

Sveriges konvergensprogram

2015



REGERINGSKANSLIET

Sveriges konvergensprogram 2015

Inledning	5
1 Den ekonomiska politikens ramar och mål	7
1.1 De budgetpolitiska målen.....	7
1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål.....	9
1.3 Stabiliseringspolitik	10
1.4 Statliga ingripanden vid kris i det finansiella systemet	11
1.5 Öppenhet och tydlighet	11
1.6 Finanspolitiska rådet.....	12
1.7 Målet för penningpolitiken	13
1.8 Regeringens ekonomiska politik.....	14
1.9 Penningpolitik.....	21
2 Den makroekonomiska utvecklingen	24
2.1 Internationell och finansiell ekonomi.....	24
2.2 Svensk ekonomi	25
2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser	26
3 Offentliga finanser	29
3.1 Redovisningsprinciper	29
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna	29
3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	32
3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande	34
3.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan.....	38
3.6 Uppföljning av utgiftstaket.....	40
3.7 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet	41
3.8 Statliga garantier.....	43
4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2014 ..	45
4.1 Alternativscenarier.....	45
4.2 Jämförelse med 2014 års konvergensprogram.....	49
5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	50
5.1 Demografin och de offentliga finanserna	51
5.2 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet	54
5.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	62
6 Kvaliteten i de offentliga finanserna	65
6.1 Utgifter.....	65
6.2 Inkomster.....	66

Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar	69
Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografi- beroende utgifter	75
Bilaga C – Tabeller	77

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 2015 baseras på 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) som regeringen överlämnade till riksdagen den 15 april 2015. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 21 april 2015. Den 23 april 2015 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

Riksdagens EU-nämnd tog del av Europeiska kommissionens förslag till landspecifika rekommendationer avseende 2014 års konvergensprogram den 13 juni 2014.

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 De budgetpolitiska målen

De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett tak för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav som innebär att enskilda kommuner och landsting ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna.

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Argument för att ha ett styrande mål för offentliga sektorns finansiella sparande är att det bidrar till att stärka kontrollen av den långsiktiga offentligfinansiella utvecklingen och att tydliggöra behovet av skattefinansiering av offentliga utgifter. Målet för det finansiella sparandet tydliggör även behovet av att prioriteringar görs mellan olika utgiftsområden. Därutöver ska finanspolitiken kunna bidra till att stimulera ekonomin i lågkonjunktur och bromsa i högkonjunktur. Därför behöver sparandet i goda tider ge utrymme för försvagat sparande i sämre tider. Detta möjliggörs i och med att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att lämna ett förslag till målets nivå för den offentliga sektorns finansiella sparande. Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition togs beslut om att införa ett mål om överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet fasades in över en treårsperiod och började tillämpas fullt ut fr.o.m. 2000. Riksdagen beslutade efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition att sänka målet för det finansiella sparandet från 2 till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Skälet till förslaget var att Eurostat beslutat att sparandet i premiepensionssystemet inte längre skulle räknas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, vilket minskade det offentliga sparandet med ca 1 procent av BNP.

Regeringens uppföljning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Eftersom målet för den offentliga sektorns finansiella sparande främst utgör ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken följs det i första hand upp i ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. Regeringen anser att det är viktigt att det finns tydliga principer för hur målet för den offentliga sektorns sparande följs upp, och att uppföljningen är transparent. I uppföljningen använder sig regeringen av ett antal indikatorer (se vidare avsnitt 3.4). Det är dock viktigt att peka på problemen

med en alltför mekanisk tillämpning av dessa indikatorer. Framför allt finns en risk för att finanspolitiken i så fall riskerar att förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. Regeringens utgångspunkt är därför att inriktningen på finanspolitiken ska bedömas i en bred ansats där ett antal enskilda mål och restriktioner ställs mot varandra.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen vid en bedömd avvikelse från målet för det finansiella sparandet redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Detta krav på regeringen tillkom efter ett tillägg till budgetlagen 2014. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att: en analys tydligt bör indikera att en avvikelse föreligger för att regeringen ska ha en skyldighet att lämna en sådan redogörelse, om sparandet avviker från målet bör regeringen redovisa en plan för hur en återgång ska ske som inbegriper de prognosår som inkluderas i budgetpropositionen, och denna plan bör avse ett medelfristigt perspektiv (prop. 2013/14:173). Vid en eventuell avvikelse från målets nivå ska sparandet återvända till den målsatta nivån, men däremot behöver historiska avvikelser från målet inte kompenseras genom motsvarande åtstramningar längre fram. Avvikelsen från den målsatta nivån kan dock inte korrigeras mekaniskt. En bedömning av hur en avvikelse ska korrigeras måste göras samlat utifrån stabiliseringspolitiska, fördelningspolitiska och strukturpolitiska utgångspunkter.²

Taket för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter och en stram budgetprocess

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 målet för det finansiella sparandet. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med målet för den offentliga sektorns finansiella sparande 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 de takbegränsade utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat t.ex. på grund av konjunkturutvecklingen.

² I Sveriges konvergensprogram 2014 beskrivs närmare innehållet i underliggande propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173).

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 målet för det finansiella sparandet. 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. fullständigheidsprincipen). Vidare är huvudprincipen att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomsttitlar 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.

Kommunalt balanskrav

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. Om ett underskott uppstår ska det återställas senast tre år efter budgetåret. Kommunerna och landstingen ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.³

1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål

Sverige ska som medlem av Europeiska unionen leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk för de offentliga finanserna. Förutom underskottsgränsen på 3 procent av BNP, som avser det finansiella sparandet, åläggs samtliga EU-medlemmar att sätta upp ett så kallat medelfristigt budgetmål, MTO (Medium-Term Objective) definierat i strukturella termer. Regeringen har beslutat att Sverige ska ha ett MTO på minus 1 procent av BNP, vilket är i nivå med det MTO som Sverige enligt Europeiska kommissionens beräkningar som lägst bör ha.⁴

³ 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.

⁴ Se Public Finances in EMU, EU-kommissionen, 2007.

Det MTO som Sverige anger i konvergensprogrammet ska ses som ett minimikrav på det finansiella sparandet som Sverige omfattas av som EU-medlem. Det av riksdagen beslutade målet för den offentliga sektorns finansiella sparande om i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel (se vidare *Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande*, sid 7) är förenligt med ett strukturellt sparande om minus 1 procent av BNP. Det vill säga att givet att det nationella målet uppnås, uppnås också kravet enligt stabilitets- och tillväxtpakten (se vidare *Regeringens bedömning av uppfyllelse av det medelfristiga budgetmålet (MTO)*, sid 37).⁵ Även om det nationella målet om ett mål för den offentliga sektorns sparande skulle ändras till ett mål om 0 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, skulle detta vara förenligt med stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser (se vidare avsnitt *Konjunkturinstitutet analyserar effekterna av att sänka målet för det finansiella sparandet till 0 procent*, sid 37).

1.3 Stabiliseringspolitik

Finanspolitikens viktigaste bidrag till att stabilisera konjunkturer är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Tappar finansmarknaden, hushållen och företagen förtroendet för de offentliga finanserna, får de automatiska stabilisatorerna och de aktiva finanspolitiska åtgärderna i stabiliseringspolitiskt syfte mindre effekt. Är finanserna inte långsiktigt hållbara försvåras dessutom Riksbankens arbete med att upprätthålla prisstabilitet.

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.⁶ 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

⁵ Dock skiljer sig regeringens beräkningar och prognoser av finansiellt och strukturellt sparande något från Europeiska kommissionens. Men sett enkom till det nationella målet och det medelfristiga målet enligt stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser, innebär det nationella målet om överskott om en procent av BNP att stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelse om strukturellt underskott om inte mer än 1 procent av potentiell BNP med stor sannolikhet kommer att nås.

⁶ 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.

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

1.4 Statliga ingripanden vid kris i det finansiella systemet

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.

En finansiell kris påverkar hela ekonomin. Vid en kris i det finansiella systemet kan regeringen därför behöva vidta särskilda åtgärder för att bidra till att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Om regeringen behöver vidta sådana åtgärder, är utgångspunkten att begränsa konsekvenserna för de offentliga finanserna. Enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut bör stöd förenas med villkor som syftar till att det är det stödmottagande kreditinstitutet och dess ägare i första hand som ska bära uppkomna förluster. Om staten går in med kapitaltillskott i ett kreditinstitut som har allvarliga ekonomiska problem, kan staten även enligt denna lag 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, ökar incitamenten att bygga upp buffertar samtidigt som deras vilja till överdrivet risktagande i institutets verksamhet minskar.

1.5 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, samt gör en bedömning av det aktuella budgetutrymmet. Den ekonomiska vårpropositionen innehåller vidare en särskild fördelningspolitisk redogörelse, en bedömning av kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning, en bedömning av de offentliga

finansernas långsiktiga hållbarhet och en redovisning av investeringar och kapitalstock i Sverige.

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 och med mesta möjliga information. Prognoser 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.⁷

1.6 Finanspolitiska rådet

År 2007 inrättades ett finanspolitiskt råd. Finanspolitiska rådets övergripande uppgift är att följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om, och därmed bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet (SFS 2011:446). Rådets uppgifter är följande:

- Rådet ska särskilt, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara finanser, och de budgetpolitiska målen, i synnerhet överskottsmålet och utgiftstaket.
- Rådet ska även, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning, granska tydligheten i dessa propositioner, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder, och analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.

⁷ Arbetet med långtidsutredningar (LU) leds från Finansdepartementet på basis av ett omfattande utredningsmaterial utarbetat av myndigheter, organisationer och enskilda experter. Slutrapporten från den pågående långtidsutredningen är planerad att publiceras preliminärt hösten 2015. Långtidsutredningen 2015 diskuterar de långsiktiga förutsättningarna för produktivitet utveckling och tillväxt utifrån scenarier över hur den svenska ekonomin kan utvecklas för några decennier framöver.

- Rådet får även granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.
- Rådet ska vidare verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

År 2011 nåddes en blocköverskridande överenskommelse mellan dåvarande regering, Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet om en ny instruktion för Finanspolitiska rådet, som bl.a. innebar att rådets oberoende gentemot regeringen stärktes bl.a. genom att kanslichef- och ordföranderollerna skiljdes åt. Till följd av överenskommelsen så kompletterades även Finanspolitiska rådets roll med att granska måluppfyllelsen i finanspolitik och ekonomisk politik med att Konjunkturinstitutet gavs motsvarande uppgift att utvärdera den ekonomiska politikens kort- och långsiktiga effekter på de av riksdagen uppsatta miljö kvalitetsmålen.

1.7 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 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 direktions 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 real ekonomin.

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.

1.8 Regeringens ekonomiska politik

Regeringen bedömer att det sker en gradvis återhämtning i svensk ekonomi under 2015 och 2016. Arbetslösheten är dock fortsatt hög och den utdragna lågkonjunkturen riskerar att leda till att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer. Ur detta perspektiv är det önskvärt att finanspolitiken understödjer konjunkturåterhämtningen, t.ex. genom ökade offentliga investeringar som bidrar till att pressa ned arbetslösheten. En av regeringens viktigaste uppgifter under mandatperioden är att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Regeringen vidtar en rad åtgärder för att stärka konkurrenskraft och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, bland annat genom att minska arbetslösheten, vända skolresultaten, accelerera omställningen till ett mer hållbart samhälle och stärka välfärden. Nedan redogörs för de områden regeringen lägger fokus på i 2015 års ekonomiska vårproposition. Riksdagen har tagit del av reformförslagen och väntas ta beslut om de förslag som avser budgeten för innevarande år inom ramen för propositionen Vårändringsbudget för 2015 den 16 juni.

Insatser för jämställdhet prioriteras

Regeringens jämställdhetspolitik bygger på det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhet bidrar till ekonomisk utveckling genom att både kvinnors och mäns potential tillvaratas. Den ekonomiska politiken ska därför präglas av en feministisk grundsyn. För att nå de jämställdhetspolitiska målen krävs kraftfulla insatser.

Det är bl.a. mot denna bakgrund som regeringen har inlett ett arbete med att jämställdhetsintegrera budgetprocessen utifrån en genusanalys, i regeringsförklaringen benämnd genusbudgetering. Det tydliggör att

budgeten analyseras utifrån ett genusperspektiv för att se mönster och vidta åtgärder som främjar jämställdhet. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås flera insatser för att motverka ojämställdhet och som påverkar hushållens inkomster. Ensamstående föräldrar, oftast kvinnor, har vanligen en svagare ekonomi än föräldrar som är gifta eller sambor. Därför föreslår regeringen bland annat en höjning av underhållsstödet med 300 kronor per barn och månad. Sammantaget bidrar förslagen till att stärka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Fler jobb och stärkt konkurrenskraft

En av regeringens viktigaste uppgifter under mandatperioden är att minska arbetslösheten varaktigt och öka sysselsättningen. Målet för regeringens sysselsättningspolitik är att arbetslösheten ska minska och 2020 vara lägst i EU. Den ekonomiska politiken ska bidra till att uppnå regeringens målsättning om att minska den höga arbetslösheten. Med fler i jobb och fler arbetade timmar skapas också förbättrade förutsättningar att utveckla den svenska välfärden, minska inkomstklyftorna och säkerställa ett fortsatt ökat välstånd. Det kräver åtgärder på en rad områden. Regeringens politik för fler jobb vilar på tre ben: En aktiv näringspolitik, kunskapsreformer för förbättrad matchning på arbetsmarknaden och investeringar för framtiden som också bidrar till en hållbar omställning.

En aktiv näringspolitik, ökad export och offensiva framtidsinvesteringar ökar efterfrågan på arbetskraft och säkrar tillväxten. För att bygga Sverige starkt och möta en ökad internationell konkurrens behövs kreativitet, entreprenörskap och innovation. För att stärka det svenska innovationssystemet har regeringen inrättat ett nationellt innovationsråd under ledning av statsministern. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att medel avsätts inom ramen för Innovationsrådet för innovationsfrämjande insatser.

En näringspolitik som bidrar till att inte minst små och medelstora företag ges möjlighet att växa ger förutsättningar för en hög efterfrågan och fortsatt tillväxt. Via Almi Företagspartner AB:s verksamhet får företag runt om i landet hjälp med rådgivning, lån och riskkapital. I syfte att stärka Almis verksamhet i tidiga skeden, den s.k. såddfinansieringen, föreslår regeringen en förstärkning av företaget. För att stärka ekonomins tillväxtpotential är det vidare av stor vikt att bostadsbyggandet, som under en längre tid legat på alltför låga nivåer, ökar. Regeringens mål är att det fram till 2020 ska byggas minst 250 000 nya bostäder.

Med längre globala produktionskedjor och allt kortare ledtider ställs krav på ett effektivt och modernt transportsystem för såväl gods som arbetskraft. För att öka robustheten i den svenska infrastrukturen behövs också mer resurser till drift, underhåll och rekonstruktion av den svenska järnvägsinfrastrukturen. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att medlen till drift och underhåll i järnvägsinfrastrukturen tillfälligt ökas med 620 miljoner kronor 2015. År 2016–

2018 beräknas medlen tillfälligt öka med 1,24 miljarder kronor per år. Regeringens ambition är också att minska miljöpåverkan från transportsektorn och regeringen vill se en överflyttning av långväga transporter, inklusive gods, från väg till järnväg och sjöfart. Regeringen har därför påbörjat ett arbete för att införa en avståndsbaserad vägslitageskatt som även omfattar utländska åkare.

För många svenska företag är också en god och säker försörjning av energi av stor vikt för att kunna bibehålla och expandera sin verksamhet. Investeringar i energisystemet är ofta långsiktiga till sin natur och har långa ledtider. Långsiktighet i energipolitiken är därför eftersträvansvärd och regeringen avser att i budgetpropositionen för 2016 stärka stödet för solceller samt öka det existerande stödet för metangasreducering.

Det krävs också kunskapsreformer för förbättrad matchning. Regeringen anser att fler unga måste påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och gymnasieskolan måste ge de unga de färdigheter som arbetsmarknaden efterfrågar. Det är särskilt viktigt att de unga som lämnar skolan i förtid och varken arbetar eller studerar får stöd för att återuppta studierna. För vuxna måste det finnas möjligheter till omskolning och vidareutbildning i vuxenutbildning, högskola och folkhögskola. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås därför att medel avsätts för ytterligare ca 2 800 utbildningsplatser inom komvux och yrkesvux för 2015. För 2016–2019 beräknas medel motsvarande 10 000 utbildningsplatser per år avsättas, inklusive tidigare satsningar. Regeringen föreslår också att medel tillförs så att folkhögskolans allmänna kurser kan utökas med 750 utbildningsplatser 2015. Regeringen beräknar att ytterligare medel därefter tillförs motsvarande 2 000 platser fr.o.m. 2016. För att tillmötesgå arbetsmarknadens efterfrågan och samtidigt bereda fler behöriga sökande plats att studera avser regeringen genomföra en satsning på utbyggnad av högskoleutbildning. Satsningen väntas 2018 omfatta drygt 14 000 platser. Regeringen föreslår också att tillföra medel för att stärka högskoleutbildningens kvalitet.

Regeringens målsättning är att ingen ung ska behöva gå arbetslös i mer än 90 dagar. Det är framför allt unga som saknar en fullständig gymnasieutbildning som har svårt att få jobb. Som en viktig del av 90-dagarsgarantin avser regeringen att införa s.k. utbildningskontrakt i syfte att arbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år ska påbörja eller återgå till studier med målsättningen att fullfölja en gymnasieutbildning. Regeringen avser även införa en form av traineejobb för ungdomar i åldern 20–24 år med, i normalfallet, fullständig gymnasieutbildning. Sammantaget innebär detta att regeringen i Vårändringsbudget för 2015 föreslår satsningar på drygt 400 miljoner kronor innevarande år för att ungdomar ska skaffa sig nödvändig rätt kompetens för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. För de kommande åren beräknas reformerna innebära satsningar på ca 2 miljarder kronor per år.

För att stärka de långtidsarbetslösas möjligheter att få jobb avser regeringen införa s.k. extratjänster, dvs. subventionerade anställningar i välfärden. År 2015 tas första steget för att avveckla sysselsättningsfasen (fas

3), bl.a. genom att extratjänster införs i välfärden. Regeringen avser att återkomma med ytterligare insatser för de människor som är långtidsarbetslösa. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att medel avsätts för att påbörja införandet av extratjänster. År 2016–2019 beräknas reformen successivt byggas ut för att 2019 uppgå till 2,6 miljarder kronor.

Regeringen avser även att föra en kraftfull, samlad politik för snabbare etablering av nyanlända i arbets- och samhällslivet, bl.a. genom att undervisning i svenska ska kunna påbörjas snabbare, att möjligheterna till validering ska förbättras samt förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för etablering. Regeringen avser återkomma i samband med budgetpropositionen för 2016 vad gäller den fortsatta inriktningen på insatser för en bättre etablering.

