

Sveriges konvergensprogram

2013



Sveriges konvergensprogram 2013

Inledning	5
1 Den ekonomiska politikens ramar och mål	7
1.1 Det finanspolitiska ramverket.....	7
1.2 Målet för penningpolitiken	12
1.3 Regeringens ekonomiska politik.....	13
1.4 Penningpolitik.....	21
2 Den makroekonomiska utvecklingen	23
2.1 Internationell och finansiell ekonomi.....	23
2.2 Svensk ekonomi	24
2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser	25
3 Offentliga finanser	28
3.1 Redovisningsprinciper	28
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna	29
3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	33
3.4 Avstämning mot överskottsmalet.....	34
3.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan.....	37
3.6 Uppföljning av utgiftstaket	38
3.7 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet	39
3.8 Statliga garantier.....	41
4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2012 ..	43
4.1 Alternativscenarier.....	43
4.2 Jämförelse med 2012 års konvergensprogram.....	48
5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	50
5.1 Demografin och de offentliga finanserna	51
5.2 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet	53
5.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	62
6 Kvaliteten i de offentliga finanserna	63
6.1 Utgifter.....	63
6.2 Inkomster.....	65
Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar	66
Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografi- beroende utgifter	72
Bilaga C – Tabeller	74

Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466/97 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram.¹ Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt rådets förordning ska en uppdatering av konvergensprogrammet lämnas årligen vilket också har skett till följd av detta 1999–2009.

Från och med 2010 har rapporteringen inom stabilitets- och tillväxtpakten anpassats efter den europeiska terminen i syfte att förstärka den ekonomisk-politiska övervakningen. Därmed överlämnas konvergensprogrammet och den nationella handlingsplanen på våren. Budget- och strukturpolitiken kan således bedömas på ett konsistent sätt och rekommendationer kan ges till medlemsstaterna när budgetarbetet fortfarande är i förberedelsefasen.

Sveriges konvergensprogram 2013 baseras på 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100) som regeringen överlämnade till riksdagen den 15 april 2013. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 18 april 2013. Den 19 april 2013 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

Riksdagens EU-nämnd tog del av Europeiska kommissionens förslag till landspecifika rekommendationer avseende 2012 års konvergensprogram den 15 juni 2012.

¹ Rådets förordning (EG) nr 1466/97 från den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen av den ekonomiska politiken.

1 Den ekonomiska politikens ramar och mål

1.1 Det finanspolitiska ramverket

De centrala delarna i det finanspolitiska ramverket kan i enlighet med vad regeringen och riksdagen uttalat (skr. 2010/11:79, bet. 2010/11:FiU42, rskr. 2010/11:316) sammanfattas enligt följande.

Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen

Finanspolitikens övergripande mål är att skapa så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken). Med hållbar tillväxt menas att ekonomisk tillväxt inte får åstadkommas med oacceptabla effekter på miljön, klimatet eller människors hälsa. En grundförutsättning för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås är långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Finanspolitiken omfattar flera olika mål och medel. De målkonflikter som uppstår måste hanteras av de folkvalda i riksdagen. Beroende på riksdagens sammansättning kommer finanspolitikens utformning att variera över tiden. Av denna anledning kan finanspolitiken i sin helhet inte vara mekanisk. Det finns dock ett antal grundläggande principer som finanspolitiken bör följa för att vara långsiktigt hållbar och transparent. Dessa principer utgör tillsammans det finanspolitiska ramverket.

Det budgetpolitiska ramverket

En central del av det finanspolitiska ramverket är det budgetpolitiska ramverket. Det budgetpolitiska ramverket omfattar ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, ett utgiftstak för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter kombinerat med en stram statlig budgetprocess samt ett lagstadgat balanskrav för kommuner och landsting.

Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att lämna ett förslag till mål (överskottsmål) för den offentliga sektorns finansiella sparande. Riksdagen har fastställt överskottsmålet till att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Den nuvarande nivån på överskottsmålet ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.

Överskottsmålet följs i huvudsak upp framåtblickande för att bedöma om det finns ett budgetutrymme eller behov av budgetförstärkande åtgärder. Eftersom konjunkturläget inte går att mäta entydigt följs över-

skottsmålet upp med flera olika indikatorer. Utifrån bl.a. denna uppföljning men även de övergripande målen för finanspolitiken, finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och den osäkerhet om framtiden som alltid finns bedömer regeringen om det finns ett utrymme för reformer som kommer att försvaga det finansiella sparandet, eller om det krävs besparingsåtgärder.

Vid en eventuell avvikelse från överskottsmålets nivå ska sparandet återvända till den målsatta nivån. Detta kan dock inte göras mekaniskt. Vid en bedömning av när och hur en avvikelse ska återtats måste en samlad bedömning göras utifrån stabiliseringspolitiska, fördelningspolitiska och strukturpolitiska utgångspunkter. Historiska avvikelser från överskottsmålet behöver inte kompenseras genom motsvarande åtstramningar längre fram.

Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Det är sedan riksdagen som fastställer utgiftstaket. En viktig funktion hos utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll, eller att temporära inkomstförstärkningar används för permanenta utgiftsökningar.

Utgiftstaket bör inte kringgås genom att förmåner som normalt ska finansieras med anslag budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Huvudprincipen ska också vara att utgifter ska bokföras det år de är avsedda att användas. Eventuella avvikelser från dessa principer ska motiveras.

Enligt praxis ska det under utgiftstaket finnas en s.k. budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grund av konjunkturutvecklingen.

En välordnad och stram budgetprocess är av central betydelse för att de budgetpolitiska målen ska nås. Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Huvudlinjen är att förslag på utgiftsökningar inom ett utgiftsområde måste täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område.

Av central betydelse är också att den statliga budgeten är transparent och heltäckande. Regeringens förslag till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (den s.k. fullständighetsprincipen). Vidare är huvudprincipen att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag (den s.k. bruttoprincipen). Det innebär att utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida, medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida.

Finansdepartementet har en sammanhållande roll och ett ansvar för tidsplan, riktlinjer för budgetarbetet och processen för budgetförhandlingarna. Samtliga departement är dock ansvariga för att det finns tillräckligt underlag för att kunna göra övergripande prioriteringar mellan olika sektorer inom den offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statens budget samt för att pröva det offentliga åtagandet.

För att stärka budgetprocessen på lokal och regional nivå tillämpas sedan 2000 ett lagstadgat balanskrav för den kommunala sektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans, om inte synnerliga skäl föreligger. Kommunerna och landstingen ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.²

Stabiliseringspolitik

Finanspolitikens viktigaste bidrag till att stabilisera konjunkturen är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Tappar finansmarknaden, hushållen och företagen förtroendet för de offentliga finanserna kommer det att bidra till att de automatiska stabilisatorerna och den aktiva (diskretionära) finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte får mindre effekt. Är finanserna inte långsiktigt hållbara försvåras dessutom Riksbankens arbete med att upprätthålla prisstabilitet. Erfarenheten är att perioder av hög inflation ofta föregås av perioder med missköta offentliga finanser.

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att ekonomin, i normalfallet, via penningpolitiken kommer att stimuleras i lågkonjunkturer och stramas åt i högkonjunkturer. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunktur-stabilisering främst via de automatiska respektive semiautomatiska stabilisatorerna.³ Finanspolitiken har dessutom, till skillnad från penningpolitiken, en roll att spela när det gäller att hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag och att hantera olika fördelningspolitiska konsekvenser. Vid större efterfrågestörningar och utbudsstörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Erfarenheter från tidigare kris-

² Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mått är att ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag uppfyller kravet på god ekonomisk hushållning.

³ De automatiska stabilisatorerna bidrar till att dämpa konjunktursvängningarna genom att skatteintäkterna automatiskt minskar (ökar) och utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och vissa försörjningsstöd automatiskt ökar (minskar) vid en konjunkturedgång (-uppgång). De s.k. semiautomatiska stabilisatorerna är en hybrid mellan aktiva beslut och automatiska stabilisatorer. Främst är det olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som brukar benämnas semiautomatiska stabilisatorer, dvs. aktiva beslut fattas om en stor del av dessa men det är mer regel än undantag att volymerna i dessa åtgärder anpassas till rådande konjunkturläge.

hanteringar visar dock att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturedgång utan att de offentliga finanserna äventyras. Däremot kan åtgärderna bidra till att uppgången i arbetslösheten begränsas, minska risken för att arbetslösheten biter sig fast och mildra konsekvenserna för särskilt utsatta grupper.

Det är viktigt att de stabiliseringspolitiska åtgärderna utformas på ett sådant sätt att de bidrar till att det finansiella sparandet kan återgå till en nivå i linje med överskottsmålet när resursutnyttjandet normaliseras. Erfarenheter visar att vissa temporära stabiliseringspolitiska åtgärder som vidtas kan vara politiskt svåra att återta. Sådana stabiliseringspolitiska åtgärder bör därför undvikas. För att undvika att stabiliseringspolitiken i sig blir en källa till mer långsiktiga offentligfinansiella problem måste det säkerställas att eventuella temporära åtgärder som vidtas förblir just temporära.

Om permanenta åtgärder vidtas för att mildra en konjunkturedgång (vilket förutsätter att det finns utrymme för sådana åtgärder), bör de i första hand avse åtgärder som på sikt bidrar till att varaktigt höja sysselsättningen och BNP. Det kan också handla om en fördelningspolitiskt motiverad permanent höjning av ett bidrag eller transferering. Dessa exempel visar att det vare sig är meningsfullt eller önskvärt att ta stabiliseringspolitiska beslut utan att samtidigt väga in struktur- och fördelningspolitiska mål.

Statliga ingripanden på finansmarknaderna

Väl fungerande finansmarknader är också avgörande för en stabil samhällsekonomisk utveckling och en effektiv stabiliseringspolitik. För att statliga ingripanden på finansmarknaderna ska vara effektiva är det viktigt med en tydlig rollfördelning mellan olika myndigheter samt tydliga principer för hur de offentliga finanserna ska värnas vid sådana ingripanden.

Vid finansiella kriser kan regeringen behöva vidta särskilda åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet och därigenom förhindra att krisen kraftigt påverkar hela ekonomin. Om regeringen behöver vidta sådana åtgärder, är utgångspunkten att begränsa de offentligfinansiella konsekvenserna. Det är viktigt att det är kreditinstituten själva, framför allt deras aktieägare och andra som har skjutit till riskkapital, som i första hand bär eventuella förluster. Om staten går in med kapitaltillskott i ett kreditinstitut som har allvarliga ekonomiska problem, kan staten även enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut tillfälligt överta ägandet av institutet om dess ekonomiska ställning är mycket svag eller om institutet inte går med på villkor för stödet som bedömts som rimliga. När institutets ägare är medvetna om att staten har en möjlighet att ta över ägandet och byta ut ledningen, samtidigt som det innebär att ägarna själva får bära förlusterna, minskar deras vilja till överdrivet risktagande i institutets verksamhet.

Öppenhet och tydlighet

I den ekonomiska vårpropositionen redovisas normalt inriktningen för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken för de kommande åren. I propositionen redovisar regeringen sin syn på det aktuella ekonomiska läget, redovisar de struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiska utmaningar som politiken står inför, gör en bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket för åtminstone det tredje tillkommande året, följer upp de budgetpolitiska målen, redovisar effektberäkningar av åtgärder samt gör en bedömning av det aktuella budgetutrymmet. Den ekonomiska vårpropositionen brukar vidare innehålla en särskild fördelningspolitisk redogörelse, en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och en redovisning av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.

I budgetpropositionen presenterar regeringen konkreta politikförslag för framför allt det kommande budgetåret och lämnar förslag till utgiftstak för åtminstone det tredje tillkommande året. Dessutom lämnas en redogörelse för den ekonomiska jämställdheten.

I årsredovisningen för staten följs såväl budgeten som de finanspolitiska målen upp avseende det gångna budgetåret.

I såväl den ekonomiska vårpropositionen som budgetpropositionen görs prognoser för fyra år framåt i tiden. Prognoser ska göras med bästa tillgängliga metoder. Åtgärder som kan bedömas ha större samhällsekonomiska effekter ska effektberäknas med avseende på BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Prognoser och effektberäkningar ska baseras på data av högsta möjliga kvalitet och ta sin utgångspunkt i det aktuella forskningsläget där så är möjligt.

Bedömningarna av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet ska med jämna mellanrum kompletteras med generationsanalyser. Långtidsutredningar ska också göras med jämna mellanrum. Dessa är ett viktigt underlag för analysen av de framtida utmaningar som finanspolitiken ställs inför.⁴

Finanspolitiska rådet

Regeringen inrättade 2007 ett finanspolitiskt råd med uppgift att bl.a. utvärdera om de finanspolitiska målen uppnås och att lämna sina synpunkter i en årlig rapport.

Finanspolitiska rådets övergripande uppgift är att stödja långsiktigt hållbara offentliga finanser. Rådets mandat är följande:

- Rådet ska särskilt analysera hur väl regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om de offentliga finanserna är långsiktiga hållbara.

⁴ Arbetet med långtidsutredningen (LU) leds från Finansdepartementet på basis av ett omfattande utredningsmaterial utarbetat av myndigheter, organisationer och enskilda experter.

- Rådet ska även bedöma effekterna för tillväxt, sysselsättning samt välfärdens fördelning, hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen samt granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder.
- Rådet får även granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.

Sveriges medelfristiga sparmål

Sverige ska i egenskap av EU-medlem leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk för det finansiella sparandet. Förutom underskottsgränsen på 3 procent av BNP åläggs samtliga EU-medlemmar att sätta upp ett så kallat medelfristigt sparmål, MTO (Medium-Term Objective). Enligt tidigare beräkningar av EU-kommissionen bör Sverige ha ett MTO på som lägst minus 1 procent av BNP.⁵

Sveriges MTO är satt till minus 1 procent av BNP i enlighet med EU-kommissionens beräkningar. Det MTO som Sverige anger i konvergensprogrammet ska ses som ett minimikrav på det finansiella sparandet som Sverige omfattas av i egenskap av EU-medlem och att Sverige har ett eget mer ambitiöst nationellt mål för det finansiella sparandet i form av överskottsålet på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

1.2 Målet för penningpolitiken

Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken i Sverige. Målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde, vilket slås fast i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank (riksbankslagen). Genom ändringar i lagen som beslutades 1999 skapades ökad självständighet för Riksbanken. Enligt regeringsformen får ingen annan myndighet bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Den beslutsfattande direktions självständighet markeras också i riksbankslagen som anger att direktions ledamöter inte får söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter.

Målet för penningpolitiken är enligt riksbankslagen att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har preciserat detta som ett mål för inflationen som innebär att den årliga förändringen av konsumentprisindex (KPI) ska vara 2 procent.

Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Detta görs genom att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, även strävar efter att stabilisera produktion och sysselsättning

⁵ Se Public Finances in EMU, EU-kommissionen, 2007.

runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver därmed vad som kallas flexibel inflationsmålspolitik. Det innebär inte att Riksbanken gör avkall på att inflationsmålet är överordnat.

Det tar tid innan penningpolitiken får full effekt på inflationen och realekonomin. Därför vägleds penningpolitiken av prognoser för den ekonomiska utvecklingen. Riksbanken publicerar bl.a. en bedömning av hur reporäntan kommer att utvecklas framöver. Räntebanan är en prognos, inte ett löfte.

Vid varje penningpolitiskt beslutstillfälle gör direktionen en bedömning av vilken bana för reporäntan som behövs för att penningpolitiken ska vara väl avvägd. Avvägningen handlar normalt om att hitta en lämplig balans mellan stabiliseringen av inflationen runt inflationsmålet och stabilisering av realekonomin.

Det finns inget generellt svar på frågan hur snabbt Riksbanken siktar på att föra tillbaka inflationen till 2 procent om den avviker från målet. En snabb återgång kan i vissa lägen få effekter på produktion och sysselsättning som inte är önskvärda, medan en långsam återgång kan försvaga trovärdigheten för inflationsmålet. I allmänhet har strävan varit att räntan och räntebanan anpassas så att inflationen förväntas vara någorlunda nära målet om två år.

I september 2003 genomfördes en folkomröstning om Sverige skulle införa euron som valuta. Resultatet av folkomröstningen, som var ett nej, föranledde inga förändringar i penning- och valutapolitiken. Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor och beslutar om växelkursystemet, medan Riksbanken ansvarar för tillämpningen av växelkursystemet. Den nuvarande penning- och valutapolitiska regimen ligger fast. Sveriges erfarenheter av inflationsmål och rörlig växelkurs är mycket goda. En knytning av kronan till ERM2 är inte aktuell.

1.3 Regeringens ekonomiska politik

Åtgärder i budgetpropositionen för 2013

I budgetpropositionen för 2013 valde regeringen att prioritera satsningar som stärker tillväxtpotentialerna och motverkar att arbetslösheten biter sig fast. För att stärka tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft föreslog regeringen bland annat markant höjda ekonomiska ramar för infrastrukturen för att därigenom ge utrymme för både omfattande nyinvesteringar och den största ökningen av järnvägsunderhållet någonsin. Regeringen föreslog även en kraftfull satsning på forskning och innovation, genom höjda anslag till bl.a. universitet och högskolor samt forskningsfinansiärerna. För att främja företagande och entreprenörskap föreslog regeringen en sänkning av bolagsskattesatsen, vilket väntas leda till ökad produktivitet, högre reallöner och en högre sysselsättning.

Regeringen föreslog en rad permanenta och temporära åtgärder i syfte att få fler i arbete, såsom förstärkning av de gymnasiala yrkesutbildningarna och lärlingsutbildningen genom en permanent förlängning av

anordnarbidragen för lärlingar och en höjning av den del av anordnarbidraget som går till arbetsgivaren. Vidare föreslog regeringen åtgärder för att underlätta etableringen för utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden, bl.a. genom ökade möjligheter till arbetsplatsförlagda insatser. En förändring i föräldrapenningen föreslogs för att motverka försenad etablering på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor. Regeringen föreslog även utbildningsåtgärder riktade till utrikes födda. För att möta det fortsatt svaga ekonomiska läget föreslog regeringen åtgärder riktade mot personer med hög risk för långtidsarbetslöshet. I budgetpropositionen för 2013 aviserades även åtgärder som syftade till att förtydliga de krav som gäller för alla som uppstår arbetsmarknadsrelaterade ersättningar eller försörjningsstöd från det offentliga.

Regeringen föreslog även åtgärder som syftade till att stärka kvaliteten och åstadkomma en jämnare fördelning av välfärden. För att främja en bättre kvalitet inom sjukvården och omsorgen föreslog regeringen en förstärkning av den statliga tillsynen. Regeringen har även föreslagit ett flertal åtgärder i syfte att stärka rättsväsendet, däribland skärpta straff, tidiga och tydliga insatser mot unga som begår brott samt åtgärder för ökad effektivitet i rättsväsendet. I syfte att hålla samman samhället, och säkerställa att tillväxten kommer alla till del, föreslog regeringen vissa riktade insatser till ekonomiskt utsatta. Åtgärder inom studiestödet, föräldraförsäkringen och bostadstillägget till pensionärer, förstärker inkomsterna bland ekonomiskt utsatta.

Regeringen föreslog ett antal reformer inom energi-, klimat- och miljöpolitiken, bl.a. satsningar på mer effektiva tillståndprocesser, stöd till förnybara energikällor och utökade resurser för skydd av värdefull natur. Vidare föreslogs ett antal skatteförändringar som syftar till bättre miljö och ökad kostnadseffektivitet i klimat- och energipolitiken.

I tabell 1 redovisas de samlade budgeteffekterna av beslutade och aviserade reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år.⁶ Tabellen visar på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som ingår i tabell 1 avser både utgifts- och inkomstsidan på statens budget. Indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida ingår inte.

År 2014 och 2015 förstärks de offentliga finanserna sammantaget. Det beror i första hand på att satsningar på utgiftssidan, främst på arbetsmarknadsområdet, fasas ut. År 2016 försvagas de offentliga finanserna, bl.a. på grund av att de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna ökar i omfattning. Inkomsterna förändras relativt lite mellan åren till följd av beslut om reformer efter 2013.

⁶ Inklusive de förslag som regeringen lämnade i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99).

Tabell 1 Utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade, samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar. Effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år

	2012	2013	2014	2015	2016
Utgiftsförändringar¹					
Förändring av takbegränsade utgifter	3,5	12,7	-1,9	-7,5	1,8
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-4,5	-3,3	-0,6	1,0	1,1
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ²	-2,1	-1,3	-2,7	0,4	1,1
varav kapitaltillskott till statliga bolag	-1,0	-1,5	2,5	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	-1,0	9,4	-2,5	-6,4	2,9
Inkomstförändringar³					
Skatter, brutto	-3,9	-11,1	1,2	1,5	0,0
Indirekta effekter av skatter	0,1	1,1	-0,6	-0,4	-0,1
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-3,8	-10,0	0,5	1,1	-0,1
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,3}	-2,8	-19,3	3,1	7,5	-3,0
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>

¹ För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

² Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

³ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens fortsatta reformambitioner

Sverige har till följd av regeringens ansvarsfulla politik bland Europas starkaste offentliga finanser. Ordning och reda i de offentliga finanserna ska fortsatt värnas. Det begränsade budgetutrymmet bör därför främst användas till åtgärder som stärker förutsättningarna för fler i arbete och därmed högre varaktig sysselsättning. I arbetet med budgetpropositionen för 2014 lägger regeringen fokus på följande områden:

Trepartssamtalen fortsätter

Den svenska modellen innebär att arbetsmarknadens parter har det huvudsakliga ansvaret för viktiga frågor på arbetsmarknaden, såsom lönebildningen. Modellen fungerar väl, men för personer som söker arbete för första gången eller som har varit utan arbete en längre tid är det ofta svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har därför sedan 2011 fört samtal med arbetsmarknadens parter om hur arbetsmarknaden kan bli mer inkluderande och flexibel.

