

# Sveriges konvergensprogram

---

2012





# Sveriges konvergensprogram 2012



<b>Inledning</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Den ekonomiska politikens ramar och mål</b> .....	<b>8</b>
1.1 Det finanspolitiska ramverket.....	8
1.2 Målet för penningpolitiken .....	13
1.3 Regeringens ekonomiska politik.....	14
1.4 Penningpolitik.....	20
<b>2 Den makroekonomiska utvecklingen</b> .....	<b>22</b>
2.1 Internationell och finansiell ekonomi.....	22
2.2 Svensk ekonomi .....	23
2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser .....	25
<b>3 Offentliga finanser</b> .....	<b>28</b>
3.1 Redovisningsprinciper .....	28
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna .....	28
3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld .....	32
3.4 Avstämning mot överskottsmålet.....	33
3.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan.....	36
3.6 Uppföljning av utgiftstaket .....	37
3.7 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet .....	38
3.8 Statliga garantier.....	40
<b>4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2011 ..</b>	<b>42</b>
4.1 Alternativscenarier.....	42
4.2 Jämförelse med 2011 års konvergensprogram.....	47
<b>5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet</b> .....	<b>49</b>
5.1 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?.....	50
5.2 Finanspolitiska utmaningar på lång sikt .....	53
5.3 Hur kan förutsättningarna för långsiktig hållbarhet förbättras? .....	60
5.4 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet .....	64
5.5 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet .....	75
<b>6 Kvaliteten i de offentliga finanserna</b> .....	<b>76</b>
6.1 Utgifter.....	76
6.2 Inkomster.....	77
<b>Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar</b> .....	<b>80</b>
<b>Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter</b> .....	<b>86</b>
<b>Bilaga C – Tabeller</b> .....	<b>88</b>



# Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466/97 överlämnade Sverige i december 1998 sitt konvergensprogram.<sup>1</sup> 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 2012 baseras på 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100) som regeringen överlämnade till riksdagen den 16 april 2012. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 19 april 2012. Den 20 april 2012 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

Riksdagens EU-nämnd tog del av Europeiska kommissionens förslag till landspecifika rekommendationer avseende 2011 års konvergensprogram den 17 juni 2011.

---

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





# 1 Den ekonomiska politikens ramar och mål

## 1.1 Det finanspolitiska ramverket

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

### Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen

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

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

### Det budgetpolitiska ramverket

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

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

Överskottsmålet följs i huvudsak upp framåtblickande för att bedöma om det finns ett reformutrymme eller behov av budgetförstärkande åtgärder. Eftersom konjunkturläget inte går att mäta entydigt följs överskottsmålet upp med flera olika indikatorer. Dessutom beaktas vid upp-

följningen osäkerheten i bedömningen, risken för att utvecklingen blir en annan än den som prognostiserats och möjligheten att konjunkturcykeln kan vara asymmetrisk. Utifrån dessa faktorer görs en samlad bedömning av reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkande åtgärder.

Avvikelse från överskottsmålet ska korrigeras. Detta kan dock inte göras mekaniskt. Vid en bedömning av när och hur en avvikelse ska korrigeras måste en samlad bedömning göras utifrån såväl stabiliserings-, fördelnings- som strukturpolitiska utgångspunkter.

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

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

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

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

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

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

utgiftsområden inom statens budget samt för att pröva det offentliga åtagandet.

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

### **Stabiliseringspolitik**

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

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att ekonomin, i normalfallet, via penningpolitiken kommer att stimuleras i lågkonjunkturer och stramas åt i högkonjunkturer. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunkturstabilisering främst via de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna.<sup>3</sup> 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 konjunkturbedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag och att hantera olika fördelningspolitiska konsekvenser. Vid större efterfrågestörningar och utbudsstörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Erfarenheter från tidigare krisanteringar visar dock att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturbedgång utan att de offentliga finanserna äventyras. Däremot kan åtgärderna bidra till att uppgången i arbetslösheten

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 konjunkturbedgång (-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.

begränsas, minska risken för att arbetslösheten biter sig fast och mildra konsekvenserna för särskilt utsatta grupper.

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

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

### **Statliga ingripanden på finansmarknaderna**

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

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

## Öppenhet och tydlighet

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

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 minst tre till fyra år framåt i tiden. Prognoser ska göras med bästa tillgängliga metoder. Åtgärder som kan bedömas ha större samhällsekonomiska effekter ska effektberäknas med avseende på BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Prognoser och effektberäkningar ska baseras på data av högsta möjliga kvalitet och ta sin utgångspunkt i det aktuella forskningsläget där så är möjligt.

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

## Finanspolitiska rådet

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

Finanspolitiska rådet fick den 28 april 2011 en ny instruktion med en tydligare prioritering mellan rådets olika uppgifter. Instruktionen förändrades efter en överenskommelse mellan regeringspartierna, socialdemokraterna, miljöpartiet de gröna och vänsterpartiet.

Rådet har även fortsättningsvis ett brett mandat men en tydligare prioritering av rådets uppgifter gjordes. Dess övergripande uppgift är att stödja långsiktigt hållbara offentliga finanser. Rådets mandat ska fortsättningsvis vara följande:

- Rådet ska särskilt analysera hur väl regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om de offentliga finanserna är långsiktiga hållbara.
- Rådet ska även bedöma effekterna för tillväxt, sysselsättning samt välfärdens fördelning (vilket är ett nytt uppdrag), hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen samt granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder.
- Rådet får även granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna.

### **Förändring av Sveriges medelfristiga sparmål**

Sverige ska i egenskap av EU-medlem leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk för det finansiella sparandet. Förutom underskottsgränsen på 3 procent av BNP åläggs samtliga EU-medlemmar att sätta upp ett så kallat medelfristigt sparmål, MTO (Medium-Term Objective). Sverige har hittills valt att låta MTO sammanfalla med överskottsmålet. Enligt tidigare beräkningar av EU-kommissionen bör Sverige ha ett MTO på som lägst minus 1 procent av BNP.<sup>4</sup>

För att tydligare skilja mellan det svenska nationella ramverket och de krav som åläggs Sverige i egenskap av EU-medlem, kommer regeringen från och med 2012 års konvergensprogram att göra en åtskillnad mellan överskottsmålet och MTO. MTO kommer att sättas till minus 1 procent av BNP i enlighet med EU-kommissionens beräkningar. Det MTO som Sverige nu valt i konvergensprogrammet ska ses som ett minimikrav på det finansiella sparandet som Sverige omfattas av i egenskap av EU-medlem och att Sverige har ett eget mer ambitiöst nationellt mål för det finansiella sparandet i form av överskottsmålet på 1 procent av BNP.

## **1.2 Målet för penningpolitiken**

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

---

<sup>4</sup> Se Public Finances in EMU, EU-kommissionen, 2007.

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

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

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

### **1.3 Regeringens ekonomiska politik**

#### **Åtgärder i budgetpropositionen för 2012**

I budgetpropositionen för 2012 valde regeringen att prioritera satsningar inom fyra områden. För att möta inbromsningen av den svenska ekonomin och den sämre utvecklingen på arbetsmarknaden föreslog regeringen ett arbetsmarknadspaket med bl.a. åtgärder för en bättre arbetsförmedling och högre kvalitet och aktivitet i jobb- och

utvecklingsgarantin och i jobbgarantin för ungdomar. Dessutom föreslogs en satsning på infrastrukturen 2012 och 2013. Vidare föreslog regeringen ett antal reformer för varaktigt högre tillväxt, sysselsättning och förstärkt konkurrenskraft. Bland annat föreslog regeringen en sänkning av mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster. Regeringen föreslog också ett brett inriktat reformpaket för utbildningsområdet med huvudfokus att stärka läraryrkets status och lärarnas kompetens. För att förbättra förutsättningarna för jobb och företagande föreslogs ett antal skatteåtgärder, bl.a. förbättringar av de s.k. 3:12-reglerna och åtgärder för att underlätta sparandet bl.a. i aktier. Den gemensamt finansierade välfärden ska komma alla till del och bördorna av den försvagade ekonomin ska fördelas rättvist. Därför föreslog regeringen en höjning av bostadsbidraget för unga utan barn och barnfamiljer samt en höjning av bostadstillägget för ålderspensionärer. Ett väl fungerande finansiellt system är centralt för ekonomin. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2012 nya kapitaltäckningsregler med krav på mer och bättre kapital i kreditinstituten enligt den s.k. Basel III-överenskommelsen.

I tabell 1 redovisas de samlade budgeteffekterna av beslutade och aviserade reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år.<sup>5</sup> Tabellen visar på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som ingår i tabell 1 avser både utgifts- och inkomstsidan på statens budget. Indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida ingår inte.

År 2011 förstärktes den offentliga sektorns finansiella sparande något, trots att skatterna sänktes. Det beror på att det tillfälliga konjunkturstödet till kommuner och landsting på 13 miljarder kronor under 2010 upphörde. Det finansiella sparandet bedöms försvagas 2012 främst till följd av reformer på inkomstsidan. Åren därefter förstärks det finansiella sparandet främst till följd av att satsningar på utgiftssidan trappas av.

---

<sup>5</sup> Inklusive de förslag som regeringen lämnade i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99).



**Tabell 1 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2015 i förhållande till föregående år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer. Effekt på offentliga sektorns finansiella sparande**

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Utgiftsförändringar<sup>1</sup></b>					
Förändring av takbegränsade utgifter <sup>2</sup>	-3,1	3,1	-3,8	-4,3	-4,9
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-7,3	-3,4	-1,1	-0,4	-0,5
varav stöd till kommuner och landsting <sup>3</sup>	-13,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar <sup>4</sup>	0,1	-1,0	-1,9	0,2	-1,1
varav kapitaltillskott till statliga bolag	3,1	-1,0	1,0	0,0	0,0
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>-10,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,7</b>	<b>-5,4</b>
<b>Inkomstförändringar</b>					
Skatter, brutto	-6,8	-4,0	-2,9	0,8	1,5
Indirekta effekter av skatter	-1,0	0,1	1,0	-0,3	-0,4
Övriga inkomstreformer	0,0	0,1	1,2	0,0	0,0
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>-7,8</b>	<b>-3,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>
<b>Förändring av offentliga sektorns finansiella sparande<sup>5</sup></b>	<b>2,6</b>	<b>-3,5</b>	<b>4,3</b>	<b>5,2</b>	<b>6,4</b>

<sup>1</sup> För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program uppgör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgift- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

<sup>2</sup> Anslagsförändringar som motiverar en teknisk justering av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej.

<sup>3</sup> Ett tillfälligt konjunkturstöd på sammanlagt 13 miljarder kronor till kommuner och landsting utbetalades från statens budget i december 2009 men avsågs att användas under 2010. Nationalräkenskaperna (NR) redovisar därför stödet 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken, till skillnad från statens budget där stödet redovisas 2009. Övriga statsbidrag till kommuner och landsting redovisas samma år i budgeten och i NR.

<sup>4</sup> Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåningen utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

<sup>5</sup> Exklusive indirekta effekter av utgiftsförändringar på statsbudgetens inkomstsida.

Källa: Egna beräkningar.