En jämlik kunskapsskola för varje elev

Internationella studier visar att kunskapsresultaten i svensk skola har sjunkit snabbare än i något annat OECD-land. Regeringens ambition är att kunskapsnivån i svensk skola ska höjas och kvaliteten i undervisningssituationen ska stärkas. Lärarna ska kunna ge eleverna det stöd de behöver för att eleverna ska kunna utvecklas utifrån sina förutsättningar. För att vända de fallande skolresultaten anser regeringen att det krävs skolreformer med fyra huvudsakliga inriktningar: tidiga insatser, ökad attraktivitet i läraryrket, ökad likvärdighet – att alla skolor ska vara bra skolor – samt att alla elever ska fullfölja en gymnasieutbildning.

De elever på lågstadiet som inte har tillräckliga baskunskaper i att läsa, skriva och räkna riskerar att komma efter och få större problem senare under skoltiden. Regeringen initierar därför en rad åtgärder inom ramen för ett lågstadielöfte som syftar till att förbättra den tidiga uppföljningen av elevernas kunskaper och stöd till eleverna. I den beslutade budgeten finns en satsning på ett s.k. Lågstadielyft på ca 2 miljarder kronor 2015. Regeringen avser att med dessa medel införa ett statsbidrag med syftet att öka läraryrkets attraktionskraft och höja kvaliteten på undervisningen genom att skapa mer tid för läraren att undervisa eleverna i lågstadiet inklusive förskoleklassen.

Lärarna är nyckeln för att höja kunskapsresultaten i skolan. Det är därför allvarligt att läraryrket under en lång tid har tappat i status och attraktionskraft. För att göra läraryrket mer attraktivt behövs bl.a. högre löner, minskat administrativt arbete och bättre möjligheter att göra karriär och utvecklas i yrket.

För att stärka yrkets attraktivitet har regeringen tagit initiativ till en nationell samling för läraryrket, som bl.a. syftar till bättre löneutveckling för lärare kopplad till deras kompetens och karriärutveckling. Regeringens avsikt är att i budgetpropositionen för 2016 tillföra resurser med syftet att lärarens löner ska höjas.

Alla elever ska ha samma möjligheter till en bra utbildning oavsett vilken skola de går i och vilken del av landet de bor i. Det finns ingen mot-sättning mellan likvärdighet och höga studieresultat – snarare tvärtom.

Genom riktade insatser för att förbättra resultaten i skolorna med de största utmaningarna kan likvärdigheten i skolsystemet förbättras. Regeringen föreslår en rad insatser med denna inriktning i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att, i dialog med en parlamentarisk sammansatt referensgrupp, analysera situationen och föreslå åtgärder senast den 30 juni 2016.

En hållbar framtid

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga och en av regeringens högst prioriterade frågor. Sverige ska ligga i framkant i den klimatomställning som är nödvändig. Regeringens mål är en resurseffektiv ekonomi där hänsyn till miljön är en självklar del i samhällsutvecklingen. Avgörande steg för att nå miljö kvalitetsmålen bör tas.

Arbetet med att minska de svenska utsläppen av växthusgaser är en prioriterad fråga för regeringen. Det av riksdagen antagna svenska etappmålet för klimat är att klimatutsläppen ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. Regeringens ambition är att i ökad utsträckning genom nationella insatser nå målet 2020. Genom ett nytt klimatinvesteringsstöd till kommuner och regioner stärks arbetet för minskade klimatutsläpp. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att medel avsätts till klimatinvesteringar och aviserar att satsningen ökar 2016.

Regeringen anser att insatserna för att nå en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen till 2030 ska intensifieras och avser att utreda hur ett s.k. bonus malus-system kan utformas, där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället med en bonus och fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid får högre skatt med målet att det träder i kraft den 1 januari 2017.

Regeringen anser att flyget i högre utsträckning ska bära sina egna klimatkostnader. Regeringen bedömer därför att en skatt på flygresor bör utredas.

En bärande princip i miljöpolitiken är, precis som i klimatpolitiken, att förorenaren ska betala för sina negativa miljöeffekter när det är möjligt och lämpligt. I syfte att upprätthålla miljöskatternas styrande effekt är det lämpligt att miljöskatternas nivå anpassas efter förändringar i den allmänna prisutvecklingen. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen därför höjningar av såväl skatten på bekämpningsmedel, som har varit oförändrad sedan den 1 januari 2004, som skatten på naturgrus, som har varit oförändrad sedan den 1 januari 2006. Regeringen vill stärka genomförandet av miljöpolitiken och under mandatperioden ta avgörande steg för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Arbetet för en giftfri miljö, biologisk mångfald och bättre havs- och vattenmiljö ska prioriteras. Regeringen avser därför att under mandatperioden kraftigt förstärka de anslag som är viktigast för att uppnå detta.

Ökad välfärd och trygghet

För att skapa nödvändiga förutsättningar för ett mer rättvist och hållbart samhälle krävs minskade inkomst- och hälsoklyftor, jämställdhet samt åtgärder mot rasism och diskriminering. Den ekonomiska politiken ska säkerställa förutsättningarna för en väl fungerande välfärd. Välfärden är central för utveckling, sysselsättning, hållbar tillväxt och kvinnors livsvillkor.

Regeringen har satt ett långsiktigt mål om att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Regeringen kommer under våren 2015 att tillsätta en kommission för jämlik hälsa som ska ta fram en strategi för hur målet ska nås.

Äldre personer ska ha tillgång till en likvärdig och jämlik äldreomsorg oavsett var de bor. Kvinnor tar ofta ett större ansvar för att vårda anhöriga, barn och äldre, och många kvinnor går ner i arbetstid för att göra detta. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att generella medel, tillsammans med ytterligare förstärkningar, används för en satsning fokuserad på ökad bemanning i äldreomsorgen. Satsningen föreslås uppgå till 1 miljard kronor 2015. För 2016–2018 beräknas satsningen uppgå till 2 miljarder kronor årligen.

Regeringen bedömer att en höjning av den högsta dagpenningen i den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är av väsentlig betydelse för att den ska fungera som en inkomstbortfallsförsäkring och ett skyddsnät för individen vid arbetslöshet. För att motverka långtidsarbetslöshet och öka den arbetssökandes incitament att söka arbete trappas ersättningsnivån ned efter en tid i arbetslöshet. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2015 att den inkomstrelaterade ersättningen höjs samt att grundbeloppet i försäkringen höjs. Regeringen anser även att den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen bör avskaffas.

Samhällets stöd till människor med knappa ekonomiska resurser behöver stärkas. Regeringen vill förbättra situationen för personer med sjuk- och aktivitetsersättning, som har relativt sett låga inkomster, genom en höjning av den inkomstrelaterade ersättningen och föreslår också, i syfte att förbättra för pensionärer, en höjning av bostadstillägget för dem som har fyllt 65 år.

Tabell 1.1 Reformers och finansiering

Effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor, miljarder kronor

	2015	2016	2017	2018
Fler jobb och stärkt konkurrenskraft				
Konkurrenskraftig näringspolitik	0,63	0,66	0,68	0,70
Järnvägsunderhåll	0,62	1,24	1,24	1,24
Högre utbildning, vuxenutbildning och folkhögskola	0,61	1,21	1,43	1,79
Utbildningskontrakt	0,38	0,79	0,78	0,78
Traineejobb	0,06	0,68	1,17	1,19
Extratjänster	0,01	0,56	1,66	2,43
Tillskott Arbetsförmedlingen	0,16	0,26	0,24	0,14
Ett modernt arbetsliv	0,04	0,09	0,10	0,10
En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev				
Tidiga insatser	0,03	0,55	0,58	0,58
Mer attraktivt läraryrke	0,11	0,46	0,46	0,46
Alla skolor ska vara bra skolor	0,33	1,55	1,62	1,62
En hållbar framtid				
Klimatinvesteringar	0,13	0,60	0,60	0,60
Biologisk mångfald och skydd av natur	0,41	1,18	1,18	1,18
Mer resurser till miljömyndigheter	0,02	0,11	0,11	0,11
Övriga miljöinsatser	0,01	0,12	0,12	0,12
Ökad välfärd och trygghet				
Bättre förlossningsvård	0,20	0,40	0,40	0,40
Mer personal inom äldreomsorgen	1,00	2,00	2,00	2,00
Höjt tak och grundbelopp i a-kassan (inkl. samordning med sjukpenning)	0,88	2,83	2,78	2,71
Höjt underhållsstöd	0,21	0,62	0,63	0,63
Höjt bostadstillägg för pensionärer	0,13	0,40	0,40	0,40
Höjd sjuk- och aktivitetsersättning	0,06	0,24	0,24	0,24
Andra reformer				
Snabbare etablering	0,32	0,16	0,16	0,16
Utökat stöd till kvinnojourer	0,03	0,10	0,10	0,10
Ökat stöd till kultur	0,04	0,09	0,10	0,09
Tillskott kommunerna	0,86	2,56	3,02	3,02
Övriga reformer	0,74	0,52	0,62	0,30
Summa reformer	8,00	19,97	22,41	23,07
Inkomstökningar				
Sänkt respektive slopad nedsättning av socialavgifter för unga	5,49	15,76	18,34	18,10
Höjda miljöskatter	0,01	0,03	0,03	0,03
Slopat RUT-avdrag för hjälp med läxor och annat skolarbete	0,02	0,05	0,05	0,05
Höjd skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer	0,10	0,25	0,25	0,25
A-kassa finansieringsavgift	0,12	0,40	0,41	0,42
Övriga budgetförstärkningar	2,32	3,93	6,16	7,13
Summa finansiering	8,06	20,41	25,24	25,97
Effekt på finansiellt sparande	0,06	0,44	2,83	2,90
Beräkningsteknisk överföring till hushållen		0,44	2,83	2,90

Anm.: Beloppen avser reformer och finansiering som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99) respektive aviserats i den samma och 2015 års ekonomiska vårproposition (2014/15:100).

Regeringens syn på rådets rekommendationer 2014

I det formella rådsbeslutet den 8 juli 2014 rekommenderas Sverige att:

1. Fortsätta att driva en tillväxtvänlig finanspolitik och bevara sunda offentliga finanser, och se till att man håller fast vid det medelfristiga budgetmålet under den period som omfattas av konvergensprogrammet, också med tanke på de utmaningar som den åldrande befolkningen utgör för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.
2. Dämpa hushållens låneökning och den privata skuldsättningen. I detta avseende begränsa effekterna av den gynnsamma behandlingen av lån i inkomstbeskattningen genom att stegvis begränsa skatteavdragen för räntor på bostadslån och/eller höja fastighetsskatten. Vidta ytterligare åtgärder för att öka amorteringstakten på bostadslån.
3. Ytterligare effektivisera bostadsmarknaden genom fortsatta reformer av hyressättningssystemet. I synnerhet tillåta mer marknadsorienterade hyror genom att röra sig bort från bruksvärdessystemet och ytterligare avreglera vissa segment på hyresmarknaden, samt ge större avtalsfrihet åt enskilda hyresgäster och hyresvärdar. Förkorta och förenkla plan- och överklagandeprocesser, genom att sänka och slå samman administrativa krav, harmonisera byggkrav och standarder mellan kommunerna och öka öppenheten kring förfarandet vid marktilldelning. Uppmuntra kommunerna att upplåta egen mark för nybyggnation av bostäder.
4. Vidta lämpliga åtgärder för att förbättra baskunskaperna och underlätta övergången från utbildning till arbetsmarknad, bland annat genom en större användning av arbetsplatsförlagt lärande och lärlingsprogram. Förstärka satsningarna för att effektivare inrikta arbetsmarknads- och utbildningsåtgärder på lågutbildade och personer med invandrarbakgrund. Öka de tidiga insatserna och det aktiva uppsökandet av ungdomar som inte är inskrivna hos myndigheterna.

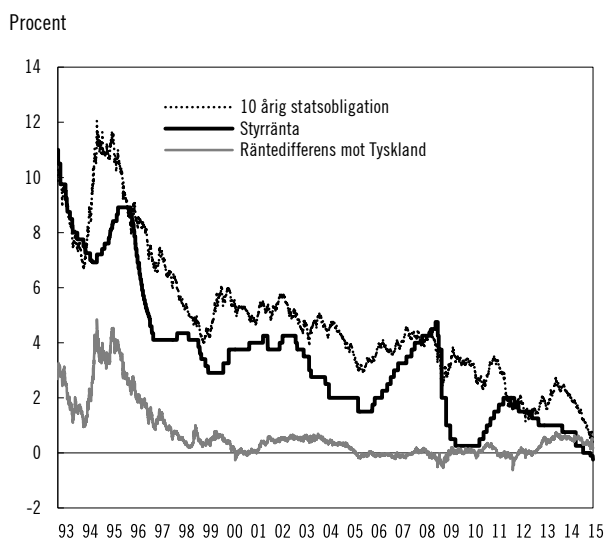
Regeringen välkomnar de landspecifika rekommendationerna. Regeringen delar i stort rådets syn på vilka ekonomisk-politiska utmaningarna Sverige står inför och har tagit fram åtgärder för att möta dessa utmaningar. Den första rekommendationen behandlas i avsnitt 3. Den andra och tredje rekommendationen behandlas i avsnitt 2.3 och i det nationella reformprogrammet. Den fjärde rekommendationen behandlas i det nationella reformprogrammet.

1.9 Penningpolitik

Diagram 1.1 visar utvecklingen för ett urval räntor i Sverige fr.o.m. 1993. Med start i oktober 2008 sänkte Riksbanken reporäntan i flera steg 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. Reporäntan låg sedan kvar på 1,0 procent fram till december 2013 då den, till följd av det fortsatt svaga konjunkturläget, sänktes med ytterligare 25 punkter. Riksbanken har sedan inledningen av 2014 sänkt räntan ytterligare, från 0,75 procent, till -0,25 procent i mars 2015. Orsaken var den allt lägre inflationen och oron över fallande inflationsförväntningar. Riksbanken annonserade även under inledningen av 2015 köp av statsobligationer på andrahandsmarknaden till ett värde av sammantaget 40 miljarder kronor.

Diagram 1.1 Ränteutvecklingen i Sverige

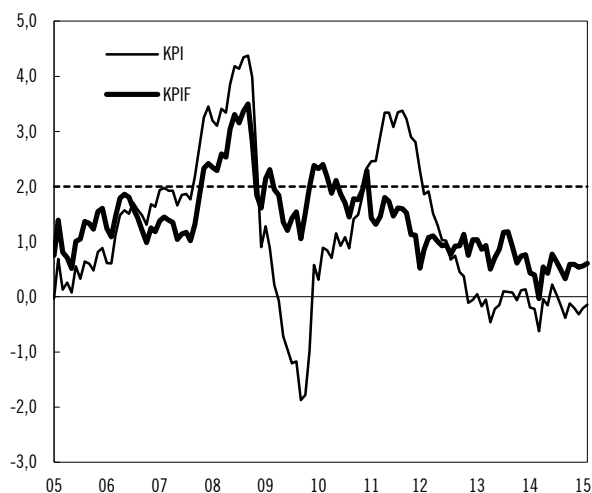


Även den 10-åriga statsobligationsräntan sjönk under hösten 2008, men steg sedan något under 2009 då finanskrisens akuta fas bedarrade. I takt med att den finansiella oron avtog ytterligare under 2010 och investerarna började söka sig till tillgångar med högre avkastning steg de långa obligationsräntorna 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 tillgångsslag började falla tillbaka. Svenska och tyska statsobligationsräntor föll därefter trendmässigt under 2014, främst till följd av att investerare anpassat sina förväntningar till att reporäntan kommer att vara låg under en längre tid. Detta pressade i sin tur ned räntorna på värdepapper med längre löptider, såsom statsobligationer. Under inledningen av 2015 steg de svenska statsobligationsräntorna något, delvis som ett resultat av något starkare konjunktursignaler i svensk ekonomi. I mars 2015 föll sedan räntorna

tillbaka efter Riksbankens räntesänkning och annonsering av obligationsköp.

Diagram 1.2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



Anm.: Streckad linje visar Riksbankens inflationsmål.

Källa: Statistiska centralbyrån.

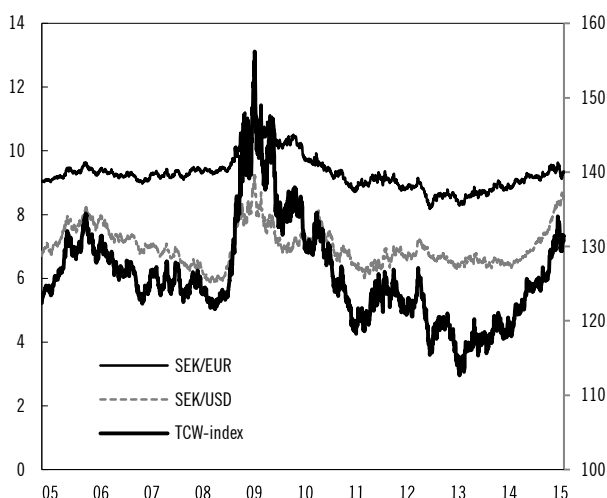
Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI) föll snabbt hösten 2008 (se diagram 1.2). Den dramatiska nedgången berodde framför allt på lägre räntekostnader för bostadslån, men även på lägre energikostnader. Från slutet av 2010 ökade KPI-inflationen och uppgick 2011 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 föll KPI-inflationen tillbaka, som en följd av lägre räntekostnader och det dämpade konjunkturläget. KPI-inflationen låg kvar på ungefär samma nivå under hela 2013, medan KPIF-inflationen fallit tillbaka något under de senaste månaderna. Under merparten av 2014 minskade inflationen ytterligare, till största delen som en följd av en svag utveckling i de inhemska tjänstepriserna. Tjänstepriserna började stiga i slutet av 2014, men uppgången i inflationen har dämpats av oljeprisets kraftiga fall.

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 1.3 visar kronans utveckling mot TCW-index⁸, euron och US dollarn under 2005–2014. 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.

⁸ TCW-index (Total Competitiveness Weights) mäter kronans värde mot en korg av andra valutor.

Diagram 1.3 Kronans utveckling mot TCW-index, euron och US dollarn

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



Källa: Reuters.

2 Den makroekonomiska utvecklingen

2.1 Internationell och finansiell ekonomi

Återhämtningen i världsekonomin var överlag långsam 2014, men konjunkturutvecklingen skiljde sig åt mellan olika länder och regioner. Medan ekonomierna i USA och Storbritannien utvecklades relativt starkt, var tillväxten i euroområdet jämförelsevis svag. I många framväxande ekonomier, däribland Kina, bromsade tillväxten in under 2014.

Ett lägre oljepris, lägre räntor och en i övrigt mer expansiv penningpolitik förväntas bidra till en något starkare konjunkturutveckling i euroområdet 2015. Den ekonomiska aktiviteten hålls tillbaka av att företag, hushåll och den offentliga sektorn bibehåller ett högt sparande för att minska sina skulder. Dessutom bidrar en hög arbetslöshet i många ekonomier till att dämpa efterfrågeutvecklingen.

Utvecklingen i USA:s ekonomi förväntas vara stark under de kommande åren. En fortsatt hög sysselsättningstillväxt skapar, tillsammans med låga räntor och ett lågt oljepris, utrymme för en hög tillväxt i hushållens konsumtion. Höga vinster och ett högt förtroende bland företagen för den ekonomiska utvecklingen stimulerar investeringstillväxten.