Dessa samtal börjar nu ge konkreta resultat. Ett antal avtal om yrkesintroduktion har tecknats och fler är på väg. Ett förslag om hur ett statligt stöd till yrkesintroduktionsliknande anställningar genom en lönesubvention kan utformas har nyligen remitterats. Vidare har regeringen tagit fram en lagrådsremiss om korttidsarbete.

Bättre förutsättningar för att få fler i arbete

Den utdragna lågkonjunkturen innebär att personer med svag förankring på arbetsmarknaden, i synnerhet unga och utrikes födda, har fått det betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att fortsätta arbetet med att förbättra möjligheterna till jobb för dessa grupper.

Stärkta drivkrafter till arbete och minskade trösklar in på arbetsmarknaden är effektiva sätt att öka sysselsättningen. För att minska utanförskapet, öka den varaktiga sysselsättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig, starta och driva företag vill regeringen, när budgetutrymmet så tillåter, ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt. När individer och familjer får behålla mer av sina inkomster ökar dessutom deras självständighet och möjligheterna att forma sina egna liv.

Den ökande långtidsarbetslösheten är ett allvarligt problem, särskilt i en period med svagt konjunkturläge och stigande arbetslöshet. De regionala skillnaderna i sysselsättningsgrad och arbetslöshet är också betydande. För att minska långtidsarbetslösheten måste efterfrågan på personer som står långt ifrån arbetsmarknaden öka, samtidigt som sökaktiviteten upprätthålls och de arbets sökande erbjuds relevanta insatser. Det är viktigt att säkerställa kvaliteten och aktivitetsnivån i insatserna för personer som varit utan arbete under längre tid liksom att på olika sätt öka arbetsgivarnas efterfrågan på personer som i dag har en svag anknytning till arbetsmarknaden.

Indikatorer pekar på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats under krisen. Mycket tyder på att detta till stor del är en tillfällig effekt av den utdragna lågkonjunkturen och av ett ökat arbetskraftsdeltagande. För att förbättra matchningen behövs ett brett angreppssätt. Det fortsatta arbetet med att förbättra matchningen inriktas på att arbetslösa ska ha tydliga drivkrafter att aktivt söka jobb, att förbättra arbetskraftens kompetens genom utbildning och praktik, förbättrade arbetsgivarkontakter och fortsatt effektivisering av Arbetsförmedlingens verksamhet. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen ställer tydliga krav på att arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande, genom yrkesmässig och geografisk rörlighet. Regionala skillnader i arbetslöshet visar på behovet av geografisk rörlighet och en tillväxtpolitik som kommer hela landet till del. Dessutom är det viktigt att Arbetsförmedlingen följer upp sökaktiviteten och blir effektivare i att förmedla arbeten.

Satsningar inom utbildningsområdet

Utbildning av hög kvalitet är avgörande för sammanhållningen och den viktigaste förutsättningen för social rörlighet. Utbildning är också avgörande för konkurrenskraften, tillväxten och sysselsättningen. Utbildningssystemet ska ge de kunskaper som behövs för att komma in på arbetsmarknaden eller för fortsatta studier. Sverige ska vara en av världens mest framstående kunskaps- och forskningsnationer. Det finns många styrkor i det svenska utbildningssystemet som är viktiga att bygga vidare

på. Samtidigt finns stora brister som inte minst de sjunkande kunskapsresultaten pekar på. Regeringen bedriver sedan 2006 ett omfattande reformarbete för att vända utvecklingen. Flera centrala reformer har genomförts, men ytterligare insatser kommer att behövas. Insatser behövs bl.a. för att höja studieresultaten så att fler elever har behörighet till gymnasieprogram. Inom gymnasieskolan finns behov av att ytterligare stärka kvaliteten på de yrkesinriktade programmen, framför allt när det gäller det arbetsplatsförlagda lärandet. Kvaliteten i introduktionsprogrammet yrkesintroduktion behöver utvecklas.

Stärkt konkurrenskraft

Svenska företag konkurrerar på världsmarknaden genom kunskap och kvalitet. Internationella jämförelser visar att det svenska företagsklimatet är bland de bästa i världen. En allt tuffare konkurrens högre upp i värdekedjan ställer dock ökade krav på svensk konkurrenskraft. Företagens villkor ska utvecklas för att förbättra konkurrenskraften och stärka förutsättningarna för investeringar och sysselsättning. Det handlar bl.a. om skattesystemet, villkoren för forskning, innovation och teknikutveckling, om att förenkla för företag och företagande och om förbättrad infrastruktur. Att stärka konkurrenskraften handlar om att säkra och utveckla Sveriges starka sidor samt att värna ett dynamiskt näringsliv i hela landet.

Fler bostäder

En politik för full sysselsättning och ett samhälle som håller ihop förutsätter en väl fungerande bostadsmarknad. Människor ska ha möjlighet att flytta till platser där efterfrågan på arbetskraft är hög, där möjligheten att uppnå egen försörjning är god och där risken för utanförskap och arbetslöshet är låg. Förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande, särskilt av hyresrätter, bör därför förbättras.

Stabilitet på finansmarknaderna

Finansiell stabilitet är en förutsättning för en fungerande samhällsekonomi. Eftersom Sverige har ett stort banksystem i förhållande till BNP riskerar en finansiell kris att bli mycket kostsam. Regeringens arbete med förebyggande åtgärder för finansiell stabilitet fortsätter, t.ex. genom skärpta kapitaltäckningskrav. För att det finansiella systemet ska fungera är det viktigt att konsumenterna har förtroende för aktörerna på de finansiella marknaderna. Konsumenter och säljare av finansiella tjänster är sällan jämbördiga parter och konsumenten hamnar lätt i underläge. Regeringen fortsätter därför arbetet med att främja ett starkt konsumentskydd både nationellt och på EU-nivå. Inriktningen är att skapa bättre spelregler genom såväl förbättrad reglering som ökad kunskap och information.

Miljö-, klimat- och energipolitiken

Visionen är att Sverige 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Ambitionen

med miljö-, klimat- och energipolitiken är att på ett kostnadseffektivt sätt skapa uthållighet i energisystemen och att nå målen inom detta område. Detta förutsätter en ambitiös politik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Ett led i att nå visionen om noll nettoutsläpp 2050 och den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 är det tidigare annonserade kvotpliktssystemet för låginblandade biodrivmedel, som planeras införas under 2014, liksom fortsatt skattebefrielse för höginblandade och rena biodrivmedel. Avsikten är att skillnaden i beskattningen mellan hållbara höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll och deras fossila motsvarigheter framöver ska fortsätta att vara lika stor som i dag. Beskattningen kan dock komma att förändras om s.k. överkompensation inträffar.

För att fortsatt främja en omställning av fordonsparken avser regeringen att förlänga den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar med tre år. Denna förlängning möjliggörs ekonomiskt genom införandet av ett kvotpliktssystem för biodrivmedel.

Sammanhållning och välfärd med hög kvalitet

Ökad sysselsättning och minskat utanförskap är även fortsättningsvis kärnan i regeringens fördelningspolitiska arbete. Arbetet inriktas även på att minska den ekonomiska utsattheten genom att förbättra standarden för utsatta hushåll med svag ekonomi. Regeringen har exempelvis höjt bostadsbidraget, flerbarnstillägget, grundnivån i föräldrapenningen och bostadstillägget samt genomfört skattesänkningar för pensionärer i flera steg – det senaste den 1 januari 2013. Regeringen avser att för 2014 återkomma med ytterligare förslag om sänkt skatt för pensionärer under förutsättning att de offentliga finanserna så tillåter.

Regeringens mål för omsorgen samt hälso- och sjukvården är att hela befolkningen, oavsett inkomst och bakgrund, ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård och omsorg av god kvalitet. I ett internationellt perspektiv fungerar den svenska vården och omsorgen väl. Men en åldrande befolkning och en ökad efterfrågan på vård- och omsorgstjänster innebär utmaningar. Det är därför viktigt att fortsätta förbättra vårdens och omsorgens tillgänglighet, kvalitet och effektivitet. Egenmakt och valfrihet är tillsammans med en stärkt tillsyn och uppföljning nödvändiga verktyg i detta arbete.

En viktig del av ett sammanhållet samhälle där välfärd finns för alla är att arbeta aktivt med att förbättra situationen för barn och unga i ekonomisk och social utsatthet.

Ett tryggt samhälle

En grundförutsättning för ett tryggt samhälle är ett effektivt rättsväsende. Alla ska känna sig trygga i sin vardag. Fortfarande är det alldeles för många som drabbas av brott, för få brott som klaras upp och för många som känner sig otrygga. Det brottsförebyggande arbetet kan för-

bättras. Regeringens målsättning är att rättsväsendet ska bli mer effektivt och att fler brott ska förebyggas, klaras upp och lagföras.

Regeringen fortsätter sitt arbete med att förbättra och effektivisera rättsväsendet. En viktig del i detta arbete är att förstärka insatserna mot våld i nära relationer, en annan viktig del är att skärpa straffen för de grövsta våldsbrotten och en tredje att förebygga brott bland unga och snabbare reagera när unga är brottsoffer eller gärningsmän.

Effekter av regeringens politik

Regeringens politik för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt är en kombination av åtgärder som stimulerar utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Regeringen har vidare genomfört riktade åtgärder för att öka sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Den viktigaste reformen för att stärka arbetsutbudet är jobbskatteavdraget, som har stärkt drivkrafterna till arbete genom att göra det mer lönsamt att arbeta. Om det lönar sig mer att arbeta kommer fler att söka sig till arbetsmarknaden. På sikt kan därmed den varaktiga sysselsättningen (dvs. sysselsättningen i genomsnitt över konjunkturcykeln) öka. Regeringen har dessutom gjort förändringar i arbetslöshetsförsäkringen för att öka utbudet av arbetskraft och förkorta arbetslöshetstiderna.

För att minska ohälsotalen och öka sysselsättningen har regeringen även genomfört omfattande reformer inom sjukförsäkringen som syftar till att stärka arbetsförmågan hos de sjukskrivna, skapa drivkrafter till arbete och stärka arbetskraftsefterfrågan på personer som varit långtids-sjukskrivna eller uppburit sjuk- eller aktivitetsersättning.

För att de utbudsstimulerande åtgärderna snabbt ska leda till ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet har regeringen också vidtagit åtgärder för att stärka ställningen för och efterfrågan på personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken har lagts om. Bland annat har Arbetsförmedlingen fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbeten samtidigt som de arbetsmarknadspolitiska resurserna i större utsträckning riktas till dem som har störst behov. För att göra de personer som varit utan arbete en viss tid mer attraktiva på arbetsmarknaden finns nystartsjobb.⁷ Andra åtgärder för att öka efterfrågan på personer med svag förankring på arbetsmarknaden är sänkta arbetsgivaravgifter för unga och äldre. Dessutom har regeringen infört ett husavdrag⁸ för att stimulera utbudet och efterfrågan på arbetskraft.

⁷ Nystartsjobb syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa en person som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid. En arbetsgivare som anställer en person som varit borta från arbetslivet i mer än ett år (sex månader för ungdomar) kan få ett ekonomiskt stöd på ett belopp som motsvarar två gånger den arbetsgivaravgift arbetsgivaren betalar.

⁸ Husavdrag är ett sammanfattande begrepp för skattereduktion för renoverings- och tillbyggnadsarbeten (ROT) och hushållsarbete (RUT)

Regeringen bedömer att de strukturreformer som genomförts 2006–2013 varaktigt ökar sysselsättningen med ca 223 000 personer på lång sikt. Regeringens reformer påverkar inte enbart sysselsättningen, utan väntas även öka antalet personer i arbete genom att färre personer är sjukfrånvarande. Vidare bidrar bl.a. jobbskatteavdraget till att de som redan är sysselsatta arbetar mer, t.ex. genom att gå från deltid- till heltidsarbete. Sammantaget bedöms de hittills genomförda strukturreformerna varaktigt öka antalet arbetade timmar med ca 6 procent på lång sikt, vilket motsvarar ca 247 000 årsarbetskrafter. Jobbskatteavdraget bedöms bidra med ca hälften av denna ökning (se tabell 2).

Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder, t.ex. hur förändringar i skattesystemet, socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen. Kunskapen om effekternas storlek, och särskilt i vilken takt de slår igenom, är dock långt ifrån fullständig. De bedömningar som redovisas i tabell 2 är därmed osäkra.⁹

Tabell 2 Förväntade långsiktiga effekter av regeringens politik 2006–2013

Förändring i procent om inte annat anges

	Årsarbetskrafter ¹	Sysselsatta ²	Arbetskraft	Arbetslöshet ³	BNP
Jobbskatteavdrag	120 000	106 000	1,6	-0,6	2,2
Skiktgräns	13 000	0	0,0	0,0	0,3
Arbetslöshetsförsäkring	39 000	45 000	0,2	-0,7	0,7
Arbetsmarknadspolitik	11 000	13 000	0,1	-0,2	0,2
Sjukförsäkring	19 000	16 000	0,9	0,5	0,4
Sänkta socialavgifter	14 000	16 000	0,2	-0,2	0,3
Husavdraget	27 000	25 000	0,2	-0,3	0,4
Sänkt tjänstemoms	6 000	4 000*	0,0	-0,1	0,1
Höjt bostadsbidrag	-2 000	-2 000	-0,05	0,0	0,0
Summa strukturreformer	247 000	223 000	3,1	-1,6	4,6

¹ Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar.

² Antal personer i åldersgruppen 15-74 år.

³ Förändring i procentenheter.

* Siffran avser endast sysselsatta i restaurangbranschen (medan siffran för årsarbetskrafter på 6000 avser helårsarbetskrafter i hela ekonomin, dvs. både inom restaurangbranschen och övriga ekonomin.) Utredningen om sänkt moms på restaurangtjänster beräknade ingen siffru för antalet sysselsatta i hela ekonomin.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens syn på rådets rekommendationer 2012

I det formella rådsbeslutet den 10 juli 2012 rekommenderas Sverige att:

1. Bibehålla en sund ställning i de offentliga finanserna från och med 2012 genom att genomföra budgetstrategin enligt planerna och säkerställa att det medelfristiga budgetmålet fortsatt uppnås.
2. Vidta ytterligare förebyggande åtgärder för att öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaderna på medellång sikt, inbegripet genom

⁹ De metoder och beräkningar som ligger till grund för regeringens bedömning av reformernas effekter beskrivs utförligt i rapport 2011:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

att främja försiktig utlåning, minska systemskevheter som gynnar skuldfinansiering vid bostadsinvesteringar, och genom att ta itu med de problem som följer av begränsningar i fråga om bostadsutbud och hyresreglering.

3. Vidta ytterligare åtgärder för att förbättra deltagandet på arbetsmarknaden för ungdomar och andra utsatta grupper, t.ex. genom att förbättra effektiviteten i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, underlätta övergången från skola till arbete, främja politik för att öka efterfrågan på utsatta grupper samt förbättra arbetsmarknadens funktionsätt; se över effektiviteten av den sänkta mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster till stöd för skapande av arbetstillfällen.
4. Vidta ytterligare åtgärder i det kommande lagförslaget om forskning och innovation för att förbättra spetsforskning och inrikta sig på en förbättrad kommersialisering av innovativa produkter och utveckling av ny teknik.

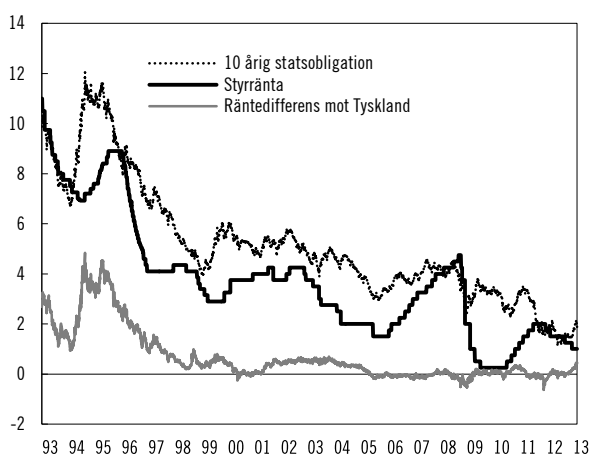
Regeringen välkomnar de landspecifika rekommendationerna. Rekommendationerna till Sverige ligger huvudsakligen i linje med regeringens politik. Vad gäller den första rekommendationen, så behandlas den i avsnitt 3. Den andra rekommendationen behandlas i avsnitt 2.3. Den tredje och fjärde rekommendationen besvaras i det nationella reformprogrammet.

1.4 Penningpolitik

Diagram 1 visar utvecklingen för ett urval räntor i Sverige fr.o.m. 1993. Med start i oktober 2008 sänkte Riksbanken reporäntan från 4,75 till 0,25 procent för att mildra effekterna av finanskrisen och dämpa fallet i den reala ekonomin. I takt med att den svenska konjunkturen återhämtade sig och inflationstrycket började stiga höjde Riksbanken gradvis reporäntan igen under andra halvåret 2010 och första halvåret 2011. I december 2011 och februari 2012 sänkte Riksbanken återigen reporäntan till 1,75 respektive 1,50 procent. Under hösten 2012 gjorde Riksbanken, till följd av det svaga konjunkturläget, ytterligare två sänkningar av reporäntan om 0,25 procent vardera. Den aktuella reporäntan är 1,0 procent.

Diagram 1 Ränteutvecklingen i Sverige

Procent

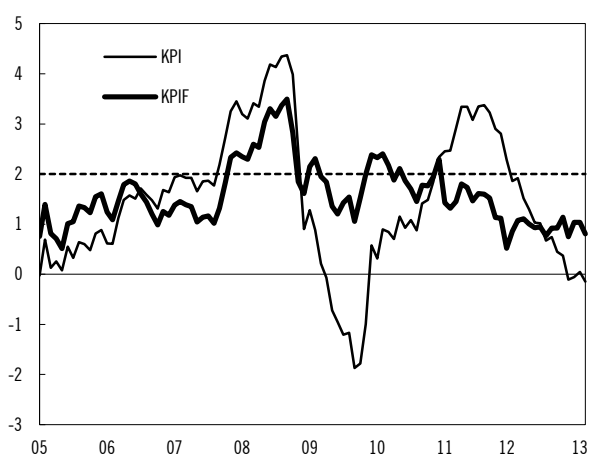


Källa: Reuters.

Även den 10-åriga statsobligationsräntan sjönk under hösten 2008, men steg sedan något under 2009 som ett svar på osäkerhet om statens framtida finanser. I takt med att den finansiella oron avtog under 2010 och investerarna började söka sig till tillgångar med högre avkastning steg de långa obligationsräntorna i Sverige. Riskaversionen tilltog dock under 2011 i samband med att finanskrisen övergick i en statsskuldskris och räntorna föll därefter till rekordlåga nivåer sommaren 2012, i likhet med tyska och amerikanska statsobligationer. Efter kraftfulla utfästelser från ECB om att göra vad som krävdes för att hålla samman euroområdet minskade riskaversionen åter, vilket bidrog till att både svenska, tyska och amerikanska obligationers prispremie över mer riskfyllda tillgångs- slag började falla tillbaka.

Diagram 2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



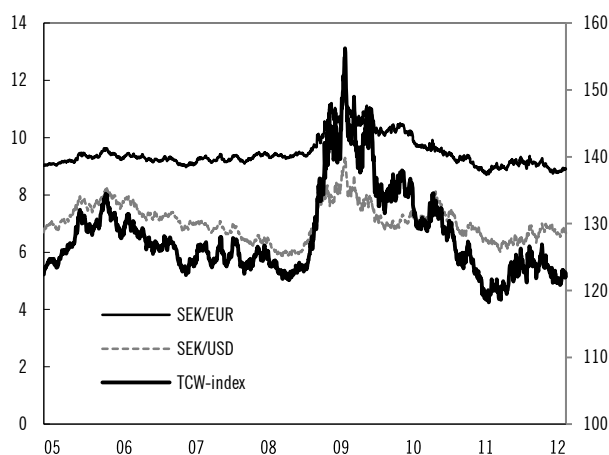
Källa: Statistiska centralbyrån.

Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI) föll snabbt hösten 2008. Den dramatiska nedgången berodde framför allt på lägre räntekostnader för bostadslån, men även på lägre energikostnader. Från slutet av 2010 ökade KPI-inflationen och

uppgick 2011 till 3,0 procent. Det beror till stor del på att räntorna steg kraftigt 2010 och 2011. Den underliggande inflationen mätt med KPIF, som visar KPI med fast ränta, var 1,4 procent 2011. Under 2012 har KPI-inflationen fallit tillbaka, som en följd av lägre räntekostnader och det dämpade konjunkturläget. Även den underliggande inflationen (KPIF) har fallit tillbaka under 2012, på grund av det försvagade konjunkturläget. KPI-inflationen var 0,9 procent 2012, medan KPIF-inflationen var 1,0.