## Regeringens fortsatta reformambitioner

Centrala inslag i den förda politiken är att vårda arbetslinjen och att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Regeringens främsta mål är att föra Sverige mot full sysselsättning. Alla som kan arbeta ska kunna få ett arbete. På detta sätt minskas klyftorna och en uthållig finansiering av den gemensamma välfärden säkras. Vägen mot full sysselsättning handlar om att återupprätta arbetslinjen och bryta med det utanförskap från arbetsmarknaden som växte fram under lång tid. Det ska löna sig bättre att utbilda sig och arbeta, det ska bli lättare och billigare att anställa och fler företag ska startas, stanna kvar och växa i Sverige.

Regeringens reformambitioner för mandatperioden, som presenterades i budgetpropositionen för 2011, genomförs när det uppstår ett varaktigt reformutrymme, det ekonomiska läget tillåter och under förutsättning att viktiga reformer inom prioriterade välfärdsområden kan säkras.

För att minska utanförskapet, öka den varaktiga sysselsättningen och göra det mer attraktivt att utbilda sig, samt starta och driva företag vill regeringen ytterligare förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre

skiktgränsen för statlig skatt. När individer och familjer får behålla mer av sina inkomster ökar dessutom självständigheten och möjligheterna att forma sina egna liv. Regeringen har ambitionen att fortsatt förbättra företagsklimatet och villkoren för företagande, investeringar och sysselsättning, bl.a. genom att se över företagsbeskattningen. Regeringen avser även att under 2013 eller 2014 återkomma med förslag om sänkt skatt för pensionärer under förutsättning att det råder balans i de offentliga finanserna.

Inriktningen för politiken i närtid är att hantera skuldkrisens effekter. I fokus står framför allt att stärka förutsättningarna för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden att få arbete, som unga, personer med utländsk bakgrund och andra grupper med hög långtidsarbetslöshet.

### **Effekter av regeringens politik**

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

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

För att de utbudsstimulerande åtgärderna snabbt ska leda till ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet har regeringen också vidtagit åtgärder för att stärka ställningen för och efterfrågan på personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitikerna har lagts om. Bland annat har Arbetsförmedlingen fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbeten samtidigt som de arbetsmarknadspolitiska resurserna i större utsträckning riktas till dem som har störst behov. För att göra de personer som varit utan arbete en viss tid mer attraktiva på arbetsmarknaden finns nystartsjobb.<sup>6</sup> Andra åtgärder för att öka efterfrågan på

---

<sup>6</sup> Nystartsjobb syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa en person som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid. En arbetsgivare som anställer en person som varit borta från arbetslivet i mer än ett år (sex månader för ungdomar) kan få ett ekonomiskt stöd på ett belopp som motsvarar två gånger den arbetsgivaravgift arbetsgivaren betalar.

personer med svag förankring på arbetsmarknaden är sänkta arbetsgivaravgifter för unga och äldre. Dessutom har regeringen infört ett HUS-avdrag (skattereduktion för ROT- och RUT-tjänster) för att stimulera utbudet och efterfrågan på arbetskraft.

Regeringen bedömer att de strukturreformer som genomförts 2006–2012 varaktigt ökar sysselsättningen med ca 215 000 personer på lång sikt. Regeringens reformer påverkar inte enbart sysselsättningen, utan väntas även öka antalet personer i arbete genom att färre personer är sjukfrånvarande. Vidare bidrar bl.a. jobbskatteavdraget till att de som redan är sysselsatta arbetar mer, t.ex. genom att gå från deltids- till heltidsarbete. Sammantaget bedöms de hittills genomförda strukturreformerna varaktigt öka antalet arbetade timmar med ca 6 procent på lång sikt, vilket motsvarar ca 243 000 årsarbetskrafter. Jobbskatteavdraget bedöms bidra med ca hälften av denna ökning (se tabell 2).

Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder, t.ex. hur förändringar i skattesystemet, socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen. Kunskapen om effekternas storlek, och särskilt i vilken takt de slår igenom, är dock långt ifrån fullständig. De bedömningar som redovisas i tabell 2 är därmed osäkra.<sup>7</sup>

**Tabell 2 Förväntade långsiktiga effekter av regeringens politik 2006–2012**

Förändring i procent om inte annat anges

	Årsarbetskrafter <sup>1</sup>	Sysselsatta <sup>2</sup>	Arbetskraft	Arbetslöshet <sup>3</sup>	BNP
Jobbskatteavdrag	120 000	106 000	1,6	-0,6	2,2
Arbetslöshetsförsäkring	39 000	45 000	0,2	-0,7	0,7
Arbetsmarknadspolitik	11 000	13 000	0,1	-0,2	0,2
Sjukförsäkring	19 000	16 000	0,9	0,5	0,4
HUS-avdraget	27 000	25 000	0,2	-0,3	0,4
Sänkta socialavgifter	10 000	8 000	0,2	0,0	0,2
Skiktgräns	13 000	0	0,0	0,0	0,3
Sänkt tjänstemoms	6 000	4 000	0,0	-0,1	0,1
Höjt bostadsbidrag	-2 000	-2 000	-0,05	0,0	0,0
<b>Summa strukturreformer</b>	<b>243 000</b>	<b>215 000</b>	<b>3,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>4,5</b>

<sup>1</sup> Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar.

<sup>2</sup> Antal personer i åldersgruppen 15–74 år.

<sup>3</sup> Förändring i procentenheter.

Källa: Egna beräkningar.

<sup>7</sup> De metoder och beräkningar som ligger till grund för regeringens bedömning av reformernas effekter beskrivs utförligt i rapport 2011:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

## Regeringens syn på rådets rekommendationer 2011

I rådsbeslutet den 12 juli 2011 rekommenderas Sverige att:

- föra en finanspolitik som säkerställer att det medelfristiga målet fortfarande uppfylls,
- vidta förebyggande åtgärder för att hantera de makroekonomiska riskerna med stigande huspriser och hushållens ökande skuldsättning. En bred uppsättning åtgärder kan övervägas, exempelvis översyn av bolånesystemet, inklusive kapitaltäckningskrav på banker, hyresreglering, fastighetsbeskattnings och byggnadslov, samt
- övervaka och förbättra deltagandet på arbetsmarknaden bland unga och andra svaga grupper.

Regeringen välkomnar de landsspecifika rekommendationerna. Rekommendationerna till Sverige ligger huvudsakligen i linje med regeringens politik. Vad gäller den första rekommendationen delar regeringen bedömningen att det är viktigt att säkerställa att överskotts-målet för de offentliga finanserna nås. Sverige har, som en liten öppen ekonomi, påverkats av den finansiella oron i omvärlden som brett ut sig den senaste tiden. Starka offentliga finanser med väl tilltagna säkerhetsmarginaler och ett stabilt finansiellt system utgör viktiga förutsättningar för att effekterna av den finansiella oron på den svenska ekonomin, sysselsättningen och välfärden ska kunna begränsas. Det offentligfinansiella sparandet väntas vara nära balans 2012 och uppvisa successivt ökande överskott under de närmaste åren därefter. Härmed säkerställs, enligt regeringens bedömning, att det medelsiktiga målet för de offentliga finanserna fortfarande uppfylls.

Vad gäller den andra rekommendationen delar regeringen uppfattningen att det är viktigt med en förebyggande politik för att motverka de makroekonomiska riskerna med en hög skuldsättning hos hushållen. En viktig förutsättning för att sådana risker ska kunna motverkas är att det råder stabilitet i det finansiella systemet. Sverige har ett robust ramverk för att säkra stabiliteten i det finansiella systemet. Beträffande de särskilda åtgärder som omnämns i rekommendationen kan nämnas att lättnader i hyresregleringen har genomförts samt att nya regler för allmännyttiga bostadsföretag har trätt i kraft den 1 januari 2011. Tillsammans kommer dessa åtgärder att främja konkurrensen på bostadsmarknaden. För att ytterligare stärka den finansiella stabiliteten har skärpta krav avseende bolånetak införts. För att dämpa riskerna i kreditgivning har Finansinspektionen den 1 oktober 2010 utfärdat riktlinjer om bolånetak. Det innebär att belåningsgraden för bolånekrediter bör understiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. Regeringen har således redan vidtagit viktiga åtgärder på de områden som lyfts fram i rekommendationen. För att ytterligare förstärka förutsättningarna för ett väl fungerande finansiellt system föreslog

regeringen i budgetpropositionen för 2012 en förstärkning av resurserna till övervakningen av finansmarknaderna. Regeringen har vidare initierat ett arbete med att ta fram förslag avseende kapitaltäckningsregler för bankerna, som ska ge större motståndskraft mot finansiell turbulens etc. En särskild utredning ska vidare utreda hur avgiften till den tidigare inrättade stabilitetsfonden ska kunna sättas utifrån de risker respektive bank tar.

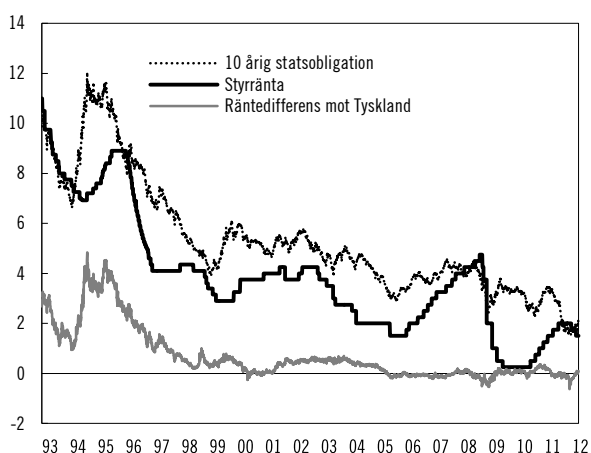
Rekommendationerna gällande sysselsättningspolitiken överensstämmer väl med regeringens politik och vidtagna åtgärder. En rad åtgärder har under de senaste åren vidtagits inom flera områden för att förbättra ungas arbetsmarknadssituation. Som exempel kan nämnas införandet av en särskild jobbgaranti för unga, sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga samt förenklingsåtgärderna för arbetsgivarna att visstidsanställa. I budgetpropositionen för 2012 föreslog regeringen en rad åtgärder som kan förväntas öka sysselsättningen bland unga. Stora satsningar föreslogs för att förbättra utbildningssystemet. Vidare föreslogs åtgärder för att höja kvaliteten i jobbgarantin för ungdomar. En förhållandevis stor del av de sysselsatta inom restaurangbranschen är unga. Förslaget om sänkt mervärdesskatt från 25 procent till 12 procent på restaurang- och cateringverksamhet kan därmed bidra till att öka arbetstillfällena och minska arbetslösheten, särskilt bland unga.

#### **1.4 Penningpolitik**

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

## Diagram 1 Ränteutvecklingen i Sverige

Procent

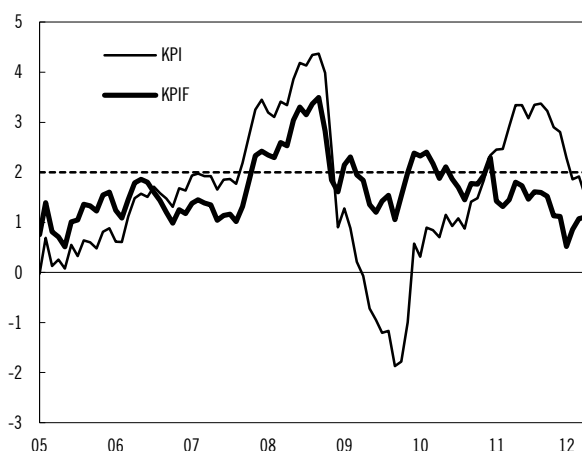


Källa: Reuters.