I den kinesiska ekonomin pågår en omställning, från en tillväxt till stor del beroende av investeringar, till en tillväxt som i större utsträckning är driven av konsumtion. Denna utveckling leder till en mer balanserad BNP-tillväxt de kommande åren.

Den sammantagna bedömningen är att konjunkturen i omvärlden kommer att stärkas de kommande åren. I euroområdet, som är Sveriges viktigaste exportmarknad, kommer dock återhämtningen, av allt att döma, att gå långsamt.

2.2 Svensk ekonomi

Den långsamma återhämtningen i omvärlden har medfört en dämpad utveckling av svensk export – i synnerhet varuexporten. Tillväxten har i stället drivits framför allt av hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar. Investeringar i maskiner utvecklades däremot svagare, vilket beror på den svaga exportutvecklingen. (se tabell 2.1).

Tabell 2.1 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP	2,1	2,6	2,7	2,5	2,4
BNP-gap ¹	-1,9	-1,4	-0,8	-0,1	0,1
Sysselsatta ²	1,4	1,4	1,3	1,2	0,9
Sysselsättningsgrad ³	66,2	66,6	66,7	66,8	66,9
Arbetade timmar ⁴	1,8	1,3	1,3	1,4	0,9
Produktivitet ^{4,5}	0,8	1,6	1,6	1,8	2,1
Arbetslöshet ⁶	7,9	7,5	7,1	6,7	6,4
Löner ⁷	2,8	2,9	3,2	3,3	3,4
KPI ⁸	-0,2	0,0	0,9	1,7	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.

I takt med att återhämtningen i omvärlden fortsätter, förväntas också tillväxten i svensk export öka. Även tillväxten i hushållens konsumtion förväntas tillta under 2015 och 2016, understödd av låga räntor och en gradvis förbättring av läget på arbetsmarknaden. Dessutom förväntas bostadsinvesteringar och ökande investeringar inom tjänstebranscherna lämna ett betydande positivt bidrag till BNP-tillväxten 2015 och 2016, som väntas bli något högre än 2014.

Arbetslösheten har sedan 2011 uppgått till omkring 8 procent. Under samma period har sysselsättningen stigit, men inte tillräckligt för att minska arbetslösheten eftersom antalet personer i arbetskraften också har ökat. Uppgången i sysselsättningen 2014 har framför allt drivits av de tjänsteproducerande branscherna.

Arbetslösheten väntas minska i takt med att konjunkturåterhämtningen stärker efterfrågan på arbetskraft. Regeringen bedömer också att aktiva insatser är nödvändiga för att minska arbetslösheten. Återhämtningen i svensk ekonomi innebär att resursutnyttjandet stiger under de kommande åren. Sammantaget bedöms ca 380 000 personer vara arbetslösa 2016 och av dem består sannolikt en stor andel av personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden.

2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser

Allmänt om obalanser

Framväxten av makroekonomiska obalanser, bl.a. i form av varaktiga 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 i utgångsläget hög skuldsättning och ineffektiv allokering av kapital har som en följd av fallande tillgångspriser gjort det svårt för många företag i många länder att nyinvestera och upprätthålla en konkurrenskraftig produktion. Fallande tillgångspriser har också bidragit till en svag efterfrågan hos hushållen i många länder.

För att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk utveckling är det i eftersträvansvärt att i första hand vidta åtgärder som förhindrar uppkomsten av makroekonomiska obalanser, och i andra hand tidigt identifiera och korrigera obalanser som trots allt uppkommer. Det är svårt att exakt definiera en makroekonomisk obalans, men en obalans återspeglar ett underliggande problem på en marknad som har potential att leda till en snabb och betydande korrigerande och som i sin tur påverkar hela samhällsekonomin. Exempel på områden där obalanser kan uppstå är internationell konkurrenskraft och arbetskraftskostnader, tillgångspriser, och i den privata och den offentliga sektorns skuldsättning.

Makroekonomiska obalansförfarandet

Inom ramen för EU:s makroekonomiska obalansförfarande, som organiseras inom den europeiska terminen och är en del av EU:s ekonomiska samordning, publicerade Europeiska kommissionen den 26 februari 2015 djupgranskningar av makroekonomin i 16 medlemsstater. Av dessa hade samtliga identifierats den 28 november 2014 i den s.k. förvarningsrapporten (AMR) för att potentiellt ha makroekonomiska obalanser. För Sveriges del indikerades i förvarningsrapporten ett högt bytesbalansöverskott, fallande exportmarknadsandelar och en hög privat skuldsättning.⁹

Eftersom kommissionen ansåg att makroekonomiska obalanser förelåg i samtliga av de granskade medlemsstaterna, varav alltför stora i fem av medlemsstaterna, kommer den att lämna förslag till landsspecifika rekommendationer om åtgärder för att hantera dessa obalanser. Dessa förslag kommer att ingå i det paket med landsspecifika rekommendationer som kommissionen presenterar i mitten på maj 2015 inom ramen för den europeiska terminen. Förslagen med landsspecifika rekommendationer

⁹ De länder som befinner sig i anpassningsprogram – Cypern och Grekland – har inte djupgranskats inom ramen för det makroekonomiska obalansförfarandet. Rumänien djupgranskades dock trots det pågående programmet på grund av förseningar i uppföljningarna av programmet.

dationer kommer att beakta den information som ges i staternas nationella reformprogram och konvergens- eller stabilitetsprogram.

För två av de fem stater som kommissionen bedömt har allt för stora makroekonomiska obalanser är situationen särskilt allvarlig.¹⁰ I maj kommer kommissionen, baserat på de nationella reformprogram och andra åtaganden som dessa medlemsstater gör, att bedöma om dessa länders åtgärder är tillräckliga för att åtgärda de obalanser som identifierats. Om så inte är fallet, kan kommissionen komma att rekommendera rådet att öppna förfarandet vid allt för stora obalanser (Excessive Imbalance Procedure, EIP), vilket utgör den korrigerande delen av det makroekonomiska obalansförfarandet.

I 2015 års djupgranskning av Sverige bedömer kommissionen att det föreligger makroekonomiska obalanser som förtjänar uppföljning och åtgärder. Det kommissionen särskilt ser att denna obalans består av är att hushållens skuldsättning är kvar på höga nivåer och fortsätter att öka till följd av stigande huspriser, ihållande låga räntor, fortsatta incitament att av skatteskal skuldsätta sig och bristande tillgång till bostäder.

Hushållens skuldsättning

En hög skuldsättning, oavsett om den är i den privata eller offentliga sektorn, kan leda till problem för såväl den finansiella som makroekonomiska stabiliteten. Utvecklingen i Europa och stora delar av omvärlden de senaste åren är en tydlig illustration av detta.

Under åren 1997 till 2010 ökade de svenska hushållens skuldsättning betydligt (se diagram 2.1). På aggregerad nivå kan utvecklingen beskrivas i termer av skuldkvot och räntekvot, där skulden respektive räntebetalningarna efter skatt relateras till hushållens disponibla inkomster. Trots att skuldkvoten ligger på en historisk hög nivå ligger räntekvoten under genomsnittet för de senaste 30 åren. Ett lägre ränteläge har alltså gjort att hushållen kunnat ha en större skuld utan att högre ränteutgifter trängt undan möjligheterna till konsumtion, investeringar och finansiellt sparande.

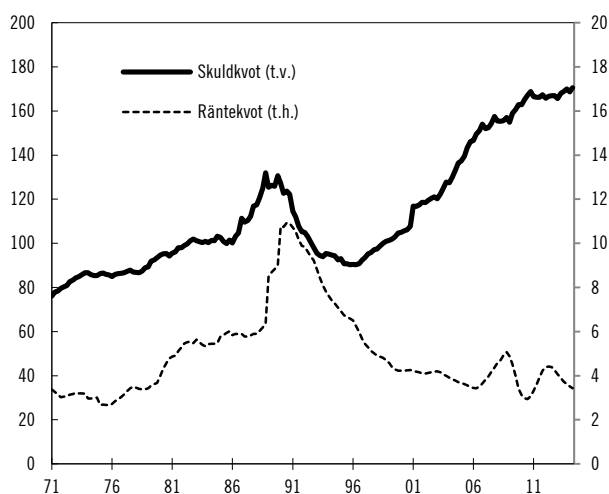
Efter flera år med uppgångar uppgår skuldkvoten för närvarande till omkring 170 procent av hushållens disponibla inkomster. De svenska hushållens skuldsättning är hög sett ur ett historiskt och internationellt perspektiv.

Hushållens ökade skuldsättning de senaste två decennierna kan delvis förklaras av att fler hushåll äger sin bostad och har bostadslån, och att bostäderna i högre utsträckning finns i storstadsområden där priserna är som högst. Därtill har kostnaderna för bolån och bostadsägande minskat till följd av lägre räntor och sänkt fastighetsskatt. Det 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.

¹⁰ Kroatien och Frankrike.

Diagram 2.1 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



Källa: Riksbanken.

I Sveriges tidigare konvergensprogram visas att mycket få hushåll har höga ränteutgifter, och att dessa utgifter förblir måttliga även vid ett normalt ränteläge. Finansinspektionen har i sina analyser av den svenska bolånemarknaden genomfört stresstester för att se hushållens känslighet för ränteuppgångar, inkomstbortfall och prisfall på bostäder. Utifrån dessa har Finansinspektionen dragit slutsatsen att de flesta hushåll som tagit ett nytt bolån har god återbetalningsförmåga och är motståndskraftiga mot ändrade ekonomiska förutsättningar.

Även om risken för finansiell instabilitet bedöms som låg, är det befogat med vaksamhet över makroekonomiska konsekvenser av en hög skuldsättning bland hushåll. Exempelvis kan högre ränteutgifter för hushållen leda till lägre konsumtion och en återhållen inhemsk efterfrågan, vilket i sin tur kan dämpa tillväxten i ekonomin och BNP-utvecklingen. Bland åtgärder för att dämpa utvecklingen med ökande skuldsättning bland hushållen har Finansinspektionen föreslagit ett amorteringskrav på nya bolån (se vidare Sveriges nationella reformprogram). Även åtgärder i sig kan medföra negativa effekter för den reala ekonomin. Enligt Finansinspektionens uppskattningar väntas ett amorteringskrav medföra att hushållens konsumtion dämpas med 0,5–1 procent inom ett par år jämfört med om inget krav införs.

En rad åtgärder har vidtagits de senaste åren i syfte att stärka bankernas motståndskraft mot finansiella kriser och dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning. Riksdagen beslöt i juni 2014 dessutom om en lag som ökar bankernas kapitaltäckningsgrad och som gör bankerna mer motståndskraftiga mot förluster. Trots en något lugnare utveckling finns skäl till fortsatt vaksamhet och regeringen och ansvariga myndigheter följer noga utvecklingen. Det är nu viktigt att utvärdera de åtgärder som redan har genomförts och de åtgärder som

planeras vara på plats inom kort samt hur åtgärderna samverkar med varandra.¹¹

3 Offentliga finanser

3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100). Redovisningen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter utgår, liksom i vårpropositionen, från EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS 2010). Regeringens redovisning som också används av Konjunkturinstitutet skiljer sig dock delvis från ENS 2010 (se tabell 3.1). I huvudsak beror skillnaderna på att delar av försäljningsintäkterna från offentlig verksamhet redovisas på utgiftssidan, som en avdragspost i de offentliga konsumtionsutgifterna, i den nationella statistiken, medan dessa intäkter redovisas på intäktssidan enligt ENS 2010 (däremot skiljer sig inte finansiellt sparande). En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt ENS 2010 (och EDP) ges i tabell C.2a i bilaga C.

Tabell 3.1 Den offentliga sektorns finanser enligt regeringens redovisning och ENS2010

Procent av BNP

	2014	2015	2016	2017	2018
VÅP15					
Inkomster	48,5	48,7	49,1	49,4	49,6
Utgifter	50,4	50,1	49,8	49,8	49,6
Finansiellt sparande	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
ENS 2010					
Inkomster	51,1	51,2	51,6	51,8	52,1
Utgifter	53,0	52,6	52,3	52,2	52,1
Finansiellt sparande	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0

Anm.: VÅP15 = 2015 års ekonomiska vårproposition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn uppgick 2014 till -74 miljarder kronor, eller -1,9 procent av BNP. Underskottet i de offentliga finanserna har därmed fördubblats sedan 2012 (se diagram 3.1). Denna försämring beror dels på den svaga ekonomiska återhämtningen, dels på de åtgärder som vidtogs efter förslag i budgetpropositionerna för 2013 och 2014. Även högre utgifter som följer av att ett för-

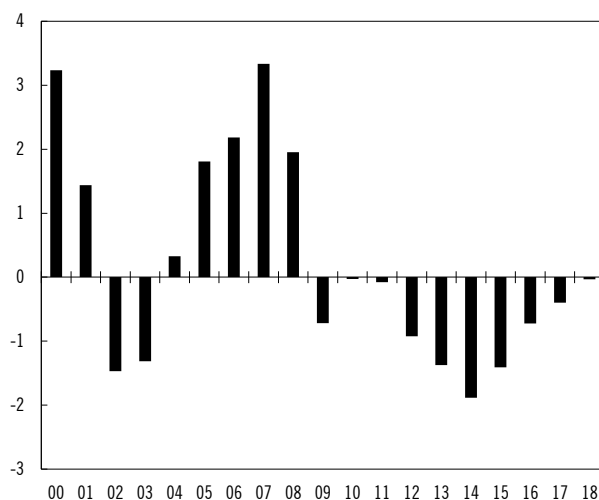
¹¹ I det nationella reformprogrammet redogörs för redan vidtagna åtgärder.

ändrat antal personer som erhåller ersättning från olika transfereringssystem, främst inom områdena ohälsa samt migration och integration, har bidragit till de försämrade finanserna.

År 2015 beräknas de offentliga finanserna konsolideras till följd av en starkare makroekonomisk utveckling, samtidigt som de reformer som genomförts finansierats fullt ut. Det finansiella sparandet 2015 beräknas bli -1,4 procent av BNP (se tabell 3.2)

Diagram 3.1 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2018

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.2 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

	Mdkr	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	1 896	48,5	48,7	49,1	49,4	49,6
Skatter och avgifter	1 664	42,6	42,8	43,3	43,6	43,8
Hushållens direkta skatter	592	15,2	15,2	15,5	15,8	16,0
Företagens direkta skatter	101	2,6	2,7	2,6	2,7	2,8
Arbetsgivaravgifter	110	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Indirekta skatter	862	22,0	22,1	22,3	22,3	22,2
Kapitalinkomster	62	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6
Övriga inkomster	170	4,4	4,3	4,2	4,2	4,1
Utgifter	1 970	50,4	50,1	49,8	49,8	49,6
Transfereringar ¹	737	18,8	18,7	18,6	18,7	18,5
Konsumtion	1 029	26,3	26,4	26,3	26,2	26,1
Investeringar	177	4,5	4,3	4,3	4,2	4,2
Ränteutgifter	35	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9
Räntor på pensionsskuld	8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finansiellt sparande	-74	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Primärt finansiellt sparande	-46	-1,2	-0,7	-0,1	0,3	0,7
Konsoliderad bruttoskuld	1 715	43,9	44,2	42,8	41,5	40,0
Nettoskuld	-811	-20,8	-18,4	-16,9	-15,7	-14,9

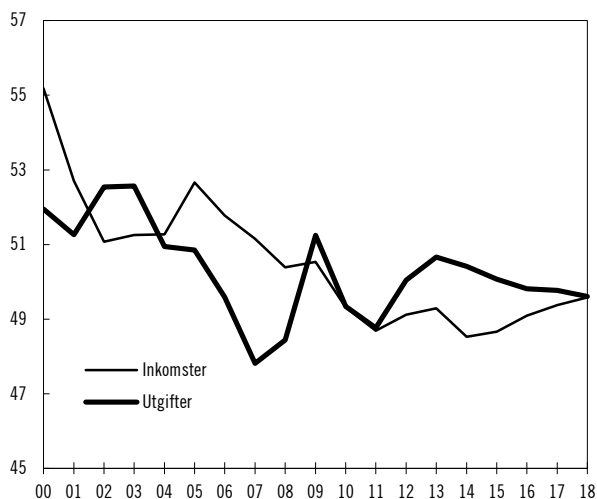
¹ Inklusivt ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förväntade fortsatta ekonomiska återhämtningen, tillsammans med en ansvarsfull finanspolitik, medför att de offentliga finanserna bedöms vara i balans från 2018. Förstärkningen av det finansiella sparandet sker både genom att inkomsterna ökar och genom att utgifterna minskar i förhållande till BNP.

Diagram 3.2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2018

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Intäkterna ökar som andel av BNP

Till följd av de skattesänkningar som genomfördes 2014 minskade den offentliga sektorns skatteintäkter som andel av BNP (skattekvoten) med 0,1 procent till 42,7 procent av BNP jämfört med 2013. De skatteförändringar som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015, bidrar till att skattekvoten ökar med 1,3 procentenheter fram till 2018. Skattekvoten beräknas uppgå till 44,0 procent 2018. De totala intäkterna som andel av BNP väntas utvecklas i linje med skattekvoten och ökar från 48,5 procent av BNP 2014 till 49,6 procent av BNP 2018 (se diagram 3.2).

Utgifterna minskar som andel av BNP

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP uppgick 2014 till 50,4 procent av BNP. Utgiftskvoten beräknas minska till 49,6 procent 2018, detta beror främst på en starkare konjunkturutveckling och att arbetslösheten bedöms minska. (se tabell 3.2).

Bland utgifterna är det framför allt den offentliga konsumtionen och investeringarna i kommunsektorn som väntas växa långsammare än BNP. Övriga transfereringar och subventioner, riktade till företag och utlandet beräknas minska som andel av BNP. De olika transfereringarna till hushållen utvecklas i stort sett som BNP. En högre räntenivå i slutet av prognosperioden 2015–2018 medför att ränteutgifterna som andel av BNP ökar något, trots att statsskulden då minskar.

I förhållande till potentiell BNP är dock utgifterna 2015–2018 i stort sett oförändrade som andel av BNP, kring 49,5 procent.

Förstärkningen av det finansiella sparandet sker i staten

Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser från 2015 sker framför allt i staten (se tabell 3.3), även om sparandet i staten väntas bli positivt först från och med 2018. Ålderspensionssystemet bedöms ha ett positivt sparande under 2014 och 2015, ett sparande i balans 2016 och från och med 2017 förväntas ålderspensionssystemet uppvisa ett negativt sparande. 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 3.3 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande offentlig sektor	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Staten	-1,4	-1,2	-0,5	-0,1	0,4
Ålderspensionssystemet	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,2
Kommunsektorn	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2
Statens budgetsaldo	-1,8	-1,4	-0,1	0,0	0,4
Statsskuld	34,5	34,3	32,7	31,1	29,4

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minskar

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

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat kraftigt, för att vid utgången av 2014 uppgå till 1 715 miljarder kronor. Skulden ökade mellan 1994 och 2006 med ca 120 miljarder kronor, trots att underskotten i det finansiella sparandet sammanlagt endast uppgick till ca 20 miljarder kronor 1995–2006. Det beror huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerades i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskade sitt innehav av statsobligationer.