Diagram 3 Kronans utveckling mot TCW-index, euron och US dollarn

TCW-index (vänster skala), EUR/SEK, USD/SEK (höger skala)



Källa: Reuters.

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 3 visar kronans utveckling mot TCW-index¹⁰, euron och US dollarn under 2005–2012. Det oroliga läget på finansmarknaderna medförde att kronan, liksom många andra små valutor, försvagades 2008. Därefter har kronan stärkts betydligt. I TCW-termer är den svenska kronan nu lika stark som innan den finansiella krisen bröt ut.

2 Den makroekonomiska utvecklingen

2.1 Internationell och finansiell ekonomi

Svag internationell konjunkturutveckling

Finanspolitiska åtstramningar och ett svagt förtroende bland hushåll och företag bidrar till negativ tillväxt i euroområdet 2013 och en svag utveckling i USA. Bankernas strama kreditvillkor gör att företag och hushåll i många länder inte i full utsträckning kan dra fördel av de låga styrrenterna. Styrrenterna ligger dessutom redan nära noll och kan inte sänkas ytterligare. Även om tillväxten i de stora tillväxtekonomierna väntas stiga något den närmaste tiden, blir den globala efterfrågeutvecklingen

¹⁰ TCW-index (Total Competitiveness Weights) mäter kronans värde mot en korg av andra valutor.

fortsatt svag 2013 och 2014. Först 2015 väntas en internationell konjunkturåterhämtning. Återhämtningen blir dock förhållandevis långsam. Tillväxtutsikterna i många länder dämpas av ett stort behov av att minska skuldsättningen i offentlig sektor samt hos hushåll och företag.

Läget på de finansiella marknaderna har förbättrats sedan mitten av 2012. En viktig förklaring till detta är de åtgärder som vidtagits av Europeiska centralbanken (ECB). Även andra centralbanker har genomfört extraordinära åtgärder. Trots det kvarstår betydande risker i omvärlden, främst kopplade till den politiska osäkerheten kring hur de statsfinansiella problemen i framför allt euroområdet ska hanteras. Eftersom det finns en nära koppling mellan den politiska hanteringen av krisen i euroområdet och läget på de finansiella marknaderna är risken för finansiell turbulens fortsatt betydande.

2.2 Svensk ekonomi

Motvind för den ekonomiska utvecklingen

Tillväxten för svensk export kommer att vara låg den närmaste tiden till följd av svag efterfrågan från omvärlden. Kronan, som stärkts och förväntas vara fortsatt stark relativt viktiga exportvalutor, ger inte heller svenska företag någon draghjälp. Detta tillsammans med den allmänt osäkra ekonomiska utvecklingen och att det finns ledig kapacitet gör att företagen dröjer med att investera. En försämring på arbetsmarknaden och en stigande arbetslöshet medför att även tillväxten i konsumtionen blir återhållen. Trots att räntorna är låga är sparatet fortsatt högt 2013.

Den svaga tillväxten 2013 (se tabell 3) leder till att resursutnyttjandet i svensk ekonomi minskar under året och blir fortsatt lågt 2014. Ett uppdämt konsumtionsbehov, ett högt sparande hos hushållen i utgångsläget och en gradvis fallande arbetslöshet medger en gradvis normalisering därefter. BNP förväntas växa i god takt från och med 2015. Exporten utvecklas relativt svagt medan hushållens konsumtion växer förhållandevis snabbt jämfört med tidigare konjunkturåterhämtningar. Resursutnyttjandet stiger därför mot slutet av prognosperioden.

Svag internationell efterfrågan slår mot svensk arbetsmarknad

Sysselsättningen föll i samband med finanskrisen, men har ökat sedan hösten 2009. Även arbetskraftsdeltagandet har ökat under de senaste åren. Ökningen av sysselsättningen och arbetskraften kan förklaras av den förbättrade konjunkturen efter 2009, att befolkningen i arbetsför ålder ökar och av regeringens skatte- och arbetsmarknadsreformer.

Arbetslösheten har ökat sedan krisen inleddes och är i dag hög. Ökningen sedan 2011 förklaras delvis av den försvagade konjunkturen, men också av det ökade arbetskraftsdeltagandet. Under hösten 2012 steg antalet varsel kraftigt, vilket indikerar att arbetslösheten kommer fortsätta att öka den närmaste tiden. Även andra framåtblickande indikatorer som

nyanmälda lediga platser tyder på att arbetsmarknaden utvecklas svagt framöver.

Sysselsättningen bedöms vara i stort sett oförändrad 2013 och 2014. Samtidigt fortsätter arbetskraften att öka. Den svaga sysselsättningstillväxten, tillsammans med en växande arbetskraft, medför att arbetslösheten väntas stiga till 8,4 procent 2014.

I takt med konjunkturåterhämtningen förbättras läget gradvis på arbetsmarknaden. Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är i nuläget lågt, men företagen bör ha ett stort behov av att anställa när konjunkturåterhämtningen tar fart.

Tabell 3 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9
BNP-gap ¹	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1
Sysselsatta ²	0,7	0,2	-0,1	0,6	1,5
Sysselsättningsgrad ³	79,4	79,0	78,4	78,5	79,4
Arbetade timmar ⁴	0,6	0,2	0,3	0,7	1,5
Produktivitet ^{4,5}	1,2	1,3	2,4	2,9	2,1
Arbetslöshet ⁶	8,0	8,3	8,4	8,1	7,1
Löner ⁷	2,9	2,8	2,9	3,1	3,4
KPI ⁸	0,9	0,5	1,2	1,8	2,7

¹ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

² 15–74 år.

³ Enligt EU2020-målet, dvs. sysselsatta i procent av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år.

⁴ Kalenderkorrigerad.

⁵ Produktivitet i näringslivet.

⁶ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁷ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁸ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lågt kostnadstryck de närmaste åren

Det svaga arbetsmarknadsläget de närmaste åren gör att löneökningstakten förblir måttlig. Den starka kronan håller nere importpriserna och resursutnyttjandet är lågt i ekonomin. Sammantaget innebär det ett lågt kostnadstryck. Mot slutet av prognosperioden stiger dock lönerna och kostnadstrycket i takt med att arbetsmarknadsläget förbättras.

Inflationen stiger långsamt och konsumentprisindex rensat för hushållens ränteutgifter för bostäder (KPIF), når 2 procent först i slutet av prognosperioden. Reporäntan antas ligga kvar på 1 procent under hela 2014. När inflationstrycket och resursutnyttjandet stiger förväntas reporäntan höjas gradvis.

2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser

Allmänt om obalanser

Framväxten av makroekonomiska obalanser, bl.a. i form av persistenta skillnader i konkurrenskraft, har skapat stora problem för många länder i

efterdyningarna av den finansiella krisen. Under ekonomiskt goda år medförde god tillgång på och låga kostnader för kapital att konsumtion och investeringar steg till långsiktigt ohållbara nivåer och att tillgångspriser rusade i höjden. En hög skuldsättning, en ineffektiv allokering av kapital och fallande tillgångspriser har gjort det svårt för många länder att få i gång en konkurrenskraftig produktion.

För att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk utveckling är det önskvärt att förbygga uppkomsten av makroekonomiska obalanser och, om så är möjligt, att tidigt identifiera och korrigera obalanser som trots all uppstår. En exakt definition av makroekonomiska obalanser är svår att åstadkomma, men en obalans återspeglar ett underliggande problem på en marknad, vilken har potential att leda till en betydande korrigerande som i sin tur påverkar hela samhällsekonomin. Exempel på områden där obalanser kan uppstå är internationell konkurrenskraft och arbetskraftskostnader, tillgångspriser, den privata och den offentliga sektorns skuldsättning, konsumtion och investeringar, samt bytesbalans och betalningsbalans.

Obalansförfarandet

Som en del av EU:s ekonomiska styrning publicerade EU-kommissionen den 10 april 2013 djupgranskningar av makroekonomin i tretton medlemsländer. Dessa länder hade den 28 november 2012 identifierats i den s.k. förvarningsrapporten (AMR) för att potentiellt ha makroekonomiska obalanser.¹¹

Eftersom EU-kommissionen ansåg att makroekonomiska obalanser förelåg i samtliga granskade medlemsländer, därav mycket stora i två av länderna, kommer de att lämna förslag till politiska rekommendationer. Dessa förslag kommer att ingå i det paket med rekommendationer som lämnas den 29 maj 2013 inom ramen för den europeiska terminen. Förslagen kommer att beakta den information som presenteras i ländernas reformprogram och konvergens- eller stabilitetsprogram. För de två länder¹² som EU-kommissionen bedömt har mycket stora makroekonomiska obalanser är situationen dock mer allvarlig. Om EU-kommissionen bedömer att dessa länders åtgärder inte är tillräckligt kraftfulla, kan kommissionen komma att rekommendera rådet att öppna ett s.k. obalansförfarande (EIP), vilket utgör den korrigerande delen av det nya förfarandet.

I djupgranskningen bedömer EU-kommissionen att Sverige har makroekonomiska obalanser som förtjänar uppföljning och politiska åtgärder. I synnerhet är det utvecklingen av den privata sektorns skuld-

¹¹ De fyra programländerna Grekland, Irland, Portugal och Rumänien har inte ingått i djupgranskningen. Även Cypern, som identifierades som ett land med potentiella obalanser, har inte djupgranskats till följd av den politiska överenskommelsen om huvuddragen i ett anpassningsprogram.

¹² Slovenien och Spanien.

sättning tillsammans med en återstående ineffektivitet på bostadsmarknaden som förtjänar fortsatt uppmärksamhet. Även om det stora bytesbalansöverskottet inte bedöms öka risken på liknande sätt som stora underskott kommer kommissionen att fortsätta att övervaka utvecklingen av Sveriges bytesbalans.

Hushållens skuldsättning

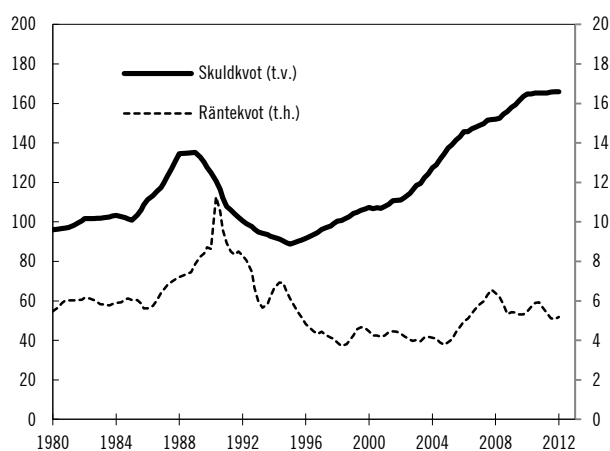
En hög skuldsättning, oavsett om den är privat eller offentlig, riskerar förr eller senare att leda till problem för såväl den finansiella som den makroekonomiska stabiliteten. Utvecklingen i euroområdet de senaste åren är en tydlig illustration av detta.

Under de senaste två decennierna har de svenska hushållens skuldsättning ökat betydligt (se diagram 4). På aggregerad nivå kan utvecklingen beskrivas i termer av skuldkvot (utestående skuld i förhållande till disponibel inkomst) och räntekvot (räntebetalningar efter skatt i förhållande till disponibel inkomst). Trots att skuldkvoten ligger på en historisk hög nivå ligger räntekvoten nära genomsnittet för de senaste 30 åren. Ett lägre ränteläge har alltså gjort att hushållen kunnat inneha en större skuld utan att högre ränteutgifter trängt undan möjligheterna till konsumtion, investeringar eller finansiellt sparande.

För närvarande uppgår skuldkvoten till knappt 170 procent efter flera år med uppgångar på omkring 6 procentenheter. Åren 2011 och 2012 har dock uppgångarna i hushållens skuldkvot uppgått till 0,4 respektive 0,6 procentenheter, vilket är de lägsta årliga förändringarna sedan 2001. Det skulle kunna vara en signal på att hushållen i allmänhet anser att skulden är lagom stor i förhållande till inkomsterna. Utrymmet för alternativa tolkningar är dock stort. Det skulle också kunna vara en effekt av det s.k. bolånetaket och förändrade kreditgivningsregler hos bankerna.

Diagram 4 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



Källa: Reuters, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Anm.: Räntekvoten är beräknad utifrån benchmark för svenska femåriga bostadsobligationer, med tillägg för en räntemarginal på två procentenheter, och med skatteavdrag för utgiftsräntor. Uppgången 1991 förklaras främst av att värdet på hushållens ränteavdrag minskade från ett antaget genomsnitt på 50 till 30 procent av ränteutgifterna.

Uppgången i hushållens skuldkvot de senaste två decennierna kan delvis förklaras av att fler hushåll äger sin bostad och att bostäderna i högre utsträckning finns i storstadsområden. Dessutom har kostnaderna för bolån och bostadsägande minskat till följd av lägre räntor och sänkta skatter, vilket gör att hushållen i allmänhet kan hantera en högre individuell skuldkvot. Uppgång i den aggregerade skuldkvoten förklaras således både av att fler hushåll har lån och att hushållen i genomsnitt har större lån. Denna uppgång kommer rimligtvis att vara bestående såtillvida att de underliggande förändringarna består. Det kan naturligtvis finnas fler bakomliggande faktorer som påverkat nivån på hushållens skuldkvot vilket bidrar till osäkerheten i den framtida utvecklingen.

För att bedöma om hushållens skuldsättning utgör en obalans är det lämpligt att analysera hushållens möjlighet att varaktigt kunna bära de löpande ränteutgifterna och att klara av eventuella krav på amorteringar. I 2012 års konvergensprogram visades det att mycket få hushåll har höga ränteutgifter, och att dessa utgifter förblir måttliga även vid ett normalt ränteläge. Dessutom har Finansinspektionen i sina analyser av den svenska bolånemarknaden genomfört stresstester för att se hushållens känslighet för ränteuppgångar, inkomstbortfall och prisfall på bostäder. Utifrån dessa har slutsatsen dragits att de flesta hushåll som tagit ett nytt bolån har god återbetalningsförmåga och är motståndskraftiga mot ränteuppgångar.

Det finns alltså flera förklaringar till den ökade skuldkvoten. Samtidigt finns det risker för såväl den finansiella som den makroekonomiska stabiliteten med en hög skuldsättning hos hushållen. Regeringen och Finansinspektionen har därför genomfört eller aviserat en rad åtgärder som syftar till att stärka bankernas motståndskraft mot finansiella kriser och dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning. Trots en något lugnare utveckling finns skäl till fortsatt vaksamhet och om skuldsättningen hos hushållen återigen tar fart är regeringen beredd att vidta ytterligare åtgärder.¹³

3 Offentliga finanser

3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna i 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100). Redovisningen av den offentliga sektorns finansiella sparande sker, liksom i vårpropositionen, enligt EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS 95). Inkomster och utgifter redovisas därmed i det format som sedan länge tillämpas av såväl Finansdepartementet som Konjunkturinstitutet. Denna redovisnings-

¹³ I det nationella reformprogrammet redogörs för redan vidtagna åtgärder.

princip skiljer sig något från de principer som används inom EU vid övervakningen av de offentliga finanserna i samband med underskotts-förfarandet (Excessive Deficit Procedure, EDP) och stabilitets- och tillväxtpakten (Stability and Growth Pact, SGP).¹⁴ Tabell 4 visar den offentliga sektorns finanser enligt ENS 95 och EDP. En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt EDP ges i tabell C.2a i bilaga C.

Tabell 4 Den offentliga sektorns finanser enligt ENS-95 och enligt EDP

Procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016
ENS-95 och VÅP13					
Inkomster	49,6	49,4	49,2	49,0	48,8
Utgifter	50,3	51,0	50,3	49,0	47,7
Finansiellt sparande	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1
EDP och SGP					
Inkomster	51,3	51,1	50,9	50,6	50,3
Utgifter	51,9	52,5	51,8	50,4	49,1
Finansiellt sparande	-0,5	-1,4	-0,9	0,2	1,2

Anm.: VÅP13 = 2013 års ekonomiska vårproposition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

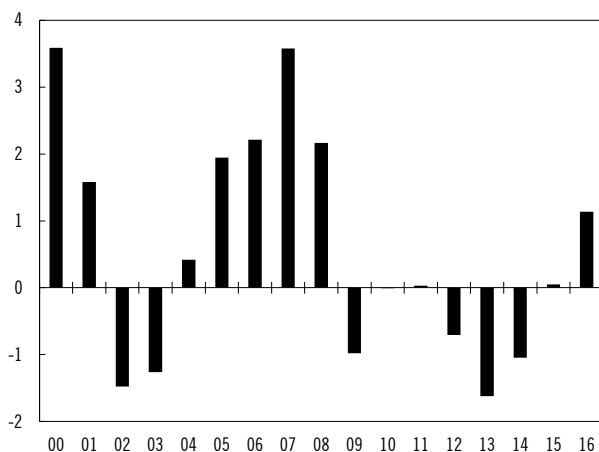
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Den svenska ekonomin gick igenom den finansiella och ekonomiska kris som inleddes under 2008 utan att det uppstod stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på 2,2 procent av BNP 2008, gjorde det möjligt att motverka den kraftiga konjunkturedgången med finanspolitiska stimulanser utan att äventyra de offentliga finanserna (se diagram 5).

¹⁴ Vid beräkningen enligt konvergenskriterierna gäller något annorlunda regler än i de ordinarie nationalräkenskaperna. När finansiellt sparande beräknas skall s.k. swappar (räntor på skuldbytesavtal) och framtida räntebindningsavtal (FRA) vara inkluderade i räntorna, vilket de inte är i de ordinarie beräkningarna. Bruttoskulden beräknas till nominellt värde, eftersom det är detta belopp som ska betalas när skulden förfaller. I de ordinarie finansräkenskaperna är skulden värderad till marknadsvärde, vilket motsvarar det värde den kan omsättas till. Utöver ovanstående finns i dagsläget vissa mindre skillnader jämfört med de ordinarie finansräkenskaperna.

Diagram 5 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2016

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorn uppvisade för 2009 ett underskott i det finansiella sparandet på 1 procent av BNP. Det är ett mindre underskott än vad den relativt begränsade konjunktunedgången i början av 2000-talet gav upphov till för 2002 och 2003.

Återhämtningen i ekonomin bidrog till förstärkningen av den offentliga sektorns finanser och för både 2010 och 2011 var det finansiella sparandet i stort sett i balans.

Det dämpade konjunkturläget 2012 medförde att det finansiella sparandet återigen vändes till ett underskott som uppgick till 0,7 procent av BNP. Den engångsvisa återbetalningen från AFA Försäkring på ca 11 miljarder kronor mildrade dock försämringen av det finansiella sparandet. För 2013 medför den fortsatt svaga konjunkturen och reformer till att underskottet ökar till 1,6 procent av BNP. Underskottet beräknas därmed vara på i stort sett samma nivå som 2002 och 2003.

I takt med att konjunkturläget gradvis förbättras, stärks det finansiella sparandet och uppgår 2014 till -1,0 procent av BNP och för 2016 beräknas ett överskott på 1,1 procent av BNP.

Förstärkningen av det finansiella sparandet som andel av BNP sker genom att utgifterna minskar i relation till BNP (se tabell 5 och diagram 6).

Tabell 5 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

	Mdkr	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	1764	49,6	49,4	49,2	49,0	48,8
Skatter och avgifter	1564	44,0	44,1	44,1	44,0	43,9
Hushållens direkta skatter	547	15,4	15,7	15,7	15,7	15,7
Företagens direkta skatter	103	2,9	2,6	2,7	2,8	2,9
Arbetsgivaravgifter	431	12,1	12,2	12,2	12,1	12,0
Indirekta skatter	482	13,6	13,6	13,6	13,5	13,3
Kapitalinkomster	71	2,0	2,0	1,8	1,8	1,8
Övriga inkomster	129	3,6	3,3	3,3	3,2	3,1
Utgifter	1789	50,3	51,0	50,3	49,0	47,7
Transfereringar	677	19,0	19,5	19,1	18,5	17,8
Konsumtion	957	26,9	27,1	26,9	26,3	25,8
Investeringar	123	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2
Ränteutgifter	33	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9
Finansiellt sparande	-25	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1
Primärt finansiellt sparande	8	0,2	-0,6	0,0	1,0	2,0
Konsoliderad bruttoskuld	1358	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2
Nettoskuld	-751	-21,1	-18,8	-17,0	-16,2	-16,5

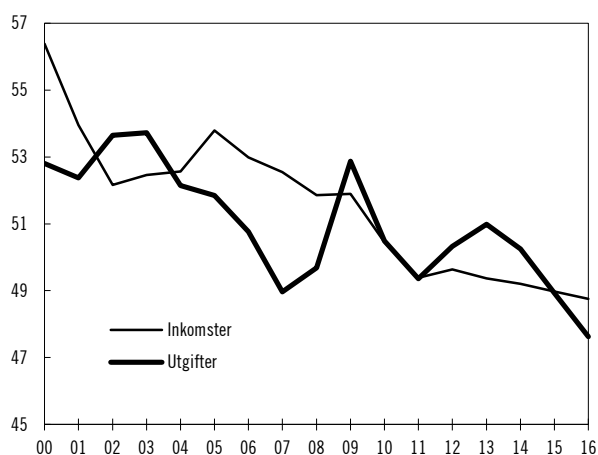
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna ökar i takt med BNP

Skatteintäkterna ökar i år marginellt som andel av BNP. Detta trots de skatteförändringar som aviserades i budgetpropositionen för 2013. Skattekvoten (skatteintäkterna som andel av BNP) beräknas vara i stort sett oförändrad kring 44 procent av BNP 2013–2016 (se tabell 5).

