scenariot som sådant bör därför inte heller ha någon större tyngd i helhetsbedömningen av hållbarheten. Detta gäller inte enbart äldreomsorg, utan även i övriga fall där analyserna inte grundas i konkreta empiriska belegg. Det finns t.ex. goda argument för att både utträdesåldern från arbetsmarknaden och sysselsättningen bland de äldre kommer att öka med tiden. Detta har dock inte realiserats genom att personer

äldre än 65 arbetar i större utsträckning. Data och undersökningar tyder på att normen att gå i pension vid 65 är mycket stark i Sverige.

4. I syfte att påvisa några av de möjligheter som finns för välfärdstjänsternas framtida finansiering har vi fokuserat på reformer och samhällsutvecklingar som bidrar positivt till de offentliga finansernas ställning. En balanserad hållbarhetsbedömning måste dock givetvis även omfatta alternativscenarier och känslighetskalkyler som illustrerar risker utöver de som inkluderas i ett referensscenario.



# Litteraturlista

- Batljan, I. och Lagergren, M. (2004) "Inpatient/outpatient health care costs and remaining years of life-effect of decreasing mortality on future acute health care demand", *Social Science & Medicine*; Dec2004, Vol. 59 Issue 12, p2459–2466.
- Congressional Budget Office (2013), "The 2013 Long Term Budget Outlook", Congress of the United States, September 2013.
- DREAM (2011a), "Langsigtet økonomisk fremskrivning 2011", Danish Rational Economic Agents Model, september 2011.
- DREAM (2011b), "Uddannelsesfremskrivning 2012", Danish Rational Economic Agents Model, oktober 2012.
- Edvinsson, R. (2005), "Growth, Accumulation, Crisis: With New Macroeconomic Data for Sweden", *Almqvist och Wiksell International*, Stockholm.
- Europeiska Kommissionen (2006), "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004–2050)", *Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN)*, Special Report no 1:2006.
- Europeiska Kommissionen (2006), "Communication from the Commission to the council and the European Parliament: The long-term sustainability of public finances in the EU", COM (2006) 574.
- Europeiska Kommissionen (2011), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", *European Economy* 4:2011.
- Europeiska Kommissionen (2012), "Fiscal Sustainability Report", *European Economy* 8:2012.
- Finansdepartementet (2013), "Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet", promemoria.

- Finanspolitiska Rådet (2009), "Svensk finanspolitik", Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Försäkringskassan (2010), "Hur försörjer man sig? - en kartläggning av personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen och inte anmält sig till Arbetsförmedlingen". Svar på regleringsbrevsuppdrag, Dnr 037658-2010.
- Gerdtham, U.-G. och Jönsson, B. (1990) "Sjukvårdskostnader i framtiden - vad betyder åldersfaktorn?" Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO. Ds 1990:39.
- Hägglund, P. och Skogman Thoursie, P. (2010) "De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras förväntade effekter" Rapport till Finanspolitiska rådet 2010/5.
- Johansson, P. (2010), "Sjukförsäkring och sysselsättningskapande åtgärder", Stencil, IFAU.
- Klevmarken, A. (2010): "Vem arbetar efter 65-års ålder? En statistisk analys", SOU 2010:85.
- Klevmarken, A. och Lindgren, B. red. (2008), "Simulating an Ageing Population - A micro simulation approach applied to Sweden", Contributions to Economic Analysis 285, Emerald Publishing, 2008.
- Konjunkturinstitutet (2014), Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande?, Specialstudie 39, 2014.
- Konjunkturinstitutet, "Konjunkturinstitutets beräkning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet", Konjunkturinstitutet, Nr 18 2012.
- Laun, L. "Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre", IFAU, Rapport 2012:16
- Lagergren, M. (2012), "Vad har hänt med resurserna för äldreomsorgen? - En analys av kostnadsutvecklingen med uppdelning på befolkning, hälsa, insatser och kostnader per insats" Socialdepartementet.
- Olsson, H. (2011): "Arbetslivets längd - om studier, debutålder och utträdesålder", Pensionsmyndigheten.
- Olsson, H. (2012): "Utträdesåldern från Arbetslivet - ett internationellt perspektiv", Pensionsmyndigheten.
- Olsson, H. (2012): "Medelpensioneringsålder och utträdesålder 2011", Pensionsmyndigheten.
- Pettersson, T., Pettersson T. och Westerberg, A. (2006), Generationsanalyser - omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat, ESS 2006:6.