Som andel av BNP har skulden emellertid minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2014 till 43,9 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom Stabilitets- och tillväxtpakten på högst 60 procent av BNP (se tabell 3.2).

Mellan 2012 och 2014 ökade skulden med knappt 370 miljarder kronor, och som andel av BNP med ca 7 procentenheter. Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutareserven ökade skul-

den med 2,8 procentenheter, medan försäljningar av statens aktieinnehav reducerade skuldkvoten med 1,1 procentenheter. Från och med 2014 har förändringar i regelverket inneburit att andra enheter förutom Riksgälden får inneha utestående repor (effekten på tillgångar och skulder blir lika stora men bruttoförda i NR) över årsskiftet. Administrationen av dessa repor sköter Kammarkollegiet, och gäller främst tillgångarna i Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantinämnden. Från och med 2014 har Kärnavfallsfonden och Insättningsgarantinämnden ändrat sin placeringpolicy för hanteringen av s.k. repor och omvända repor. I och med att reporna nu får löpa över årsskiftet, i stället för som tidigare då de var tvungna att stängas inför ett årsslut, ökar både bruttoskulden och tillgångarna enligt NR. År 2014 uppgick reporna till 1,8 procent av BNP, vilket höjer skuld- och tillgångsnivån med motsvarande belopp. Eftersom dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statskulden enligt budgeten.

År 2015 ökar skulden i stort sett i takt med BNP-tillväxten. Från och med 2016 minskar sedan skulden åter som andel av BNP. År 2018 beräknas skuldkvoten uppgå till 40,0 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet försvagas

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2014 till 811 miljarder kronor, vilket motsvarade 20,8 procent av BNP. Den ekonomiska ställningen har i förhållande till förra årets uppdatering omdefinierats i årets uppdatering av konvergensprogrammet. Förändringarna följer de förändringar som gjordes i redovisning i 2015 års ekonomiska vårproposition. Redovisningen överensstämmer nu med finansräkenskaperna enligt Statistiska centralbyrån. Detta innebär att den totala skulden definierats om och till skillnad från tidigare redovisning inkluderas nu statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. De totala skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

I finansräkenskaperna redovisas dessutom nettot av utestående ställning vid årsskiftet avseende obetalda och förbetalda skatter. Sammantaget innebär den nya definitionen att den offentliga sektorns finansiella förmögenhet minskar med ca 6 procent som andel av BNP 2014, jämfört med bedömningen enligt den tidigare definitionen i budgetpropositionen för 2015.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ligger i huvudsak i AP-fonderna, medan staten har en nettoskuld. Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns, huvudsakligen ålderspensionssystemets, kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.

Den finansiella förmögenheten ökade 2014 med motsvarande 0,6 procent av BNP jämfört med 2013. Det finansiella sparandet gav ett

negativt bidrag, medan värdeförändringar m.m. gav ett starkt positivt bidrag på 3,2 procentenheter till förändringen av förmögenheten. Ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 0,7 procentenheter.

För 2015 medför underskottet i det finansiella sparandet i frånvaro av värdeändringar att förmögenheten minskar. I prognosen ingår endast värdeförändringar till följd av de förväntade valutakursförändringarnas effekt på statsskulden. Nettoförmögenheten minskar ytterligare med 0,8 procentenheter som andel av BNP till följd av den relativt starka BNP-tillväxten.

Nettoförmögenheten fortsätter att minska som andel av BNP 2017–2018. Förbättringen i det finansiella sparandet kompenserar inte den minskning av förmögenheten i relation till BNP som följer av ökningen av BNP. Den finansiella förmögenheten beräknas 2018 uppgå till ca 690 miljarder kronor, vilket motsvarar 14,9 procent av BNP.

Fram t.o.m. 2018 beräknas den finansiella förmögenheten, i absoluta tal, ha minskat med ca 120 miljarder kronor jämfört med 2014, vilket främst följer av förändringen av det ackumulerade finansiella sparandet.

3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande 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 skulle vara 1 procent sparande varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Politiken skulle därmed bli procyklisk, vilket innebär att den skulle förstärka konjunktursvängningarna, istället för att stabilisera dem. Det finns således goda skäl att formulera ett mål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp om finanspolitiken ligger i linje med målet.

Eftersom målet för det finansiella sparandet främst utgör ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken följs det i första hand upp i ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. För den bakåtblickande uppföljningen används som indikator ett genomsnitt för det finansiella sparandet under de tio senaste åren, för närvarande 2005–2014. I den framåtblickande uppföljningen av målet för det finansiella sparandet används det strukturella sparandet och den s.k. sjuårsindikatoren, som är ett sjuårigt centrerat medelvärde för det finansiella sparandet.

Bakåtblickande tioårsnitt

Under 2005–2014 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 0,4 procent av BNP (se tabell 3.4). Sparandet låg med andra ord klart under målsatt nivå. Det förklaras delvis av lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, bl.a. skattesänkningar, som den förra regeringen genomförde trots att konjunkturläget förbättrades.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det aktuella året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerad för engångseffekter under samma period. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet ligger under målet för det finansiella sparandet med ungefär 2 procentenheter (se tabell 3.4).

Tabell 3.4 Finansiellt sparande i offentlig sektor och indikatorer för avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP, om inte annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	0,4				
Sjuårsindikatorn	-1,0	-1,0			
Strukturellt sparande	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

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 konjunkturläget, 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. 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 det andra är även bedömningen av det offentliga sparandets konjunktürkänslighet osäker. Bedömningen bygger på en skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod. 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. Regeringens utgångspunkt är därför att inriktningen på finanspolitiken

ska bedömas i en bred ansats där ett antal enskilda mål och restriktioner ställs mot varandra (se också Regeringens uppföljning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, i avsnitt 1.1). Indikatorerna för att följa upp målet för det finansiella sparandet utgör därmed endast en del av den samlade bedömningen av finanspolitikens inriktning.

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet har försämrats betydligt de senaste åren. År 2014 understeg även det strukturella sparandet, likt sjuårsindikatorn, målnivån med närmare 2 procentenheter. Även om det strukturella sparandet stärks under prognosperioden förväntas det ligga under målnivån på 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel alla år 2015–2018 (se tabell 3.4).

Regeringens samlade bedömning av uppfyllelsen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Regeringens samlade bedömning av måluppfyllelsen är att det finansiella sparandet avviker tydligt från den målsatta nivån om ett sparande på 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Avseende regeringens bedömning om hur en återgång till målet ska ske, är det regeringens avsikt att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att det strukturella sparandet successivt stärks till dess att sparandet når målnivån. Regeringens samlade bedömning är att de reformer som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2015 måste vara finansierade fullt ut. Regeringen ser att denna inriktning på finanspolitiken är rimlig, både när det gäller att skapa marginaler för att hantera en djup konjunkturdgång och att inte riskera den pågående konjunkturåterhämtningen. Givet nuvarande prognoser är utgångspunkten att även samtliga reformer i budgetpropositionen för 2016 bör vara finansierade fullt ut.

Mot bakgrund av att den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg, inte minst i ett internationellt perspektiv, gör regeringen bedömningen att sparandet kommer kunna återföras till den målsatta nivån i en takt som tar stabiliseringspolitisk hänsyn, dvs. tar hänsyn till konjunkturläget och att det alltfjämt finns lediga resurser i ekonomin, utan att hållbarheten i de offentliga finansernas äventyras.

Regeringen bedömer att det sker en gradvis återhämtning i svensk ekonomi 2015 och 2016. Arbetslösheten är dock fortsatt hög och den utdragna lågkonjunkturen innebär en risk för att arbetslösheten ligger kvar på höga nivåer. Samtidigt är riskerna betydande för att utvecklingen ska bli svagare än i denna bedömning. Trots den tydliga avvikelsen från målet om ett sparande på 1 procent av BNP bedöms det därför inte vara lämpligt att bedriva en kraftigt åtstramande finanspolitik de närmaste åren. Först under nästa mandatperiod bedöms ett finansiellt sparande om 1 procent av BNP kunna nås. Om en allvarlig störning drabbar ekonomin riskerar återgången till den målsatta nivån för det finansiella sparandet att förskjutas ytterligare framåt i tiden. Samtidigt kan en starkare konjunkturåterhämtning skapa förutsättningar för en snabbare återgång till den målsatta nivån.

Regeringens bedömning av uppfyllelse av det medelfristiga budgetmålet (MTO) enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Regeringen bedömer att Sveriges medelfristiga budgetmål om ett strukturellt sparande som inte understiger minus 1 procent av BNP uppfylls under hela programperioden. Dock noterar regeringen att marginalerna i Sveriges offentliga finanser gentemot de ramar som är satta av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är små. Regeringen noterar också att kommissionens bedömningar och prognoser av det strukturella sparandet något lägre än regeringens, och att kommissionens bedömningar visar på mindre sådana marginaler.¹² Regeringen noterar att kommissionen i februari 2015 bedömde att Sveriges strukturella sparande 2014 uppgick till -1,3 procent av potentiell BNP, vilket är något lägre än det medelfristiga budgetmålet, men att kommissionen i sin helhetsbedömning utöver den senaste prognosen också beaktar bl.a. tidigare prognoser, och att Sverige på basis av denna bedömdes efterleva stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2014 och även förväntas göra det under 2015. Kommissionen noterade dock försämringen av det strukturella sparandet under 2014, vilket också innebär att Sverige kommer att ha en något mindre marginal för ett försämrat sparande 2015. I enlighet med hur regeringen avser nå det nationella målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (se avsnitt *Regeringens samlade bedömning av uppfyllelsen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande*, ovan), ser regeringen att det strukturella sparandet successivt kommer att stärkas under programperioden, vilket också förefaller vara kommissionens bedömning enligt kommissionens prognos per februari 2015.

Konjunkturinstitutet analyserar effekterna av att sänka målet för det finansiella sparandet till 0 procent

När målet för det finansiella sparandet etablerades angavs tre huvudsakliga motiv för detta (se också avsnitt 1.1 De budgetpolitiska målen). Det första var att återställa förtroendet för de offentliga finanserna och minska behovet av utländsk upplåning, det andra att ge utrymme för stabiliseringspolitik, och det tredje att bidra till att det offentliga skulle kunna möta den demografiska utmaningen framöver. Avsikten var inte att den offentliga sektorn skulle gå med ett överskott om 1 procent för all framtid, utan att nivån på målet skulle kunna omprövas i framtiden.¹³

Förtroendet för de offentliga finanserna har stärkts avsevärt och behovet av utländsk upplåning har minskat kraftigt sedan målet infördes. Det finanspolitiska ramverket har i hög grad bidragit till att förtroendet

¹² EU-kommissionen utgår från sin egen bedömning av strukturellt sparande vid utvärdering av uppfyllelsen av MTO. Enligt Kommissionens senaste prognos (februari 2014) uppfyller Sverige sitt MTO samtliga år under prognosperioden (2013–2015).

¹³ Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP i genomsnitt (över en konjunkturcykel), men kom efter en teknisk justering 2007 att uppgå till 1 procent av BNP (över en konjunkturcykel). Se vidare avsnitt 1.1 De budgetpolitiska målen.

för den svenska statens förmåga att fullgöra sina åtaganden mot såväl långgivare som medborgare snabbt kunnat återställas. Den offentliga sektorns bruttoskuld har minskat från cirka 70 procent av BNP när överskottsålet infördes till drygt 40 procent i dag. Den svenska statens upplåningskostnader har samtidigt minskat betydligt sedan 1997 och den offentliga sektorn har nu betydande nettotillgångar. Även en lägre målnivå bör ge tillräckliga marginaler för att hantera kommande lågkonjunkturer. Sveriges låga statskuld och stora nettoförmögenhet medför att Sverige har en god motståndskraft för att klara av framtida finansiella och konjunkturella kriser utan att förtroendet för de offentliga finanserna skulle äventyras.

Det demografiska trycket på de offentliga finanserna som förutsågs när överskottsålet etablerades är nu här. Andelen av befolkningen som är pensionerad i förhållande till den del av befolkningen som arbetar har ökat sedan mitten av 2000-talets första årtionde. Om några år börjar även andelen som är 80 år och äldre att öka kraftigt, vilket innebär att behovet av äldreomsorg och sjukvård kommer att öka. Det demografiska trycket påverkar den offentliga sektorns inkomster när en mindre andel av befolkningen förvärvsarbetar.

Regeringen har mot denna bakgrund gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att analysera konsekvenserna av att ändra den målsatta nivån för det finansiella sparandet från 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel till 0 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln (dnr Fi2015/1488). Analysen ska omfatta de kort- och långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna, finanspolitikens hållbarhet och möjligheterna att i framtiden möta större störningar i ekonomin med finanspolitiska åtgärder. Vidare ska eventuella effekter på sysselsättning, arbetslöshet, och produktionsnivå på kort och lång sikt bedömas. En referensgrupp bestående av relevant akademisk expertis ska knytas till uppdraget. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 14 augusti 2015.

Det är viktigt att notera att en eventuell förändring av målnivån inte skulle innebära att det skapas något budgetutrymme i närtid. På längre sikt frigörs dock ett utrymme för angelägna offentliga investeringar i välfärd, infrastruktur, bostäder, klimatomställning, forskning och utbildning.

3.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan

En ofta använd indikator på finanspolitikens effekter på efterfrågan är förändringen av det strukturella sparandet. Det är ett grovt mått på finanspolitikens inriktning och innefattar inte bara aktiv finanspolitik i statens budget utan även flera andra faktorer.

Om förändringen i det strukturella sparandet är noll indikerar det att finanspolitiken, bortsett från effekten av de automatiska stabilisatorerna, har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspoliti-

ken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet. Nedan redovisas en analys av förändringen av det finansiella sparandet 2015–2018. Analysen görs för att ge en bild av hur finanspolitiken påverkar efterfrågan framöver. Det bör dock framhållas att osäkerheten i analyser av detta slag är stor.

År 2015 förväntas resursutnyttjandet i ekonomin öka och det negativa BNP-gapet minska med motsvarande 0,5 procent av potentiell BNP (se sista raden i tabell 3.5). En sådan ökning i resursutnyttjandet beräknas förstärka de offentliga finanserna med motsvarande ca 0,3 procent av BNP (se rad två i tabell 3.5). Detta är effekten av de automatiska stabilisatorerna. Samtidigt sker en konjunkturell försämring av skattebasernas sammansättning som försvagar sparandet med 0,2 procent av BNP (se rad tre i tabell 3.5). Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna, skattebasernas sammansättning och engångseffekter, är förändringen av det strukturella sparandet. De engångseffekter på det finansiella sparandets förändring som redovisas 2016 och 2017 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till Europeiska unionen.

Normalt ökar skatteintäkterna i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare vid en oförändrad politik. Anledningen till detta är att vissa utgifter, exempelvis barnbidragen, är bestämda nominellt i kronor, medan andra är prisindexerade. Anslagen till de statliga myndigheterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom viss produktivitetsökning förutsätts. Utan nya aktiva beslut förstärks därför de offentliga finanserna automatiskt, vilket till stor del förklarar de positiva värdena i Övrigt i tabell 3.5.

Tabell 3.5 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande	0,5	0,7	0,3	0,4
Automatiska stabilisatorer	0,3	0,3	0,4	0,2
Skattebasernas sammansättning	-0,2	-0,1	0,1	0,1
Engångseffekter	0,0	0,3	-0,2	0,0
Strukturellt sparande	0,4	0,1	0,1	0,1
Aktiv finanspolitik ¹	0,3	0,1	0,0	-0,1
Kapitalinkomster, netto	-0,1	0,1	0,0	0,0
Kommunsektorns finanser	0,2	0,2	0,1	0,0
Pensionssystemets finanser	0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Övrigt	-0,1	-0,1	0,1	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	0,5	0,6	0,6	0,3

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2014–2017 i förhållande till föregående år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den aktiva finanspolitiken i statens budget (rad sex i tabell 3.5) lämnar ett bidrag som är nära noll under hela prognosperioden. Förändringen av det strukturella sparandet påverkas även av förändringar i sparandet i

ålderspensionssystemet och kommunsektorn. Medan sparandet förstärks marginellt i kommunsektorn, vilket har en svagt åtstramande effekt, så försvagas det i pensionssystemet varje år utom 2015, vilket verkar expansivt. Nettoeffekten av dessa förändringar i sparandet har en i det närmaste neutral effekt på efterfrågan i ekonomin, förutom 2015 då effekten är svagt åtstramande.

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 utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna kallas budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslår regeringen att de redan fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2015–2017 ska höjas av finanspolitiskt motiverade skäl. Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Enligt den praxis som utvecklats har regeringen inte lämnat förslag om förändringar av den reella nivån på ett utgiftstak som tidigare har föreslagits av samma regering. Det är dock förenligt med såväl praxis som det finanspolitiska ramverket att en ny regering lämnar förslag om ändrade nivåer på utgiftstaket som en del av en förändrad inriktning av finanspolitiken (se skr. 2010/11:79). Regeringen föreslog motsvarande höjningar i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5.4.1 och 5.4.2). Regeringens förslag till nivåer på utgiftstaken för 2015–2017 avvisades i samband med att riksdagen röstade för ett annat budgetförslag (bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29), men Regeringen anser dock alltså att utgiftstaken för 2015–2017 bör höjas i enlighet med förslaget i budgetpropositionen för 2015.

För 2018 gör regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå, som motsvarar den bedömda nivån för 2018 i Budgetpropositionen för 2015. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till utgiftstak för 2018 i budgetpropositionen för 2016. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

Tabell 3.6 Utgiftstaket 2014–2018

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
Utgiftstak ¹	1 107	1 158	1 204	1 262	1 319
Procent av BNP	28,3	28,4	28,3	28,4	28,5
Takbegränsade utgifter	1 096	1 117	1 166	1 213	1 249
Procent av BNP	28,0	27,4	27,4	27,3	27,0
Budgeteringsmarginal	11	41	38	49	70
Procent av BNP	0,3	1,0	0,9	1,1	1,5

¹ För 2015–2017 avses regeringens förslag till nivåer på utgiftstaket i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och för 2018 avses regeringens bedömning av utgiftstakets nivå i 2015 års ekonomiska vårproposition.

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen uppgår till 70 miljarder kronor för 2018. Det är den maximala utgiftsökning för 2018 som utgiftstakets nivå medger. Samtidigt bör motsvarande minst 20 miljarder kronor lämnas obudgerat under utgiftstaket som en buffert för oförutsedda händelser när budgetpropositionen för 2018 lämnas till riksdagen.¹⁴ Jämfört med prognosen för de takbegränsade utgifterna för 2018 i denna proposition medger utgiftstaket därmed att de takbegränsade utgifterna blir ca 50 miljarder kronor högre i budgetpropositionen för 2018. Det motsvarar ca 1,2 procent av BNP.

På längre sikt kan utgiftstakets nivå ses som ett uttryck för regeringens syn på hur statens och ålderspensionssystemets totala utgifter bör utvecklas och begränsas i ett medelfristigt perspektiv. Efter att utgiftstakets nivå har fastställts av riksdagen bör det dock inte betraktas som ett mål för den faktiska utgiftsnivån eftersom denna behöver anpassas till bl.a. den makroekonomiska utvecklingen. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras först efter att de stämts av mot målet för det finansiella sparandet och den höjning av skatteuttaget som kan komma att krävas.