Även den 10-åriga statsobligationsräntan sjönk under hösten 2008, men steg sedan något under 2009 som ett svar på osäkerhet om statens framtida finanser. I takt med att den finansiella oron har minskat har långa obligationsräntor i Sverige stigit, och var i inledningen av 2012 i nivå med långa räntor i Tyskland och USA.

## Diagram 2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



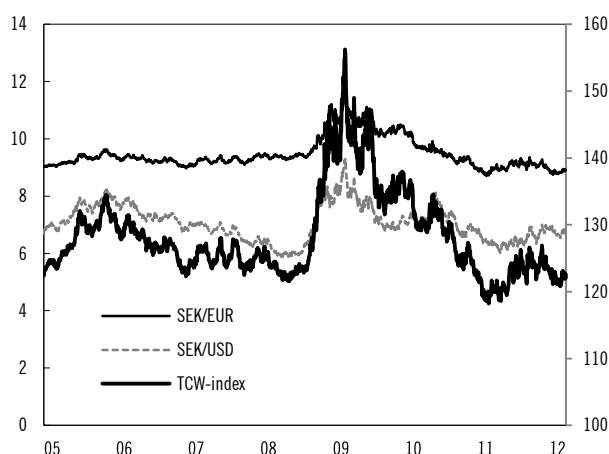
Källa: Statistiska centralbyrån.

Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI) föll snabbt hösten 2008. Den dramatiska nedgången berodde framför allt på lägre räntekostnader för bostadslån, men även på lägre energikostnader. Från slutet av 2010 ökade KPI-inflationen och uppgick 2011 till 3,0 procent. Det beror till stor del på att räntorna steg kraftigt 2010 och 2011. Den underliggande inflationen mätt med KPIF, som visar KPI med fast ränta, var 1,4 procent 2011.

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 3 visar kronans utveckling mot TCW-index<sup>8</sup>, euron och US dollarn under 2005–2012. Det oroliga läget på finansmarknaderna medförde att kronan, liksom många andra små valutor, försvagades 2008. Därefter har kronan stärkts betydligt. I TCW-termer är den svenska kronan nu lika stark som innan den finansiella krisen bröt ut.

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

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



Källa: Reuters.

## 2 Den makroekonomiska utvecklingen

### 2.1 Internationell och finansiell ekonomi

#### *Stabilisering på de finansiella marknaderna*

Den finansiella oron var påtaglig under hösten 2011 men har sedan dess minskat till följd av åtgärder som genomförts av Europeiska centralbanken (ECB), EU och länder med akuta statsfinansiella problem. Stödåtgärder från ECB för att underlätta bankers finansiering har minskat den finansiella stressen i banksektorn. Därigenom har riskerna för en kraftig kreditåtstramning minskat betydligt. Ökat finanspolitiskt samarbete inom EU och omfattande åtstramnings- och reformprogram i flera euroländer har bidragit till att stabilisera de finansiella marknaderna. Den finansiella oron väntas successivt avta 2012.

Trots att oron på de finansiella marknaderna har avtagit och åtgärder vidtagits för att motverka den statsfinansiella krisen är den internationella konjunkturutvecklingen fortsatt mycket osäker.

I euroområdet väntas saneringen av de offentliga finanserna, en svag inhemsk efterfrågan och en dämpad omvärldsefterfrågan medföra en mild recession 2012. Saneringen av de offentliga finanserna och genom-

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

förändret av strukturreformer kommer att ta tid och ge resultat först på sikt. Återhämtningen i euroområdet blir därmed utdragen 2013–2015.

Den amerikanska ekonomin har hittills påverkats i relativt liten omfattning av statskuldkrisen i euroområdet. Det finns tydliga tecken på en starkare konjunktur i USA med t.ex. sjunkande arbetslöshet. Resursutnyttjandet är dock för närvarande lågt och återhämtningen väntas bli utdragen, även om tillväxten stimuleras av en expansiv penningpolitik. Det beror bl.a. på att det finns ett behov av en kraftfull konsolidering av de offentliga finanserna även i USA. Den politiska oenigheten i kongressen skapar dock stor osäkerhet om utformningen av den framtida finanspolitiken.

Den svaga konjunkturen i omvärlden dämpar den svenska tillväxten, främst under 2012. I takt med att de finansiella marknaderna fortsätter att stabiliseras och att åtgärder genomförs för att lösa de statsfinansiella problemen i Europa avtar dock oron bland svenska hushåll och företag successivt.

## 2.2 Svensk ekonomi

### *Svensk ekonomi påverkas av skuldkrisen 2012*

Den svenska ekonomin har vuxit mycket snabbt under 2010 och under större delen av 2011. Både den inhemska efterfrågan och exporten har varit viktiga drivkrafter för återhämtningen efter finanskrisen. Under slutet av 2011 dämpades dock tillväxten i svensk ekonomi markant och konjunkturen väntas mattas tydligt 2012. Detta beror på flera samverkande faktorer. De statsfinansiella problemen i framför allt euroområdet har medfört att omvärldsefterfrågan och därmed efterfrågan på svenska exportprodukter har dämpats kraftigt. Exporten minskade under slutet av 2011 men indikatorer tyder på en svag ökning av exporten under inledningen av 2012. Hushållens konsumtion dämpades redan under andra halvåret 2011 till följd av bl.a. ökad osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen och en svag förmögenhetsutveckling. Det osäkra ekonomiska läget, svag exportefterfrågan och svag inhemsk efterfrågan gör att företag avvaktar med att investera.

Den svaga tillväxten i svensk ekonomi väntas leda till ett minskat resursutnyttjande under 2012. Mätt med det s.k. BNP-gapet minskar resursutnyttjandet från -1,0 procent 2011 till -2,7 procent 2012. De närmaste åren kan produktionen och sysselsättningen därmed öka snabbt utan att det uppstår överhettningstendenser. Det beror på en kombination av det låga resursutnyttjandet i ekonomin 2012 och stark potentiell tillväxt till följd av bl.a. regeringens reformer för en bättre fungerande arbetsmarknad.

I takt med att de finansiella marknaderna fortsätter att stabiliseras och hushållens oro minskar, väntas hushållens konsumtion öka snabbare från andra halvåret 2012 och framåt. En expansiv penningpolitik och gradvis ljusare utsikter på arbetsmarknaden bidrar till att hushållens konsumtion



ökar i god takt 2013–2015. Även i omvärlden väntas konjunkturen stärkas, vilket bidrar till en ökad exporttillväxt. Allt eftersom efterfrågan och produktionen ökar i snabbare takt blir behovet av investeringar förhållandevis stort, vilket leder till att de ökar starkt. BNP ökar med i genomsnitt cirka 3,5 procent per år 2013–2015 och den goda tillväxten gör att resursutnyttjandet stiger successivt. Lågkonjunkturen blir dock utdragen och först i slutet av prognosperioden bedöms resursutnyttjandet bli normalt i ekonomin som helhet.

### Tabell 3 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015
BNP	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6
BNP-gap <sup>1</sup>	-1,0	-2,7	-2,1	-0,9	-0,4
Sysselsatta <sup>2</sup>	2,1	-0,1	0,3	1,4	1,7
Sysselsättningsgrad <sup>3</sup>	80,0	79,7	79,6	80,5	81,6
Arbetade timmar <sup>4</sup>	2,3	-0,3	0,5	1,6	1,5
Produktivitet <sup>4,5</sup>	2,4	1,3	3,2	2,3	1,9
Arbetslöshet <sup>6</sup>	7,5	7,8	7,7	6,9	5,7
Löner <sup>7</sup>	2,4	3,2	3,1	3,3	3,7
KPI <sup>8</sup>	3,0	1,2	1,3	1,6	2,5

<sup>1</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>2</sup> 15–74 år.

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

<sup>4</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>5</sup> Produktivitet i näringslivet.

<sup>6</sup> I procent av arbetskraften, 15–74 år.

<sup>7</sup> Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

<sup>8</sup> Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Arbetsmarknaden dämpas*

Regeringens reformer har lagt grunden för en motståndskraftig arbetsmarknad. Återhämtningen på arbetsmarknaden har varit snabb de senaste två åren. Antalet sysselsatta har ökat kraftigt. Den starka uppgången i sysselsättningen har även inneburit att arbetslösheten har minskat, trots att arbetskraftsdeltagandet har ökat påtagligt. De senaste två årens goda utveckling på arbetsmarknaden kan förklaras av både starkare konjunktur och reformer som stärkt arbetslinjen. Ett tecken på att regeringens reformer har förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt är att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har ökat i de flesta åldersgrupper. Skuldcrisen gör dock att utvecklingen dämpas och arbetslösheten stiger något. Det tydligaste tecknet på detta är att arbetslösheten fortfarande är hög. Under fjärde kvartalet 2011 var den säsongsrensade arbetslösheten 7,5 procent.

Inbromsningen i den svenska ekonomin under slutet av 2011 har redan medfört att företagets behov av att öka antalet anställda snabbt avtagit. Ökningen av sysselsättningen dämpades under slutet av 2011 och sysselsättningen bedöms i princip bli oförändrad under hela 2012. Inbromsningen beror främst på att företagen inte förnyar visstidsanställningar och inte ersätter naturliga avgångar i samma utsträckning

som de gjort de senaste åren. Någon våg av varsel i nivå med utvecklingen 2008 och 2009 väntas inte. Utbudet av arbetskraft väntas samtidigt fortsätta att öka till följd av att befolkningen i arbetsför ålder växer. Arbetslösheten bedöms därför stiga till 7,8 procent 2012.

I takt med att efterfrågan i ekonomin åter tar fart förbättras läget på arbetsmarknaden och sysselsättningen förväntas därför öka snabbt under framför allt 2014 och 2015. Arbetslösheten väntas minska till 5,7 procent 2015.

Den svaga utvecklingen under 2012 försvårar framför allt för dem som varit arbetslösa länge. Andelen långtidsarbetslösa bedöms öka 2012. Långtidsarbetslösheten skiljer sig samtidigt kraftigt åt mellan olika grupper. Personer födda utanför Europa, äldre och personer med högst förgymnasial utbildning är långtidsarbetslösa i högre utsträckning än andra grupper. För dessa grupper blir det ännu svårare att få jobb när konjunkturen åter försvagas, dels för att en individs kompetens tenderar att minska med arbetslöshetstidens längd, dels för att långtidsarbetslöshet i sig kan vara stigmatiserande. Det låga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden och avmattningen av konjunkturen 2012 bidrar till att den pågående avtalsrörelsen väntas resultera i måttliga löneökningar, även om löneökningarna antas bli högre i denna avtalsrörelse än i 2010 års förhandlingsrunda. I takt med att arbetsmarknadsläget förbättras bedöms lönerna öka något snabbare under 2014 och 2015.

Det låga resursutnyttjandet i kombination med relativt låga enhetsarbetskostnader leder till att den underliggande inflationen väntas bli lägre än 2 procent under större delen av prognosperioden. Riksbanken antas sänka reporäntan till 1 procent under första halvåret 2012 och sedan behålla den nivån i cirka ett år. Reporäntan höjs därefter det andra halvåret 2013 i takt med att resursutnyttjandet och inflationstrycket stiger.

