

# Sammanfattning

## Utredning uppskattningar av utvecklingen av sociala utgifter

De sociala utgifterna spelar en stor roll i Finlands nationalekonomi. Enligt den senaste statistikrapporten från Institutet för hälsa och välfärd - THL (2016) uppgick de sociala kostnaderna 2014 till 65,6 miljarder euro. De senaste åren har de sociala kostnaderna ökat markant. Statliga och kommunala skattemedel täckte sammanlagt nästan hälften av de sociala utgifterna 2014. Ett verktyg för utgiftsprognoser är olika modeller för utvecklingen av de sociala utgifterna.

Föremål för utredningen var de långsiktiga prognoserna för sociala utgifter som används som beslutsunderlag för social- och hälsovården. Utredningen fokuserade på de utvecklingsprognoser som utarbetas av tjänstemän på Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) och på den analysmodell för sociala utgifter som prognoserna baserar sig på. Utvecklingsprognoser som baserar sig på SHM:s analysmodell tillämpas också regelbundet i Finansministeriets (FM:s) uppskattningar av hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Därmed behandlar utredningen också uppskattningar av hållbarhetsunderskottet till den del det behövs vid granskning av om användningen av SHM:s analysmodell är ändamålsenlig. Folkpensionsanstaltens och Pensionsskyddscentralens långsiktiga prognoser för de sociala utgifterna används i föreliggande utredning främst som jämförelsematerial för ministeriets analysmodell.

Syftet med utredningen är att evaluera om det faktaunderlag som i Finland används bland annat vid social- och hälsovårdspolitiska beslut och uppskattningar av hållbarhetsunderskottet är transparenta och öppet beskrivna. Utredningen ska även ge en övergripande bild av de långsiktiga prognoserna för de sociala utgifterna och lyfta fram eventuella utvecklingsområden för att stärka faktaunderlagets tillförlitlighet och effektivisera användningen av befintliga fakta och resurser.

Innehållet i olika uppskattningar av de sociala utgifterna varierar beroende på vilket perspektiv och vilka variabler som valts för modellen. Olika variabler inverkar på de sociala utgifterna på olika sätt beroende på om man ser på effekterna på lång eller kort sikt. Den analysmodell för sociala utgifter som upprätthålls och tillämpas på SHM är den mest omfattande modellen för långsiktiga uppskattningar. Beräkningsramarna omfattar utöver de förmåner som av hävd anses utgöra social trygghet även hälsovårdsutgifter, och utgifter som hänför sig till utkomstskyddet för arbetslösa samt pensioner. SHM:s modell utarbetades 2007–2009 i samarbete mellan ministeriets sakkunniga och en extern privat konsult. Beräkningsramarna har en tydlig struktur och möjliggör vidareutveckling. Beskrivningen av modellen och de tekniska anvisningarna är grundliga och detaljerade. Dessvärre har beskrivningen inte uppdaterats trots att modellen har justerats flera gånger efter att det togs i bruk.

Det finns en efterfrågan på analyser som tas fram med modellen och på vidareutveckling av modellen. Bland annat social- och hälsovårdsreformen skapar ett behov av prognoser för utveckling av de sociala utgifterna per social- och hälsovårdsområde. Sparmålet för social- och hälsovårdsreformen är bundet till ett basspår som beräknats med SHM:s analysmodell för sociala utgifter. Man måste kunna analysera preciseringar i detta basspår (i takt med att data ackumuleras eller på andra grunder) för att det ska vara möjligt att på ett transparent sätt

identifiera och analysera de kostnadsbesparingar som uppstår genom vårdreformen.

Finansministeriets uppskattade hållbarhetsunderskott används ofta som referent för att mät den långsiktiga hållbarheten i den offentliga ekonomin och för att motivera de politiska beslut som påverkar denna. SHM:s analysmodell spelar en viktig roll i FM:s uppskattningar av hållbarhetsunderskottet, eftersom den används för uppskattningar av åldersbundna utgifter. Uppskattningarna av åldersbundna utgifter utarbetas genom informellt samarbete mellan SHM och FM. Ansvarsfördelningen i detta samarbete är oklar, fastän det är FM som har det slutliga ansvaret för uppskattning av hållbarhetsunderskottet. Metodbeskrivningen för uppskattning av åldersbundna utgifter är summarisk och saknar transparens.

Scenarier eller känslighetsanalyser som tagits fram med SHM:s analysmodell har inte publicerats regelbundet. Analyser som bygger på modellen skulle också kunna utnyttjas i större omfattning vid planeringen av politiken på kort sikt. Systematisk publicering av resultaten skulle möjliggöra en dialog mellan sakkunniga och bidra till öppenheten och transparensen i de social- och hälsovårdspolitiska besluten och FM:s uppskattningar av hållbarhetsunderskottet samt främja vidareutveckling av modellen.

I praktiken har SHM:s analysmodell vilat på en persons kompetens på ministeriet. Dessutom används modellen på FM av två personer som arbetar med uppskattningar av hållbarhetsunderskottet. Efter att ha tagit fram analysmodellen har SHM inte egentligen samarbetat med andra parter än FM. Utanför ministerierna har modellen endast använts sporadiskt av enskilda forskare, trots att sakkunniga gärna skulle kunna använda den på en bredare front.

De resurser som har avsatts för analysmodellen är i dag inte nödvändigtvis tillräckliga för utveckling av en modell som motsvarar efterfrågan och för regelbundna analyser av resultaten.

#### Revisionsverkets rekommendationer

1. SHM ska se till att uppdatera de tekniska anvisningarna för analysmodellen för sociala utgifter. Dessutom ska ministeriet regelbundet publicera rapporter med känslighetsanalyser som bygger på scenarier enligt modellen.
2. SHM ska utveckla analysmodellen för sociala utgifter med beaktande av bland annat de nya databehov som social- och hälsovårdsreformen ger upphov till. SHM ska tilldela tillräckliga resurser för utvecklingsarbetet och regelbundna analyser samt ordna expertsamarbete med andra organisationer som utarbetar utvecklingsprognoser för de sociala utgifterna och tar fram data för prognoserna.
3. SHM:s och FM:s samarbete för att ta fram åldersbundna utgifter under processen för hållbarhetsunderskottsprognos ska beskrivas på ett transparent sätt. FM ska utarbeta en detaljerad och transparent metodbeskrivning för uppskattning av hållbarhetsunderskottet och komplettera den regelbundna rapporteringen av uppskattningarna med känslighetsanalyser av till exempel utvecklingen av de sociala utgifterna.