3.7 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (se avsnitt 1.1) inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. Det finns dock inget uttalat mål för kommunsektorns finansiella sparande.

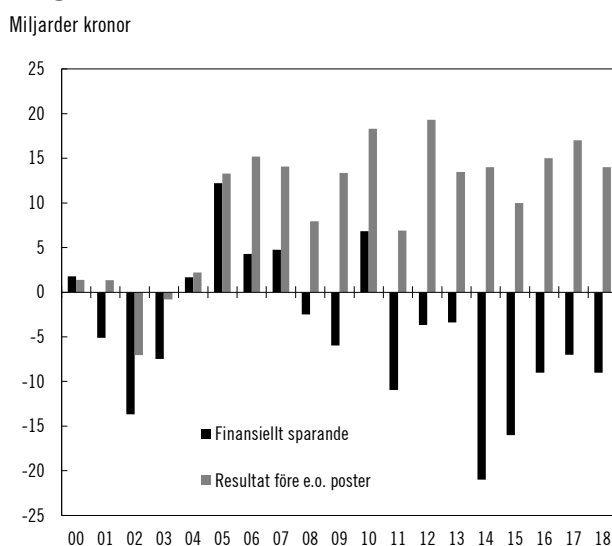
Den offentliga sektorns överskottsmål är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finan-

¹⁴ Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör den uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år t (2014), minst 1,5 procent år $t+1$ (2015) och minst 2 procent år $t+2$ (2016). Den nödvändiga bufferten för $t+3$ (2017) och för $t+4$ (2018) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.

siella 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 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 3.3). 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 det omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av avskrivningarna.

Diagram 3.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande



Anm.: Förkortningen e.o. utläses extraordinära.
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 som uppgick till 14 miljarder kronor 2014 (se diagram 3.3). Det starka resultatet förklaras till del av att kommuner och landsting höjde medelutdebitering med sammantaget 13 öre.

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. Insättningsgarantin, investerarskyddet och bankgarantiprogrammet är exempel på garantier som hanteras utanför garantimodellen.

Garantiportföljens sammansättning

I tabell 3.7 redovisas en sammanställning av de garantier och utfästelser som regeringen och myndigheterna har utfärdat. Statens garantiportfölj uppgick till 1 727 miljarder kronor vid utgången av 2014. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (1 389 miljarder kronor per den 31 december 2013) följt av kreditgarantier och garantier om tillförsel av kapital. Pensionsgarantier och övriga garantier uppgick till sammanlagt 10 miljarder kronor.

Tabell 3.7 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2014

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser	Utgiftsområde
Insättningsgarantin¹	1 388,9		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Investerarskyddet²			2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Kreditgarantier	206,4	126,3	
Varav			
Bankgarantier	0,9		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Exportkreditgarantier ³	174,2	125,8	24 Näringsliv
U-kreditgarantier	1,0	0,1	7 Internationellt bistånd
Fristående garantier	2,1	0,4	7 Internationellt bistånd
Infrastruktur	19,3		22 Kommunikationer
Bostadskrediter	2,1		18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik
Internationella åtaganden	6,7		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd 22 Kommunikationer
Övrigt	0,0		1 Rikets styrelse 6 Försvar och samhällets krisberedskap 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel
Garantier om tillförsel av kapital	121,9		
Varav			
Kapitaltäckningsgarantier ⁴			22 Kommunikationer
Grundfundsförbindelser	0,4		24 Näringsliv
Garantikapital	121,5		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
Pensionsgarantier⁵	8,2		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 16 Utbildning och universitetsforskning 22 Kommunikationer 24 Näringsliv
Övriga garantier	1,5		16 Utbildning och universitetsforskning 22 Kommunikationer
Varav			
Affärsverkens garantier m.fl.	1,5		
Total	1 726,9	126,3	

¹ Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2013.

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 2013.

Källa: Riksgäldskontoret.

Förväntade kostnader i statens garantiportfölj

Som ett mått på risken för garantiåtaganden som hanteras enligt garantimodellen 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 3.8. 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 3.8 Jämförelse mellan avsättningar för förväntade kostnader och tillgångar i garantiverksamheten 31 december 2014 (exklusive insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantin och garantikapital)

Miljarder kronor

Myndighet	Garanti-engagemang	Avsättningar för		Nuvärde av framtida avgifter
		förväntade kostnader	Garanti-tillgångar	
Riksgäldskontoret	34,7	0,9	1,6	0,0
Exportkreditnämnden	166,8	5,6	29,6	1,6
Sida	3,5	0,3	2,0	0,0
Boverket	2,1	0,1	2,2	0,0
Summa	207,0	7,0	35,5	1,7

Källa: Riksgäldskontoret.

4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2014

4.1 Alternativscenarier

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.

Risker för en svagare utveckling överväger

Inflationsförväntningarna i bl.a. euroområdet har fallit senaste tiden. På en treårig horisont låg de under inledningen av 2015 på 1,2 procent, dvs. under ECB:s inflationsmål. Detta är en signal om att hushåll och företag i ekonomin inte tror att inflationsmålet kommer att nås på tre år och detta gör det i sin tur svårare för ECB att uppnå målet. Den låga inflation som noteras i många ekonomier riskerar att medföra än lägre inflationsförväntningar. Detta är särskilt bekymmersamt då penningpolitiken i euroområdet begränsas av att räntorna redan är låga. Detta riskerar att leda till ett läge då en låg eller negativ inflation under en längre tid håller tillbaka efterfrågeutvecklingen. Den europeiska centralbanken har i syfte

att understödja en uppgång i inflationen sjösatt ett program med storskaliga köp av finansiella tillgångar. Av allt att döma har åtgärderna fått stora effekter på de finansiella marknaderna, euron har försvagats och börskurser har drivits upp. Effekterna är till stor del de som förväntades, men okonventionella penningpolitiska åtgärder av den typen är relativt oprövade och det finns en risk att de bidrar till att destabilisera delar av de finansiella marknaderna. Ett sådant scenario i euroområdet skulle försämra möjligheterna för återhämtning i svensk ekonomi.

En försvagning av rysk ekonomi förväntas 2015, i spåren av det lägre oljepriset och konflikten i Ukraina. Det finns en risk att utvecklingen försämras ytterligare, särskilt om oljepriset inte stiger i någon större utsträckning. De direkta kopplingarna mellan rysk och svensk ekonomi är emellertid inte särskilt starka då handeln mellan länderna är av relativt liten betydelse. Det finns dock en risk för att en ytterligare försvagning av rysk ekonomi medför störningar på de finansiella marknaderna och att tillväxten i närliggande ekonomier, t.ex. Finland, blir ännu lägre. I en sådan situation kan de negativa effekterna på svensk ekonomi bli kännbara.

Den politiska osäkerheten i euroområdet har ökat sedan årsskiftet 2014/15, framför allt till följd av det ansträngda förhandlingsläge som uppstått mellan den nya regeringen i Grekland och dess långgivare. I huvudscenariot når Grekland 2015 en överenskommelse med långgivarna och ges fortsatt stöd även efter att det nuvarande stödprogrammet löper ut i juni samma år. Men det politiska läget är spänt och riskerna för att förhandlingarna ska misslyckas har ökat. Konsekvenserna av en sådan utveckling är mycket svårbedömda. Även om riskerna för en spridning av en grekisk kris till andra euroländer förefaller vara mindre nu än 2012, då en liknande situation förelåg, kan avbrutna förhandlingar få stora negativa effekter på de finansiella marknaderna och för realekonomin, såväl i euroområdet som globalt. En sådan utveckling skulle även få betydande konsekvenser för svensk ekonomi.

Översvämningar, onormala vintertemperaturer och torka är tre exempel på extrema väderförhållanden som påverkat den makroekonomiska utvecklingen på senare tid. Det finns en risk att sådana händelser, relaterade till klimatförändringen, kommer att påverka den ekonomiska aktiviteten kommande år, i större utsträckning än vad som antas i prognosen. Effekterna på makroekonomin av försvårade väderförhållanden är svåra att bedöma, men det har visat sig att de kan medföra stora kostnader både för enskilda och för samhället.

I Sverige utgör hushållens höga skuldsättningsgrad, i ljuset av bostadsprisernas utveckling, en risk i prognosen. I prognosen förutsätts bostadspriserna öka, om än i en måttlig takt de närmaste åren. Men bedömningen är osäker och det kan inte uteslutas att bostadspriserna stiger snabbare än vad som förutsägs i prognosen. Snabbt stigande bostadspriser kan medföra att risken för stora bostadsprisfall ökar. En sådan utveckling, med en kombination av höga skulder och fallande bostadspriser, riskerar att få negativa konsekvenser för den makroeko-

nomiska utvecklingen. En rad åtgärder för att minska riskerna i det finansiella systemet och med hushållens skuldsättning har därför vidtagits de senaste åren.

Starkare utveckling möjlig

Om tillförsikten bland hushåll och företag i omvärlden, i synnerhet i euroområdet, återvänder snabbare än förväntat kan efterfrågan på svensk export stiga i högre takt än vad som antas i prognosen. En återhämtning av svensk ekonomi skulle då påskyndas. Även effekterna av det lägre oljepriset är svåra att bedöma och det är möjligt att de positiva effekterna underskattats, vilket skulle tala för en starkare konjunkturutveckling.

Ytterligare en faktor som kan stärka konjunkturuppgången är svenska hushålls konsumtion. Hushållen har ett högt sparande som andel av inkomsten, dvs. en hög sparkvot, som tillsammans med en gradvis förbättring av läget på arbetsmarkanden talar för en stabil och hög konsumtionstillväxt. Sparkvoten bedöms dock vara 7,7 procent i slutet av prognosperioden, vilket är högre än snittet de senaste 20 åren på 1,5 procent. Mot bakgrund av den höga sparkvoten i slutet av prognosperioden finns det ett utrymme för en högre konsumtionstillväxt än den i prognosen, utan att sparkvoten når onormalt låga nivåer.

Alternativscenario 1: En svagare omvärldsutveckling.

I alternativscenario 1 antas den svagare återhämtningen i euroområdet medföra en lägre efterfrågan på svenska exportprodukter. Det bidrar till en svagare BNP-tillväxt och till att resursutnyttjandet ökar långsammare än i huvudscenariot. Ett lägre resursutnyttjande leder till en lägre löneökningstakt, vilket dämpar inflationstrycket. Riksbanken höjer därför inte reporäntan lika snabbt som i huvudscenariot vilket, genom en svagare växelkurs, delvis motverkar den negativa effekten som den minskade omvärldsefterfrågan har på svensk export. En mer expansiv penningpolitik gynnar även investeringarna och hushållens konsumtion. Men sammantaget innebär den svagare exporttillväxten att BNP ökar långsammare 2015–2017 än i huvudscenariot (se tabell 4.1) och att BNP-gapet förblir negativt under hela prognosperioden. Arbetslösheten minskar i takt med att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden ökar, men inte i samma utsträckning som i huvudscenariot.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämras med 0,1–0,3 procentenheter i förhållande till huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att lönesumman utvecklas långsammare till följd av färre arbetade timmar och lägre löner.

Tabell 4.1 Alternativscenario 1: Svagare omvärldsefterfrågan

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

	2015	2016	2017	2018
BNP ¹	2,3 (2,4)	2,0 (2,5)	2,3 (2,7)	2,5 (2,5)
Export ¹	3,8 (4,0)	3,0 (5,0)	4,1 (5,4)	4,9 (5,3)
Arbetslöshet ^{2,3}	7,5 (7,5)	7,5 (7,1)	7,4 (6,7)	7,3 (6,4)
BNP-gap ⁴	-1,5 (-1,4)	-1,3 (-0,8)	-1,0 (-0,1)	-0,8 (0,1)
Reporänta ⁵	-0,1 (-0,1)	-0,1 (-0,1)	-0,1 (0,2)	0,2 (1,1)
KPIF ⁵	0,8 (0,8)	1,1 (1,4)	1,2 (1,6)	1,4 (1,8)
Finansiellt sparande ⁶	-1,4 (-1,4)	-0,9 (-0,7)	-0,7 (-0,4)	-0,3 (0,0)

¹ Kalenderkorrigerade värden.² 15–74 år.³ Procent av arbetskraften.⁴ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.⁵ Årsgenomsnitt.⁶ Offentlig sektor, procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Alternativscenario 2: En starkare inhemsk konsumtionsutveckling

I alternativscenario 2 antas att hushållen ökar sin konsumtion mer än i huvudscenariot (se tabell 4.2). Det kan t.ex. ske om hushållen väljer att minska sitt sparande, som i dag är historiskt högt, till förmån för en ökad konsumtion. En starkare konsumtionstillväxt 2015–2017 medför en högre BNP-tillväxt och att resursutnyttjandet ökar snabbare. Till följd av den högre produktionstillväxten ökar företagen sina anställningar och arbetslösheten blir lägre än i huvudscenariot. Ett högre resursutnyttjande på arbetsmarknaden medför att lönerna utvecklas starkare, vilket i sin tur bidrar till ett ökat inflationstryck. Riksbanken höjer till följd av detta reporäntan i snabbare takt än i huvudscenariot. Den högre räntan håller tillbaka investeringarna och exporten något, vilket har en dämpande effekt på BNP-tillväxten. Sammantaget medför dock den starkare konsumtionstillväxten att ekonomin tidigare når balanserat resursutnyttjande. Inflationsmålet om 2 procent nås redan 2018.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP förbättras med 0,1–0,2 procentenheter i förhållande till huvudscenariot. Det är främst inkomsterna från skatt på arbete och konsumtion som förstärker sparandet.

Tabell 4.2 Alternativscenario 2: Starkare konsumtion.

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

	2015	2016	2017	2018
BNP ¹	2,5 (2,4)	2,7 (2,5)	2,7 (2,7)	2,0 (2,5)
Konsumtion	2,9 (2,6)	3,5 (2,6)	3,1 (2,7)	2,2 (2,7)
Arbetslöshet ^{2,3}	7,5 (7,5)	6,8 (7,1)	6,5 (6,7)	6,4 (6,4)
BNP-gap ⁴	-1,2 (-1,4)	-0,4 (-0,8)	0,2 (-0,1)	0,0 (0,1)
Reporänta ⁵	-0,1 (-0,1)	-0,1 (-0,1)	-0,1 (0,2)	0,2 (1,1)
KPIF ⁵	0,8 (0,8)	1,6 (1,4)	1,8 (1,6)	2,0 (1,8)
Finansiellt sparande ⁶	-1,4 (-1,4)	-0,5 (-0,7)	-0,2 (-0,4)	0,1 (0,0)

¹ Kalenderkorrigerade värden.

² 15–74 år.

³ Procent av arbetskraften.

⁴ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Offentlig sektor, procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

4.2 Jämförelse med 2014 års konvergensprogram

Den faktiska BNP-tillväxten har i förhållande till förra årets program, reviderats ned 2014–2016, medan den är oförändrad 2017 (se tabell 4.3). Den främsta orsaken till den nedreviderade BNP-tillväxten, åtminstone på kort sikt, är att konjunkturåterhämtningen i omvärlden går trögare än vad som antogs i förra årets programuppdatering. På lite längre sikt förklaras nedrevideringarna framför allt på att tillväxten i potentiell BNP har reviderats ned, vilket i sin tur, till del förklaras av att den utdragna lågkonjunkturen har gett upphov till förhållandevis återhållna investeringar i svenska företag.

Den offentliga sektorns finansiella sparande har reviderats ned samtliga år under perioden 2014–2017. Nedrevideringarna beror bl.a. på det reviderade regelverket för nationalräkenskaperna (övergången från ENS 1995 till ENS 2010), men även till stor del på den nedreviderade makroprognosen. Uppreviderade utgiftsprognoser relaterade till migration och ohälsa bidrar också till det nedreviderade sparandet. Det lägre finansiella sparandet leder i sin tur till att den konsoliderade bruttoskulden bedöms bli högre 2015 och 2016 än i 2014 års konvergensprogram. Upprevideringen av skulden förklaras även av Kammarkollegiets ändrade hantering av transaktioner med återköpsavtal s.k. repor och omvända repor.

Tabell 4.3 Jämförelse med 2014 års konvergensprogram

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP, procentuell volymförändring					
Konvergensprogram 2014	2,7	3,3	3,5	2,5	--
Konvergensprogram 2015	2,1	2,6	2,7	2,5	2,4
Differens, procentenheter	-0,6	-0,7	-0,8	0,0	--
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP					
Konvergensprogram 2014	-1,6	-0,3	0,2	0,7	--
Konvergensprogram 2015	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Differens, procentenheter	-0,3	-1,1	-0,9	-1,1	--
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP					
Konvergensprogram 2014	41,5	40,0	37,6	35,0	--
Konvergensprogram 2015	43,9	44,2	42,8	41,5	40,0
Differens, procentenheter	2,4	4,2	5,2	6,5	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

De senaste årens utveckling i Europa illustrerar hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentligfinansierade verksamheterna, med stora samhällsekonomiska kostnader som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. En framtvungad krishantering ökar ofta de fördelningspolitiska spänningarna. Genom starka offentliga finanser skapas förutsättningar för att hantera kriser på ett konstruktivt sätt. Vid behov kan då stabiliseringspolitiska insatser genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyras. Det är därför viktigt att finanspolitiken är hållbar och åtnjuter ett stort förtroende, såväl bland landets hushåll och företag som på de internationella finansmarknaderna.

I detta avsnitt analyseras och bedöms om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp eventuella tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten och bibehålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas tidigt. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden förvärras oftast problemen och förändringsarbetet försvåras så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede och ofta under mindre ordnade former. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger mer tid för genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att i god tid anpassa sig till nya förutsättningar.

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhällsekonomin för påfrestningar och som därför behöver följas noga. Det är inte bara den åldrande befolkningen som potentiellt kan sätta finanspolitiken under press, även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skatte-

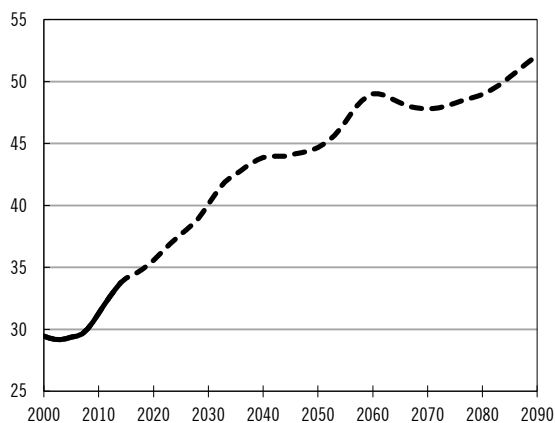
finansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar på finanspolitiken. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer eller högre skatter. Genom att förlänga arbetslivet, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

5.1 Demografin och de offentliga finanserna

De senaste decennierna har den svenska befolkningens genomsnittliga ålder ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta framöver. När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 5.1 illustreras denna utveckling med en s.k. försörjningskvot, definierad som antalet personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år. Efter att ha legat mer eller mindre stilla från mitten av 1980-talet till ca 2007 har antalet äldre nu börjat öka snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta med korta avbrott under resten av innevarande sekel. År 2014 gick det nästan 34 personer som var 65 år och äldre per hundra personer i yrkesverksam ålder. År 2040 förväntas detta antal ha ökat till ca 44 personer, 2065 till ca 48 personer och 2100 till ca 54 personer.