## **2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser**

### **Allmänt om obalanser**

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

För att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk utveckling är det önskvärt att förbygga uppkomsten av makroekonomiska obalanser och, om så är möjligt, att tidigt identifiera och korrigera obalanser som trots allt uppstår. En exakt definition av makroekonomiska obalanser går inte att ge, men en obalans återspeglar ett underliggande problem i en

marknad, vilken har potential att leda till en betydande korrigeringsom påverkar hela samhällsekonomin. Exempel på områden där obalanser kan uppstå är internationell konkurrenskraft och arbetskraftskostnader, tillgångspriser, skuldsättning, konsumtion och investeringar, samt bytesbalans och betalningsbalans.

### **Obalansförfarandet**

Den 14 februari publicerade EU-kommissionen en första rapport om potentiella makroekonomiska obalanser i medlemsländerna. Rapporten innehåller 10 huvudsakliga och 18 komplementära indikatorer. Avsikten med att beräkna dessa indikatorer är att få tidig information om händelseutvecklingen. Indikatorerna ska varken betraktas som politiska mål eller styrmedel; deras indikation ska kompletteras med en djupgående ekonomisk bedömning av det enskilda landet där övrig relevant information beaktas. Först i detta skede är det möjligt att avgöra om någon obalans föreligger.

Med anledning av att tröskelvärden passeras för 4 av de huvudsakliga indikatorerna har Sverige blivit föremål för en djupgranskning. Detta gäller snittvärden med slutår 2010 med avseende på högt bytesbalansöverskott, sjunkande exportmarknadsandelar, stigande bostadspriser, samt hög privat skuldsättning.

EU-kommissionens djupgranskningar hanteras inom ramen för EU:s ekonomiska styrning. Om situationen på grundval av denna analys anses oproblematiserad kommer inga åtgärder att föreslås. Om kommissionen däremot anser att makroekonomiska obalanser existerar kommer det att lämnas förslag på åtgärder för att komma tillrätta med problemet. Dessa kommer då att ingå i det paket med rekommendationer som lämnas inom ramen för den europeiska terminen. Om bedömningen är att det finns stora obalanser, kommer kommissionen att rekommendera rådet att öppna ett s.k. obalansförfarande (EIP), vilket utgör den korrigerande delen av det nya förfarandet.

Med anledning av att EU-kommissionen tidigare har uppmärksammat och efterfrågat analyser av de svenska hushållens skuldsättning ges här en kort beskrivning av utvecklingen. Risker i den finansiella sektorn och däribland bankers kreditgivning är områden som regeringen följer noga och där åtgärder har vidtagits, exempelvis i form av bolånetak.

### **Hushållens skuldsättning**

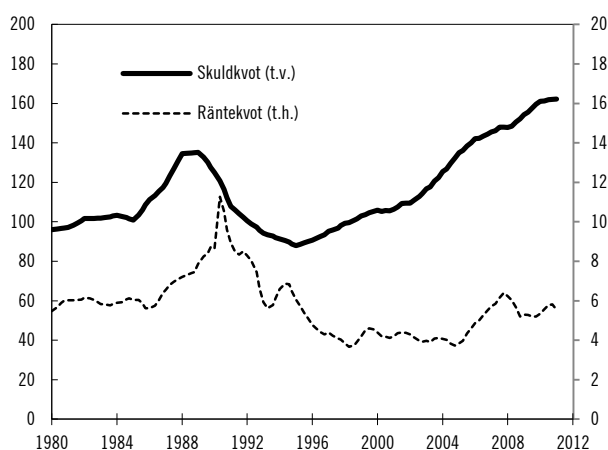
Parallellt med stigande bostadspriser har hushållens skuldsättning ökat (se diagram 4). På aggregerad nivå kan utvecklingen beskrivas i termer av skuldkvot (utestående skuld i förhållande till disponibel inkomst) och räntekvot (räntebetalningar efter skatt i förhållande till disponibel inkomst). Trots att skuldkvoten ligger på en historisk hög nivå ligger räntekvoten nära genomsnittet för de senaste 30 åren. Ett lägre ränteläge

har alltså gjort att hushållen kunnat bära en större skuld utan att det trängt undan möjligheterna till annan konsumtion eller till finansiellt sparande.

Under 2011 uppgår ökningen av hushållens skuldkvot till 1 procentenhet, vilket är den lägsta årliga ökningstakten sedan 2000. Det skulle kunna vara en signal på att hushållen i allmänhet anser att skulden är lagom stor i förhållande till inkomsterna. Utrymmet för alternativa tolkningar är dock stort. Det skulle också kunna vara så att det blivit svårare för hushållen att låna pengar.

#### Diagram 4 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



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

För att bedöma om hushållens skuldsättning utgör en obalans är det lämpligt att titta på hushållens möjlighet att varaktigt kunna bära de löpande ränteutgifterna och eventuella krav på amorteringar. I 2011 års uppdaterade konvergensprogram visades att mycket få hushåll har höga ränteutgifter, och att dessa förblir måttliga även vid ett normalt ränteläge. För 2012 beräknas endast 2,7 procent av hushållen ha ränteutgifter före skatteavdrag som överstiger 25 procent av deras disponibla inkomster, vilket är markant lägre än 1994 då motsvarande andel uppgick till 6,8 procent av hushållen.

I början av 2012 publicerade Finansinspektionen en undersökning om effekterna av det bolånetak som infördes den 1 oktober 2010. Utifrån material från bankerna har effekterna av bolånetaket analyserats. En slutsats är att hushållens belåningsgrad för nya lån har minskat. Dessutom har Finansinspektionen genomfört stresstester för att se hushållens känslighet för ränteuppgångar, inkomstbortfall och prisfall på bostäder. Utifrån dessa har slutsatsen dragits att de flesta hushåll som tagit ett nytt bolån har god återbetalningsförmåga och är motståndskraftiga mot ränteuppgångar. Finansinspektionen tyder resultaten som att de svenska bolånen i dagsläget inte hotar den finansiella stabiliteten.

## 3 Offentliga finanser

### 3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna från 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100). Redovisningen av den offentliga sektorns finansiella sparande sker, liksom i vårpropositionen, enligt EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS 95). Inkomster och utgifter redovisas därmed i det format som sedan länge tillämpas av såväl Finansdepartementet som Konjunkturinstitutet. Denna redovisningsprincip skiljer sig något från de principer som används inom EU vid övervakningen av de offentliga finanserna i samband med underskottsförfarandet (Excessive Deficit Procedure, EDP) och stabilitets- och tillväxtpakten (Stability and Growth Pact, SGP).<sup>9</sup> Tabell 4 visar den offentliga sektorns finanser enligt ENS 95 och EDP. En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt EDP ges i tabell C.2a i bilaga C.

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

Procent av BNP

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>ENS-95 och VÅP12</b>					
Inkomster	49,6	50,1	49,7	49,4	49,5
Utgifter	49,5	50,4	49,3	47,8	46,5
Finansiellt sparande	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0
<b>EDP och SGP</b>					
Inkomster	51,4	51,7	51,2	50,8	50,8
Utgifter	51,1	51,7	50,7	49,1	47,8
Finansiellt sparande	0,3	-0,1	0,5	1,7	3,0

Anm.: VÅP12 = 2012 års ekonomiska vårproposition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

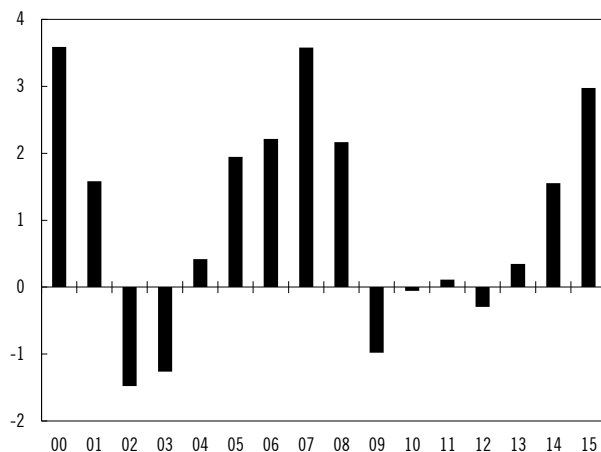
Den svenska ekonomin gick igenom den finansiella och ekonomiska kris som inleddes under 2008, utan att det uppstod stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på 2,2 procent av BNP 2008, gjorde det möjligt att motverka den kraftiga konjunkturedgången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

<sup>9</sup> Vid beräkningen enligt konvergenskriterierna gäller något annorlunda regler än i de ordinarie nationalräkenskaperna. När finansiellt sparande beräknas skall s.k. swappar (räntor på skuldbytesavtal) och framtida räntebindningsavtal (FRA) vara inkluderade i räntorna, vilket de inte är i de ordinarie beräkningarna. Bruttoskulden beräknas till nominellt värde, eftersom det är detta belopp som ska betalas när skulden förfaller. I de ordinarie finansräkenskaperna är skulden värderad till marknadsvärde, vilket motsvarar det värde den kan omsättas till. Utöver ovanstående finns i dagsläget vissa mindre skillnader jämfört med de ordinarie finansräkenskaperna.

att äventyra de offentliga finanserna. År 2009 uppvisade det finansiella sparandet ett underskott på endast 1 procent av BNP, vilket är ett mindre underskott än vad den relativt milda konjunkturedgången i början av 2000-talet gav upphov till för 2002 och 2003 (se diagram 5).

### Diagram 5 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2015

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Återhämtningen i ekonomin bidrog till att underskottet i det finansiella sparandet minskade till 0,1 procent av BNP 2010 och redan 2011 uppstod ett överskott i det finansiella sparandet på 0,1 procent av BNP. Förbättringen av de offentliga finanserna mellan 2009 och 2011 berodde på att utgifterna minskade mer än inkomsterna som andel av BNP.

Den ekonomiska avmattningen den närmaste tiden leder till en försämring av det finansiella sparandet, som för 2012 beräknas visa ett underskott på 0,3 procent av BNP. När tillväxten åter tar fart förbättras det finansiella sparandet och 2015 beräknas ett överskott på 3,0 procent av BNP. Förstärkningen sker genom att utgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 5 och diagram 6).