Diagram 6 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2016

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna minskar som andel av BNP

Utgiftskvoten (utgifterna i förhållande till BNP) uppgick 2012 till 50,3 procent av BNP. Jämfört med 2011 ökade utgiftskvoten med närmare 1 procentenhet. Den fortsatt svaga konjunkturen tillsammans med de

reformer som föreslogs i budgetpropositionen för 2013 medför att utgiftskvoten beräknas fortsätta öka 2013.

Vid en normal ekonomisk tillväxt, och utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, ökar skatteintäkterna ungefär i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort. Den starkare tillväxten och minskande arbetslösheten 2014–2016 jämfört med 2013 medför att utgifterna i relation till BNP minskar relativt kraftigt. Utgiftskvoten minskar med ca 1 procentenhet per år 2014–2016.

Ökningen av utgiftskvoten 2012 berodde dels på att den offentliga konsumtionen och transfereringarna till hushållen utvecklades i starkare takt än BNP, dels på att inkomstpensionerna höjdes 2012, efter att ha minskat både 2010 och 2011. Även 2013 ökar dessa utgiftsslag som andel av BNP, vilket bidrar till att utgiftskvoten fortsätter öka. År 2014–2016 leder en återhållsam utveckling av den offentliga konsumtionen till att den minskar som andel av BNP. Även transfereringarna minskar som andel av BNP. De hälsorelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta minska som andel av BNP. Den minskade statsskulden medför tillsammans med en successivt högre räntenivå att ränteutgifterna som andel av BNP är relativt oförändrade 2014–2016 (se tabell 5).

Förstärkningen av det finansiella sparandet sker i staten

Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser från 2014 sker framför allt i staten (se tabell 6). Ålderspensionssystemet hade ett litet överskott 2012 som vänds till ett underskott 2013. Underskottet i ålderspensionssystemets består under hela prognosperioden. Den kommunala sektorn redovisar över prognosperioden ett negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat enligt de redovisningsprinciper som gäller för det kommunala balanskravet (se vidare avsnitt 3.7).

Tabell 6 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande offentlig sektor	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1
Staten	-0,7	-1,1	-0,5	0,6	1,6
Ålderspensionssystemet	0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Kommunsektorn	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3
Statens budgetsaldo	-0,7	-4,1	-0,4	1,0	1,9
Statsskuld	31,5	34,7	34,2	31,6	28,0

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minskar nominellt

Den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden i huvudsak består av statsskulden och den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför Sveriges EU-inträde årsskiftet 1994/95 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2012 uppgå till 1 358 miljarder kronor. Skulden har således ökat mellan 1994 och 2012 med 142 miljarder kronor. Samtidigt uppgick överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat under 1995–2012 till 116 miljarder kronor. Att skulden ökat trots överskott i de offentliga finanserna beror huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerats i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskat sitt innehav av statsobligationer.

Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2012 till 38,2 procent av BNP, vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se tabell 5).

Skulden ökar relativt kraftigt 2013; som andel av BNP ökar den med 3,8 procentenheter. Ökningen beror huvudsakligen på statens utlåning till Riksbanken för förstärkningen av valutareserven. Skulden fortsätter att öka nominellt 2014, men minskar som andel av BNP. År 2015–2016 minskar skulden även nominellt genom överskotten i det finansiella sparandet och det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens aktieinnehav. Sammantaget beräknas skulden öka med 152 miljarder kronor mellan 2012 och 2016. Som andel av BNP minskar skulden under prognosperioden till 36,2 procent av BNP 2016.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet förstärks

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2012 till 751 miljarder kronor, vilket motsvarade 21,1 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den finansiella förmögenheten ökade 2012 med motsvarande 3 procent av BNP, trots det negativa finansiella sparandet. Värdeförändringar m.m. gav ett positivt bidrag på 4 procentenheter till förändringen

av förmögenheten. Ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 0,3 procentenheter.

Förmögenheten beräknas minska i förhållande till BNP 2013–2015. År 2013 och 2014 minskar förmögenheten även nominellt till följd av underskottet i det finansiella sparandet. År 2016 beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 687 miljarder kronor, motsvarande 16,5 procent av BNP.

Mellan 2012 och 2016 beräknas den finansiella förmögenheten minska med 64 miljarder kronor, vilket i stort sett följer av det ackumulerade finansiella sparandet. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statskulden.

3.4 Avstämning mot överskottsmålet

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet om 1 procents sparande skulle gälla för varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas och vice versa för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Politiken skulle därmed bli procyklisk, vilket innebär att den skulle förstärka konjunktursvängningarna, och de automatiska stabilisatorerna skulle inte tillåtas verka fritt. Det finns således goda skäl att formulera ett mål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel.

Genomsnittsformuleringen gör det dock svårare att löpande följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet. Överskottsmålet utvärderas i ett bakåtblickande perspektiv, för att se om målet nåtts under den tid som det har varit styrande för finanspolitiken. Men det analyseras framför allt i ett framåtblickande perspektiv, som ett underlag för en bedömning av det framtida budgetutrymmet eller behovet av besparingar.

Syftet med den bakåtblickande analysen är att bedöma om överskottsmålet uppnåtts eller om det finns tendenser till systematiska felaktigheter i finanspolitikens förhållande till överskottsmålet som minskar sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. För den bakåtblickande uppföljningen används ett tioårigt medelvärde som beräknas för de tio senaste åren för vilka det finns ett utfall för det offentliga finansiella sparandet, för närvarande 2002–2012. Vid bedömningen av detta genomsnitt beaktas även det genomsnittliga konjunkturläget, uttryckt som ett BNP-gap, under den aktuella perioden.

Med den bakåtblickande bedömningen som utgångspunkt görs sedan en framåtblickande bedömning av budgetutrymmet, dvs. utrymmet för nya åtgärder som försvagar det offentliga sparandet, eller behovet av besparingar, utifrån det strukturella sparandet och den s.k. sjuårsindikatoren. Det strukturella sparandet visar hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett balanserat konjunkturläge. I regeringens beräkning av det strukturella sparandet justeras det finansiella sparandet för kon-

junkturläget, men även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Sjuårsindikatorn är ett sjuårigt centrerat medelvärde för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Indikatorn för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet, justerat för större engångseffekter, det angivna året samt de tre åren före och efter detta år. Indikatorn beaktar till viss del konjunkturläget eftersom den är ett genomsnitt över flera år. Det finns trots det en risk att beräkningen kommer att omfatta flera hög- än lågkonjunkturår, eller tvärtom, vilket i så fall innebär att indikatorn ger en felaktig bild av budgetutrymmet eller besparingsbehovet. För att värdera sjuårsindikatorn på ett korrekt sätt måste därför hänsyn tas till konjunkturläget.

Det finns en betydande osäkerhet kring de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet. Eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste analysen med nödvändighet ändå ta hänsyn till konjunkturläget, trots de svårigheter detta innebär. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på budgetutrymmet eller besparingsbehovet. I stället görs en samlad bedömning av de två indikatorerna (sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet) där hänsyn även tas till det aktuella konjunkturläget, om det är lämpligt att förändra det offentliga sparandet ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, och risken för att utvecklingen blir en annan än vad som förutsetts.

Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med stor osäkerhet, även om man bortser från prognososäkerheten för det finansiella sparandet. För det första är bedömningen av resursutnyttjandet osäker. För potentiell BNP redovisas aldrig något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess historiska och framtida värden. Ofta revideras synen på BNP-gapen såväl bakåt som framåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik för faktisk BNP. För det andra är även bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturkänslighet osäker. Bedömningen bygger på en skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod. Varje enskild konjunkturförändring har dock egenskaper som gör att den avviker från den genomsnittliga historiska utvecklingen. En exportledd efterfrågeökning i ekonomin ger exempelvis en mindre ökning av skatteintäkterna än en lika stor efterfrågeökning som beror på ökad inhemsk privat konsumtion. De offentliga finansernas konjunkturkänslighet kan även påverkas av strukturella reformer, vilket inte återspeglas i historiska tidsserier. Sammantaget innebär detta att bedömningar av det strukturella sparandet är osäkra och att olika bedömningar gjorda vid en och samma tidpunkt kan variera relativt mycket såväl för historiska som för framtida år.

Tabell 7 Finansiellt sparande i offentlig sektor och indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP, om inte annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	-0,7	-1,6	1,0	0,0	1,1
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	0,7				
Konjunkturjusterat ¹	1,4				
Sjuårsindikatorn	-0,7	-0,4			
Konjunkturjusterat ¹	1,2	1,0			
Strukturellt sparande	0,3	0,4	0,9	1,3	1,7
BNP-gap, procent av potentiell BNP	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	-1,1				
Sjuårssnitt, centrerat	-3,2	-2,4			

¹ Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det tioåriga bakåtblickande medelvärdet

Under 2003–2012 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 0,7 procent av BNP. Sparandet låg med andra ord något under målsatt nivå. Under samma period var det genomsnittliga BNP-gapet dock -1,1 procent av potentiell BNP. Justeras det tioåriga genomsnittet med den av regeringen använda elasticiteten för det offentliga sparandet med avseende på BNP-gapet (0,55) och det genomsnittliga BNP-gapet under perioden, hamnar det bakåtblickande tioårssnittet på 1,4 procent av BNP.

Detta utfall indikerar att det finansiella sparandet i genomsnitt varit i linje med överskottsmålet under den ovan nämnda perioden när hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget. Härav följer att den bakåtblickande analysen inte pekar på några systematiska fel i bedömningen av finanspolitikens inriktning som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är -0,7 procent av BNP 2012 och ökar sedan till -0,4 procent av BNP 2013. Om resursutnyttjandet under respektive sjuårsperiod beaktas pekar indikatorn på ett sparande som ligger något över målet. Under dessa perioder är nämligen det sjuåriga glidande medelvärdet för BNP-gapet kraftigt negativt. Vid bedömningen av det konjunkturjusterade indikatorvärdet måste dock hänsyn tas till att de stora negativa BNP-gapen under innevarande lågkonjunktur med stor sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren efter prognosperioden. Av tabell 7 framgår exempelvis att de negativa BNP-gapen i genomsnitt under sjuårsperioden 2009–2015 var så stora som 3,2 procent av BNP i absoluta termer. Av detta skäl bör inte värdet på den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn beaktas fullt ut. En sammantagen bedömning av den ojusterade och konjunkturjusterade sjuårsindikatorn

pekar på ett sparande som är något under 1 procent av BNP 2012 och 2013.

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet är 0,3 procent av BNP 2012, 0,4 procent av BNP 2013 och ökar sedan gradvis till 1,7 procent av BNP 2016 vid oförändrad politik (se tabell 7). Även denna indikator visar således på ett sparande som ligger under 1 procent av BNP fram till 2014, och över åren därefter. Ett skäl till att det strukturella sparandet gradvis stärks under åren efter 2013 är att inga nya finanspolitiska beslut förutsätts i beräkningen av det strukturella sparandet under denna period. Osäkerheten är dock betydande i en bedömning som sträcker sig över en sådan lång tidshorisont.

Sammanfattande bedömning

De indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet indikerar att det finansiella sparandet för närvarande ligger under 1 procent av BNP, men att sparandet ökar till något över målsatt nivå under senare delen av prognosperioden. Indikatorerna visar också att Sveriges MTO på minus 1 procent av BNP uppfylls under hela den redovisade perioden.

3.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan

Förändringen i det faktiska finansiella sparandet är ett grovt mått på den offentliga sektorns effekter på efterfrågan. Förändringen kan delas in i tre bakomliggande faktorer: automatiska stabilisatorer, diskretionär finanspolitik och övriga saldpåverkande faktorer. Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar, som framgår av tabell 8, inte bara diskretionär finanspolitik i statens budget utan även andra saldpåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, t.ex. på grund av en ändrad kommunal utdebitering, och effekter på det offentliga sparandet av strukturella förändringar i ekonomin.

Tabell 8 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	-0,9	0,6	1,1	1,1
Automatiska stabilisatorer	-0,7	0,1	0,6	0,7
Engångseffekter	-0,3	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	0,1	0,5	0,5	0,4
Diskretionär finanspolitik ¹	-0,5	0,0	0,2	-0,1
Kapitalinkomster, netto	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Kommunsektorns finanser	0,3	-0,1	0,0	0,1
Övrigt	0,5	0,6	0,3	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	-1,3	0,1	1,0	1,2

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2013–2016 i förhållande till föregående år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2013 förväntas resursutnyttjandet minska och det negativa BNP-gapet öka med motsvarande 1,3 procent av potentiell BNP (se den sista raden i tabell 8). En sådan avmattning försvagar normalt de offentliga finanserna med motsvarande ca 0,7 procent av BNP (se rad två i tabellen). Detta är effekten av de automatiska stabilisatorerna. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av automatiska stabilisatorer, engångseffekter och extraordinära kapitalvinster är förändringen av det strukturella sparandet. Förändringen av det strukturella sparandet har en marginellt åtstramande effekt på ekonomin 2013 eftersom det stärks med 0,1 procent av BNP, och en något starkare åtstramande effekt under åren därefter vid oförändrad politik. Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 8) lämnar ett negativt bidrag motsvarande 0,5 procent av BNP till det strukturella sparandets förändring 2013, medan posten övrigt generellt sett är svagt åtstramande samtliga år. Den diskretionära finanspolitiken har således en expansiv effekt på ekonomin 2013. Posten ”övrigt”s bidrag beror delvis på att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna, eftersom en del av utgifterna inte är fullt indexerade till tillväxten. Detta gör att de offentliga finanserna förstärks trendmässigt om inte detta motverkas genom diskretionära finanspolitiska åtgärder.

3.6 Uppföljning av utgiftstaket

Det fleråriga utgiftstaket för staten syftar till att främja trovärdigheten i den ekonomiska politiken och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. I princip samtliga utgifter på statens budget omfattas av utgiftstaket, dock inte räntor på statsskulden. Dessutom omfattas utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget av utgiftstaket. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Utrymmet mellan utgiftsta-

ket och de takbegränsade utgifterna benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna.

Regeringen gör i 2013 års ekonomiska vårproposition en bedömning av utgiftstaket för 2017 som ett instrument för att understödja en utveckling av de offentliga finanserna i linje med överskottsmålet. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om utgiftstak. I budgetpropositionen för 2014 kommer regeringen i enlighet med budgetlagen att föreslå en nivå på utgiftstaket för 2016.

Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2013–2015 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2013 beräknas budgeteringsmarginalen bli 27 miljarder kronor (se tabell 9). Marginalen sjunker något 2014 (till 22 miljarder kronor), för att sedan öka till 30 miljarder kronor 2015.

År 2011 ökade de takbegränsade utgifterna förhållandevis långsamt. År 2012 var ökningen snabbare. Trots den relativt snabba ökningstakten av de takbegränsade utgifterna 2012 var budgeteringsmarginalen fortfarande jämförelsevis stor. Delvis till följd av de stora budgeteringsmarginalerna 2011 och 2012 har regeringen tidigare föreslagit nivåer på utgiftstaket för 2013 och 2014 vars årliga ökningstakt är lägre än den genomsnittliga årliga ökningen sedan 1997 då utgiftstaket infördes. Även för 2015 föreslog regeringen en nivå på utgiftstaket som innebär en mindre årlig ökning än tidigare år.

Tabell 9 Utgiftstaket 2011–2015

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015
Utgiftstak	1 063	1 084	1 095	1 105	1 125
Procent av BNP	30,4	30,5	30,1	29,4	28,5
Takbegränsade utgifter	989	1 022	1 068	1 083	1 095
Procent av BNP	28,3	28,8	29,3	28,8	27,7
Budgeteringsmarginal	74	62	27	22	30
Procent av BNP	2,1	1,7	0,7	0,6	0,8

Anm.: Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan ett utgiftstak och de takbegränsade utgifterna.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3.7 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

Överskottsmålet för de offentliga finanserna inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. Det finns dock inget uttalat mål för kommunsektorns finansiella sparande.

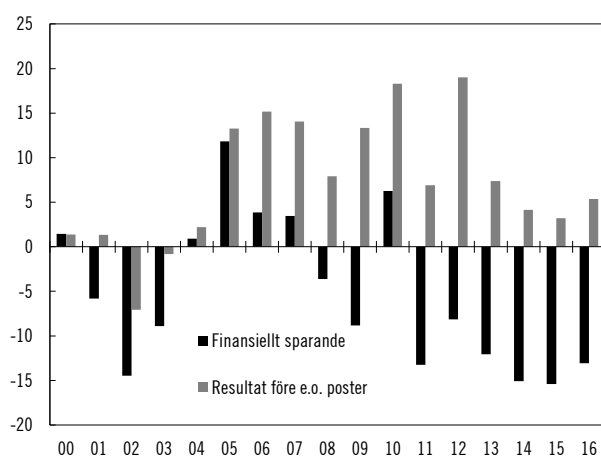
Den offentliga sektorns överskottsmål är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens

(1991:900) krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Endast om synnerliga skäl föreligger, får avvikelser göras från balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska dock regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 7). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av avskrivningarna.

Diagram 7 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting dessutom ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande riktvärde är att ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag uppfyller kravet på god ekonomisk hushållning. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Den ska även innehålla en utvärdering av om kravet på god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Från och med den 1 januari 2013 kan kommuner och landsting bygga upp resultatutjämningsreserver (RUR) inom ramen för det egna kapitalet. Överskott kan reserveras i goda tider för att tas i anspråk om underskott uppstår till följd av en lågkonjunktur. Införandet av RUR kan ses som ett förtydligande av det övergripande målet om god ekonomisk hushållning.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn redovisade ett resultat före extraordinära poster 2012 som preliminärt uppgick till 19 miljarder kronor (se diagram 7). Resultatet är betydligt starkare än 2011, vilket till stor del förklaras av återbetalningar av försäkringspremier från AFA Försäkring. Justerat för denna återbetalning bedöms resultatet för hela kommunsektorn vara i nivå med resultatet 2011 och uppgår till drygt 1 procent av skatter och generella statsbidrag.

3.8 Statliga garantier

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Generella regler för hanteringen av statliga garantier finns i lag och förordning.

Enligt budgetlagen får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. En garantiavgift ska tas ut som motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat. Avgifterna ska täcka förväntade kostnader för garantierna, vilka består av förväntade förluster (eller eventuella återvinningar) i de fall garantitagaren inte kan fullgöra sina förpliktelser samt administrationskostnader. Denna statliga garantimodell ska säkerställa att garantiverksamheten på lång sikt är självfinansierad. Exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen är exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt. Vid sidan om budgetlagen finns garantier som regleras i särskilda lagar. Insättningsgarantin¹⁵, investerarskyddet och bankgarantiprogrammet är exempel på garantier som hanteras utanför garantimodellen.

Garantiportföljens sammansättning

I tabell 10 redovisas en sammanställning av de garantier och utfästelser som regeringen och myndigheterna har utfärdat. Statens garantiportfölj uppgick till 1 609 miljarder kronor vid utgången av 2012. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (1 226 miljarder kronor per den 31 december 2011) följt av kreditgarantier och garantier om tillförsel av kapital. Pensionsgarantier och övriga garantier uppgick till sammanlagt 10 miljarder kronor.

¹⁵ De institut som omfattas av insättningsgarantin betalar en avgift till staten. Avgiften regleras i lagen (1995:1571) om insättningsgarantin och bestäms med hänsyn till institutets kapitaltäckningsgrad.

Tabell 10 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2012

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser	Utgiftsområde
Insättningsgarantin¹	1 225,5		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Investerarskyddet²			2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Kreditgarantier	265,9	133,9	
Varav			
Bankgarantier	30,4		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Exportkreditgarantier ³	204,4	131,8	24 Näringsliv
U-kreditgarantier	0,9	0,1	7 Internationellt bistånd
Fristående garantier	0,3	2,0	7 Internationellt bistånd
Infrastruktur	22,2		22 Kommunikationer
Bostadskrediter	1,7		18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik
Internationella åtaganden	6,1		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
Fordonsindustri	0		24 Näringsliv
Garantier om tillförsel av kapital	107,8		
Varav			
Kapitaltäckningsgarantier ⁴			22 Kommunikationer
Grundförsäkringar	0,4		22 Kommunikationer
Garantikapital	107,4		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
Övrigt	0		
Pensionsgarantier⁵	8,2		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 16 Utbildning och universitetsforskning 22 Kommunikationer 24 Näringsliv
Övriga garantier	1,9		
Varav			
Affärsverkens garantier m.fl.	1,9		
Totalt	1 609,4	133,9	

¹ Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2011.

² För investerarskyddet saknas uppgifter om storleken på de skyddade tillgångarna.

³ Avser såväl bundna som obundna utfästelser.

⁴ Det finns två kapitaltäckningsgarantier för vilka inte några värden har uppskattats eftersom garantierna är obegränsade till tid och belopp.

⁵ Åtagandet för pensionsgarantier avser den 31 december 2011.