Diagram 5.1 Försörjningskvoter

Antal personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år

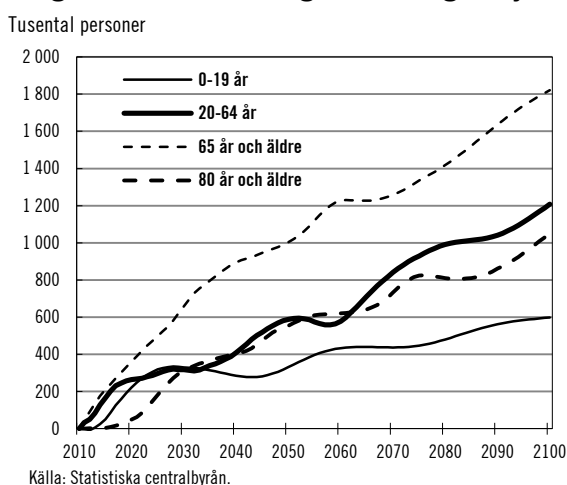


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal och i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 5.2, som visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2010 i Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos. Antalet personer som är 65 år eller äldre förväntas öka med ca 1,1 miljoner personer till 2050 och med nästan 2 miljoner personer till 2100 jämfört med 2010, medan de i yrkesverksam ålder ökar med ca 750 000 respektive 1,3 miljoner personer. Under samma tidsperioder ökar antalet personer som är 80 år och äldre med drygt 550 000 respektive 1,1 miljoner personer, dvs. endast något mindre än antalet personer i yrkesverksam ålder. För-

utom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

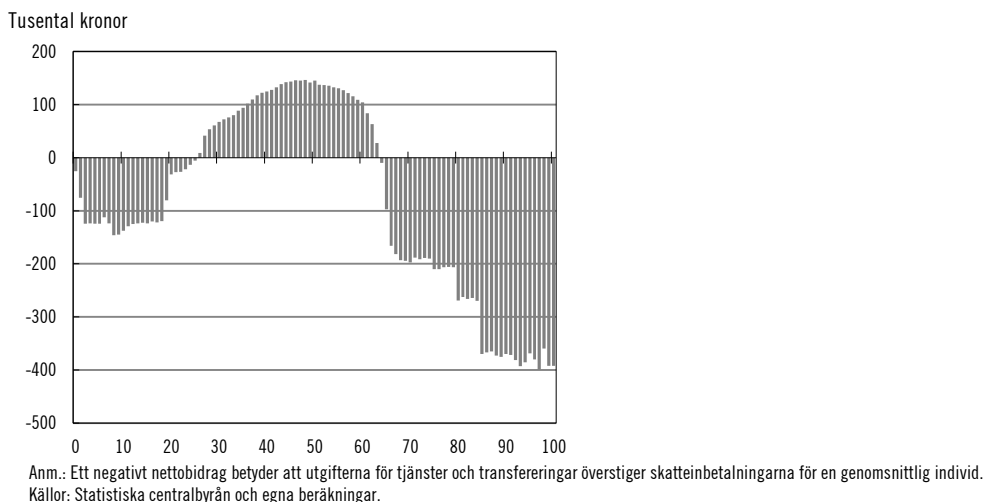
Diagram 5.2 Förändring i folkmängden jämfört med 2010



Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras av hur en genomsnittlig individ påverkade den offentliga sektorns inkomster och utgifter i olika åldrar 2012. Av diagram 5.3 framgår att det beräknade nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, var negativt. De offentliga utgifterna till personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år var nettobidragen positiva, eftersom individernas genomsnittliga inbetalningar av skatter och avgifter var större än utbetalningarna för transfereringar och välfärdstjänster i dessa åldrar. Vid 64 års ålder blir nettobidragen åter negativa då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framför allt äldreomsorg och sjukvård ökar också med åldern. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort. För en 97-åring var t.ex. det negativa nettobidraget ca 400 000 kronor per person och år. De totala åldersfördelade utgifterna är dock betydligt större bland de yngre äldre eftersom relativt få personer blir så gamla.

Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om förändringen i folkmängd i diagram 5.2 kombineras med de offentliga nettobidragen i diagram 5.3. Den förväntade befolkningsökningarna sker till stor del i de åldersgrupper där utgifterna för tjänster och transfereringar är betydligt större än skatteinbetalningarna. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är även starkt beroende av hur det finansiella utbytet med offentlig sektor förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa leda till att kostnaderna för vård och omsorg minskar i de högre åldrarna.

Diagram 5.3 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012



Kostnaderna för de skattefinansierade tjänsterna tenderar att öka snabbt

Ytterligare en utmaning för finanspolitiken är att det är svårt att effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg i samma takt som övrig produktion. Lönerna i dessa sektorer följer i stort utvecklingen i sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket tenderar att leda till att den relativa enhetskostnaden för denna typ av tjänster successivt stiger. Detta benämns Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster. Konsekvensen för den offentliga sektorn är att kostnaderna för att tillhandahålla en oförändrad omfattning av t.ex. barn- och äldreomsorg med tiden tenderar att öka i förhållande till den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder en viss oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad verksamhet. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tidigare antagits vara noll inom hela den offentliga sektorn. Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis inom sjukvården. Det är dock svårt att belägga produktivetsförändringar inom den offentliga sektorn.

För att en eventuell produktivetsökning ska resultera i lägre offentliga utgifter måste den leda till en minskad resursanvändning. Det innebär att samma antal lärare, sjukvårdspersonal, etc. ska kunna producera en ökad mängd välfärdstjänster eller att antalet lärare och sjukvårdspersonal i framtiden t.o.m. ska kunna minska utan att servicenivån försämras.

Högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen behöver dock inte automatiskt leda till att utgifterna ökar. De offentliga utgifternas storlek bestäms i en politisk process där nackdelarna med ett ökat skatteuttag måste ställas mot vinsten av att fler tjänster produceras. Högre enhetskostnader kan leda till en minskad produktion i denna process. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning

högre produktionskostnader leder till ökade utgifter eller minskad produktion.

5.2 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet

Nedan redovisas ett scenario som illustrerar de ovan nämnda utmaningarna. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringar som beskrivits ovan. Dessutom utgår beräkningarna från att det finns en skillnad i produktivitetens utvecklingen i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna och den genomsnittliga produktivitetens utvecklingen i näringslivet. Det bör understrykas att scenariot inte illustrerar den mest sannolika utvecklingen. Syftet med scenariot är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande. Genom att göra beräkningar som baseras på olika antaganden är det möjligt att i alternativa scenarier analysera vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

Beräkningen bygger på ett antal antaganden om den framtida utvecklingen

Den långsiktiga framskrivningen utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi som presenteras i avsnitt 2 och 3. År 2014 var det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -2,6 procent av BNP. År 2015–2019 sker en gradvis utveckling mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin, med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer antas genomföras efter 2015, vilket förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2019 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till -0,3 procent av BNP, vilket är det offentligfinansiella utgångsläget för den långsiktiga framskrivningen av utvecklingen under åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna, oavsett om denna sker i offentlig eller privat regi, antas däremot arbetsproduktiviteten vara oförändrad. Denna skillnad i produktivitetens utvecklingen, tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen är densamma i hela ekonomin, leder till att kostnaderna för att producera en enhet ökar snabbare i den skattefinansierade produktionen än i näringslivet. Detta är den s.k. Baumoleffekten som tidigare redogjorts för.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2020. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid, för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön är konstant. En genomsnittlig 50-årig kvinna eller 35-årig man med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att finanspolitiken är oförändrad fr.o.m. 2020. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som

2019, dvs. deras andel av skattebaserna är konstanta. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden per brukare är densamma, uttryckt som en oförändrad resursinsats. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen är oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen från och med 2020.

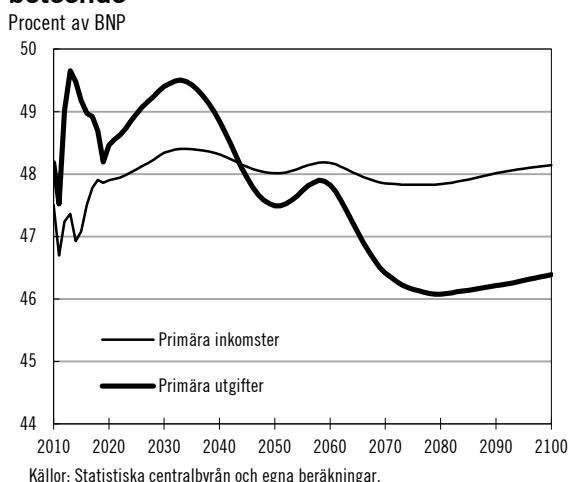
Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting i dag ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Statsbidragen anpassas därför i kalkylen så att kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna

År 2020–2035 karaktäriseras av demografiska förändringar som ökar den offentliga sektorns primära utgifter, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 5.4). År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen 2033, för att därefter falla tillbaka. Utgifterna ökar med ca 1 procent av BNP, vilket orsakas av att de stora åldersklasserna som är födda på 1940-talet uppnår de kostnadskrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som generationen som är född på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet är negativt fram till ca 2045 (se diagram 5.5).

Det demografiska kostnadstrycket avtar med tiden och de primära utgifterna minskar till drygt 46 procent av BNP 2100. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP. Ett skäl till minskningen är att det, enligt denna beräkningsmodell, inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna och investeringarna faller också som andel av BNP med tiden, om än inte lika mycket.

Diagram 5.4 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende



I tabell 5.1 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2019 vid en oförändrad politik, och att den därefter ökar något till 2030, för att sedan åter falla. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med 0,4 procent av BNP mellan 2014 och 2019. Efter 2019 är transfereringarna mer eller mindre oförändrade som andel av BNP fram till 2030, för att minska något därefter. Nedgången beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP. En anledning till detta är att pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet (PPS) i stället för från ålderspensionssystemet. Utbetalningar från PPS redovisas inte som en transferering från den offentliga sektorn, eftersom PPS är en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna.

Utgifterna för den offentliga konsumtionen minskar med ca 0,4 procent av BNP till 2019 och ökar sedan åter till 2030 då de uttryckt som andel av BNP är fyra tiondelar högre än 2014. Därefter minskar de med ca 2,3 procent av BNP fram till 2100. Utgifterna för omsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar samtliga år, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP fram till 2050. Utgifterna för utbildning ökar i det närmaste i samma takt som BNP till 2030, och minskar sedan med ca 0,7 procent av BNP fram till 2050, och med ytterligare 0,7 procent av BNP till 2100, vid ett oförändrat utnyttjande per brukare. Utgifterna för övriga ändamål faller endast svagt som andel av BNP 2019–2030, men minskar sedan med ca 1,7 procent av BNP till 2100.

Tabell 5.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

	2014	2019	2030	2050	2100
Primära utgifter	49,5	48,2	49,4	47,5	46,4
Offentlig konsumtion	26,3	25,9	26,7	25,5	24,4
Utbildning	5,0	4,9	5,0	4,3	3,6
Omsorg	6,3	6,2	6,8	7,3	8,1
Sjukvård	6,1	6,0	6,2	6,0	5,6
Övrigt	9,0	8,8	8,7	8,0	7,0
Investeringar	4,5	4,1	4,4	4,4	4,4
Transfereringar	18,6	18,2	18,3	17,6	17,6

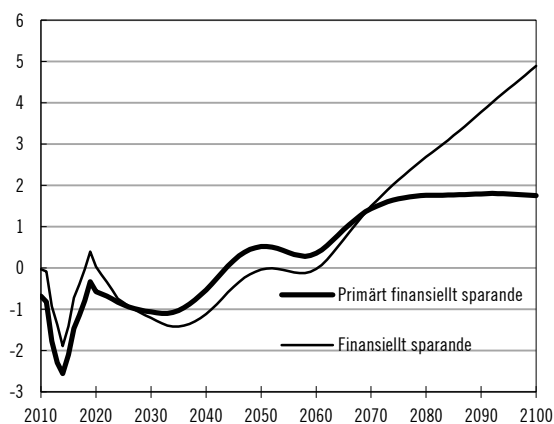
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 48 procent av BNP under större delen av framskrivningsperioden (se diagram 5.4).

Till följd av växande offentliga utgifter sjunker det primära finansiella sparandet från -0,3 procent av BNP 2019 till -1,1 procent 2033 (se diagram 5.5). Därefter sker en gradvis förstärkning av det primära sparandet så att det uppgår till ca 1,8 procent av BNP 2100. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 5.5 är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångar som illustreras i diagram 5.6.

Diagram 5.5 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

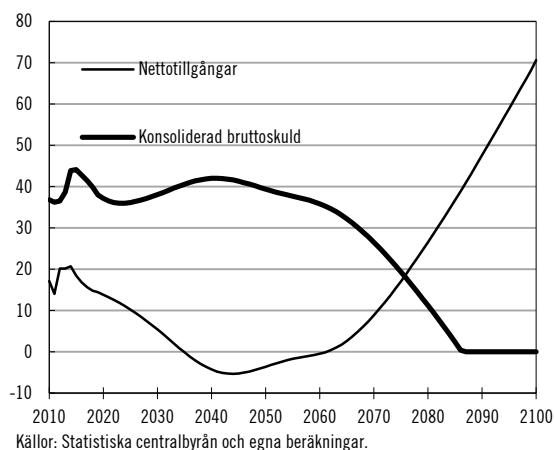
Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden (se diagram 5.6). Denna skuld beräknas uppgå till ca 34 procent av BNP 2019. Den ökar något som andel av BNP till ca 2040, men minskar därefter successivt och har helt återbetalats ca 2085. Från ca 2040 byggs de finansiella tillgångarna gradvis upp, vilket medför att kapitalinkomsterna ökar kraftigt. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, och uppgår 2100 till närmare 5 procent av BNP.

Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är i själva verket i det närmaste uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 5 verkligen uppstod.

Hållbarhetsindikatorn S2 är ett mått på hur stor en omedelbar och permanent budgetförsvagning eller budgetförstärkning som krävs för att den offentliga nettoställningen ska vara stabil på lång sikt. I detta scenario är S2 indikatorn -1,1 procent av BNP, beräknat från 2016, vilket betyder att det finansiella sparandet teoretiskt sett kan försvagas permanent med 1,1 procent av BNP detta år och nettoskulden fortfarande stabiliseras på mycket lång sikt. Det faktum att framskrivningen inte är en prognos utan endast en konsekvensanalys av de redovisade antagandena gör att S2 värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt engångsvis reformutrymme. Indikatorvärdet är i stället ett underlag i en mer generell bedömning av under vilka förutsättningar dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar, och måste tolkas med försiktighet. Generellt kan sägas att ju större S2 värdet är i absoluta termer, och ju tidigare i framskrivningen som en obalans uppstår, desto större är sannolikheten att finanspolitiken kommer att behöva läggas om.

Diagram 5.6 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera S2 indikatorn med en indikator för finanspolitikens effekter i ett kortare tidsperspektiv, den s.k. S1 indikatorn. Denna indikator anger, på samma sätt som S2, storleken på den omedelbara och permanenta budgetförsvagning eller budgetförstärkning som krävs för att den offentliga bruttoskulden ska nå ett angivet riktmärke över en viss tidsperiod. I detta avsnitt beräknas S1 utifrån att den offentliga sektorns bruttoskuld ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom bruttoskulden endast motsvarade ca 44 procent av BNP 2014 innebär det normalt att det finns förhållandevis stora säker-

hetsmarginaler till den skuldnivå som stabilitets- och tillväxtpakten stipulerar.

S1 indikatorn uppgår till -1,5 procent av BNP beräknad från 2016, 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 1,5 procent av BNP detta år.

Med utgångspunkt i de kriterier och indikatorer som använts ovan bedöms finanspolitiken därmed vara långsiktigt hållbar i detta scenario. Det bör dock understrykas att bedömningen bygger på relativt strikta antaganden. Nedan beskrivs ett antal alternativa scenarier, som bygger på andra antaganden, för att ge en mer utförlig bild av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Alternativscenario: Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster försämrar det offentliga sparandet

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välstånd presenteras nedan ett scenario där den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år jämfört med scenariot med oförändrat beteende, samtidigt som den offentliga konsumtionen volymmässigt växer 0,2 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

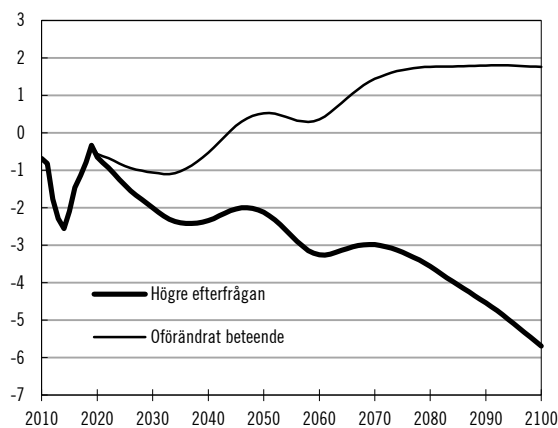
I scenariot väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. År 2100 antas medelarbetstiden vara ca 120 timmar kortare per person och år jämfört med scenariot med oförändrat beteende (motsvarande ca tre arbetsveckor per år eller ca en dryg halv timme per arbetsdag). Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den skattefinansierade välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare av kraven på en gradvis ökande standard i de offentliga tjänsterna. Personaltätheten inom vård, skola och omsorg antas exempelvis öka. Sammantaget är antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn drygt 17 procent högre 2100 jämfört med scenariot med oförändrat beteende. Detta innebär i sin tur att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden höjs, utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt i detta scenario jämfört med scenariot med oförändrat beteende, vilket försämrar hållbarheten betydligt (se diagram 5.7). S1 indikatorn uppgår till -1,1, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med scenariot med oförändrat beteende, och S2 indikatorn uppgår till 3,8, vilket är en försvagning med ca 4,9 procent av BNP. Enligt S2 indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Förändringen beror till ungefär en

tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar och till två tredjedelar på att efterfrågan på skattefinansierad välfärd ökar.

Diagram 5.7 Primärt finansiellt sparande vid högre efterfrågan

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

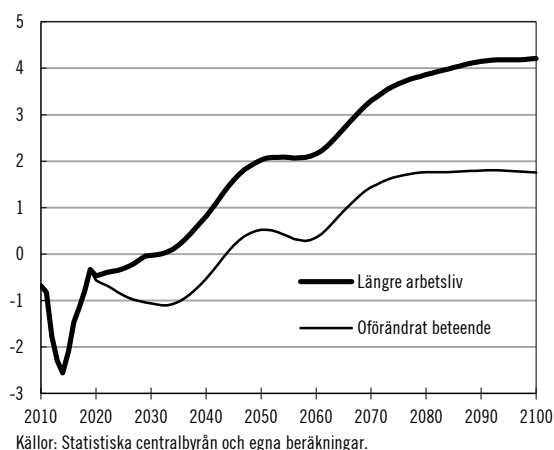
Alternativscenario: Ett längre arbetsliv stärker de offentliga finanserna

I ett scenario som analyserar effekterna av ett längre arbetsliv antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år 2020–2029. Samtidigt antas utträdesåldern stiga med hälften av ökningen av den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Det innebär att utträdesåldern ökar med närmare ett och ett halvt år till 2050, och med drygt tre år till 2100. I beräkningen har antagits att de yngre som kommer in på arbetsmarknaden kommer att utnyttja arbetslöshets- och sjukförsäkringen i samma utsträckning som dagens sysselsatta ungdomar i dessa åldrar, medan äldre aktiva kommer att vara sjuka, arbetslösa och förtidspensionerade i samma utsträckning som dagens äldre aktiva. I övrigt har inga ytterligare utgifter för åtgärder som förlänger arbetslivet beaktats.