- Shoven, J.B. (2007) "New Age Thinking: Alternative Ways of Measuring Age, Their Relationship to Labor Force Participation", Government Policies and GDP. NBER Working Paper No. 13476, October 2007.
- SKL (2002) "Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050".
- SOU (2012): "Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre", Delbetänkande av Pensionsåldersutredningen, SOU 2012:28.
- Statistiska Centralbyrån (2010), "Cohort mortality in Sweden - Mortality statistics since 1861", SCB, Demographic reports 2010:1.
- Statistiska Centralbyrån (2011), "Livslängden i Sverige 2001–2010, Livslängdstabeller för riket och länen", Temarapport 2011:2.
- Statistiska centralbyrån (2012): "Äldre och utrikes födda behövs för framtidens välfärd", Välfärd nr 3 2012.
- Statistiska Centralbyrån (2012), "Sysselsättningen 2030 – kan dagens försörjningsbörda bibehållas?", Temarapport 2012:4.
- Svensson, M. och Hultkrantz, L. (2012), "The Willingness to Pay for a QALY - Results based on value of statistical life estimates in Sweden", Karlstad University Working Papers in Economics, No 2, 2012.
- Sveriges kommuner och landsting (2010): "Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering".
- Søgaard, J. E. (2011): "Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse", Finansministeriet, Arbejdsrapport nr. 24/2011.
- Regeringens proposition 2011/12:100, 2012-års ekonomiska vårproposition".
- Regeringens proposition 2012/13:100, "2013-års ekonomiska vårproposition".
- Regeringens proposition 2013/14:1, "Budgetpropositionen för 2014".
- TCO (2013), "45 procent vill gå i pension före eller senast på 65-årsdagen", tillgänglig på:  
<http://www.tco.se/Aktuellt/Pressmeddelande/pres2013/45-procent-vill-ga-i-pension-fore-eller-senast-pa-65-arsdagen/>



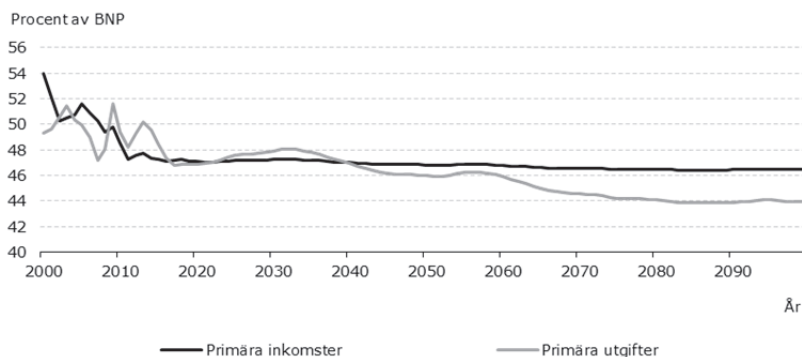
# Bilaga A

## Sammanfattning av referensscenariot i Budgetpropositionen 2014

### Offentliga finanser i referensscenariot

De demografiska förändringarna under perioden mellan 2020 och 2040 ger upphov till ett stigande utgiftstryck, se Diagram A.1. År 2020 påbörjas en uppgång i de offentliga utgifterna som kulminerar runt 2030 för att därefter falla tillbaka. Med tiden minskar utgiftstrycket, mätt som andel av BNP.

**Diagram A.1 Offentliga inkomster och utgifter 2000–2099**



Källa: Regeringens proposition 2013/14:1.

De primära utgifterna påverkas tydligt av den demografiska utvecklingen medan baserna för de offentliga skatteinkomsterna är mindre känsliga för demografiska variationer, se Diagram A.1.

Efter 2013 uppgår de primära inkomsterna till mellan 46,4 och 47,7 procent av BNP. De variationer som uppkommer i det finansiella sparandet kan därför i huvudsak hänföras till utgiftssidan.

Den långsiktiga trenden med fallande utgifter orsakas främst av att den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP. En viktig anledning till detta är antagandet att det inte sker någon standardförbättring i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna, det betyder att kostnaden per person inom varje grupp är reellt oförändrad. Den offentliga konsumtionen kommer därför att öka om de demografiska behoven ökar men förblir reellt oförändrad per ålder och kön. Produktionen i ekonomin ökar däremot systematiskt och BNP blir därför på sikt betydligt högre. I Tabell A.1 redovisas utvecklingen för de primära offentliga utgifterna för olika ändamål. Alla delar av den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP, förutom för äldreomsorg som påverkas mest av den demografiska utvecklingen och ökar kraftigt.