## Tabell 5 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

	Mdkr	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>1 735</b>	<b>49,6</b>	<b>50,1</b>	<b>49,7</b>	<b>49,4</b>	<b>49,5</b>
Skatter och avgifter	1 546	44,2	44,7	44,5	44,4	44,4
Hushållens direkta skatter	534	15,3	15,6	15,5	15,5	15,6
Företagens direkta skatter	120	3,4	3,3	3,4	3,4	3,5
Arbetsgivaravgifter	415	11,9	12,1	12,0	12,0	12,0
Indirekta skatter	476	13,6	13,7	13,7	13,5	13,4
Kapitalinkomster	74	2,1	2,1	2,0	1,9	2,0
Övriga inkomster	116	3,3	3,3	3,2	3,1	3,1
<b>Utgifter</b>	<b>1 731</b>	<b>49,5</b>	<b>50,4</b>	<b>49,3</b>	<b>47,8</b>	<b>46,5</b>
Transfereringar	649	18,6	19,0	18,6	17,9	17,3
Konsumtion	928	26,5	26,9	26,4	25,8	25,3
Investeringar	113	3,2	3,2	3,1	3,0	3,0
Ränteutgifter	42	1,2	1,2	1,2	1,1	0,9
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>4</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1,6</b>	<b>3,0</b>
Primärt finansiellt sparande	46	1,3	0,9	1,5	2,6	3,8
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	<b>1 341</b>	<b>38,4</b>	<b>37,7</b>	<b>35,4</b>	<b>31,8</b>	<b>27,5</b>
<b>Nettoskuld</b>	<b>-643</b>	<b>-18,4</b>	<b>-17,9</b>	<b>-17,6</b>	<b>-18,3</b>	<b>-20,3</b>

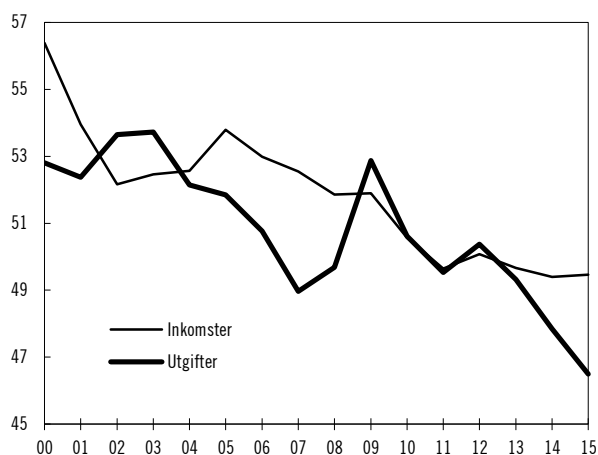
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Inkomsterna ökar i takt med BNP*

Inkomsterna minskade relativt kraftigt 2011 i förhållande till BNP. Det beror till en del på skattesänkningen för pensionärer genom det höjda grundavdraget, men också på att pensionerna och andra skattepliktiga transfereringarna minskade i förhållande till BNP. År 2012 ökar skatteintäkterna något som andel av BNP till följd av att lönesumman och pensionerna ökar mer än BNP. År 2013–2015 utvecklas skatteintäkterna i takt med BNP (se tabell 5).

## Diagram 6 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2015

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Utgifterna minskar som andel av BNP*

Utgifterna uppgick 2011 till 49,5 procent av BNP, vilket är en minskning jämfört med 2010 med ca 1 procentenhet. Inbromsningen av tillväxten bidrar till att utgiftskvoten ökar 2012. När tillväxten därefter åter tar fart minskar utgiftskvoten igen. Eftersom inkomsterna som andel av BNP i stort sett är oförändrade fr.o.m. 2013 är det den minskande utgiftskvoten som leder till förstärkningen av det finansiella sparandet. Vid en normal ekonomisk tillväxt, och utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, är det normalt att skatteintäkterna ökar i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort. Vidare medför den ekonomiska återhämtningen under prognosperioden att utgifterna för arbetslösheten minskar.

Ökningen av utgiftskvoten 2012 kan i huvudsak hänföras till den offentliga konsumtionen som ökar i volym med 0,5 procent, och till inkomstpensionerna som åter höjs efter minskningarna 2010 och 2011. År 2013–2015 leder en återhållsam utveckling av den offentliga konsumtionen till att den minskar som andel av BNP. Även transfereringarna minskar som andel av BNP. De ohälsorelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta att minska som andel av BNP. Den minskade statsskulden medför tillsammans med successivt högre ränta att ränteutgifterna beräknas vara i stort sett nominellt oförändrade 2012–2014. År 2015 väntas ränteutgifterna minska som andel av BNP (se tabell 5).

### *Förstärkningen av det finansiella sparandet sker i staten*

Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser från 2012 sker i staten (se tabell 6). Ålderspensionssystemet bedöms ha ett litet överskott 2012 som vänds till ett underskott 2013. Därefter bedöms ålderspensionssystemets finanser i princip vara i balans. Den kommunala sektorn redovisar över prognosperioden ett litet negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat enligt de redovisningsprinciper som gäller för det kommunala balanskravet (se vidare avsnitt 3.7).

**Tabell 6 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo**

Procent av BNP

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande offentlig sektor</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1,6</b>	<b>3,0</b>
Staten	-0,1	-0,3	0,7	1,7	3,1
Ålderspensionssystemet	0,5	0,2	-0,2	0,0	0,0
Kommunsektorn	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Statens budgetsaldo	1,9	0,3	0,9	2,3	3,0
Statsskuld	30,8	31,1	28,7	25,0	20,7

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.



### 3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

#### *Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minskar nominellt*

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

Inför Sveriges EU-inträde årsskiftet 1994/95 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2011 uppgå till 1 341 miljarder kronor. Skulden har således ökat med 125 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat under 1995–2011 uppgick till 146 miljarder kronor. Det beror huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerats i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskat sitt innehav av statsobligationer.

Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2011 till 38,4 procent av BNP, vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se tabell 5).

#### *Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet förstärks*

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2011 till 643 miljarder kronor, vilket motsvarade 18,4 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den finansiella förmögenheten minskade 2011 med motsvarande 2,5 procent av BNP. Av minskningen bidrog värdeförändringar m.m. med 1,8 procentenheter. Den relativt starka ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 1 procentenhet.

Förmögenheten fortsätter att minska i förhållande till BNP 2012 och 2013. För 2012 minskar förmögenheten även nominellt till följd av underskottet i det finansiella sparandet. För 2013 räcker inte överskottet i det finansiella sparandet till för att kompensera den negativa effekt på förmögenheten som andel av BNP som följer av att BNP ökar. År 2014 och 2015 är bidraget från det finansiella sparandet till förmögenheten som andel av BNP större än det negativa bidraget från BNP. För 2015 beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 832 miljarder kronor, motsvarande 23,1 procent av BNP.

Mellan 2011 och 2015 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 190 miljarder kronor, vilket i stort sett följer av det ackumulerade finansiella sparandet. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statskulden.

### 3.4 Avstämning mot överskottsmålet

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

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

Syftet med den bakåtblickande analysen är att bedöma om överskottsmålet uppnåtts eller om det finns tendenser till systematiska felaktigheter i finanspolitikens förhållande till överskottsmålet som minskar sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. För den bakåtblickande uppföljningen används ett tioårigt medelvärde som beräknas för de tio senaste åren för vilka det finns ett utfall för det offentliga finansiella sparandet, för närvarande 2002–2011. Vid bedömningen av detta genomsnitt beaktas även det genomsnittliga konjunkturläget, uttryckt som ett BNP-gap, under den aktuella perioden.

Med den bakåtblickande bedömningen som utgångspunkt görs sedan en framåtblickande bedömning av reformutrymmet eller behovet av besparingar utifrån det strukturella sparandet och den s.k. sjuårsindikatorn. Det strukturella sparandet visar hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt 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. Indikatorn beaktar till viss del konjunkturläget eftersom den är ett genomsnitt över flera år. Det finns trots det en risk att beräkningen kommer att omfatta flera hög- än lågkonjunkt-

urår, eller tvärtom, vilket i så fall innebär att indikatorn ger en felaktig bild av reformutrymmet eller besparingsbehovet. För att värdera sjuårsindikatorn på ett korrekt sätt måste därför hänsyn tas till konjunkturläget.

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

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

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

Procent av BNP, om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1,6</b>	<b>3,0</b>
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	0,7				
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,2				
Sjuårsindikatorn	0,4	0,5	1,2		
Konjunkturjusterat <sup>1</sup>	1,6	1,8	2,0		
Strukturellt sparande	0,7	1,2	1,6	2,1	3,2
<b>BNP-gap, procent av potentiell BNP</b>	<b>-1,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,4</b>
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	-0,9	-1,1	-1,1	-1,2	-1,1
Sjuårsnitt, centrerat	-2,2	-2,3	-1,4		

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Det tioåriga bakåtblickande medelvärdet

Under 2002–2011 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 0,7 procent av BNP. Sparandet låg med andra ord något under målsatt nivå. Under samma period var det genomsnittliga BNP-gapet dock -0,9 procent av potentiell BNP. Justeras det tioåriga genomsnittet med den av regeringen använda elasticiteten för det offentliga sparandet med avseende på BNP-gapet (0,55) och det genomsnittliga BNP-gapet under perioden, hamnar det bakåtblickande tioårsnittet på 1,2 procent av BNP.

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

### Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är 0,5 procent av BNP 2012 och ökar sedan till 1,2 procent av BNP 2013. I beräkningen av sjuårsindikatorn för 2013 inkluderas endast två utfallsår. Om resursutnyttjandet under respektive sjuårsperiod beaktas pekar indikatorn på ett sparande som ligger en procentenhet över målet. Under dessa perioder är nämligen det sjuåriga glidande medelvärdet för BNP-gapet negativt. Vid bedömningen av det konjunkturjusterade indikatorvärdet måste dock hänsyn tas till att de stora negativa BNP-gapen under innevarande lågkonjunktur med stor sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren efter prognosperioden. Av tabell 7 framgår att BNP-gapen i genomsnitt under en tillbakablickande tioårsperiod varierar mellan -1,1 och -1,2 under åren 2012–2015. Av detta skäl bör inte värdet på den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn beaktas fullt ut. En sammantagen

bedömning av den ojusterade och konjunkturjusterade sjuårsindikatorn pekar på ett sparande som 2012 är i linje med och 2013 är något över överskottsmålet.

### **Strukturellt sparande**

Det strukturella sparandet är 1,2 procent av BNP 2012 och ökar sedan 2013–2015 (se tabell 7). Även denna indikator visar på ett sparande som ligger något över 1 procent av BNP 2012, och som fortsätter att öka åren därefter. Det strukturella sparandet uppgår till 1,6 procent av BNP 2013 och till 2,1 respektive 3,2 procent av BNP 2014 och 2015. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012 har potentiell BNP och därmed det strukturella sparandet reviderats ned relativt mycket samtliga år efter 2010. Ett skäl till att det strukturella sparandet gradvis stärks under åren efter 2012 är att inga nya finanspolitiska beslut förutsätts i beräkningen av det strukturella sparandet under denna period. Osäkerheten är dock betydande i en bedömning som sträcker sig över en sådan lång tidshorisont.

### **Sammanfattande bedömning**

Samtliga indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet indikerar att det finansiella sparandet för närvarande ligger i linje med eller något högre än överskottsmålet, det senare gäller särskilt för den senare delen av prognosperioden. Indikatorerna visar också att Sveriges MTO på minus 1 procent av BNP uppfylls under prognosperioden.

## **3.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan**

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

**Tabell 8 Indikatorer för impuls till efterfrågan**

Årlig förändring, procent av BNP

	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>
Automatiska stabilisatorer	-1,0	0,3	0,7	0,3
Engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Strukturellt sparande</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>
Diskretionär finanspolitik <sup>1</sup>	0,0	0,1	0,1	0,1
Kapitalinkomster, netto	0,0	-0,1	0,0	0,3
Kommunsektorns finanser	0,1	0,1	0,0	0,0
Övrigt	0,5	0,3	0,4	0,7
<b>BNP-gap, förändring i procentenheter</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>0,5</b>

<sup>1</sup> Avser utgifts- och inkomstförändringar 2012–2015 i förhållande till föregående år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2012 förväntas resursutnyttjandet minska och det negativa BNP-gapet öka med motsvarande 1,7 procent av potentiell BNP (se den sista raden i tabell 8). En sådan avmattning försvagar normalt de offentliga finanserna med motsvarande ca 1,0 procent av BNP (se rad två i tabellen). Detta är effekten av de automatiska stabilisatorerna. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av automatiska stabilisatorer, engångseffekter och extraordinära kapitalvinster är förändringen av det strukturella sparandet. Förändringen av det strukturella sparandet har en något åtstramande effekt på ekonomin eftersom det stärks med 0,5 procent av BNP 2012 och med 0,3 procent av BNP 2013. Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 8) lämnar inget bidrag till det strukturella sparandets förändring 2012 och ett mycket svagt åtstramande bidrag 2013, medan posten övrigt är svagt åtstramande båda dessa år. Den sistnämnda postens bidrag beror delvis på att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna, eftersom en del av utgifterna inte är fullt indexerade till tillväxten.