Jämfört med scenariot med oförändrat beteende förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 5.8). S1-indikatorn förbättras med ca 0,4 procent av BNP till -1,9 och S2-indikatorn förbättras med 1,9 procent av BNP till -3,0. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är mycket viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

Diagram 5.8 Primärt finansiellt sparande vid ett längre arbetsliv

Procent av BNP



Känsligheten i beräkningarna

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på ett oförändrat beteende. Detta resultat bör dock tolkas med 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. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. Kalkylerna ska, som redan nämnts, inte uppfattas som prognoser för en sannolik utveckling, utan som effektanalyser där effekten av olika förändringar i beräkningsantagandena redovisas. I tabell 5.2 sammanfattas hur de alternativa antagandena påverkar S1 och S2. Dessutom redovisas ytterligare ett antal känslighetskalkyler. Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av de olika beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier utom vid ett försämrat utgångsläge, och S2 endast positiv i det sistnämnda scenariot och vid kontinuerligt ökande krav på högre standard i den skattefinansierade produktionen.

I beräkningen Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet högre alla år efter 2019, vilket försämrar S2 med ca 0,4 procent av BNP.

I bedömningen av utvecklingen fram t.o.m. 2019 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade eller aviserats i denna proposition. För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning att de takbegränsade utgifterna ökar varje år 2016–2019, så att budgeteringsmarginalen motsvarar 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är den minsta nivån på budgeteringsmarginalen när budgetåret inleds enligt regeringens riktlinje. Denna försämring i sparandet, som motsvarar ca 1,8 procent av BNP 2019, antas ske utan någon motsvarande finansiering på budgetens inkomstsida, dvs. det primära finansiella sparandet försämrars i samma utsträckning som utgifterna ökar. Det innebär att det pri-

måra finansiella sparandet motsvarar ca 2,1 procent av BNP 2019, jämfört med ca -0,3 procent i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med ca 1,8 procent av BNP hela framskrivningsperioden. Vid en sådan utveckling försämras S1 och S2 till 0,2 respektive 0,6 procent av BNP. Risken för att finanspolitiken blir ohållbar ökar således om det finansiella sparandet är betydligt lägre än i dag det år då framskrivningarna startar.

Tabell 5.2 S1 och S2 i de olika scenarierna

Procent av BNP

	S1	S2
Oförändrat beteende	-1,5	-1,1
Försämrar hållbarheten		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-1,1	3,8
Mer fritid	-1,3	0,4
Ökad standard	-1,2	2,0
Högre jämviktsarbetslöshet	-1,3	-0,7
Försämrat utgångsläge	0,2	0,6
Förbättrar hållbarheten		
Längre arbetsliv	-1,9	-3,0
Lägre inträdesålder	-1,8	-1,7
Högre utträdesålder	-1,6	-2,4
Förbättrad integration	-1,7	-1,6
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-1,9	-2,5
Förbättrad hälsa	-1,8	-4,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,6	-2,2

Anm.: Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagning är möjlig.

Källa: Egna beräkningar.

5.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende hos olika aktörer, och där inga ofinansierade reformer förutom de som redan är beslutade eller aviserats i denna proposition genomförs. S1 uppgår då till -1,5 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de flesta av de redovisade scenarierna. Därmed är ett viktigt krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllt.

Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern inte senareläggs.

År 2020–2035 karaktäriseras av ett stigande demografiskt utgiftstryck. De primära offentliga utgifterna bedöms öka med drygt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på

de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket ökar kring 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en politik fortsatt inriktad på att öka antalet arbetade timmar. En förutsättning för att pensionärer ska ha en god ekonomisk standard och för offentlig 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 långt upp i åldrarna, både bland kvinnor och bland män.

Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten

Bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i Sverige görs av flera olika bedömare. Den svenska finanspolitiken är svagt ohållbar i finansiell mening enligt de flesta bedömningar som inkluderas i denna sammanställning.

Hållbarhetsindikatorn S1 baserar sig i regeringens och kommissionens bedömningar på att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom Sveriges bruttoskuld i dag ligger väl under denna nivå är finanspolitiken finansiellt hållbar enligt denna indikator i regeringens och kommissionens bedömningar (se tabell 5.3). OECD:s och IMF:s S1-värden är dock svagt positiva, men inte jämförbara med regeringens och kommissionens bedömningar eftersom de utgår från det striktare kravet att skuldkvoten 2030 ska vara oförändrad på utgångsårets nivå.

Enligt Konjunkturinstitutet uppgår S2 för Sverige till ett spann mellan 0,4 och 3,3 procent av BNP. Att Konjunkturinstitutet bedömer att finanspolitiken är mindre hållbar beror dels på att deras bedömning av utvecklingen på medellång sikt är mer pessimistisk, och dels på att de har en definition av begreppet oförändrad politik som gör att den offentliga konsumtionen växer i betydligt snabbare takt än i regeringens beräkning. Konjunkturinstitutet antar i sin bedömning att standarden inom de skattefinansierade tjänsterna ökar med 0,6 procent per år, medan regeringen räknar med en oförändrad standard.

Även Finanspolitiska rådets rapport uppvisar S2-värden som pekar på ett mindre konsolideringsbehov för att finanspolitiken ska vara strikt hållbar. Rådet bedömer dock att finanspolitiken kan anses vara hållbar på lång sikt. Enligt Europeiska kommissionen ligger Sveriges S2-indikator något över den gräns som anses utgöra gränsen för en låg hållbarhetsrisk på lång sikt.

Den huvudsakliga anledningen till att beräkningarna skiljer sig åt är att definitionen av oförändrad politik är olika. Regeringen utgår i sina beräkningar från att standarden för offentligt tillhandahållna välfärdstjänster hålls konstant, medan övriga bedömare antar att den reala standarden för en viss tjänst ökar räknat per brukare inom åldersgruppen. Framskrivningarna förutsätter därmed att det i viss utsträckning fattas politiska beslut med en sådan inriktning. I känslighetsberäkningen Ökad

standard görs ett liknande antagande. I detta scenario uppgår S2 till 2,0 procent av BNP, vilket ligger närmare övriga bedömares beräkningar.

Tabell 5.3 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1 (eller mot- svarande)	S2
Regeringen	-1,5	-1,1
Konjunkturinstitutet (mar 2015)		0,4 – 3,3
Finanspolitiska rådet (maj 2012)		1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-2,7	2,4
OECD (jun 2013)	0,5	
IMF (okt 2014)	1,4	

Anm.: Indikatorvärdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden. S1 anger den permanenta budgetförändring som behövs för att bruttoskulden ska uppgå till antingen 60 procent av BNP 2030 (Europeiska kommissionen och regeringen) eller dagens nivå 2030 (OECD och IMF).

Källor: Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet, Europeiska kommissionen, OECD, IMF och egna beräkningar.

En annan anledning till att S2 kan skilja sig åt är att olika bedömare gör explicita beräkningar för det primära sparandet på olika lång sikt. I beräkningen av S2-värdet diskonteras värdet av framtida primära över- och underskott så att saldon som uppkommer långt in i framtiden gradvis får minskad betydelse. Diskonteringsfaktorn, som är skillnaden mellan den nominella tillväxttakten och den nominella statsskuld räntan, är dock så liten att även primära saldon flera hundra år in i framtiden blir betydelsefulla för S2 värdet. Normalt görs dock endast beräkningar av primärsaldon för den tid som det finns meningsfull demografisk information, och därefter antas att primärsaldot är oförändrat. Regeringen och Konjunkturinstitutet gör beräkningar till 2100, medan Europeiska kommissionen i stället har 2060 som slutår.

Det faktum att primära saldon även efter slutåret för de faktiska beräkningarna påverkar S2-värdets storlek i relativt stor utsträckning gör att dess relevans för policyslutsatser minskar. I scenariot med oförändrat beteende uppgår det primära finansiella sparandet exempelvis till 1,8 procent av BNP 2100, medan det endast uppgår till 0,4 procent av BNP 2060. Om 2060 används som slutår i beräkningen av S2 i stället för 2100 i detta scenario försämras indikatorvärdet med ca 0,9 procent av BNP, från -1,1 till -0,2 procent av BNP. I scenariot där efterfrågan på både välfärdstjänster och fritid ökar förbättras S2 från 3,8 till 2,6 när slutåret ändras till 2060, vilket ligger nära kommissionens bedömning. Att S2 förbättras beror på att den trendmässigt ökande efterfrågan på fritid och välfärdstjänster påverkar de offentliga inkomsterna och utgifterna under en kortare tid när antalet framskrivningsår minskar.

Resultatet av beräkningarna kan även skilja sig åt av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden kring potentiell tillväxttakt, prisökningar, räntor, arbetslöshet, demografi etc.

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 6.1 och tabell 6.2 innehåller ändamålsfördelade utgifter enligt den s.k. COFOG-klassificeringen¹⁵.

Tabell 6.1 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP

Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Förändring 2003–2013
Allmän off. förvaltning	8,0	7,6	7,8	7,7	7,7	7,8	7,4	7,4	7,6	7,7	7,8	-0,2
Räntor	2,2	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	-1,3
Övrigt	5,8	5,8	5,9	6,0	5,9	6,1	6,1	6,2	6,4	6,6	6,8	1,0
Försvar	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	-0,4
Samhällsskydd och rättsväsende	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4,1	4,0	4,2	4,0	3,9	4,2	4,5	4,4	4,3	4,5	4,3	0,2
Miljöskydd	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	-0,1
Hälso- och sjukvård	6,7	6,5	6,5	6,4	6,4	6,6	7,1	6,8	6,8	6,9	7,0	0,3
Fritid, kultur och religion	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,1
Utbildning	6,9	6,7	6,7	6,6	6,3	6,5	6,8	6,5	6,5	6,5	6,6	-0,2
Socialt skydd	23,3	22,8	22,5	21,6	20,5	20,4	22,1	21,9	21,3	22,1	22,6	-0,7
Totala utgifter	54,4	52,8	52,7	51,3	49,7	50,3	53,1	52,0	51,4	52,6	53,3	-1,1
Exklusive räntor	52,1	50,9	50,8	49,6	47,9	48,6	51,8	50,8	50,2	51,5	52,3	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna mätt som andel av BNP (utgiftskvoten) sjönk totalt sett från ca 54 procent av BNP till ca 50 procent mellan 2003–2008. Efter att tillfälligt ha ökat i kölvattnet av den finansiella krisen 2009 föll utgiftskvoten återigen och uppgick 2011 till ca 51 procent. Därefter har utgifterna

¹⁵ 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.

ökat snabbare än BNP och för 2013 redovisade den offentliga sektorn utgiftskvot på ca 53 procent 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 drygt 12 procent 2002 av de totala utgifterna har andelen stigit under flera år för att 2013 uppgå till ca 13 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.

Tabell 6.2 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

												Förändring
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2003–2013
Allmän off. förvaltning	14,8	14,5	14,7	15,1	15,5	15,4	14,0	14,2	14,9	14,6	14,6	-0,2
Räntor	4,1	3,5	3,6	3,4	3,6	3,4	2,4	2,3	2,5	2,0	1,8	-2,3
Övrigt	10,7	11,0	11,1	11,6	11,9	12,1	11,5	11,9	12,4	12,5	12,8	2,1
Försvar	3,5	3,3	3,1	3,2	3,1	2,9	2,8	2,9	2,8	2,7	2,8	-0,7
Samhällsskydd och rättsväsende	2,5	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	0,1
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,6	7,5	7,9	7,7	7,9	8,3	8,5	8,5	8,4	8,6	8,1	0,6
Miljöskydd	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,1
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	-0,2
Hälso- och sjukvård	12,4	12,3	12,3	12,5	12,8	13,1	13,3	13,0	13,3	13,1	13,1	0,8
Fritid, kultur och religion	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	0,2
Utbildning	12,6	12,7	12,7	12,8	12,7	12,8	12,9	12,5	12,6	12,5	12,4	-0,2
Socialt skydd	42,8	43,3	42,6	42,2	41,4	40,6	41,7	42,1	41,4	41,9	42,3	-0,5
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	95,9	96,5	96,4	96,6	96,4	96,6	97,6	97,7	97,5	98,0	98,2	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.2 Inkomster

Mellan 2007 och 2014 minskade skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, med 2,4 procentenheter (se tabell 6.3). År 2018 beräknas skattekvoten uppgå till 44 procent av BNP. Det är framför allt intäkterna från skatt på kapital som har minskat som andel av BNP under perioden 2007–2014. Den största förändringen de senaste åren för skatt på kapital är den sänkta bolagsskattesatsen, där den senaste sänkningen trädde i kraft 2013. Även intäkterna från skatt på arbete har minskat som andel av BNP under perioden 2007–2014. Jobbskatteavdraget står för huvuddelen av skattesänkningarna, men även socialavgifterna

har sänkts och möjligheten till skattereduktioner för husarbeten har utökats. Intäkterna från konsumtionsskatterna har legat i stort sett stilla som andel av BNP under perioden 2007–2014. Intäkterna från mervärdesskatten har ökat till följd av att bidraget från hushållens konsumtion till BNP har ökat. Intäkterna från punktskatter, bl.a. skatt på energi och koldioxid minskar däremot trots att dessa skatter höjts vid vissa tillfällen. Den senaste tioårsperioden har miljöskatteintäkterna som andel av BNP minskat. Minskningen förklaras av effektivare uppvärmning av bostäder, en övergång från el och olja till berg- och fjärrvärme, och en nyare bilpark med energisnålare motorer. För att upprätthålla miljöskatternas styrande effekt i takt med omställningen mot ett mer hållbart samhälle bör miljöskatterna med jämna mellanrum ses över och justeras. Detta har inte skett i en omfattning som upprätthållit miljöskatternas andel av BNP under den senaste tioårsperioden.

Tabell 6.3 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av BNP

Procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Förändring 2007–2018
Skatt på arbete	26,6	26,9	26,5	25,0	25,0	25,6	25,8	25,4	25,8	26,4	26,8	26,8	0,3
Direkta skatter	14,6	14,7	14,5	13,5	13,3	13,7	13,9	13,5	13,8	14,0	14,2	14,3	-0,3
Indirekta skatter	11,9	12,2	12,0	11,5	11,6	11,9	11,9	11,9	12,0	12,4	12,5	12,5	0,6
Skatt på kapital	6,3	4,8	4,9	5,4	5,0	4,6	4,6	4,9	4,9	4,9	5,0	5,2	-1,2
Skatt på kapital, hushåll	1,5	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,1	-0,4
Skatt på företags- vinster	3,2	2,5	2,6	3,0	2,8	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	-0,6
Skatt på konsumtion	12,1	12,4	12,9	12,8	12,4	12,3	12,2	12,1	12,1	12,0	11,9	11,8	-0,3
Mervärdesskatt	8,6	8,9	9,2	9,2	9,1	9,0	9,0	9,1	9,0	9,0	9,0	9,0	0,4
Restförda och övriga skatter	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totala skatteintäkter	45,0	44,0	44,1	43,2	42,5	42,6	42,8	42,6	43,0	43,5	43,8	44,0	-1,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

När det gäller sammansättningen på skatteintäkterna så rör det sig om förhållandevis små förändringar under perioden 2007–2014 (se tabell 6.4). Den största förändringen står intäkterna från skatt på kapital för som minskat sin andel av totala skatteintäkter med 2,6 procentenheter under perioden 2007–2014. Intäkterna från skatt på konsumtion har under samma tidsperiod ökat sin andel av totala skatteintäkter med 1,6 procentenheter. Även intäkterna från skatt på arbete har ökat sin andel av totala skatteintäkter, med 0,3 procentenheter och beräknas 2014 uppgå till 59,5 procent.

Tabell 6.4 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av totala skatteintäkter

Procent av totala intäkter

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Förändring 2007–2018
Skatt på arbete	59,1	61,2	60,1	57,8	58,7	60,3	60,1	59,5	60,0	60,9	61,1	61,1	2,0
Direkta skatter	32,6	33,4	32,8	31,2	31,4	32,2	32,3	31,6	32,0	32,3	32,5	32,6	0,0
Indirekta skatter	26,5	27,8	27,3	26,6	27,4	28,1	27,8	27,9	28,0	28,5	28,6	28,5	2,0
Skatt på kapital	14,1	11,0	11,1	12,6	11,8	10,7	10,7	11,5	11,4	11,2	11,4	11,7	-2,3
Skatt på kapital, hushåll	3,4	1,8	1,7	2,3	1,9	1,8	2,0	2,4	2,5	2,6	2,7	2,6	-0,8
Skatt på företags- vinster	7,1	5,6	6,0	7,0	6,6	5,7	5,5	5,7	5,8	5,7	5,7	5,7	-1,3
Skatt på konsumtion	26,9	28,1	29,2	29,5	29,3	28,9	28,5	28,5	28,3	27,7	27,2	26,9	0,0
Mervärdesskatt	19,2	20,1	20,8	21,3	21,4	21,1	21,0	21,2	21,0	20,7	20,5	20,5	1,3
Restförda och övriga skatter	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,2	0,2	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Totala skatteintäkter	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

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 2020–2100. Resultaten som redovisas i bilagan är för scenariot med oförändrat beteende.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från februari 2015 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	1,95	1,91	1,91	1,91	1,91
Medellivslängd, kvinnor	83,5	84,7	85,8	86,9	87,9	88,8
Medellivslängd, män	79,5	81,5	83,1	84,6	85,7	86,7
Nettomigration, tusental	50 000	40 000	18 000	18 000	17 000	16 000

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 ursprung. Graden av deltagande på arbetsmarknaden, sysselsättningsgrad och medelarbets tid antas på sikt vara konstant i respektive grupp. Detta kan tolkas som ett oförändrat arbetsmarknadsbeteende, då frånvarograd, sjuk- och aktivitetsersättningsgrad, medelarbets tid, sysselsättningsgrad och arbetslöshet är konstanta inom varje delgrupp.

Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn antas öka i samma takt som den demografiskt betingade offentliga konsumtionen. Det innebär att det antas att personaltätheten är konstant i den offentliga sektorn. Antalet arbetade timmar i näringslivet är skillnaden mellan totala antalet arbetade timmar 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 2,2 procent från och med 2020. 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 produktivitetsutvecklingen. Produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn antas vara noll från 2020.