Källa: Riksgäldskontoret.

Förväntade kostnader i statens garantiportfölj

Som ett mått på risken för garantiåtaganden som hanteras enligt garanti-modellen värderar garantimyndigheterna löpande de förväntade förlusterna. Myndigheterna gör avsättningar på skuldsidan i sina balansräkningar för de förväntade kostnaderna, som består av förväntade förluster samt administrativa kostnader för att hantera garantierna. Insättningsgarantin, investerarskyddet och bankgarantierna regleras inte av budgetlagen utan i särskild lagstiftning. Det görs därför varken någon värdering eller avsättning för den förväntade förlusten.

För att bedöma hur väl garantiverksamheten förväntas kunna hantera framtida infrianden analyseras förhållandet mellan dels avsättningarna för

förväntade kostnader, dels de tillgångar som finns i form av både inbetalda och kommande garantiavgifter och administrativa kostnader.

Garantiverksamhetens skuld- och tillgångssida visas i tabell 11. Jämförelsen görs på myndighetsnivå, men insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantierna samt garantikapital till internationella finansieringsinstitut ingår inte eftersom de förväntade kostnaderna för dessa garantier inte har värderats.

Tabell 11 Jämförelse mellan avsättningar för förväntade kostnader och tillgångar i garantiverksamheten 31 december 2012 (exklusive insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantin och garantikapital)

Miljarder kronor

Myndighet	Garanti-engagemang	Avsättningar för förväntade kostnader	Garanti-tillgångar	Nuvärde av framtida avgifter
Riksgäldskontoret	36,9	0,8	2,0	0,1
Exportkreditnämnden	215,8	7,7	25,3	3,5
Sida	3,3	0,1	1,8	0,1
Boverket	1,7	0,2	2,2	0,0
Summa	257,6	8,8	31,3	3,7

Källa: Riksgäldskontoret.

4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2012

I detta avsnitt diskuteras riskerna i den prognos för den ekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna som presenterades i avsnitt 2 och 3. Dessutom presenteras tre alternativa scenarier för svensk ekonomi.

4.1 Alternativscenarier

Risken för en svagare utveckling har minskat, men dominerar fortfarande

I euroområdet råder fortsatt stor osäkerhet om hur den statsfinansiella krisen kommer att utvecklas samtidigt som det realekonomiska läget är bekymmersamt med en pågående recession. I huvudscenariot antas att politiker kommer att hantera den statsfinansiella krisen men att vägen mot en långsiktigt hållbar lösning kommer att kantas av olika problem. Och några av dessa problem skulle kunna leda till att krisen i euroområdet eskalerar igen om de inte hanteras på rätt sätt. Politisk oro i flera euroländer kan leda till turbulens på de finansiella marknaderna. Om väljarstödet för krispolitiken vacklar kan det begränsa handlingsutrymmet för krishanteringen leda till en fördjupning av statsskuldskrisen. Det oklara resultatet i det italienska valet i slutet av februari 2013 förde t.ex. med sig stigande italienska statsobligationsräntor. I hanteringen av kri-

sen i euroområdet är dessutom många parter med olika intressen inblandade. Att väga samman dessa intressen har visat sig vara svårt och avgörande beslut har många gånger dragit ut på tiden. Detta har medfört att utvecklingen av krisen i euroområdet varit svår att förutse och att den tidvis orsakat en betydande oro på de finansiella marknaderna. Senast i mars 2013, i samband med förhandlingarna om räddningspaketet för Cypern, var det tydligt att krishanteringens fortsatta påverkan på den finansiella stabiliteten.

Även USA står inför utmaningar avseende hanteringen av sina offentliga finanser. Om man misslyckas med att i tid komma överens om fortsatt finansiering av den federala staten kan detta få betydande realekonomiska effekter. Riskerna är även stora att nedskärningarna i den federala budgeten 2013 och 2014 blir större än vad som antagits i prognosen.

Ekonomi i omvärlden kan komma att utvecklas betydligt starkare än vad som antagits i prognosen. Tillväxtekonomier som Kina har potential att växa starkt framöver, bl.a. till följd av expansiv finans- och penningpolitik. De statsfinansiella problemen i euroområdet och USA kan dessutom komma att lösas tidigare än förväntat och när förtroendet för den framtida ekonomiska utvecklingen väl återvänder finns det goda förutsättningar för en stark konjunkturåterhämtning.

I prognosen är hushållens konsumtion en viktig drivkraft i återhämtningen av svensk ekonomi. Detta för med sig att hushållens höga sparande förväntas falla under prognosperioden. Men även om hushållens sparande är högt är deras skulder också höga. Det finns en risk att hushållen väljer att fortsätta spara en stor del av sina inkomster som en buffert vid stigande räntor eller ett eventuellt fall i huspriserna. Skulle det vara så att hushållen behåller sitt sparande på en hög nivå, blir konsumtionen svagare än i prognosen och återhämtningen i svensk ekonomi kommer att bli mer utdragen, med högre arbetslöshet som följd.

En nedgång i bostadspriserna skulle också kunna medföra att hushållens sparande blir högre än vad som bedömts i prognosen. Lägre bostadspriser försämrar hushållens finansiella ställning och leder troligen till en ökad amortering på bostadslånen.

Alternativscenario 1: En betydligt sämre tillväxt i omvärlden

Huvudscenariot baseras på antagandet att åtgärder vidtas så att de statsfinansiella problemen inte kraftigt förvärras under 2013 och att den globala konjunkturåterhämtningen tar fart under 2015. I detta alternativscenario antas istället en betydligt svagare utveckling i världsekonomin med ett antal negativa chocker som sammanfaller och får stora spridningseffekter. Lågkonjunkturen i Europa fördjupas ytterligare och återhämtningen kommer först 2016. Detta blir en följd av att de ekonomisk-politiska åtgärder som krävs för en snar förbättring av statsskuldskrisen inte vidtas samtidigt som de åtgärder som implementeras får större negativa realekonomiska effekter på inhemsk efterfrågan än väntat. Även finanspolitiken i USA sköts bristfälligt och får en oväntat hårt åtstramande profil budgetåret 2014, vilket tynger USA:s BNP-tillväxt de närmaste

åren. Utvecklingen på de finansiella marknaderna blir betydligt svagare och mer volatil än vad som antas i prognosen. Samtidigt utvecklas kronan något starkare till följd av dels en mer expansiv penningpolitik i omvärlden, dels Sveriges relativt starka ekonomiska tillväxt och goda offentliga finanser.

Den ökade ekonomiska osäkerheten i omvärlden bidrar till en lägre världshandel och lägre efterfrågan på svenska exportprodukter än i prognosen 2013–2015. Arbetsmarknaden utvecklas svagt och arbetslösheten stiger till 10 procent 2015 (se tabell 12). Den försämrade utvecklingen på arbetsmarknaden leder till en svagare konsumtionsutveckling samtidigt som lägre exporttillväxt medför en mer återhållsam investeringstillväxt. Den negativa effekten på svensk ekonomi av en svagare internationell konjunktur motverkas till viss del av en mer expansiv penningpolitik. I samband med att återhämtningen i euroområdet och USA inleds 2016 ökar exporttillväxten och inhemsk efterfrågan utvecklas starkt. Tillväxten i BNP blir i genomsnitt 0,8 procentenheter lägre per år 2013–2016 än i huvudprognosen.

Tabell 12 Alternativscenario 1: Svagare internationell efterfrågan

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes, årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2013	2014	2015	2016
BNP	0,3 (1,2)	0,9 (2,3)	2,3 (3,4)	4,1 (3,5)
Sysselsättning ¹	-0,2 (0,2)	-0,8 (-0,1)	-0,4 (0,6)	1,8 (1,5)
Arbetslöshet ^{1,2}	8,6 (8,3)	9,4 (8,4)	10,0 (8,1)	8,8 (7,1)
BNP-gap ³	-4,4 (-3,5)	-5,6 (-3,3)	-5,7 (-2,3)	-3,8 (-1,1)
Reporänta ⁴	0,50 (1,00)	0,25 (1,00)	0,25 (1,75)	1,00 (2,75)
KPIF ⁵	1,0 (1,1)	1,0 (1,3)	1,2 (1,5)	1,4 (1,8)
Finansiellt sparande ⁶	-1,8 (-1,6)	-1,7 (-1,0)	-0,9 (0,0)	0,4 (1,1)

¹ 15–74 år.

² Procent av arbetskraften.

³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁴ Slutkurs.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämrars jämfört med i huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att lönesumman inte ökar i samma utsträckning till följd av att arbetade timmar blir färre och att löneökningarna blir lägre. Dessutom blir skatteintäkterna från mervärdesskatten lägre i huvudscenariot eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot. Bland utgifterna är det främst arbetslöshetsersättningen som ökar.

Alternativscenario 2: Starkare tillväxt i omvärlden

I detta alternativscenario antas en starkare ekonomisk utveckling i omvärlden än den i prognosen. De statsfinansiella problemen i Europa och USA löses tidigare och med mindre svårigheter än förväntat. Samtidigt bidrar expansiv politik, såsom finans- och penningpolitik i Kina, till en starkare global ekonomisk utveckling. Världshandeln ökar dels till följd av en minskad osäkerhet och dels som en direkt effekt av en ökad global efterfrågan. Detta innebär en starkare efterfrågan på svensk export som sammanlagt växer starkare än i huvudscenariots prognos under perioden 2013–2015 (se tabell 13). När resursutnyttjandet blir mindre negativt i omvärlden avtar exporttillväxten 2016. Den minskade osäkerheten och bättre arbetsmarknadsutsikter leder till ett lägre försiktighetssparande bland hushåll och konsumtionen utvecklas starkare än i prognosen 2013–2015. Den högre efterfrågan innebär att företag behöver anställa tidigare än i huvudscenariot. Arbetslösheten sjunker redan i början av 2014 och arbetslösheten är i genomsnitt 0,5 procentenheter lägre än i prognosen 2013–2016. Det förbättrade arbetsmarknadsläget ger en starkare löneutveckling och inflationstrycket blir således högre än i prognosen. Reporäntan höjs redan 2014 och ligger på en högre nivå under hela prognosperioden.

Tabell 13 Alternativscenario 2: Starkare tillväxt i omvärlden

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes, årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2013	2014	2015	2016
BNP	1,8 (1,2)	3,0 (2,3)	3,7 (3,4)	3,3 (3,5)
Sysselsättning ¹	0,3 (0,2)	0,3 (-0,1)	1,0 (0,6)	1,3 (1,5)
Arbetslöshet ^{1,2}	8,2 (8,3)	7,9 (8,4)	7,2 (8,1)	6,4 (7,1)
BNP-gap ³	-2,9 (-3,5)	-2,0 (-3,3)	-0,7 (-2,3)	0,3 (-1,1)
Reporänta ⁴	1,25 (1,00)	1,75 (1,00)	2,75 (1,75)	3,50 (2,75)
KPIF ⁵	1,3 (1,1)	1,6 (1,3)	1,9 (1,5)	2,0 (1,8)
Finansiellt sparande ⁶	-1,5 (-1,6)	-0,7 (-1,0)	0,4 (0,0)	1,4 (1,1)

¹ 15–74 år.

² Procent av arbetskraften.

³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁴ Slutkurs.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn förstärks jämfört med huvudscenariot. Det är framför allt en effekt av en högre lönesumma som följer av att antalet arbetade timmar är högre än i huvudscenariot. Även skatteintäkterna från mervärdesskatten blir högre till följd av starkare konsumtion.

Alternativscenario 3: Högre sparande hos hushållen

I huvudscenariet faller hushållens sparande i förhållande till de disponibla inkomsterna (sparkvot) under åren 2013–2016. Det finns dock flera faktorer som skulle kunna bidra till att hushållens sparande blir högre än vad det är i huvudscenariot. Till exempel är hushållens skulder i dagsläget på historiskt höga nivåer och om bostadspriserna skulle falla kan det innebära att många hushåll får större lån än vad bostaden är värd. Det är därför möjligt att hushållen väljer att konsumera mindre för att minska skuldnivån och samtidigt ha en buffert som säkerhet inför en möjlig konjunkturförsvagning.

I detta alternativscenario antas att hushållen ökar sina konsumtionsutgifter i långsammare takt än i huvudscenariot. Sparkvoten minskar något men stabiliseras på en positiv nivå omkring 3 procent, vilket kan jämföras med att den faller och blir negativ i huvudscenariot.

Eftersom hushållens konsumtion inte växer lika snabbt blir företagen något mer försiktiga med att öka sina investeringar. Tillväxten i BNP blir ca 0,2 procentenheter lägre 2013 och 2014 än i huvudscenariot (se tabell 14). Konjunkturåterhämtningen blir utdragen och resursutnyttjandet är fortfarande negativt i slutet av prognosperioden.

Företagen behöver nu inte anställa i samma utsträckning som i huvudscenariot och arbetslösheten blir således högre under hela prognosperioden. Den svagare arbetsmarknaden ger ett lägre lönetryck och företagen pressar sina vinstmarginaler mer än i huvudscenariot. Detta innebär en lägre inflation, vilket i sin tur leder till en något mer expansiv penningpolitik. Riksbanken sänker i detta scenario reporäntan under andra hälften av 2013.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämras successivt med 0,1–0,6 procentenheter jämfört med i huvudscenariot. Det är huvudsakligen mervärdesskatteintäkterna som blir lägre eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot. Även lönesumman utvecklas långsammare till följd av både färre arbetade timmar och lägre löneökningar. Eftersom både löner och räntor är lägre än i prognosen minskar även de offentliga utgifterna, vilket till viss del mildrar effekten av lägre intäkter.

Tabell 14 Alternativscenario 3: Högre sparande hos hushållen

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes, årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2013	2014	2015	2016
BNP	1,0 (1,2)	2,0 (2,3)	2,9 (3,4)	3,2 (3,5)
Sysselsättning ¹	0,1 (0,2)	-0,3 (-0,1)	0,5 (0,6)	1,3 (1,5)
Arbetslöshet ^{1,2}	8,4 (8,3)	8,7 (8,4)	8,5 (8,1)	7,6 (7,1)
BNP-gap ³	-3,7 (-3,5)	-3,9 (-3,3)	-3,5 (-2,3)	-2,7 (-1,1)
Reporänta ⁴	0,75 (1,00)	0,75 (1,00)	1,00 (1,75)	1,50 (2,75)
KPIF ⁵	1,0 (1,1)	1,1 (1,3)	1,3 (1,5)	1,5 (1,8)
Finansiellt sparande ⁶	-1,7 (-1,6)	-1,3 (-1,0)	-0,4 (0,0)	0,5 (1,1)

¹ 15–74 år.

² Procent av arbetskraften.

³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁴ Slutkurs.

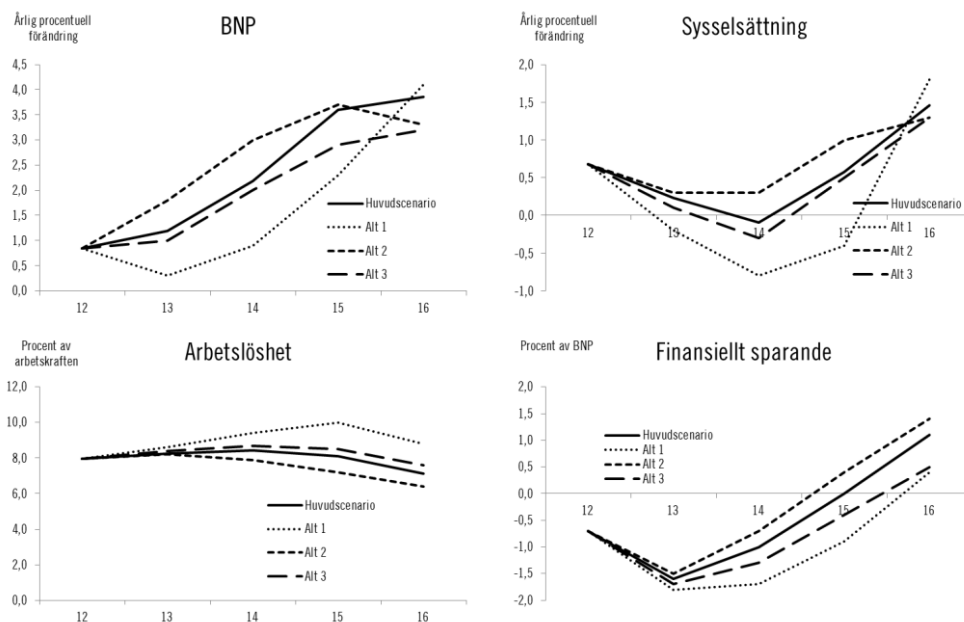
⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 8 Utvecklingen av BNP, sysselsättning, arbetslöshet och finansiellt sparande i huvudscenariot samt alternativscenarier 2012–2016

Årlig procentuell förändring, procent och procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

4.2 Jämförelse med 2012 års konvergensprogram

I tabell 15 jämförs prognosen i 2013 års konvergensprogram med prognosen i 2012 års program.

Tillväxttakten i svensk BNP har reviderats ned för 2013 från 3,3 procent i konvergensprogrammet 2012 till 1,2 procent i konvergensprogrammet 2013 (se tabell 15). Svensk ekonomi påverkas tydligt av den internationella konjunkturedgången, som har visat sig vara mer utdragen än vad som bedömdes i konvergensprogrammet 2012. BNP utvecklades svagt 2012 och tillväxten bromsade in i slutet av förra året. Exporttillväxten avtog 2012, jämfört med den höga tillväxt som präglade återhämtningen 2010 och 2011. Lagerinvesteringarna bidrog negativt till BNP-tillväxten. Även investeringarna och hushållens konsumtion växte långsammare 2012 i förhållande till 2010 och 2011. Förtroendeindikatorer tecknar en bild av en fortsatt svag efterfrågeutveckling i svensk ekonomi, även om de i allmänhet har stigit något sedan årsskiftet 2012/2013.

Tabell 15 Jämförelse med 2012 års konvergensprogram

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP, procentuell volymförändring					
Konvergensprogram 2012	0,4	3,3	3,7	3,6	–
Konvergensprogram 2013	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9
Differens, procentenheter	0,4	-2,1	-1,5	0,0	–
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP¹					
Konvergensprogram 2012	-0,3	0,3	1,6	3,0	–
Konvergensprogram 2013	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1
Differens, procentenheter varav reformer i BP13	-0,4	-1,9	-2,6	-3,0	-
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP					
Konvergensprogram 2012	37,7	35,4	31,8	27,5	–
Konvergensprogram 2013	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2
Differens, procentenheter	0,5	6,6	10,0	12,0	

¹ Enligt ENS-95.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förändrade synen på konjunkturutvecklingen har också fått konsekvenser för prognosen på den offentliga sektorns finansiella sparande, som har reviderats ned med knappt 2 procentenheter som andel av BNP för 2013. Det beror i huvudsak på att intäkterna från mervärdesskatt, skatt på kapital och skatt på arbete har reviderats ned, vilket i sin tur beror på en lägre privat konsumtion, försämrade vinstutsikter i företagssektorn och en långsammare utveckling av lönesumman 2013. Även 2014 och 2015 har det finansiella sparandet reviderats ned med 2,6 respektive 3,0 procentenheter.

Det lägre finansiella sparandet leder i sin tur till att den konsoliderade bruttoskulden nu bedöms bli högre än i 2012 års konvergensprogram. Skulden som andel av BNP har reviderats upp med 6–12 procentenheter 2013–2015. Utöver det lägre finansiella sparandet förklaras den högre skulden huvudsakligen av Riksgäldskontoret upplåning på ca 100 miljarder kronor, för att finansiera utlåning till Riksbanken för förstärkning av valutareserven.

5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Den alltjämt pågående skuldkrisen i Europa illustrerar tydligt hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentlig-finansierade verksamheterna med stora kostnader för individer och företag som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta åtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt samt en rimlig fördelning av välfärden. Ofrånkomliga skattehöjningar och neddragningar i välfärden i dessa länder innebär dessutom att den rådande lågkonjunkturen förstärks och troligtvis även förlängs. Genom att värna starka offentliga finanser och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt har Sverige skaffat sig bättre förutsättningar att hantera skuldkrisen. Kraftfulla stabiliserings-politiska insatser har genomförts utan att äventyra förtroendet för finanspolitiken. Det är viktigt att den finanspolitik som bedrivs i Sverige även fortsättningsvis är hållbar och inger ett stort förtroende, såväl bland landets hushåll och företag som på de internationella marknaderna.

I avsnittet analyseras och bedöms om den förda finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med hållbarhetsanalyser är att i god tid fånga upp tecken på om finanspolitiken är ohållbar så att åtgärder kan vidtas för att återställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden försvåras förändringsarbetet och problemen förvärras, samtidigt som kraftigare och mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger således mer tid åt väl genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till de nya förutsättningarna under en längre period.