**Tabell A.1 Primära offentliga utgifter**

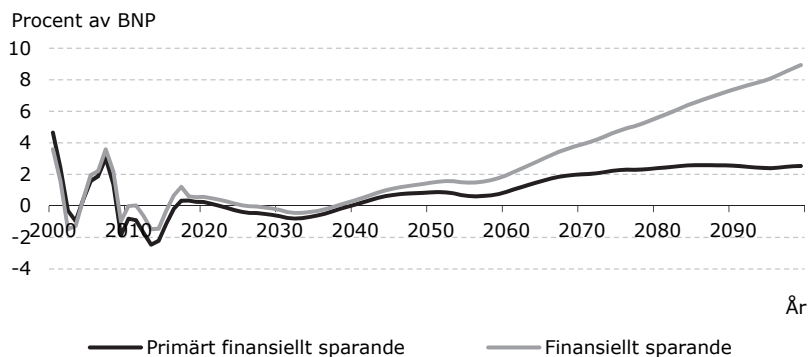
<i>Procent av BNP</i>	2012	2017	2050	2099
Primära utgifter	49,4	46	45,5	43,2
Offentlig konsumtion	26,9	25,4	26	24,7
Sjukvård	6,2	6,1	6,1	5,6
Äldreomsorg	3,6	3,6	5,2	6
Utbildning	4,2	4,1	3,8	3,5
Annat	12,8	11,8	10,9	9,6
Investeringar	3,5	3,1	3,2	2,9
Transfereringar	19	17,4	16,3	15,6

Källa: Regeringens proposition 2013/14:1.

### **Det primära sparandet försämras i närtid men stärks påtagligt på lång sikt**

Till följd av de ökade offentliga utgifterna sjunker det primära finansiella sparandet från 0,3 procent av BNP år 2017 till -0,8 procent år 2031 (se Diagram 4.5 nedan). Därefter sker en förstärkning efterhand och det primära sparandet uppgår till 2,5 procent av BNP 2099.

Diagram A.2 Finansiellt sparande i referensscenariot 2000–2099

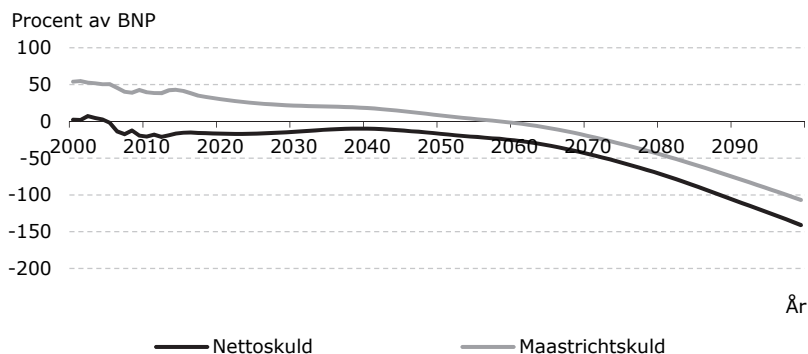


Källa: Regeringens proposition 2013/14:1.

### Utvecklingen av den konsoliderade skulden

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden. Den beräknas uppgå till 34,8 procent av BNP år 2017, men minskar successivt och har 2058 helt återbetalats (se Diagram 4.6). Tillgångarna byggs därefter gradvis upp. Detta medför att nettoskulden minskar kraftigt samt att kapitalinkomsterna ökar. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, starkt och uppgår 2099 till 8,9 procent av BNP.

Diagram A.3 Nettoskuld och Maastrichtskuld 2000–2099



Källa: Regeringens proposition 2013/14:1.

Den offentligfinansiella utveckling som redovisas i grundscenariot är långsiktigt hållbar med bred marginal. Hållbarhetsindikatorn S2 är -1,7 procent av BNP, vilket betyder att det finansiella sparandet kan försvagas, omgående och permanent, med 1,7 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska balansera på lång sikt.



# Förteckning över tidigare rapporter till ESO

## 2014

- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.

## 2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.

- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

### 2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

### 2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.

- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

### 2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

### 2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

### 2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.

- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

## 2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School’s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

## 2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

## 2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

## 1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

- Med backspegeln som kompass – en ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

#### 1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

#### 1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

#### 1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.

- Att rädda liv Kostnader och effekter.

### 1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

### 1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

### 1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.



- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislister för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

### 1990

- Läkeförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

### 1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

### 1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitik.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.

- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

### 1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

### 1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

*1983*

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

*1982*

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.