Försörjningsbalans och produktion

BNP-tillväxten är summan av produktivitetens utvecklingen i hela ekonomin och utvecklingen av antalet arbetade timmar. BNP:s användnings-sida bestäms så att utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter ges av den makroekonomiska modellen MIMER¹⁶. Hushållens konsumtionsutgifter som andel av BNP ökar successivt över perioden i takt med att människor lever längre och befolkningen åldras. Sammantaget ökar hushållens konsumtion från 46,5 procent av BNP 2020 till 49,5 procent av BNP år 2100. Investeringarna totalt utgör ca 25 procent av nominell BNP. Framskrivningen av offentlig konsumtion i volymtermer bestäms av den demografiska utvecklingen, medan prisutvecklingen på offentlig konsumtion bestäms av antaganden om timlöneutveckling och KPI. Den återstående komponenten i försörjningsbalansen är nettoexporten som i kalkylerna beräknas residualt som skillnaden mellan BNP och dess inhemska användning. Produktionen av den offentliga konsumtionen sker med ett antagande om oförändrad produktivitet och 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 avkastningen 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.

¹⁶ MIMER (Modell för Intergenerationella MakroEkonomiska Räkenskaper) är en makroekonomisk simuleringsmodell över svensk ekonomi. Se *Promemoria, Teknisk beskrivning av modellen MIMER*, på regeringens hemsida för en utförligare redogörelse av modellen.

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	0,9	0,3	0,3	0,1	0,1	0,2
Arbetskraft, 15–74 år	0,8	0,9	0,4	0,0	0,3	0,2	0,2
Sysselsatta, 15–74 år	0,6	1,4	0,4	0,0	0,3	0,3	0,2
Arbetade timmar	2,6	1,9	0,4	0,1	0,3	0,2	0,2
Produktivitet i näringslivet	4,4	1,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	6,0	2,6	2,1	1,8	2,2	2,1	2,2
BNP per capita	5,1	1,5	1,2	1,5	1,9	1,8	1,9
BNP-produktivitet	3,3	0,7	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9
BNP-deflator	1,0	1,5	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1
KPI, årsgenomsnitt	1,2	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timplön	0,4	2,5	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
Procent							
Realränta	1,7	1,9	1,0	3,3	3,3	3,3	3,3
Sysselsättningsgrad, 15–74 år	64,4	66,6	67,0	66,4	65,4	67,2	66,5
ILO-arbetslöshet, 15–74 år	8,6	7,5	6,4	6,8	6,8	6,3	6,0

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	43,1	42,8	43,8	43,8	43,8	43,6	43,7
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	12,4	12,5	13,3	13,4	13,4	13,2	13,3
Implicit skattesats för direkta skatter	23,7	22,9	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	52,6	54,7	55,0	55,3	55,3	54,7	55,2
Implicit skattesats för avgifter	6,6	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	38,8	40,7	40,9	41,3	41,4	41,6	41,8
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	3,0	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7
Implicit skattesats	9,8	9,4	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1
Skattebasen som andel av BNP	30,9	28,4	27,8	27,3	27,1	27,1	26,8
Indirekta skatter ¹							
Andel av BNP	13,4	12,9	12,5	12,4	12,3	12,2	12,1
Implicit skattesats	28,9	27,9	27,0	26,6	26,1	25,6	25,3
Skattebasen som andel av BNP	46,4	46,3	46,1	46,5	47,2	47,4	47,8
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ²							
Andel av BNP	14,0	14,7	15,2	15,3	15,4	15,4	15,5
Implicit skattesats	36,1	36,0	37,1	37,1	37,1	37,1	37,1
Skattebasen som andel av BNP	38,8	40,7	40,9	41,3	41,4	41,6	41,8

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 2100 som 2019. Detta kan ses som ett uttryck för oförändrad standard i offentlig service. 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 (investerings-priset).

Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar

I kalkylerna förutsätts en viss standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med lönerna. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. I kalkylen skrivs pensionerna fram enligt gällande regler. Övriga transfereringar 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 hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning.

Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa transfereringar	18,6	18,5	18,2	18,3	18,1	17,6	17,8
Transfereringar till hushåll	15,3	15,0	14,9	15,0	14,8	14,3	14,4
Ålderdom	8,0	8,0	8,2	8,1	7,9	7,4	7,7
Ohälsa	2,9	2,9	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9
Barn/studier	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Arbetsmarknad	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Övrigt	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Transfereringar till företag och utland	3,3	3,5	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3

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	6,6	6,8	6,9	7,0	6,9	6,8	6,8
Avgifter	6,0	6,1	6,2	6,2	6,2	6,2	6,3
Räntor, utdelningar m.m.	0,7	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6
Utgifter	6,4	6,6	7,2	7,0	6,8	6,4	6,6
Pensioner	6,2	6,4	6,9	6,7	6,5	6,1	6,4
Övrigt	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Finansiellt sparande	0,2	0,2	-0,2	0,1	0,1	0,5	0,3
Finansiella tillgångar, netto	25,5	29,6	23,2	17,7	13,4	12,6	12,7

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	49,3	50,0	49,6	51,6	51,2	49,8	49,9
Åldersrelaterade ¹	26,3	27,1	26,8	27,7	27,4	26,7	27,1
Pensioner ²	8,0	8,0	8,2	8,1	7,9	7,4	7,7
Garantipension	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Ålderspension	6,2	6,4	6,9	6,7	6,5	6,1	6,4
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	6,0	6,4	6,3	6,5	6,5	6,3	6,3
Äldreomsorg/handikapp	3,9	4,2	4,1	4,8	5,2	5,6	5,9
Barnomsorg	1,8	1,9	1,9	1,8	1,6	1,6	1,6
Utbildning	5,0	5,0	5,0	5,0	4,7	4,4	4,4
Arbetslöshetsersättning	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Ränteutgifter	1,0	0,7	1,0	1,8	2,0	1,9	1,7
Summa inkomster	49,3	48,6	49,7	50,4	50,1	49,7	49,9
varav kapitalinkomster	1,8	1,5	1,8	2,0	1,8	1,7	1,7
varav pensionssystemet	0,7	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,3	0,7	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9
BNP-tillväxt	6,0	2,6	2,1	1,8	2,2	2,1	2,2
Arbetslöshet	8,6	7,5	6,4	6,8	6,8	6,3	6,0
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	20,1	21,9	23,6	24,1	25,6

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 i april 2015.¹⁷ Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2015 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs från 2013 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

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–74 år						
KEP	100,0	103,2	112,2	130,3	158,0	165,4
Konvergensprogram	100,0	105,3	107,7	111,1	112,2	114,8
Sysselsatta						
KEP, 15–74 år	100,0	104,0	110,3	117,8	122,3	126,2
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	107,3	108,8	110,4	114,6	116,1
Timmar						
KEP	100,0	104,1	110,4	117,9	122,4	126,3
Konvergensprogram	100,0	107,8	109,0	111,1	114,8	116,0
Arbetslöshet, procentenheter						
KEP, 15–74 år	8,1	6,2	5,8	5,8	5,8	5,8
Konvergensprogram, 15–74 år	8,6	6,4	6,8	6,8	6,3	6,0
Arbetsproduktivitet						
KEP	100,0	109,7	127,8	148,8	173,3	201,8
Konvergensprogram	100,0	109,1	129,4	154,9	186,8	224,7
BNP						
KEP	100,0	114,2	140,9	175,1	211,8	254,3
Konvergensprogram	100,0	117,6	141,1	172,1	214,4	260,6
BNP per capita						
KEP	100,0	107,5	123,5	144,2	165,4	190,3
Konvergensprogram	100,0	108,7	124,1	147,2	178,0	210,3

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under 2013. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på en befolk-

¹⁷ The 2015 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU 28 Member States (2013–2060).

ningsprognos från SCB från februari 2015. Befolkningen ökar på sikt betydligt snabbare i KEP:s beräkning. KEP har därmed också en starkare ökning i både timmar och sysselsatta. År 2060 är sysselsättningsnivån och antalet arbetade timmar ca 10 procentenheter starkare i KEP:s kalkyl. I konvergensprogrammet antas arbetslösheten anpassas till en strukturell nivå på ca 6,8 procent fram till omkring 2040, för att sedan sjunka något ytterligare. I KEP är den strukturella arbetslöshetens nivå ca 5,8 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 direkt jämförbara när det gäller BNP och produktivitet då KEP använder en ensektormodell och konvergensprogrammet en två-sektormodell 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	-0,2	-0,7	0,5	-0,7	-1,4	0,7
Sjukvård	0,0	0,2	-0,2	0,0	0,4	-0,4
Äldreomsorg/handikapp	-0,1	0,3	-0,4	1,7	1,5	0,2
Utbildning	0,0	0,0	0,0	-0,6	0,2	-0,9
Arbetslöshetsersättning	-0,3	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2
Summa	-0,6	-0,4	-0,2	0,1	0,6	-0,5

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 mindre standardförbättring i de offentliga tjänsterna, men också på att KEP har ett annat datamaterial som grund för hur den offentliga konsumtionen fördelas över olika åldrar. Konvergensprogrammets lägre kostnadsutveckling för arbetslöshetsersättning de närmaste åren beror på taket i A-kassan ligger fast i beräkningarna fram t.o.m. 2019. Pensionerna är den post där skillnaden är störst.

Bilaga C – Tabeller

Tabell C.1a Försörjningsbalans

Årlig procentuell förändring

	Mdkr	2014	2015	2016	2017	2018
	2014					
BNP (fasta priser)	3 856	2,1	2,6	2,7	2,5	2,4
BNP (löpande priser)	3 908	3,5	4,2	4,4	4,4	4,3
Försörjningsbalans						
Hushållens konsumtionsutgifter	1 804	2,4	2,7	2,7	2,6	2,6
Offentliga konsumtionsutgifter	1 007	1,9	1,9	1,4	0,8	0,7
Fasta bruttoinvesteringar	888	6,5	2,9	4,5	3,6	3,5
Lagerinvesteringar ¹	7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	1 716	3,3	4,4	5,3	5,0	5,1
Import av varor och tjänster	1 566	6,5	4,3	5,7	5,0	5,3
Bidrag till BNP-tillväxten						
Slutlig inhemsk efterfrågan		3,0	2,4	2,7	2,3	2,2
Lagerinvesteringar		0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoexport		-1,1	0,2	0,1	0,2	0,1

¹ Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1b Priser och deflatorer

Årlig procentuell förändring

	Nivå	2014	2015	2016	2017	2018
	2014					
BNP-deflator	101,3	1,3	1,5	1,7	1,9	1,9
Deflator för hushållens konsumtion	100,7	0,7	0,9	1,3	1,6	1,8
HIKP ¹	114,1	0,2	0,6	1,1	1,4	1,6
Deflator för offentlig konsumtion	102,2	2,2	2,3	2,7	3,4	3,3
Deflator för investeringar	101,8	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5
Deflator för export (varor och tjänster)	101,7	1,7	1,3	1,1	0,9	0,9
Deflator för import (varor och tjänster)	101,8	1,8	1,1	1,2	1,1	1,1

Anm.: Alla deflatorer är index, 2013=100.

¹ Index, 2005=100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå	2014	2015	2016	2017	2018
	2014					
Antal sysselsatta ¹	4 737	1,4	1,4	1,3	1,2	0,9
Antal arbetade timmar ²	762 198	1,5	1,9	1,9	0,8	0,7
Arbetslöshet ³	411	7,9	7,5	7,1	6,7	6,4
Arbetsproduktivitet, antal personer ⁴	719	0,7	1,4	1,5	1,3	1,5
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar ⁵	447	0,6	0,9	0,9	1,7	1,8
Lönekostnader ⁶	1 879	3,9	4,2	4,6	4,8	4,4
Lönekostnader per anställd ⁷	416 971	2,3	2,8	3,3	3,5	3,4

¹ Sysselsatta, 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

	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiell balans, exklusive restpost	6,1	6,4	6,3	6,1	5,8
<i>varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	4,7	4,8	4,7	4,7	4,6
Faktorinkomster och löpande transfereringar	1,6	1,7	1,7	1,5	1,3
Kapitalbalans	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Finansiellt sparande, privat sektor	8,0	7,8	7,0	6,5	5,8
Finansiellt sparande, offentlig sektor	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Restpost	-3,3	--	--	--	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Mdkr	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande i delsektorer						
Offentliga sektorn	-74	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Staten	-56	-1,4	-1,2	-0,5	-0,1	0,4
Kommuner	-21	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2
Ålderspensionssystemet	3	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,2
Offentliga sektorn						
Inkomster	1 996	51,1	51,2	51,6	51,8	52,1
Utgifter	2 070	53,0	52,6	52,3	52,2	52,1
Finansiellt sparande	-74	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Ränteutgifter	28	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Primärt finansiellt sparande	-46	-1,2	-0,7	-0,1	0,3	0,7
Tillfälliga intäkter	4	0,1	0,1	-0,2	0,0	0,0
Delposter på inkomstsidan						
Skatteintäkter	1 555	39,8	40,0	40,5	40,8	41,0
Produkt- och produktionsskatter	862	22,0	22,1	22,3	22,3	22,2
Direkta skatter	693	17,7	17,9	18,2	18,5	18,8
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	110	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Kapitalinkomster	66	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Övriga inkomster	266	6,8	6,7	6,6	6,5	6,5
Totala inkomster	1 996	51,1	51,2	51,6	51,8	52,1
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	1 670	42,7	43,0	43,5	43,8	44,0
Delposter på utgiftssidan						
Löner och förbrukning	829	21,2	21,1	21,0	20,9	20,8
Löner och kollektiva avgifter	495	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7
Förbrukning	334	8,6	8,4	8,3	8,2	8,1
Sociala transfereringar	677	17,3	17,3	17,4	17,4	17,3
varav Ersättning till arbetslösa	32	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
I natura	137	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6
Transfereringar	540	13,8	13,8	13,9	13,9	13,7
Ränteutgifter	28	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Subventioner	68	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
Investeringar	176	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3
Kapitaltransfereringar	9	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Övriga utgifter	282	7,2	7,1	7,1	7,2	7,2
Totala utgifter	2 070	53,0	52,6	52,3	52,2	52,1
Offentlig konsumtion (löpande priser)	1 029	26,3	26,4	26,3	26,2	26,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2b Inkomst- och utgiftsprognoser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2014	2014	2015	2016	2017	2018
Totala inkomster	1 996	51,1	51,2	51,6	51,8	52,1
Totala utgifter	2 070	53,0	52,6	52,3	52,2	52,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Procent av BNP

	Mdkr					
	2014	2014	2015	2016	2017	2018
Utgifter direkt finansierade via EU-budgeten	3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Konjunkturella utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet ¹	-3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Effekter av diskretionära åtgärder på skatteområdet	-13	-0,3	0,4	0,4	0,1	0,0
Lagbundna intäktsökningar	–	–	–	–	–	–

¹ Förändring i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.3 Ändamålsfördelade utgifter

Procent av BNP

	COFOG kod	2013
Allmän offentlig förvaltning	1	7,8
Försvar	2	1,5
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,4
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,3
Miljöskydd	5	0,3
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,7
Hälsa- och sjukvård	7	7,0
Fritid, kultur och religion	8	1,1
Utbildning	9	6,6
Socialt skydd	10	22,6
Totala utgifter		53,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2014	2015	2016	2017	2018
Konsoliderad bruttoskuld	43,9	44,2	42,8	41,5	40,0
Bruttoskuldens förändring	5,1	0,3	-1,3	-1,4	-1,5
Bidrag till förändringen av bruttoskulden					
Primärt finansiellt sparande	1,4	0,7	0,1	-0,3	-0,7
Ränteutgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Stock-flöde	4,4	0,6	-0,2	0,0	0,2
<i>varav</i>					
Periodisering av räntor och skatter	-0,1	0,2	-0,2	0,0	0,0
Försäljning av aktier, extra utdelningar	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	4,5	0,6	0,2	0,2	0,3
Implicit ränta på bruttoskulden	1,9	1,7	1,5	1,6	1,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP-tillväxt (%)	2,1	2,6	2,7	2,5	2,4
Offentliga sektorns finansiella sparande	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Ränteutgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Tillfälliga intäkter	-0,1	-0,1	0,2	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	1,5	1,8	1,9	2,0	2,2
BNP-gap	-1,9	-1,4	-0,8	-0,1	0,1
Automatiska stabilisatorer	-0,9	-0,8	-0,5	-0,1	0,1
Cykliskt justerat finansiellt sparande	-1,0	-0,6	-0,2	-0,3	-0,1
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	-0,3	0,1	0,4	0,4	0,6
Strukturellt sparande	-0,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP-tillväxt (%)					
Förra årets uppdatering	2,7	3,3	3,5	2,5	--
Årets uppdatering	2,1	2,6	2,7	2,5	2,4
Skillnad	-0,6	-0,7	-0,8	0,0	--
Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	-1,4	-0,2	0,3	0,7	--
Årets uppdatering	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	0,0
Skillnad	-0,5	-1,2	-1,0	-1,1	--
Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	41,5	40	37,6	35	--
Årets uppdatering	43,9	44,2	42,8	41,5	40,0
Skillnad	2,4	4,2	5,2	6,5	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Totala utgifter	49,3	50,0	49,6	51,6	51,2	49,8	49,9
<i>varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	26,3	27,1	26,8	27,7	27,4	26,7	27,1
<i>varav</i>							
Pensioner	8,0	8,0	8,2	8,1	7,9	7,4	7,7
<i>varav</i>							
Garantipension	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Ålderspension	6,2	6,4	6,9	6,7	6,5	6,1	6,4
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-) offentliga avtalspensioner	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Sjukvård	6,0	6,4	6,3	6,5	6,5	6,3	6,3
Äldreomsorg	3,9	4,2	4,1	4,8	5,2	5,6	5,9
Utbildning	5,0	5,0	5,0	5,0	4,7	4,4	4,4
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Ränteutgifter	1,0	0,7	1,0	1,8	2,0	1,9	1,7
Totala inkomster	49,3	48,6	49,7	50,4	50,1	49,7	49,9
<i>varav</i>							
Kapitalinkomster	1,8	1,5	1,8	2,0	1,8	1,7	1,7
<i>varav</i>							
Pensionssystemet	0,7	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6
Tillgångar i pensionssystemet	25,5	29,6	23,2	17,7	13,4	12,6	12,7
<i>varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	22,8	26,8	20,7	15,1	10,5	9,9	10,2
Antaganden							
Arbetsproduktivitet	4,4	1,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP-tillväxt	6,0	2,6	2,1	1,8	2,2	2,1	2,2
Arbetslöshet	8,6	7,5	6,4	6,8	6,8	6,3	6,0
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	20,1	21,9	23,6	24,1	25,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2014
Statliga garantier	44,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
Svensk 6-månaders ränta	0,4	0,0	0,1	0,4	1,5
Svensk 10-års ränta på statsobligationer	1,7	0,8	1,5	2,5	3,2
USD/€ växelkurs	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2
SEK/€	9,1	9,3	9,2	9,1	8,9
BNP världen ¹	3,3	3,6	3,8	3,9	4,0
BNP EU ¹	1,4	1,7	2,0	2,0	2,0
Världsmarknadstillväxt ¹	3,2	5,0	5,9	6,0	5,8
Importvolym, världen, exklusive EU					
Oljepris (Brent USD/fat)	99	61	69	73	75

¹Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

10333 Stockholm