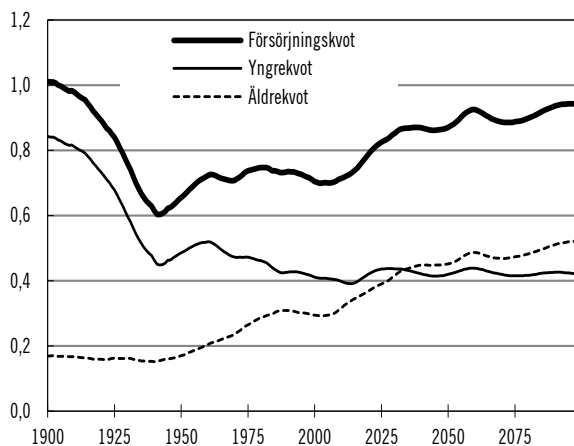
Sverige står inför flera utmaningar som med tiden kan leda till en omläggning av finanspolitiken och som därför bör hållas under uppsikt. Den åldrande befolkningen kan potentiellt sätta finanspolitiken under press, men även en ökad efterfrågan på offentligfinansierade tjänster kan innebära att finanspolitiken måste läggas om. Välfärdstjänsterna är dessutom arbetskraftsintensiva, vilket innebär att de är kostsamma att producera, då lönerna i offentlig sektor ökar i samma takt som i näringslivet. Med ekonomisk tillväxt kan efterfrågan på fritid öka och därmed minskar skatteinkomsterna. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte mötas av begränsade ambitionsnivåer inom den offentliga verksamheten eller av högre skatter. Genom att förlänga arbetslivet, förbättra integrationen, öka kvinnors arbetsutbud, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i offentlig sektor kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

5.1 Demografin och de offentliga finanserna

Befolkningssammansättningen förändras kontinuerligt. Medellivslängden ökar och därmed ökar även andelen äldre i befolkningen.¹⁶ I diagram 9 illustreras utvecklingen med hjälp av försörjningskvoten.¹⁷ År 2013 är kvoten 0,73, dvs. varje person i yrkesverksam ålder behöver försörja 0,73 personer i icke-yrkesverksam ålder. Till 2050 ökar försörjningskvoten till 0,87 och till 2100 ytterligare till 0,94.

Diagram 9 Försörjningskvoter, 1900–2099

Procentuell andel



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

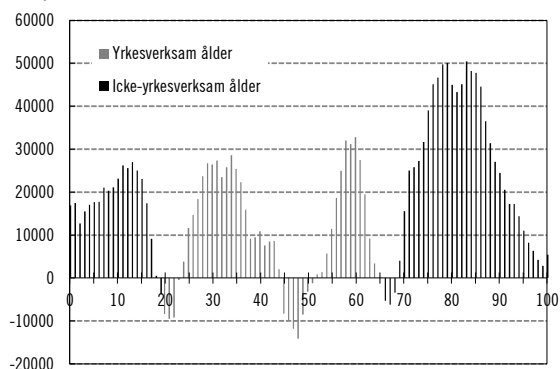
Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal, men även i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 10 som visar hur folkmängden i olika åldrar förändras mellan 2012 och 2050. Gruppen 65 år eller äldre ökar med 897 000 personer medan de i yrkesverksam ålder ökar med 484 000. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

¹⁶ Den framtida befolkningens utveckling beskrivs närmare i Sveriges framtida befolkning 2012–2060 Statistiska centralbyrån (2012).

¹⁷ Försörjningskvoten beräknas som antalet personer i icke-yrkesverksam ålder dividerat med antalet i yrkesverksam ålder. En försörjningskvot på 0,5 betyder att varje person i yrkesverksam ålder måste försörja 0,5 personer i icke-yrkesverksam ålder. Här definieras yrkesverksam ålder som 20–64 år. Till personer i icke-yrkesverksam ålder räknas personer i åldern 0–19 och 65 år eller äldre. Försörjningskvoten kan delas upp i två komponenter; yngre- och äldrekvoten. Yngrekvoten beräknas som antalet personer i åldern 0–19 år i förhållande till antalet i yrkesverksamma, medan äldrekvoten på samma sätt anger förhållandet mellan antalet 65 år eller äldre och antalet yrkesverksamma.

Diagram 10 Förändring i folkmängd efter ålder mellan 2010–2050

Antal personer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga kostnader och inkomster i olika åldrar

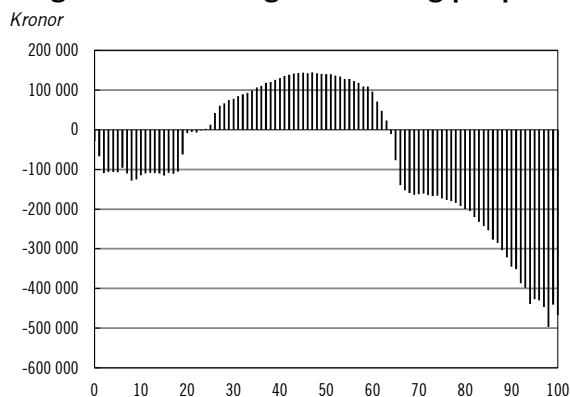
Hur de offentliga finanserna påverkas av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras genom fördelningen av de offentliga nettobidragen efter ålder.¹⁸ Av diagram 11 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 20 år, är negativt. De offentliga utgifterna under dessa år består framför allt av barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 25–65 år är nettobidragen positiva, då individerna i genomsnitt bidrar mer i form av skatter och avgifter än vad de får tillbaka i form av transfereringar och välfärdstjänster. Vid 65-års ålder blir nettobidragen återigen negativa då många väljer att gå i pension. Utgifterna ökar med ålder på grund av stigande utgifter för äldreomsorg och sjukvård. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort och för en 95-åring är t.ex. nettobidraget ca 430 000 kronor per person och år (2008 års priser).

Den offentligfinansiella utmaningen som den framtida demografiska utvecklingen kan ge upphov till blir tydlig om förändringen i folkmängd (diagram 10) kombineras med de offentliga nettobidragen (diagram 11). Den stora ökningen i folkmängden bland de äldre sammanfaller till stor del med de grupper där nettobidragen är som mest negativa.

Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är naturligtvis även starkt beroende av hur nettobidragen per ålder förändras. Exempelvis kan förbättrad hälsa leda till en förskjutning av nettobidragen längre upp i åldrarna.

¹⁸Nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereringar och offentlig konsumtion). Nettobidraget beräknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år.

Diagram 11 Offentligt nettobidrag per person efter ålder, 2008



Anm: Negativt nettobidrag betyder att kostnaden för konsumerade tjänster och erhållna transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ, och tvärtom vid positiva värden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.2 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet

Grundscenario

Grundscenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna. Det bör understrykas att grundscenariot inte nödvändigtvis illustrerar den mest sannolika utvecklingen för svensk ekonomi och de offentliga finanserna. Ambitionen med grundscenariot är istället att det ska spegla en utveckling med oförändrat politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande.

Beräkningsförutsättningar

Utgångspunkten för den långsiktiga framskrivningen av den svenska ekonomin och de offentliga finanserna är en prognos för tiden t.o.m. 2017. Prognosen för perioden fram till 2016 presenteras i avsnitt 2. År 2012 är det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -1,8 procent av BNP.¹⁹ År 2014–2020 sker en gradvis anpassning mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin med en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet, vilket förbättrar den offentligfinansiella ställningen. År 2017 beräknas det primära sparandet och det totala sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 1,1 respektive 2,0 procent av BNP, vilket skapar ett gynnsamt offentligfinansiellt utgångsläge för den långsiktiga framskrivningen.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent. I offentlig sektor antas däremot att arbetsproduktiviteten är konstant. Skillnaden i produktivitetens utvecklingen mellan offentlig och privat sektor leder, tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen i offentlig sektor följer löneutvecklingen i näringslivet, till att priset för att

¹⁹ Det primära finansiella sparandet är den offentliga sektorns inkomster minus utgifter exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet avser sparandet när räntebetalningar och kapitalinkomster inkluderas.

producera en enhet ökar snabbare i offentlig sektor än i näringslivet (dvs. Baumoleffekten antas gälla).

I grundscenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2018 så att arbetsutbud (dvs. arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetsstid) efter ålder och kön förblir konstant. Detta innebär t.ex. att en 50-årig kvinna arbetar lika mycket i framtiden som en 50-årig kvinna idag.

Scenariot är även baserat på antagandet att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses att skatterna hålls på samma nivå som 2017, vilket innebär att deras andel av skattebaserna är konstanta. För den offentliga konsumtionen antas att standarden per brukare i en viss ålder förblir densamma över tid. Till exempel antas en 90-åring i framtiden få lika många hembesök som en 90-åring idag. De genomsnittliga ersättningsgraderna i transfereringssystemen hålls konstanta. Detta betyder att transfereringar som enligt regelverket följer pris- eller löneutvecklingen respektive är nominellt fastställda antas öka i takt med genomsnittslönen.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommunerna idag ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn beaktas i detta sammanhang samlat. I beräkningarna antas staten ha det övergripande ansvaret och statsbidragen anpassas i kalkylen, så att det kommunala balanskravet och kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.²⁰

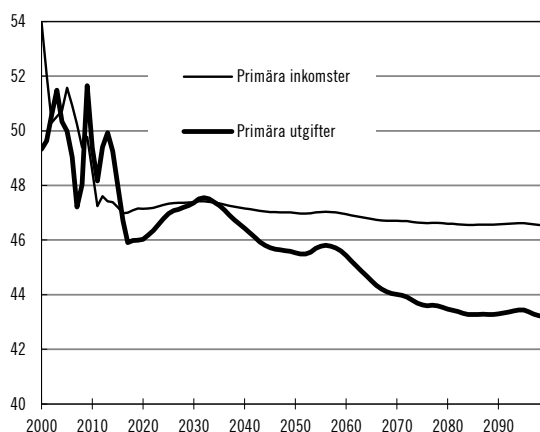
Resultat

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande utgiftstryck till följd av de demografiska förändringarna, vilket skapar tydliga variationer i de primära utgifterna över tiden (se diagram 12). År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen kring 2032 för att därefter falla tillbaka. Ökningen är drygt 1,5 procent av BNP och orsakas av att den stora generationen som är född på 1940-talet uppnår de kostnadskrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som generationen som är född på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden.

²⁰ En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antaganden finns i promemorian *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (Finansdepartementet, 2013), som publiceras på regeringens hemsida. I denna redovisas även hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas.

Diagram 12 Offentliga inkomster och utgifter, 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Demografin varierar allt mindre med tiden och de primära utgifterna minskar till närmare 43 procent av BNP 2099. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter orsakas främst av att den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP. En viktig anledning till minskningen är att det antas att det inte sker någon standardförbättring i de offentligfinansierade välfärdstjänsterna trots att BNP, dvs. inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna och investeringarna faller också över tiden som andel av BNP, om än inte lika mycket.

I tabell 16 redovisas utvecklingen för de primära offentliga utgifterna samt olika ändamål. Det kan noteras att medan i stort sett alla delar av den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP, ökar äldreomsorgen kraftigt från 3,6 procent av BNP 2012 till 6 procent av BNP 2099. Transfereringarna minskar kraftigt som andel av BNP, framför allt till följd av att utbetalningarna i ålderspensionssystemet minskar. Anledningen till att det minskar är att pensioner i högre grad kommer att utbetalas från pensionssystemet (PPM) i stället för ålderspensionssystemet. Pensionsutbetalningarna från PPM redovisas inte som en transferering från den offentliga sektorn, eftersom PPM inte omfattas av den offentliga sektorn.

Tabell 16 Primära offentliga utgifter

Procent av BNP

	2012	2050	2099
Primära utgifter	49,4	45,5	43,2
Offentlig konsumtion	26,9	26,0	24,7
Sjukvård	6,2	6,1	5,6
Äldreomsorg	3,6	5,2	6,0
Utbildning	4,2	3,8	3,5
Annat	12,8	10,9	9,6
Investeringar	3,5	3,2	2,9
Transfereringar	19,0	16,3	15,6

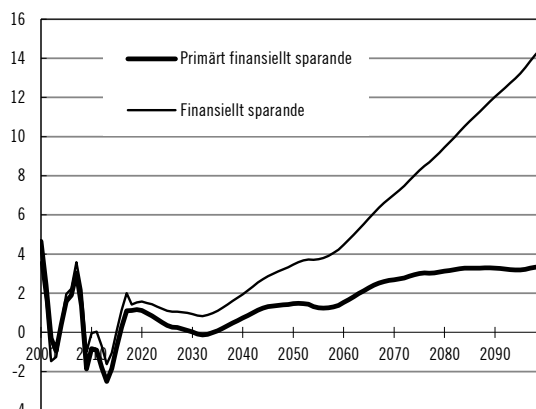
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Baserna för de offentliga skatteinkomsterna är mindre känsliga för demografiska variationer. De primära inkomsterna uppgår till mellan 46,6 och 47,4 procent av BNP.

Till följd av de ökade offentliga utgifterna sjunker det primära finansiella sparandet från 1,1 procent av BNP 2017 till -0,1 procent 2032 (se diagram 13). Därefter sker en förstärkning efterhand och det primära sparandet uppgår till 3,4 procent av BNP 2099. Det finansiella sparandet är svagare omkring 2030 jämfört med utgångsläget och ligger på knappt 1 procent av BNP under en lång period kring 2030.

Diagram 13 Finansiellt sparande i grundscenariot, 2000–2099

Procent av BNP

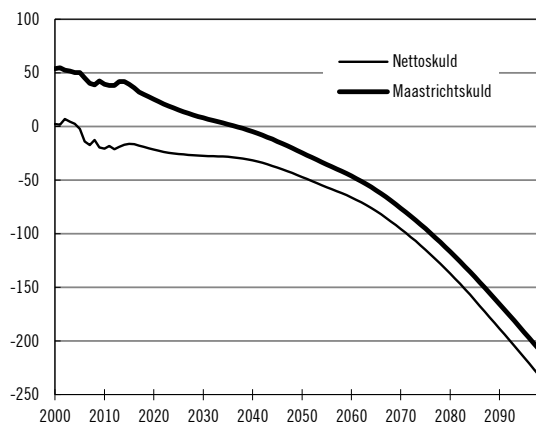


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden (se diagram 14). Den beräknas uppgå till 32 procent av BNP 2017, men minskar successivt och har 2037 helt återbetalats. Därefter byggs i stället tillgångarna successivt upp. Detta medför att nettoskulden minskar kraftigt samt att kapitalinkomsterna ökar. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, starkt och uppgår till 14,8 procent av BNP 2099.

Diagram 14 Nettoskuld och Maastrichtskuld, 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hållbarhetsindikatorn visar att de offentliga finanserna är hållbara på lång sikt. S2-indikatorn är -2,4 procent av BNP, vilket betyder att det finansiella sparandet kan försvagas, omgående och permanent, med 2,4 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska balansera på lång sikt.

Utvecklingen av sparandet och den konsoliderade bruttoskulden ligger väl i linje inom ramarna för stabilitets- och tillväxtpaktens krav, S1-indikatorn uppgår till -1,1 procent av BNP, vilket innebär att om den konsoliderade bruttoskulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2030, kan detta uppnås genom en omgående och permanent försvagning av det finansiella sparandet om 1,1 procent av BNP. Därmed är några viktiga krav för att politiken ska betraktas som trovärdig av de finansiella marknaderna uppfyllda med god marginal.

Det bör dock understrykas att denna slutsats bygger på beräkningar i grundscenariot som är utförda under relativt strikta antaganden. En förutsättning är exempelvis att det inte sker någon ökning av standarden i de tjänster som tillhandahållas av den offentliga sektorn.

Alternativscenario: Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster

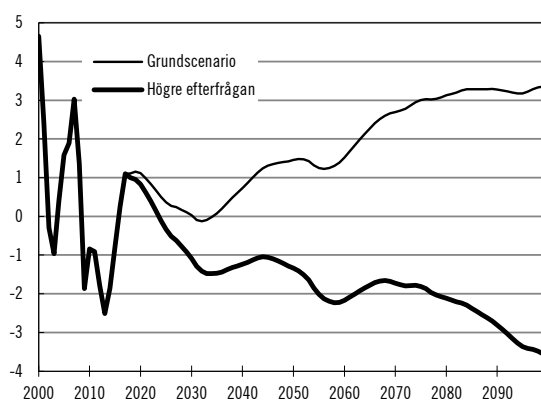
I grundscenariot antas en fortsatt långsiktig tillväxt och ökat välstånd. I alternativscenariot, *Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster*, är avsikten att visa på följderna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välstånd. Den genomsnittliga sysselsättningen per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år²¹ jämfört med grundscenariot, samtidigt som den offentliga konsumtionen volymmässigt växer med 0,2 procent mer per år än vad som är demografiskt motiverat.²² Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som offentlig sektor erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

²¹ Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009.

²² Utvecklingen 1980–2007 visar att utgifterna i reala termer årligen har ökat med 0,7 procentenheter mer än vad som varit demografiskt betingat.

Diagram 15 Primärt finansiellt sparande med högre efterfrågan, 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt i alternativscenariot jämfört med grundscenariot, vilket försämrar hållbarheten betydligt (se diagram 15). S1-indikatorn uppgår till -0,6, vilket är en försvagning med 0,5 procent av BNP jämfört med grundscenariot. S2-indikatorn uppgår till 2,6, vilket är en försvagning med 5 procent av BNP jämfört med grundscenariot. Enligt S2-indikatorn är de offentliga finanserna därför långsiktigt ohållbara i detta scenario. Försämringen beror till ungefär en tredjedel på att efterfrågan på fritid ökar och till två tredjedelar på att efterfrågan på offentligt finansierad välfärd ökar.

I alternativscenario väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. På lång sikt antas medelarbetstiden vara drygt 90 timmar lägre per person och år jämfört med i grundscenariot (motsvarande mer än två arbetsveckor). Därmed minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den offentligt finansierade välfärden minskar. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare av den gradvis ökande standarden i de offentliga tjänsterna. Lärartätheten och personaltätheten inom vården antas exempelvis öka. Sammantaget är antalet arbetade timmar i offentlig sektor 18 procent högre 2099 jämfört med grundscenariot. I takt med att uttaget av fritid ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden förbättras utsätts de offentliga finanserna för ett allt större förändringstryck för att säkra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

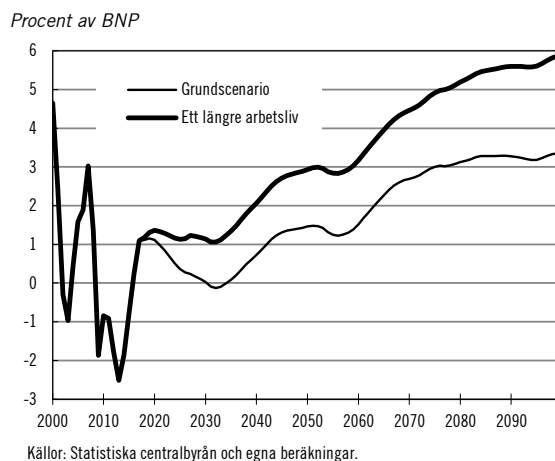
Alternativscenario: Ett längre arbetsliv

I scenariot *Ett längre arbetsliv* analyseras effekterna av ett tidigare inträde och ett senare utträde på arbetsmarknaden. Mellan 2017 och 2027 antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år. Utträdesåldern antas stiga fortlöpande med hälften av ökningen i den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Till 2050 har utträdesåldern ökat med drygt ett år och till 2099 med drygt tre år.

Jämfört med grundscenariot förstärks hållbarheten påtagligt (se diagram 16). S1-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP till -1,6

och S2-indikatorn förbättras med 2 procent av BNP till -4,4.²³ Scenariot visar att ett förlängt arbetsliv kan på ett betydande sätt underlätta finansieringen av välfärden på lång sikt.

Diagram 16 Primärt finansiellt sparande med ett längre arbetsliv, 2000-2099



Känsligheten i beräkningarna

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att de offentliga finanserna är långsiktigt finansiellt hållbara i grundscenariot. Resultaten bör dock tolkas med stor försiktighet av flera skäl.

De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet som även berör hållbarhetsbedömningen. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. För att kvantifiera och illustrera osäkerheten redovisas i tabell 17 hur de alternativantaganden, som ligger till grund för beräkningarna, påverkar S1 och S2. Dessutom redovisas ytterligare ett antal känslighetskalkyler.²⁴

²³ För S1-indikatorn har sänkningen i inträdesåldern lika stor betydelse som ökningen i utträdesåldern. Mätt med S2 förbättras hållbarheten med 0,7 procent av BNP på grund av lägre inträdesålder och med 1,5 procent av BNP på grund av högre utträdesålder.

²⁴ I känslighetsanalyserna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfråga på fritid och välfärdstjänster. I analyserna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder är antagandena desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv.

Tabell 17 Förändring i S1 och S2 jämfört med grundscenariot

Procent av BNP

	ΔS1	ΔS2
Försämrar hållbarheten		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	0,5	5,0
Mer fritid	0,2	1,5
Ökad standard	0,3	3,2
Högre jämviktsarbetslöshet	0,2	0,4
Försämrat utgångsläge	1,0	1,0
Förbättrar hållbarheten		
Längre arbetsliv	-0,5	-2,0
Lägre inträdesålder	-0,4	-0,7
Högre utträdesålder	-0,2	-1,5
Förbättrad integration	-0,3	-0,5
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-0,6	-1,6
Förbättrad hälsa	-0,1	-1,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-0,1	-1,1
Högre sysselsättningsgrad	-0,2	-0,3

Anm.: S1 är -1,1 och S2 är -2,4 i grundscenariot. Positiva värden anger en försämring av hållbarheten medan negativa värden anger en förbättring av hållbarheten relativt grundscenariot. S2 i alternativscenariot Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster är större än summan av kalkylerna Mer fritid och Ökad standard.