### 3.6 Uppföljning av utgiftstaket

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

I budgetpropositionen för 2012 föreslog regeringen utgiftstak för 2015. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå en nivå på

utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Regeringen lämnar i 2012 års ekonomiska vårproposition en bedömning av utgiftstaket för 2016 som ett instrument för att understödja en utveckling av de offentliga finanserna i linje med överskottsmålet.

Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2012–2015 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2012 beräknas budgeteringsmarginalen bli 55 miljarder kronor (se tabell 9). Marginalen är något lägre 2013 och 2014 för att öka till 59 miljarder kronor 2015.

Utgifterna under utgiftstaket ökade förhållandevis långsamt 2011. En förklaring till detta är att utgifterna i ålderspensionssystemet minskade jämfört med 2010, till följd av en måttlig ökningstakt av inkomstindex och balanseringen i ålderspensionssystemet. Budgeteringsmarginalen växte därför till en jämförelsevis hög nivå 2011. Delvis till följd av den växande budgeteringsmarginalen har regeringen tidigare föreslagit nivåer på utgiftstaket för 2013 och 2014 vars årliga ökningstakt är lägre än den genomsnittliga årliga ökningen sedan 1997 då utgiftstaket infördes. Även för 2015 föreslog regeringen en nivå på utgiftstaket som innebär en mindre årlig ökning än tidigare år.

**Tabell 9 Utgiftstaket 2010–2015**

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Utgiftstak	1 024	1 063	1 084	1 093	1 103	1 123
Procent av BNP	30,7	30,4	30,6	29,5	28,4	27,5
Takbegränsade utgifter	986	989	1 029	1 043	1 052	1 064
Procent av BNP	29,6	28,3	29,1	28,2	27,0	26,0
Budgeteringsmarginal	38	74	55	50	51	59
Procent av BNP	1,1	2,1	1,6	1,4	1,3	1,4

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### 3.7 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

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

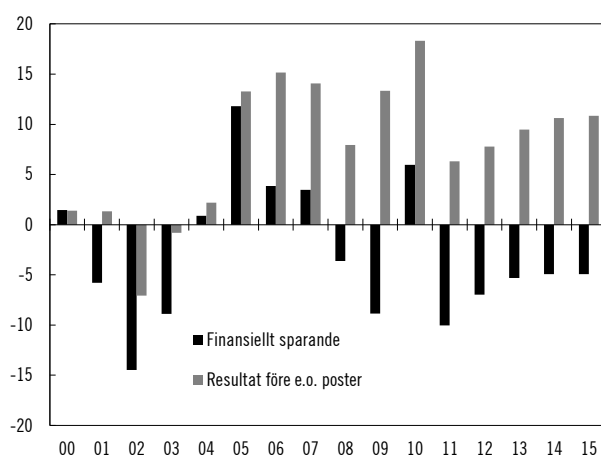
Den offentliga sektorns överskottsmål är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunalagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska samtliga kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. I undantagsfall, om synnerliga skäl föreligger, får avvikelser göras från balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska

dock regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

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

### Diagram 7 Kommunsektorns resultat före extraordinära poster och finansiellt sparande

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

### Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn redovisade ett resultat före extraordinära poster 2011 som preliminärt uppgick till 6 miljarder kronor (se diagram 7). Resultatet är betydligt svagare än 2010, vilket till stor del förklaras av den engångsvisa effekten av att diskonteringsräntan för pensionskostnader justerats ned. Den redovisade kostnadsökningen till följd av den lägre räntan uppgår till ca 2 miljarder kronor för kommunerna och ca 6 miljarder kronor för landstingen. Justerat för denna effekt bedöms resultatet för hela kommunsektorn vara i nivå med riktvärdet för god ekonomisk hushållning.



### 3.8 Statliga garantier

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande. Detta 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. Garantiverksamheten förväntas på så sätt vara självfinansierad på lång sikt. Denna princip för garantigivning kallas för den statliga garantimodellen. 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.

I samband med att den finansiella krisen tilltog under hösten 2008 beslutade riksdagen och regeringen om åtgärder för att trygga det finansiella systemet. Flera av dessa åtgärder gällde garantier och ledde till en väsentlig ökning av statens garantiåtaganden.

#### Garantiportföljens sammansättning

I tabell 10 redovisas en sammanställning av de garantier och utfästelser som regeringen och myndigheterna utfärdat. Statens garantiportfölj uppgick till 1 595 miljarder kronor vid utgången av 2011. Störst av åtagandena är insättningsgarantin (1 139 miljarder kronor per 31 december 2010) följt av kreditgarantier och garantier om tillförsel av kapital. Pensionsgarantier inklusive övriga garantier uppgår till sammanlagt 10 miljarder kronor.

**Tabell 10 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2011**

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser	Utgiftsområde
Insättningsgarantin <sup>1</sup>	1 138,5		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Investerarskyddet <sup>2</sup>			2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
<b>Kreditgarantier</b>	<b>334,8</b>	<b>138,4</b>	
varav			
Bankgarantier	90,7		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Exportkreditgarantier <sup>3</sup>	210,4	133,8	24 Näringsliv
U-kreditgarantier	1,0	0,1	7 Internationellt bistånd
Fristående garantier	0,2	2,6	7 Internationellt bistånd
Infrastruktur	22,3		22 Kommunikationer
Bostadskrediter	2,2		18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik
Internationella åtaganden	6,3		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
Fordonsindustri	1,7	1,9	24 Näringsliv
Övrigt	0,0		6 Försvar och samhällets krisberedskap 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel 5 Internationell samverkan
<b>Garantier om tillförsel av kapital</b>	<b>111,8</b>		
varav			
Kapitaltäckningsgarantier <sup>4</sup>			22 Kommunikationer
Grundförförbindelser	0,4		22 Kommunikationer
Garantikapital	111,4		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
Övrigt	0,0		
<b>Pensionsgarantier<sup>5</sup></b>	<b>8,3</b>		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 24 Näringsliv
<b>Övriga garantier</b>	<b>1,6</b>		
varav			
Affärsverkens garantier m.fl.	1,6		
<b>Totalt</b>	<b>1 595,1</b>	<b>138,4</b>	

<sup>1</sup> Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2010.<sup>2</sup> För investerarskyddet saknas uppgifter om storleken på de skyddade tillgångarna.<sup>3</sup> Avser såväl bundna som obundna utfästelser.<sup>4</sup> Det finns två kapitaltäckningsgarantier för vilka inte några värden uppskattats eftersom garantierna är obegränsade till tid och belopp.<sup>5</sup> Åtagandet för pensionsgarantier avser den 31 december 2010.

Källa: Riksgäldskontoret.

### Förväntade kostnader i statens garantiportfölj

Som ett mått på risken för ett garantiåtagande som hanteras enligt garantimodellen värderar myndigheterna löpande de förväntade förlusterna. Myndigheterna gör avsättningar för de förväntade kostnaderna på skuldsidan i sina balansräkningar. De förväntade kostnaderna 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 för att möta framtida infrianden och administrativa kostnader.

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

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

Miljarder kronor

Myndighet	Garanti-engagemang	Avsättningar för förväntade kostnader	Garanti-tillgångar	Nuvärde av framtida avgifter
Riksgäldskontoret	39,0	1,1	2,3	0,3
Exportkreditnämnden	218,7	8,0	23,6	3,3
Sida	3,9	0,2	1,8	0,1
Statens bostadskreditnämnd	2,2	0,2	2,2	0,0
<b>Summa</b>	<b>263,8</b>	<b>9,5</b>	<b>29,9</b>	<b>3,7</b>

Källa: Riksgäldskontoret.

## 4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2011

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 två alternativa scenarier för svensk ekonomi.

### 4.1 Alternativscenarier

*Risken för en svagare utveckling har minskat, men dominerar fortfarande*

Osäkerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och det finns tydliga risker för både en sämre respektive bättre utveckling. Sammantaget bedöms dock riskerna för en sämre utveckling överväga, även om de bedöms ha minskat något sedan budgetpropositionen för 2012 beslutades i september 2011.

En risk som avtagit under inledningen av 2012 är oron kring de europeiska bankernas möjlighet att finansiera sig på de finansiella marknaderna. ECB:s åtgärder med bl.a. treåriga lån till låg ränta har påtagligt minskat risken för att de statsfinansiella problemen sprider sig till banksektorn.

I flertalet euroländer kvarstår emellertid de underliggande problemen med höga skuldnivåer och låg potentiell tillväxt. Det finns en risk att den finanspolitiska konsolideringen inte varaktigt minskar underskotten i de offentliga finanserna och att de negativa effekterna av de nödvändiga finanspolitiska åtstramningarna kan bli större än vad som antas i huvudscenariot. I USA råder dessutom stor osäkerhet om tidpunkten och omfattningen av framtida finanspolitiska åtstramningar och hur de kommer att påverka ekonomin. Om utvecklingen blir svagare i både euroområdet och USA än vad som antas i huvudscenariot kan det resultera i en betydligt mer utdragen konjunkturuppgång i omvärlden, och därmed i Sverige. I alternativscenario 1 nedan redovisas en mer detaljerad beskrivning av hur en svagare internationell ekonomi skulle påverka Sverige.

Det finns tydliga möjligheter till både en bättre och en sämre utveckling på den svenska arbetsmarknaden. På nedåtsidan finns det en risk att den pågående inbromsningen i svensk ekonomi får större permanenta effekter på arbetsmarknaden. Det skulle i så fall ske genom att grupper som i nuläget står långt ifrån arbetsmarknaden inte kommer in på arbetsmarknaden och att fler personer därför lämnar arbetskraften permanent. Det finns även indikationer på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats den senaste tiden. Om det beror på strukturella faktorer kan det resultera i att jämviktsarbetslösheten är högre än vad som antas i huvudscenariot.

Samtidigt är det möjligt att regeringens politik får större positiva effekter på arbetsmarknaden än vad som förutses i prognosen. Sysselsättningsgraden har ökat i de flesta åldersgrupper och arbetskraften har vuxit starkare än den demografiska utvecklingen, trots det svaga konjunkturläget. Detta indikerar att regeringens reformer har förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt. I prognosen antas att regeringens politik i stort sett redan har haft fullt genomslag på arbetskraftsdeltagandet. Om deltagandet i arbetskraften under de närmaste åren fortsätter att öka till följd av regeringens reformer kommer det resultera i att sysselsättningen och BNP ökar ännu mer än vad som antas i prognosen, utan att det uppstår överhettningstendenser i ekonomin.