Källa: Egna beräkningar.

I känslighetsberäkningen *Högre jämviktsarbetslöshet* antas att jämviktsarbetslösheten är en procentenhet högre samtliga år 2018–2099, vilket försämrar S2 med 0,4 procent av BNP. I känslighetsberäkningen *Högre sysselsättningsgrad* antas att sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är en procentenhet högre 2027–2099. S2 förbättras då med 0,3 procent av BNP.²⁵

I prognosen fram till 2017 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade. Det offentliga finansiella utgångsläget för den långsiktiga framskrivningen blir därför mycket gott, vilket även påverkar beräkningarna av nivån på det primära finansiella sparandet framöver. Det är troligt att ett flertal reformer kommer genomföras fram till 2017 och att utgångsläget därmed försämras. Detta medför att det primära finansiella sparandet under beräkningsperioden försvagas i motsvarande mån, vilket även försämrar den finansiella hållbarheten.

I scenariot *Försämrat utgångsläge* beskrivs betydelsen av ett sämre utgångsläge antas att det finansiella sparandet är 1 procent av BNP 2017, vilket är den nuvarande nivån på överskottsmålet. Detta är 1 procentenhet lägre än i grundscenariot. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med 1 procentenhet för hela framskrivningsperioden. Med detta antagande försämras S1 och S2. Indikatoren S1 blir -0,1 och S2 blir -1,4 och visar således fortsatt att fi-

²⁵ I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet, 2013) finns en närmare beskrivning av var och en av känslighetsanalyserna.

nanspolitiken är finansiellt hållbar även om det finansiella sparandet är lägre i utgångsläget.

År 2020–2040 karaktäriseras dock också av ett stigande utgiftstryck på grund av de demografiska förändringarna. En försvagning av nivån i utgångsläget förändrar därför bilden av den finanspolitiska hållbarheten betydligt, trots att de offentliga finanserna bedöms vara finansiellt hållbara enligt S2. Det primära sparandet är svagare och det uppstår ett primärt underskott på mer än 1 procent av BNP under en lång period kring 2030. Detta leder till att skulden under denna period ökar med uppemot 20 procent av BNP. Om en sådan utveckling uppkommer kan de finansiella marknadernas riskbedömningar påverkas och resultera i skärpta upplåningsvillkor, trots att det demografiska trycket i detta fall är övergående. Dessutom skärps målkonflikten mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiken. Fallhöjden för stabiliseringspolitiska åtgärder är betydligt lägre och eventuella marginaler för att möta lågkonjunkturer och kriser kan komma i konflikt med önskemål om struktur- eller fördelningspolitiska reformer.

I scenariot *Förbättrad integration* bedöms effekten av en förbättrad integration för hållbarheten. Där antas att sysselsättningsnivåerna bland utrikes födda närmar sig de inrikes födda med en tredjedel fram till 2027. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med 1,8 procent fram till 2027. Detta medför att det primära finansiella sparandet blir högre samt att S1 och S2 förstärks med 0,3 respektive 0,5 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med att åstadkomma en förbättrad integration av utrikes födda.

Kvinnors arbetsutbud kan öka på flera olika sätt. I scenariot *Högre arbetsutbud bland kvinnor* antas att kvinnornas arbetstid ökar och att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor därmed halveras fram till 2037. Även antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas minska. Sammantaget innebär detta att det totala antalet arbetade timmar i ekonomin är 6,6 procent högre jämfört med grundscenariot år 2099. Detta medför att det primära finansiella sparandet blir högre och att S1 förstärks med 0,6 procent av BNP, medan S2 förstärks med 1,6 procent av BNP. Kalkylen beaktar inte eventuella kostnader förknippade med ett ökat arbetsutbud bland kvinnor, t.ex. ökande kostnader för barnomsorg.

För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd kan tänkas påverka hållbarheten antas i *Förbättrad hälsa* att de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjuts upp i åldrarna i takt med att den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder ökar. Ett års ökad medellivslängd innebär alltså ett relativt sett friskare år. År 2099 har de åldersspecifika kostnaderna förskjutits med fem levnadsår. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2099 antas därför vara detsamma som för en 75-åring i dag. Denna förskjutning medför att det primära finansiella sparandet blir högre samt förstärker S1 med 0,1 procent av BNP och S2 med 1,2 procent av BNP.

I en *Högre produktivitet i offentlig sektor* antas att arbetsproduktiviteten i den offentliga sektorn ökar med 0,1 procent per år. Detta förbättrar S1 med 0,1 procent av BNP och S2 med 1,1 procent av BNP.

5.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Grundscenariot utgår från att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs förutom de som redan är beslutade, eller aviserade i denna proposition. Under dessa förutsättningar kan finanspolitiken bedömas vara finansiellt långsiktigt hållbar där S1 uppgår till -1,1 procent av BNP och S2 till -2,4 procent av BNP.

Utvecklingen av det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger även inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed är två viktiga krav som ligger till grund för marknadernas bedömning av hållbarheten uppfyllda och risken för högre riskpremier och räntor till följd av bristande trovärdighet för de offentliga finanserna kan därför bedömas vara begränsad.

Utvecklingen av det finansiella sparandet i grundscenariot visar även att mållkonflikten mellan finansiell hållbarhet och stabiliseringspolitiska överväganden respektive fördelnings- och strukturpolitiska mål är begränsad.

Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, men om utträdesåldern inte senareläggs minskar pensionärernas inkomster i förhållande till de förvärvsaktivitas. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv föreligger då en risk att finanspolitiken på längre sikt måste läggas om för att tillgodose framtida pensionärers behov och krav.

Perioden 2020–2040 karaktäriseras av ett demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas t.ex. minska med ca 1 procent av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket börjar öka 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande, vilket ger en lägre fallhöjd för stabiliseringspolitiska åtgärder och minskat utrymme för ofinansierade fördelnings- och strukturpolitiska reformer. Kombinerat detta med eventuella fördelningspolitiska behov och krav, t.ex. på grund av att pensionerna upplevs som otillräckliga, kan finanspolitiken tvingas att hantera allt svårare mållkonflikter.

Ett starkt försämrat offentligfinansiellt utgångsläge kan därför ställa finanspolitiken inför hållbarhetsproblem, trots att politiken är finansiellt hållbar. Mot denna bakgrund är det långsiktiga finanspolitiska manöverutrymme som den goda finansiella hållbarheten skapar, enligt grundscenariot, mycket viktigt.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en fortsatt långsiktig politik inriktad på att stärka incitamenten för arbete och ett förlängt arbetsliv. En förutsättning för att alla ska kunna ha en god ekonomisk standard även som pensionärer och för att upprätthålla offentligt

finansierade tjänster av god kvalitet är ett långt och produktivt arbetsliv. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män samt att arbetslivet förlängs. Detta kan ske både genom ett tidigare inträde och ett senare utträde.

6 Kvaliteten i de offentliga finanserna

6.1 Utgifter

På EU-nivå har det tagits fram principer för att producera en enhetlig statistik över respektive medlemsstats fördelning av de offentliga finanserna. En enhetlig statistik underlättar jämförelser av olika medlemsstaters offentliga utgifter, samt av utvecklingen över tiden. För att kunna utvärdera om en förändring av de offentliga utgifternas sammansättning har påverkat den långsiktiga tillväxten krävs ytterligare information och dessutom på en mer detaljerad nivå. De offentliga utgifternas fördelning på olika ändamål, och fördelningens förändring över tiden, indikerar dock hur olika utgiftstyper och ändamål har prioriterats och ger en indikation på politikens inriktning. Tabell 17 och 18 innehåller ändamålsfördelade utgifter enligt den s.k. COFOG-klassificeringen²⁶.

²⁶ COFOG (Classification of the functions of Government) är ett verktyg för att redovisa och analysera ändamålen för de varor och tjänster som tillhandahålls av offentliga enheter. Klassificeringen är enligt internationell standard.

Tabell 18 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP

Procent av BNP

												Förändring
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2001–2011
Allmän off. förvaltning	8,1	8,6	7,7	7,4	7,5	7,6	7,4	7,5	7,4	7,0	7,4	-0,7
Räntor	2,8	3,1	2,3	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	1,3	1,2	1,3	-1,5
Övrigt	5,3	5,5	5,4	5,5	5,6	5,8	5,6	5,8	6,1	5,8	6,1	0,8
Försvar	2,1	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,5	-0,6
Samhällsskydd och rättsväsende	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	3,9	4,2	4,2	4,1	4,3	4,1	4,0	4,3	4,7	4,6	4,2	0,3
Miljöskydd	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,1
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,3
Hälso- och sjukvård	6,5	6,8	7,0	6,7	6,7	6,6	6,6	6,9	7,4	7,1	7,0	0,5
Fritid, kultur och religion	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	0,1
Utbildning	7,2	7,3	7,2	7,1	7,0	6,9	6,7	6,8	7,2	7,0	6,8	-0,4
Socialt skydd	23,0	23,1	23,9	23,5	23,0	22,3	21,1	21,1	22,9	21,6	20,7	-2,3
Totala utgifter	54,5	55,6	55,7	54,2	53,9	52,7	51,0	51,7	54,9	52,4	51,2	-3,2
Exklusive räntor	51,8	52,5	53,4	52,3	52,0	51,0	49,2	50,0	53,6	51,2	49,9	-1,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 19 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

												Förändring
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2001–2011
Allmän off. förvaltning	14,9	15,4	13,8	13,6	13,9	14,3	14,5	14,5	13,5	13,4	14,4	-0,5
Räntor	5,1	5,6	4,1	3,4	3,5	3,3	3,5	3,3	2,4	2,2	2,5	-2,6
Övrigt	9,8	9,9	9,8	10,2	10,4	11,0	11,0	11,2	11,1	11,2	11,9	2,1
Försvar	3,9	3,7	3,6	3,4	3,2	3,3	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	-1,0
Samhällsskydd och rättsväsende	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	0,2
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,2	7,5	7,6	7,6	8,0	7,7	7,9	8,3	8,5	8,8	8,2	1,0
Miljöskydd	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,2
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,8	1,6	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	-0,4
Hälso- och sjukvård	11,9	12,2	12,5	12,4	12,5	12,6	13,0	13,3	13,4	13,5	13,7	1,8
Fritid, kultur och religion	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	0,2
Utbildning	13,1	13,1	13,0	13,1	13,0	13,1	13,1	13,2	13,2	13,3	13,3	0,2
Socialt skydd	42,1	41,5	42,9	43,4	42,7	42,2	41,5	40,8	41,7	41,2	40,5	-1,6
Totala utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Exklusive räntor	94,9	94,4	95,9	96,6	96,5	96,7	96,5	96,7	97,6	97,8	97,5	2,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna mätt som andel av BNP har totalt sett sjunkit under perioden 2000–2011 även om de steg märkbart 2009 i kölvattnet av den finansiella krisen. Förklaringar till nedgången är bl.a. de sjunkande ränteutgifterna och att BNP-tillväxten varit förhållandevis hög under perioden. En hög BNP-tillväxt medför att utgifter som följer den allmänna prisutvecklingen successivt sjunker som andel av BNP.

Utgifterna för socialt skydd i Sverige utgör över 20 procent av BNP och mer än 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Dessa utgifter som andel av totala utgifter sjönk från mitten av 2000-talet, men ökade igen 2009 i samband med den finansiella krisen. Även utgifterna för hälso- och sjukvård tar en stor andel av den offentliga sektorns utgifter i anspråk. Från att ha uppgått till 11 procent 2000 av de totala utgifterna har andelen stigit under flera år för att 2011 uppgå till närmare 14 procent. Ett stort fall har skett med avseende på andelen utgifter för räntor vilket framför allt är en följd av att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP sjunkit kraftigt samtidigt som räntenivån varit förhållandevis låg.

6.2 Inkomster

Mellan 2005 och 2012 minskade skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, med 3,5 procentenheter (se tabell 20). År 2016 beräknas skattekvoten uppgå till 44,1 procent av BNP.

Det är framför allt skatt på arbete som har minskat under perioden 2005–2012. Jobbskatteavdraget samt sänkta socialavgifter står för huvuddelen av skattesänkningarna. Till de större förändringarna inom kapital-skatteområdet de senaste åren hör sänkt bolagsskatt, slopad förmögenhetsskatt och sänkt skatt på fastigheter. Konsumtionens och investeringarnas bidrag till försörjningsbalansen har ökat, vilket har bidragit till att även mervärdesskatteintäkterna har ökat som andel av BNP. Intäkterna från punktskatter, bl.a. skatt på energi och koldioxid minskar trots höjda skatter. Minskningen förklaras av effektivare uppvärmning av bostäder, övergång från el och olja till berg- och fjärrvärme, och en nyare bilpark med energisnålare motorer.

Tabell 20 Skatteintäkter

Procent av BNP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring 2005–2016
Skatt på arbete	30,0	29,1	27,9	28,4	27,9	26,2	25,9	26,3	26,8	26,7	26,6	26,5	-3,5
Direkta skatter	17,2	16,6	15,5	15,5	15,3	14,2	13,9	14,2	14,5	14,5	14,5	14,5	-2,8
Indirekta skatter	12,7	12,5	12,5	12,8	12,6	12,0	11,9	12,1	12,2	12,2	12,1	12,0	-0,7
Skatt på kapital	6,1	6,5	6,7	5,1	5,2	5,7	5,2	4,8	4,6	4,7	4,8	4,9	-1,2
Skatt på kapital, hushåll	0,8	1,3	1,6	0,8	0,8	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	-0,1
Skatt på företags- vinster	3,3	3,4	3,3	2,6	2,8	3,2	2,9	2,7	2,4	2,5	2,6	2,6	-0,7
Skatt på konsumtion	12,9	12,7	12,8	13,1	13,6	13,5	13,0	12,8	12,8	12,8	12,7	12,6	-0,3
Mervärdesskatt	9,0	9,0	9,1	9,4	9,7	9,7	9,5	9,4	9,4	9,5	9,5	9,5	0,4
Restförda och övriga skatter	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Totala skatteintäkter	48,9	48,3	47,4	46,4	46,6	45,4	44,2	44,0	44,3	44,4	44,2	44,1	-4,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2018–2099. Resultaten som redovisas i bilagan är för grundscenariot.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2012 som redovisas i tabell A.1.

Tabell A.1 Demografiska antaganden

Antal barn per kvinna, antal år och antal personer

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Födelsetal	1,98	1,94	1,91	1,91	1,91	1,90
Medellivslängd, kvinnor	83,5	84,8	85,9	87,0	87,9	88,8
Medellivslängd, män	79,5	81,4	83,1	84,6	85,7	86,7
Nettomigration, tusental	49,9	29,3	18,9	17,8	17,0	16,6

Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden hänger starkt samman med den demografiska utvecklingen. Framskrivningen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar görs uppdelat efter ålder, kön och födelseland. Graden av deltagande på arbetsmarknaden antas på sikt vara konstant i respektive grupp. Detta kan tolkas som ett oförändrat arbetsmarknadsbeteende, då frånvarograd, sjuk- och aktivitetsersättningsgrad, medelarbetstid, sysselsättningsgrad och arbetslöshet är konstanta inom varje delgrupp.

Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn antas öka något svagare än den demografiskt betingade offentliga konsumtionen. Det innebär att offentlig konsumtion i någon mindre grad produceras av arbetskraft och i någon högre grad av förbrukning och investeringskapital. Förändringen sker gradvis och ligger i linje med den historiska utvecklingen.

Antalet arbetade timmar i näringslivet är skillnaden mellan totala antalet arbetade timmar, vilket beror på befolkningsutvecklingen och antaganden om i vilken utsträckning folk arbetar, och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

Produktivitet

Antagandet om produktivitetstillväxten i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den underliggande trendmässiga produktivitetsutvecklingen antas vara 2,4 procent från 2018 till 2020. Därefter minskar den successivt till 2,2 procent 2030 och ligger sedan kvar på denna tillväxttakt. Med undantag för 2007–2009 har produktivitetsutvecklingen i Sverige varit stark de senaste knappa två decennierna i en internationell jämförelse. Det är rimligt att anta att den på

sikt anpassas mot internationella tillväxttakter. Den svaga utvecklingen 2007–2009 har inte påverkat synen på den långsiktiga produktivitsutvecklingen.

Arbetsproduktivitsutvecklingen i den offentliga sektorn antas vara noll från 2018. Det innebär att produktiviteten till baspris ökar någon då kaptitalförslitningen ökar något mer än timmarna.

Försörjningsbalans och produktion

BNP-tillväxten är summan av produktivitsutvecklingen i hela ekonomin och utvecklingen av antalet arbetade timmar. BNP:s sammansättning är satt så att hushållens konsumtionsutgifter är 50 procent av BNP i nominella termer. Nivån är anpassad för att ge en rimlig utveckling på hushållens sparande och nettotillgångar. Investeringarna utgör 20 procent, lager 2 procent. Importen ökar något framöver och når 50 procent 2050. Den offentliga konsumtionen är inte satt till någon fast andel utan skrivs fram med den demografiska utvecklingen och en prisutveckling på offentlig konsumtion. Den återstående komponenten i försörjningsbalansen är exporten som i kalkylerna blir residual. Detta innebär att det förekommer flera scenarier med en obalanserad tillväxt, dvs. där de olika komponenterna i BNP inte är i balans. Ett eventuellt högt sparande i den offentliga sektorn balanseras av ett högt sparande i någon annan sektor. I dessa kalkyler är denna sektor utlandet. Obalanser i sparande i den offentliga sektorn kommer därför i kalkylerna att generera en motsvarande obalans i utrikeshandeln och därmed bytesbalansen då exporten beräknas residualt.

Produktionen i den offentliga sektorn ges av den offentliga konsumtionen och ett antagande om oförändrad privatiseringsgrad. Produktionen i näringslivet bestäms som produkten av produktiviteten i näringslivet och timmarna i näringslivet.

Inflation och löner

Riksbanken antas driva en penningpolitik så att inflationen ligger på 2 procent. Lönekostnads- och bruttovinstandelen i näringslivet antas vara konstanta på lång sikt. Lönerna bestäms därmed av prisnivån och produktiviteten. En högre produktivitet och högre BNP-deflator skapar utrymme för högre löner.

Lönerna i den offentliga sektorn växer i takt med lönerna i den privata sektorn.

Antaganden för avkastning på kapital

På lång sikt antas de genomsnittliga inkomst- och utgiftsräntorna vara de samma i samtliga sektorer i ekonomin. Den antagna nominella räntesatsen är 5 procent. Med en inflation på 2 procent blir realräntan 3 procent. Förutom räntebärande tillgångar har den offentliga sektorn även icke räntebärande tillgångar. Avkastningen på dessa tillgångar består av aktieutdelningar och värdeförändring. Utdelningarna antas på sikt uppgå till 3 procent och värdeökningen till 2 procent. Därmed uppgår den totala av-

kastningen till 5 procent, vilket är densamma som för räntebärande tillgångar.

Det är troligt att det även på lång sikt förekommer skillnader mellan inlånings- och utlåningsräntor och att det finns skillnader mellan sektorer. Det är även troligt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande på lång sikt. Antagandet för avkastningen på finansiellt kapital är dock till för att förenkla och för att undvika att fokus i analysen flyttas från centrala frågor till frågor kring skulddynamiken.

Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar

Årlig procentuell förändring och procent

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Procentuell förändring							
Befolkning, 15–74 år	1,0	0,5	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3
Arbetskraft, 15–74 år	0,8	0,2	0,2	0,0	0,3	0,2	0,3
Sysselsatta, 15–74 år	0,6	0,6	0,4	0,0	0,3	0,2	0,3
Arbetade timmar	2,6	1,3	0,3	0,0	0,3	0,2	0,3
Produktivitet i näringslivet	4,7	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	6,6	3,6	2,2	1,9	2,3	2,1	2,3
BNP per capita	5,7	2,7	1,5	1,5	2,0	1,8	2,1
BNP-produktivitet	3,9	2,2	1,9	1,8	2,0	1,9	2,0
BNP-deflator	0,8	1,4	2,2	2,1	1,9	1,9	1,8
KPI, årsgenomsnitt	1,2	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön	0,5	2,6	4,1	4,1	3,9	3,9	3,8
Procent							
Realränta	1,7	1,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Sysselsättningsgrad, 15–74 år	64,4	64,8	66,8	66,6	66,0	67,6	66,8
ILO-arbetslöshet, 15–74 år	8,6	8,1	5,5	5,3	5,3	5,0	4,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga inkomster

De beräkningar som redovisas här bygger på ett antagande om konstant skattesats i förhållande till olika skattebaser. Följaktligen kommer den aggregerade skattekvoten att variera om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. Denna metod avspeglar oförändrade skatteregler. Stabila skattesatser över tiden är fördelaktigt både av effektivitetsskäl och av fördelningspolitiska skäl. I tabell A.3 redovisas i detalj den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas (implicit skattesats) samt skattebasens andel av BNP.

Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Skatter och avgifter	45,2	44,0	44,2	44,3	44,1	44,0	44,0
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	15,8	15,7	15,7	15,8	15,6	15,5	15,5
Implicit skattesats för direkta skatter	23,9	23,5	23,9	23,9	23,9	23,9	23,9
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	55,0	55,3	54,5	54,8	54,0	53,5	53,4
Implicit skattesats för avgifter	5,5	5,6	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	44,6	44,8	44,0	44,1	44,2	44,2	44,2
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	3,3	2,8	3,2	3,1	3,1	3,2	3,1
Implicit skattesats	11,3	9,1	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4
Skattebasen som andel av BNP	29,6	30,7	30,7	30,2	30,2	30,3	30,2
Indirekta skatter ¹							
Andel av BNP	14,1	13,5	13,3	13,4	13,4	13,3	13,3
Implicit skattesats	28,2	26,5	25,9	26,0	26,0	25,9	25,9
Skattebasen som andel av BNP	48,5	49,4	49,7	50,0	50,0	50,0	50,0
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ²							
Andel av BNP	12,0	12,1	12,0	12,0	12,0	12,1	12,1
Implicit skattesats	29,5	29,0	28,9	28,9	28,9	28,9	28,9
Skattebasen som andel av BNP	40,3	41,4	41,1	41,3	41,3	41,4	41,4

¹Exklusive löneberoende indirekta skatter.

²Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga konsumtionsutgifter

Framskrivningen av den offentliga konsumtionen görs i två delar. En volymframskrivning och en prisframskrivning.

Beräkningen av offentlig konsumtion bygger på ålders- och könsfördelade kostnader för olika ändamål såsom skola, vård och omsorg. Samtliga utgiftsområden skrivs fram med den demografiska utvecklingen. Det innebär t.ex. att en 70-årig kvinna realt sett tilldelas lika mycket offentliga tjänster 2099 som 2017. Detta kan ses som ett uttryck för oförändrad standard i offentlig service. I en personalintensiv verksamhet som barnomsorg, skulle det kunna tolkas som oförändrad personaltäthet.

Priset på den offentliga konsumtionen utvecklas med en sammanvägning av priset på de ingående delarna i bruttoproduktionen, dvs. timlöner, pris på förbrukning och priset på kapitalförslitning (investeringspriset).

En viss gradvis substitution i produktionen av offentlig verksamhet från egen arbetskraft till insatsvaror och kapital antas. Antagandet ligger i linje med den historiska utvecklingen.

Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa konsumtion	26,7	26,3	25,5	26,6	26,4	26,0	26,1
Barnomsorg	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Ungdomsutbildning	3,4	3,3	3,3	3,5	3,3	3,1	3,2
Vuxenutbildning	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Sjukvård	6,2	6,2	6,1	6,3	6,3	6,1	6,0
Äldreomsorg	3,6	3,6	3,7	4,5	4,9	5,2	5,4
Övrig verksamhet	10,9	10,6	10,0	10,0	9,7	9,4	9,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar

I kalkylerna förutsätts en viss standardsäkring av de offentliga transfere-ringssystemen. För en del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med lönerna. Detta gäller för pens-ioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfere-ringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. I kalkylen skrivs pensionerna fram enligt gällande regler. Övriga transfe-reringar till hushåll antas öka i takt med lönerna. Det innebär att även ”taken” i socialförsäkringssystemen antas höjas i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstranfere-ringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskriv-ning.

Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa transfereringar	19,4	18,5	17,2	17,4	16,7	16,3	16,2
Transfereringar till hushåll	16,2	15,1	14,2	14,4	13,7	13,3	13,1
Ålderdom	8,5	8,4	8,2	8,3	7,7	7,3	7,2
Ohälsa	3,0	2,5	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4
Barn/studier	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1
Arbetsmarknad	1,1	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Övrigt	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Transfereringar till företag och utland	3,3	3,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Anm.: Ålderdom = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer.

Ohälsa = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, sjuk- och assistansersättning. Barn/studier = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag. Arbetsmarknad = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ålderspensionssystemet

I tabell A.6 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning. Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna samt gällande regelverk. Genomsnittlig pensionsålder antas vara 65 år och konstant.

Tabell A.6 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Inkomster	6,9	6,7	6,8	6,4	6,1	6,0	5,9
Avgifter	6,2	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Räntor, utdelningar m. m.	0,7	0,6	0,7	0,4	0,1	-0,1	-0,1
Utgifter	6,7	6,9	7,0	7,1	6,5	6,2	6,1
Pensioner	6,6	6,8	6,8	7,0	6,4	6,1	6,0
Övrigt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	0,2	-0,2	-0,2	-0,7	-0,4	-0,2	-0,1
Finansiella tillgångar, netto	26,7	23,3	18,2	8,1	0,6	-2,1	-3,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I tabell A.7 presenteras ett antal nyckelvariabler från det svenska konvergensprogrammet i den uppställning som Europeiska kommissionen rekommenderar.

Tabell A.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP, om inte annat anges

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa utgifter	50,5	49,0	47,6	47,9	46,3	44,5	43,3
Åldersrelaterade ¹	25,3	24,9	24,2	25,4	24,8	24,4	24,5
Pensioner ²	8,5	8,4	8,2	8,3	7,7	7,3	7,2
Garantipension	0,6	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Ålderspension	6,6	6,8	6,8	7,0	6,4	6,1	6,0
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
Sjukvård	6,2	6,2	6,1	6,3	6,3	6,1	6,0
Äldreomsorg/handikapp	3,6	3,6	3,7	4,5	4,9	5,2	5,4
Barnomsorg	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Utbildning	4,3	4,2	4,1	4,3	4,0	3,8	3,9
Arbetslöshetsersättning	1,1	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ränteutgifter	1,2	1,0	1,6	0,6	-0,2	-1,2	-2,3
Summa inkomster	50,5	49,0	49,3	49,0	48,4	48,1	48,0
varav kapitalinkomster	1,9	1,8	2,1	1,6	1,2	1,1	1,0
varav pensionssystemet	0,7	0,6	0,7	0,4	0,1	-0,1	-0,1
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	4,0	2,3	1,9	1,8	2,0	1,9	2,1
BNP-tillväxt	6,6	3,6	2,2	1,9	2,3	2,1	2,3
Arbetslöshet	8,6	8,1	5,5	5,3	5,3	5,0	4,9
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	20,5	22,3	23,9	24,1	25,3

¹ I åldersrelaterade utgifter ingår barnomsorg. Dessa utgifter ingår inte i de åldersberoende utgifterna som en arbetsgrupp i EU har räknat på, som redovisas i appendix B.

² I pensioner ingår förutom ålderspension även sjuk- och aktivitetsersättning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter

En arbetsgrupp (Ageing Working Group, AWG) under Kommittén för ekonomisk politik (KEP) har tillsammans med Europeiska kommissionen tagit fram beräkningar för utvecklingen av demografiberoende utgifter fram t.o.m. 2060. Dessa beräkningar redovisades senast 2013.²⁷ Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2013 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs från 2010 då det var startåret för beräkningarna i KEP.

Tabell B.1 Makroekonomiska förutsättningar i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet

Index, om inte annat anges

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–74 år						
KEP	100,0	103,9	106,2	109,4	110,4	112,6
Konvergensprogram	100,0	104,7	106,5	109,7	110,6	113,5
Sysselsatta						
KEP, 15–74 år	100,0	107,7	110,3	113,1	115,4	115,7
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	108,5	110,2	112,4	116,1	117,6
Timmar						
KEP	100,0	107,7	110,3	113,1	115,5	115,7
Konvergensprogram	100,0	108,6	110,0	112,4	116,0	117,6
Arbetslöshet, procentenheter						
KEP, 15–74 år	8,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,3
Konvergensprogram, 15–74 år	8,6	5,5	5,3	5,3	5,0	4,9
Arbetsproduktivitet						
KEP	100,0	117,0	136,3	158,7	184,9	215,4
Konvergensprogram	100,0	119,2	143,5	173,2	210,5	255,5
BNP						
KEP	100,0	123,4	147,1	175,7	208,8	243,7
Konvergensprogram	100,0	128,4	157,1	193,7	242,7	298,2
BNP per capita						
KEP	100,0	114,6	130,3	151,0	174,2	198,3
Konvergensprogram	100,0	118,4	138,4	166,2	202,0	241,2

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under 2010. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på SCB:s befolkningsprognos från maj 2012. Befolkningen ökar något mindre i

²⁷The 2012 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU 27 Member States (2010–2060).

KEP:s beräkning. KEP har också en svagare ökning i både timmar och sysselsatta. År 2060 är sysselsättningsnivån och antalet arbetade timmar ca 2 procentenheter svagare i KEP:s kalkyl. Det förklaras till hälften av en svagare befolkningsprognos.

I konvergensprogrammet antas arbetslösheten anpassas till en strukturell nivå på ca 4,8 procent. I KEP är denna nivå ca 6,5 procent. Produktivitetstillväxten är starkare i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar.

Den högre produktivetsnivån är en orsak till att BNP-nivån 2060 är högre i konvergensprogrammet. Även BNP per capita når en högre nivå i konvergensprogrammet. Kalkylerna är dock inte jämförbara när det gäller BNP och produktivitet då KEP använder en ensektormodell och konvergensprogrammet en tvåsektormodell utan kedjeindex.

Tabell B.2 Förändring av åldersberoende offentliga utgifter i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet

Andel av BNP

	Förändring 2010–2020			Förändring 2010–2060		
	KP	KEP	KP-KEP	KP	KEP	KP-KEP
Pensioner	-0,3	0,0	-0,3	-1,3	0,6	-1,9
Sjukvård	-0,1	0,2	-0,3	-0,2	0,7	-0,9
Äldreomsorg/handikapp	0,1	0,2	-0,1	1,9	2,5	-0,6
Utbildning	-0,2	-0,2	-0,0	-0,4	0,0	-0,4
Arbetslöshetsersättning	-0,6	0,0	-0,6	-0,7	0,0	-0,7
Summa	-1,1	0,2	-1,3	-0,6	3,8	-4,4

Anm. KP är förkortning för konvergensprogram. Barnomsorgen ingår inte i denna sammanställning.

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Skillnaderna i de åldersberoende offentliga utgifterna finns inom samtliga områden. Det beror till stor del på att KEP antar en standardförbättring i de offentliga tjänsterna. Konvergensprogrammets lägre kostnadsutveckling för arbetslöshetsersättning beror på den lägre arbetslöshetsnivån och att taket i A-kassan ligger fast i beräkningarna fram t.o.m. 2017. Pensionerna är den post där skillnaden är störst.

Bilaga C – Tabeller

Tabell C.1a Försörjningsbalans

Årlig procentuell förändring

	Mdkr					
	2012	2012	2013	2014	2015	2016
BNP (fasta priser)	3 530	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9
BNP (löpande priser)	3 555	1,6	2,3	3,4	5,0	5,6
Försörjningsbalans						
Hushållens konsumtionsutgifter	1 699	1,5	2,2	2,8	3,7	3,6
Offentliga konsumtionsutgifter	931	0,8	0,9	0,5	0,4	0,8
Fasta bruttoinvesteringar	667	3,4	0,9	4,0	6,6	6,7
Lagerinvesteringar ¹	2	-1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	1 762	0,7	1,1	4,5	7,3	7,8
Import av varor och tjänster	1 530	-0,1	2,0	5,4	7,3	7,5
Bidrag till BNP-tillväxten						
Slutlig inhemsk efterfrågan		1,6	1,5	2,2	3,2	3,3
Lagerinvesteringar		-1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoexport		0,4	-0,3	-0,1	0,4	0,6

¹ Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1b Priser och deflatorer

Årlig procentuell förändring

	Nivå					
	2012	2012	2013	2014	2015	2016
BNP-deflator	100,7	0,7	1,1	1,2	1,4	1,7
Deflator för hushållens konsumtion	101,2	1,2	1,1	1,4	1,5	1,8
HIKP ¹	113,4	0,9	0,7	1,0	1,2	1,5
Deflator för offentlig konsumtion	102,7	2,7	2,2	2,2	2,2	2,9
Deflator för investeringar	100,5	0,5	0,4	0,7	0,9	1,2
Deflator för export (varor och tjänster)	98,4	-1,6	-2,6	0,2	0,5	0,7
Deflator för import (varor och tjänster)	98,9	-1,1	-2,0	0,7	0,7	0,9

Not: Alla deflatorer är index, 2010=100.

¹ Index, 2005=100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå	2012	2013	2014	2015	2016
	2012					
Antal sysselsatta ¹	4 657	0,7	0,2	-0,1	0,6	1,5
Antal arbetade timmar ²	751 185	-0,2	0,1	0,0	1,3	2,4
Arbetslöshet ³	403	2,3	3,6	2,1	-3,8	-11,9
Arbetsproduktivitet, antal personer ⁴	666	0,2	0,9	2,3	3,1	2,5
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar ⁵	413	1,1	0,9	2,2	2,3	1,6
Lönekostnader ⁶	1 904	3,6	2,1	3,3	4,1	5,0
Lönekostnader per anställd ⁷	411 060	2,9	1,9	3,4	3,5	3,4

¹ Sysselsatta som andel av arbetskraften, nationalräkenskapsdefinition. Nivå i tusental personer.

² Tiotusental timmar, nationalräkenskapsdefinition.

³ Tusental personer respektive procent av arbetskraften.

⁴ Real BNP per sysselsatt, kronor.

⁵ Real BNP per arbetad timme, kronor.

⁶ Miljarder kronor.

⁷ Kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1d Betalningsbalans

Procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiell balans	3,7	6,0	6,0	5,8	5,6
<i>varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	6,2	5,3	4,8	4,9	5,0
Faktorinkomster och löpande transfereringar	1,0	0,8	1,3	1,0	0,7
Kapitalbalans	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Finansiellt sparande, privat sektor	7,6	7,4	6,9	5,6	4,4
Finansiellt sparande, offentlig sektor	-0,5	-1,4	-0,9	0,2	1,2
Restpost	-3,4	0	0	0	0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Mdkr 2012	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande i delsektorer						
Offentliga sektorn	-18	-0,5	-1,4	-0,9	0,2	1,2
Staten	-17	-0,5	-0,8	-0,4	0,7	1,7
Kommuner	-10	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3
Ålderspensionssystemet	8	0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Offentliga sektorn						
Inkomster	1825	51,3	51,1	50,9	50,6	50,3
Utgifter	1844	51,9	52,5	51,8	50,4	49,1
Finansiellt sparande	-18	-0,5	-1,4	-0,9	0,2	1,2
Ränteutgifter	26	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Primärt finansiellt sparande	8	0,2	-0,6	0,0	1,0	2,0
Tillfälliga skatteintäkter	8	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Delposter på inkomstsidan						
Skatteintäkter	1309	36,8	37,3	37,3	37,2	37,1
Produkt- och produktionsskatter	650	18,3	18,3	18,4	18,5	18,6
Direkta skatter	659	18,5	19,0	18,9	18,7	18,5
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	275	7,7	7,5	7,5	7,4	7,3
Kapitalinkomster	78	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9
Övriga inkomster	163	4,6	4,2	4,2	4,1	3,9
Totala inkomster	1825	51,3	51,1	50,9	50,6	50,3
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	1570	44,2	44,3	44,4	44,2	44,1
Delposter på utgiftssidan						
Löner och förbrukning	827	23,3	23,3	23,2	22,6	22,1
Löner och kollektiva avgifter	504	14,2	14,3	14,3	14,0	13,7
Förbrukning	323	9,1	9,0	8,9	8,6	8,3
Sociala transfereringar	645	18,2	18,3	17,9	17,5	17,1
<i>varav</i> Ersättning till arbetslösa	32	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7
I natura	131	3,7	3,7	3,7	3,7	3,6
Transfereringar	514	14,5	14,6	14,2	13,8	13,5
Ränteutgifter	26	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Subventioner	56	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
Investeringar	125	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3
Kapitaltransfereringar	9	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Övriga utgifter	155	4,4	4,7	4,7	4,5	4,2
Totala utgifter	1844	51,9	52,5	51,8	50,4	49,1
Offentlig konsumtion (löpande priser)	957	26,9	27,1	26,9	26,3	25,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2b Uppdelning av intäktssidan

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr 2012	2012	2013	2014	2015	2016
Totala inkomster vid oförändrad politik	1825	51,3	51,1	50,9	50,6	50,3
Diskretionära åtgärder på skatteområdet ¹	-3	-0,1	-0,3	0,0	0,0	0,0

¹ Förändring i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2c Utgifter som ska exkluderas från beräkningen av utgiftskriteriet

Procent av BNP

	Mdkr 2012	2012	2013	2014	2015	2016
Utgifter direkt finansierade via EU-budgeten	3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Utgifter som matchas av obligatoriska intäktsökningar	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Icke-diskretionära utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet ¹	1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1

¹ Förändring i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.3 Ändamålsfördelade utgifter

Procent av BNP

	COFOG kod	2011
Allmän offentlig förvaltning	1	7,4
Försvar	2	1,5
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,4
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,2
Miljöskydd	5	0,3
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,7
Hälso- och sjukvård	7	7,0
Fritid, kultur och religion	8	1,1
Utbildning	9	6,8
Socialt skydd	10	20,7
Totala utgifter		51,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016
Konsoliderad bruttoskuld	38,2	42,0	41,8	39,5	36,2
Bruttoskuldens förändring	-0,2	3,8	-0,2	-2,3	-3,3
Bidrag till förändringen av bruttoskulden					
Primärt finansiellt sparande	-0,2	0,6	0,0	-1,0	-2,0
Ränteutgifter	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Stock-flöde	-0,2	3,3	0,3	-0,2	-0,1
<i>varav</i>					
Periodisering av räntor och skatter	-0,3	0,4	0,1	0,2	0,0
Försäljning av aktier, extra utdelningar	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Övrigt	0,2	3,3	0,6	0,0	0,3
Implicit ränta på bruttoskulden	1,9	2,2	2,0	2,1	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP-tillväxt (%)	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9
Offentliga sektorns finansiella sparande	-0,5	-1,4	-0,9	0,2	1,2
Ränteutgifter	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Tillfälliga skatteintäkter	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	2,1	2,5	2,1	2,3	2,2
BNP-gap	-2,2	-3,5	-3,3	-2,3	-1,1
Automatiska stabilisatorer	-1,2	-1,9	-1,8	-1,3	-0,6
Cykliskt justerat finansiellt sparande	0,7	0,5	1,0	1,5	1,8
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	1,4	1,3	1,8	2,3	2,6
Strukturellt sparande	0,5	0,5	1,0	1,4	1,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP-tillväxt (%)					
Förra årets uppdatering	0,4	3,3	3,7	3,6	–
Årets uppdatering	0,8	1,2	2,2	3,6	3,9
Skillnad	0,4	-2,1	-1,5	0,0	–
Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)¹					
Förra årets uppdatering	-0,3	0,3	1,6	3,0	–
Årets uppdatering	-0,7	-1,6	-1,0	0,0	1,1
Skillnad	-0,4	-1,9	-2,6	-3,0	-
Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	37,7	35,4	31,8	27,5	–
Årets uppdatering	37,7	36,9	34,7	31,2	27,1
Skillnad	0,0	1,5	2,9	3,7	

¹ Enligt EDP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Totala utgifter	50,5	49,0	47,6	47,9	46,3	44,5	50,5
<i>varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	25,3	24,9	24,2	25,4	24,8	24,4	25,3
<i>varav</i>							
Pensioner	8,5	8,4	8,2	8,3	7,7	7,3	8,5
<i>varav</i>							
Garantipension	0,6	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,6
Ålderspension	6,6	6,8	6,8	7,0	6,4	6,1	6,6
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,7
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
Sjukvård	6,2	6,2	6,1	6,3	6,3	6,1	6,2
Äldreomsorg	3,6	3,6	3,7	4,5	4,9	5,2	3,6
Utbildning	4,3	4,2	4,1	4,3	4,0	3,8	4,3
Övriga åldersrelaterade utgifter	2,7	2,5	2,1	2,0	1,9	2,0	1,9
Ränteutgifter	1,2	1,0	1,6	0,6	-0,2	-1,2	-2,3
Totala inkomster	50,5	49,0	49,3	49,0	48,4	48,1	48,0
<i>varav</i>							
Kapitalinkomster	1,9	1,8	2,1	1,6	1,2	1,1	1,0
<i>varav</i>							
Pensionssystemet	0,7	0,6	0,7	0,4	0,1	-0,1	-0,1
Tillgångar i pensionssystemet	27,5	24,0	18,8	8,4	0,7	-2,2	-3,5
<i>varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	21,1	17,4	13,5	5,9	0,1	-2,0	-3,1
Antaganden							
Arbetsproduktivitet	4,0	2,3	1,9	1,8	2,0	1,9	2,1
BNP-tillväxt	6,6	3,6	2,2	1,9	2,3	2,1	2,3
Arbetslöshet	8,6	8,1	5,5	5,3	5,3	5,0	4,9
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	20,5	22,3	23,9	24,1	25,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2012
Statliga garantier	45,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
Svensk 6-månaders ränta	1,2	1,0	1,1	1,5	2,3
Svensk 10-års ränta på statsobligationer	1,6	2,0	2,2	2,8	3,8
USD/ € växelkurs	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
SEK/€	8,7	8,4	8,4	8,4	8,4
BNP världen ¹	3,1	3,4	4,1	4,5	4,6
BNP EU ¹	-0,3	-0,3	1,0	2,0	2,4
Världsmarknadstillväxt ¹	2,0	3,0	5,1	7,3	8,4
Oljepris (Brent USD/fat)	112	114	113	111	109

¹ Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.