En annan inhemsk risk gäller osäkerheten kring de svenska hushållens sparkvot. Sparkvoten har varit hög sedan finanskrisen 2008. Sjunkande tillgångspriser, och ökat försiktighetssparande till följd av oron på de finansiella marknaderna och rädslan för arbetslöshet tillhör de faktorer som tenderar att leda till en hög sparkvot. I prognosen antas sparkvoten sjunka tillbaka successivt i takt med att konjunkturen förbättras, tillgångspriser stabiliseras och att försiktighetssparandet minskar. Det är dock möjligt att hushållen vill minska sina skulder mer än vad som antas i prognosen. Om den höga sparkvoten kan härledas till ett strukturellt skift i ekonomin, exempelvis genom att hushållen vill amortera i större utsträckning än vad som skett de senaste 20 åren, skulle det innebära att sparkvoten inte faller tillbaka i samma utsträckning som antas i huvud-

scenariot. En sådan utveckling skulle innebära en svagare konsumtions-tillväxt, lägre BNP-tillväxt och högre arbetslöshet 2013–2015.

En ytterligare osäkerhetsfaktor är utvecklingen av produktiviteten. Den genomsnittliga produktivitetstillväxten har varit låg sedan finanskrisen, och det finns en risk att produktiviteten fortsätter att utvecklas svagare än bedömningen i prognosen. Detta skulle exempelvis kunna ske genom en strukturomvandling, där sammansättningen av branscher i näringslivet ändras mot mindre produktiva sektorer. Det är även möjligt att den starka ökningen av sysselsättningen bidrar till att produktiviteten dämpas mer än vad som antas i huvudscenariot. Samtidigt finns faktorer som talar för att produktiviteten kan öka mer än vad som antas i prognosen. Exempelvis är investeringsnivån ännu inte tillbaka på 2007 års nivå. Om svenska företag visar sig ha ett uppdämt behov av att investera skulle det resultera i att de börjar investera tidigare och i större omfattning än vad som antas i prognosen, med högre produktivitet och BNP-tillväxt som följd de kommande åren. I alternativscenariot 2 redovisas en mer detaljerad analys av hur en högre produktivitet skulle påverka den svenska ekonomins utveckling.

#### *Alternativscenariot 1: Svagare utveckling av den internationella ekonomin*

I detta alternativscenariot analyseras hur svensk ekonomi skulle påverkas av en svagare utveckling av Sveriges exportmarknad 2013 och 2014 än vad som antas i huvudscenariot. Alternativscenariot bygger på tre antaganden. För det första växer indikatormättet världsmarknads-efterfrågan (VME) långsammare 2013 och 2014 än i huvudscenariot. För det andra antas en stark svensk ekonomi jämfört med omvärlden resultera i att kronan apprecierar med 3 procent mer per år 2013 och 2014 enligt växelkursindexet TCW. För det tredje möter svenska banker, till följd av en utdragen lågkonjunktur och fortsatt finansiell oro i omvärlden, högre finansieringskostnader, vilket antas ge högre bolånespreadar.

I detta alternativscenariot bidrar både en lägre världsmarknads-efterfrågan och en växelkursappreciering till en svagare exportutveckling 2013 och 2014 (se tabell 12). Exporttillväxten blir 3,5 respektive 3,0 procentenheter svagare än bedömningarna i huvudscenariot 2013 och 2014. År 2015 växer exporten snabbare än i huvudscenariot till följd av att växelkursen deprecierar och att världsmarknadstillväxten ökar. Exportnivån blir dock lägre i slutet av prognosperioden i detta alternativscenariot än i huvudscenariot.

Den svagare exportutvecklingen medför att resursutnyttjandet i ekonomin som helhet minskar. BNP-gapet faller till -3,3 procent 2013 jämfört med en minskning i BNP-gapet under 2013 till -2,1 procent i huvudscenariot. Till följd av det låga resursutnyttjandet är inflationen låg under hela prognosperioden. Penningpolitiken blir således mer expansiv och Riksbanken sänker reporäntan till 0,25 procent 2013. Reporäntan höjs inte förrän 2015 då BNP-tillväxten utvecklas starkare än trend och BNP-gapet minskar. Den låga räntan bidrar positivt till fasta brutto-

investeringar. Den svagare produktionen medför dock att investeringarna sammantaget utvecklas svagare 2014 och 2015. Eftersom bolånespreadarna är högre än i huvudscenariot får den låga styrräntan ingen stor positiv effekt på hushållens konsumtion. En lägre inflation i konsumentpriser innebär att reallönerna och därmed även konsumtionen utvecklas i linje med huvudscenariot 2013 och 2014. Högre arbetslöshet resulterar dock i en lägre konsumtionsutveckling 2015.

**Tabell 12 Alternativscenario 1: Svagare internationell efterfrågan**

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

	2012	2013	2014	2015
BNP	0,4 (0,4)	2,1 (3,3)	2,8 (3,7)	4,4 (3,6)
Sysselsättning <sup>1</sup>	-0,2 (-0,1)	0,0 (0,3)	0,5 (1,4)	1,5 (1,7)
Arbetslöshet <sup>1,2</sup>	7,9 (7,8)	8,0 (7,7)	8,1 (6,9)	7,1 (5,7)
BNP-gap <sup>3</sup>	-2,7 (-2,7)	-3,2 (-2,1)	-2,8 (-0,9)	-1,6 (-0,4)
Reporänta <sup>4</sup>	0,75 (1,00)	0,25 (1,50)	0,25 (2,50)	1,00 (3,50)
KPIF <sup>5</sup>	0,7 (1,0)	0,7 (1,3)	0,6 (1,4)	0,8 (1,7)
Finansiellt sparande <sup>6</sup>	-0,3 (-0,3)	0,1 (0,3)	1,0 (1,6)	2,4 (3,0)

<sup>1</sup> 15–74 år.

<sup>2</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>3</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>4</sup> Slutkurs.

<sup>5</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>6</sup> Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Den svagare efterfrågan leder till att både arbetade timmar och produktiviteten blir lägre 2013. Fallet i arbetade timmar beror både på en lägre sysselsättning och på en lägre medelarbetstid 2013. Utvecklingen i sysselsättningen blir fortsatt svag 2014 och 2015, vilket innebär att arbetslösheten blir högre för hela prognosperioden. Arbetslösheten toppar på 8,1 procent 2014, men sjunker sedan till 7,1 procent 2015.

Färre arbetade timmar leder till en lägre lönesummeutveckling, vilket i sin tur ger lägre inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Även mervärdesskatteintäkterna blir lägre till följd av lägre konsumtion i löpande priser. Sammantaget blir den offentliga sektorn finansiella sparande som andel av BNP i genomsnitt 0,5 procentenheter lägre per år under 2013–2015 jämfört med huvudscenariot.

En svagare världsekonomi skulle innebära en mer utdragen lågkonjunktur i Sverige de närmaste åren. BNP-tillväxten blir 1,2 respektive 0,9 procentenheter lägre 2013 och 2014, framför allt till följd av den svaga exportutvecklingen. I takt med att omvärldsefterfrågan tar fart ökar BNP snabbt 2015. BNP-gapet förblir dock negativt i slutet av 2015.

### Alternativscenario 2: Högre potentiell produktivitetstillväxt i näringslivet

Produktivitetens utvecklingen i näringslivet har varierat mycket historiskt sett och är således svår att prognostisera. I genomsnitt ökade produktiviteten i näringslivet med ca 2,3 procent per år 1981–2011. Utvecklingen var dock betydligt starkare under perioden 1993–2006 då den i genomsnitt ökade med 3,5 procent per år. I huvudscenariot bedöms potentiell produktivitet att växa svagare med ett genomsnitt på 2,1 procent per år 2012–2015.

I detta alternativscenario analyseras effekterna på Sveriges ekonomi av en genomsnittlig potentiell produktivitet i näringslivet på 2,6 procent per år 2012–2015. Den högre produktiviteten kan bero på strukturella skift mot mer produktiva marknader och/eller innovationer inom givna marknader. Det kan även bero på att produktiviteten hos nya deltagare på arbetsmarknaden är högre än vad som antas i huvudscenariot. Vidare antas att den ökade potentiella produktiviteten bidrar till större konkurrenskraft på exportmarknaden, vilket resulterar i att Sverige inte tappar exportmarknadsandelar.

Den högre potentiella produktiviteten i näringslivet innebär att en högre nivå på kapitalstocken kan öka företagens vinster. Detta höjer investeringsnivån 2012–2015 och investeringarna växer med i genomsnitt 7,1 procent 2012–2015, jämfört med 5,9 procent i huvudscenariot. Vidare blir exporttillväxten starkare till följd av att exportföretagen tar marknadsandelar och har en högre produktionskapacitet jämfört med huvudscenariot.

### Tabell 13 Alternativscenario 2: Högre potentiell produktivitet

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

	2012	2013	2014	2015
BNP	0,5 (0,4)	3,9 (3,3)	4,5 (3,7)	4,2 (3,6)
Sysselsättning <sup>1</sup>	-0,1 (-0,1)	0,3 (0,3)	1,5 (1,4)	1,9 (1,7)
Arbetslöshet <sup>1,2</sup>	7,8 (7,8)	7,7 (7,7)	6,8 (6,9)	5,3 (5,7)
BNP-gap <sup>3</sup>	-3,0 (-2,7)	-2,2 (-2,1)	-0,7 (-0,9)	0,0 (-0,4)
Reporänta <sup>4</sup>	1,00 (1,00)	1,75 (1,50)	2,75 (2,50)	4,00 (3,50)
KPIF <sup>5</sup>	0,9 (1,0)	1,3 (1,3)	1,4 (1,4)	1,8 (1,7)
Finansiellt sparande <sup>6</sup>	-0,3 (-0,3)	0,4 (0,3)	1,7 (1,6)	3,3 (3,0)

<sup>1</sup> 15–74 år.

<sup>2</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>3</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

<sup>4</sup> Slutkurs.

<sup>5</sup> Årsgenomsnitt.

<sup>6</sup> Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

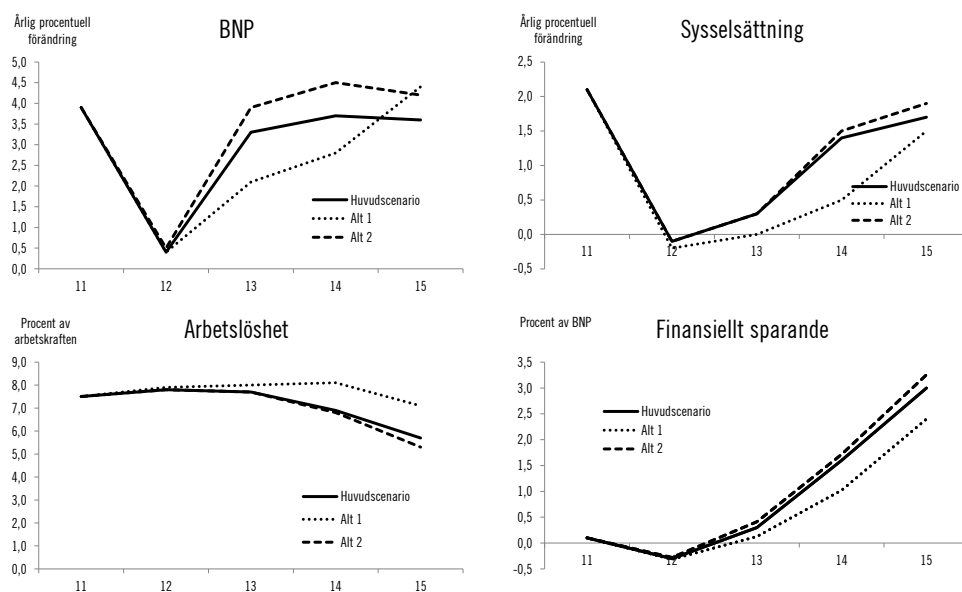
Den högre produktiviteten leder till att reallönen ökar snabbare, vilket i sin tur bidrar till att konsumtionen växer betydligt starkare i alternativscenariot jämfört med huvudscenariot. Den starkare efterfrågan leder till en bättre arbetsmarknadsutveckling under slutet av prognosperioden. KPIF-inflationen är i stort sett oförändrad jämfört med huvudscenariot då marginellt högre enhetsarbetskostnader motverkas till stor del av en starkare växelkurs. Penningpolitiken blir dock något stramare och repo-räntan höjs till 4,0 procent 2015.

En högre privat konsumtion leder till högre mervärdesskatteintäkter, och en starkare lönesummetillväxt ger högre intäkter från skatt på arbete. Vidare blir bolagsskatteintäkterna högre än i huvudscenariot. Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP blir därför i genomsnitt 0,2 procentenheter högre per år under perioden 2013–2015.

Sammantaget växer BNP med 4,1 procent i genomsnitt 2013–2015 jämfört med 3,5 procent i genomsnitt under samma period i huvudscenariot. Eftersom även potentiell BNP är högre i alternativscenariot kan faktisk BNP växa mer än i huvudscenariot utan att det leder ett ansträngt resursutnyttjande och överhettning i svensk ekonomi.

### Diagram 8 Utvecklingen av BNP, sysselsättning, arbetslöshet och finansiellt sparande i huvudscenariot samt alternativscenarier 2011–2015

Årlig procentuell förändring, procent och procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

### 4.2 Jämförelse med 2011 års konvergensprogram

I tabell 14 jämförs prognosen i 2012 års konvergensprogram med prognosen i 2011 års program.

Tillväxttakten i svensk BNP har reviderats ned för 2012 från 3,8 procent i konvergensprogrammet 2011 till 0,4 procent i konvergensprogrammet 2012. I inledningen av 2011 gynnades svensk ekonomi av en stark omvärldsefterfrågan, goda statsfinanser och stark sysselsättnings-



tillväxt. Under andra halvåret 2011 ledde den statsfinansiella krisen i Europa till finansiell oro, fallande förtroendeindikatorer och en dämpad omvärldsefterfrågan. Eftersom Sverige är en liten öppen ekonomi med en stor exportsektor påverkas svensk tillväxt snabbt och mycket av en nedgång i den internationella konjunkturen. En kraftigt fallande export i slutet av 2011 innebar att konjunkturåterhämtning i svensk ekonomi avstannade och BNP föll med -1,1 procent fjärde kvartalet 2011 jämfört med tredje kvartalet. En kraftig inbromsning i tillväxten i slutet på 2011 och en svag inledning på 2012 resulterar i att helårssiffran 2012 kommer att bli svag även om tillväxten bedöms växa i god takt under andra halvåret 2012.

**Tabell 14 Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2011**

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>BNP, procentuell volymförändring</b>					
Uppdaterat konvergensprogram 2011	4,6	3,8	3,6	2,8	–
Konvergensprogram 2012	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6
Differens, procentenheter	-0,7	-3,4	-0,3	0,9	–
<b>Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP<sup>1</sup></b>					
Uppdaterat konvergensprogram 2011	0,3	1,8	2,8	3,7	–
Konvergensprogram 2012	0,1	-0,3	0,3	1,6	3,0
Differens, procentenheter	-0,2	-2,1	-2,5	-2,1	–
varav reformer i BP12	0,0	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3
<b>Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP</b>					
Uppdaterat konvergensprogram 2011	36,8	33,4	28,8	23,6	–
Konvergensprogram 2012	38,4	37,7	35,4	31,8	27,5
Differens, procentenheter	1,6	4,3	6,6	8,2	–

<sup>1</sup> Enligt ENS-95.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förändrade synen på konjunkturutvecklingen har också fått konsekvenser för prognosen på den offentliga sektorns finansiella sparande, som har reviderats ned med drygt 2 procentenheter 2012. Det beror i huvudsak på att en lägre privat konsumtion och en långsammare utveckling av lönesumman 2012 har medfört att intäkterna från mervärdesskatt respektive skatt på arbete har reviderats ned. Även 2013–2015 har det finansiella sparandet reviderats ned med drygt 2 procentenheter per år.

Det lägre finansiella sparandet leder i sin tur till att den konsoliderade bruttoskulden nu bedöms bli högre än i 2011 års konvergensprogram. Skulden som andel av BNP har reviderats upp med 4–8 procentenheter 2012–2014.

## 5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Den internationella finansiella krisen och oron på de finansiella marknaderna ställer finanspolitikens hållbarhet i fokus. Krisen är bl.a. föranledd av ett minskat förtroende för högt skuldsatta länders förmåga att hantera sina statsskulder och underskott. Förutom att ländernas möjlighet att återbetala sina skulder är ifrågasatt finns det även en osäkerhet kring hur balansen i de offentliga finanserna ska säkras.

Den statsfinansiella krisen i Europa illustrerar tydligt att en ohållbar finanspolitik förr eller senare måste läggas om. I flera länder sker nu denna omläggning genom akuta ingrepp i de offentliga verksamheterna och risken är stor att de åtgärder som krävs för att upprätthålla hållbarheten får negativa konsekvenser som kan ta lång tid att återställa. För det första innebär åtgärder som akuta skatthöjningar eller neddragningar i välfärden att den rådande lågkonjunkturen förstärks och troligtvis även förlängs. För det andra ger åtgärderna även struktur- och fördelningspolitiska effekter som kan inverka negativt på tillväxt, sysselsättning och fördelningen av välfärden. För det tredje medför ett minskat förtroende för finanspolitiken och den offentliga sektorns förmåga att finansiera sina åtaganden att riskpremier och räntor höjs. För det fjärde försvagar försämrade upplåningsvillkor det finansiella sparandet som tillsammans med en stigande skuld minskar utrymmet till stabiliseringspolitiska åtgärder.

För att kunna bedriva en aktiv och framåtblickande finanspolitik är det mot denna bakgrund viktigt att hållbarheten och förtroendet för politiken upprätthålls. Detta gäller i synnerhet för strukturpolitiken där finansiellt utrymme kan krävas för åtgärder som inte alltid förbättrar hållbarheten, men som är önskvärda ur ett effektivitets- eller välfärds-perspektiv. En hållbar finanspolitik kan dessutom skapa en positiv spiral som underlättar och möjliggör en aktiv strukturpolitik som i sin tur utgör en grund för att kunna upprätthålla hållbarheten i längden.

Huvudsyftet med detta avsnitt och med hållbarhetsbedömningar i allmänhet är att i god tid fånga upp tecken på om finanspolitiken är ohållbar så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna kan vidtas. Nödvändiga förändringar som skjuts på framtiden försvårar förändringsarbetet och förvärrar problemen samtidigt som kraftigare och mer omfattande åtgärder måste vidtas i ett senare skede. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i ett tidigt skede ger mer tid åt väl genomtänkta reformer samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till de nya förutsättningarna under en längre period.

## **5.1 Vad menas med att finanspolitiken är hållbar på lång sikt?**

Olika utformningar av finanspolitiken kan alla vara finansiellt hållbara, men detta betyder inte att de är genomförbara eller samhällsekonomiskt önskvärda. Om finanspolitisk hållbarhet enbart diskuteras utifrån ett finansiellt perspektiv bortses därför från väsentliga delar av den problematik som politiken står inför på lång sikt. Mot denna bakgrund används i detta avsnitt finanspolitisk hållbarhet i en vidare mening där även politikens genomförbarhet och samhällsekonomiska konsekvenser tas med i bedömningen.

### **De offentliga inkomsterna och utgifterna måste balansera över tiden**

De offentliga inkomsterna och utgifterna måste balansera över tiden, men de behöver inte balansera varje enskilt år. Det finns tvärtom starka skäl för att tillåta variationer i det finansiella sparandet. Till exempel bör inte skattesatserna ändras som svar på temporära över- eller underskott i den offentliga budgeten. Orsaken till detta är att stabila skattesatser är att föredra framför varierande eller trendmässigt höjda skatter då effektivitets- och välfärdsförlusterna blir mindre under mer stabila förhållanden. Samtidigt bör temporära neddragningar i de offentliga välfärdssystemen undvikas, då dessa kan leda till omotiverade omfördelningar av välfärden. Vidare riskerar en finanspolitik inriktad på att balansera budgeten varje enskilt år att förstärka konjunktursvängningarna och störa planeringsförutsättningarna för t.ex. hushållen.

Den offentliga sektorns finanser bör i stället balansera över en längre tidsperiod. En bedömning om budgetbalansen är uppfylld kan göras med den offentliga sektorns s.k. intertemporala budgetvillkor, som innebär att den initiala nettoförmögenheten tillsammans med nuvarande och framtida offentliga inkomster ska vara tillräckligt stora för att finansiera de offentliga utgifterna över tiden. Är det intertemporala budgetvillkoret uppfyllt så är finanspolitiken finansiellt hållbar.

### **Den offentliga skulden och sparandet måste utvecklas på ett hållbart sätt**

Även om regeringen bedömer att finanspolitiken är finansiellt hållbar kan finansiella marknader, hushåll och företag, som agerar utifrån kortare tidshorisonter, göra en annan bedömning. Till exempel kan ett tillfälligt försämrat finansiellt sparande, med en temporär uppgång i statsskulden, skapa en osäkerhet kring den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Detta kan minska förtroendet för finanspolitiken och leda till höjda riskpremier och räntor, vilket i sin tur kan medföra att det intertemporala budgetvillkoret inte längre är uppfyllt. För att finanspolitiken ska betraktas som hållbar måste därför utvecklingen av statsskulden och det finansiella sparandet även ligga inom ramarna för vad kreditgivare och övriga aktörer bedömer som trovärdigt.

Ett antal studier visar att en försämring av de offentliga finanserna leder till högre räntor, men att sambandet mellan det finansiella läget och riskpremiernas storlek är otydligt.<sup>10</sup> Det är även oklart vilka nivåer på statsskulden och budgetunderskottet som resulterar i högre riskpremier. Det är därför svårt att bedöma hur de finansiella marknaderna reagerar på variationer i statsskulden och det finansiella sparandet och under vilka förutsättningar de uppfattar de offentliga finanserna som hållbara.

För en övergripande bedömning kan ändå de uppsatta reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten och det svenska överskottsmålet användas. Reglerna kan inte direkt kopplas till de finansiella marknadernas reaktioner, men utgör etablerade politiska normer med tydliga gränser som både skulden och det finansiella sparandet kan jämföras med.<sup>11</sup> Misslyckas finanspolitiken med att nå sina egna uppsatta eller internationellt pålagda normer skadas politikens trovärdighet.

### **Fördelningen av välfärden måste vara rimlig**

En finansiellt hållbar finanspolitik kan nås på olika sätt, men alla sätt är inte samhällsekonomiskt önskvärda eller genomförbara i längden. Uppnås den finansiella hållbarheten på bekostnad av t.ex. stora sänkningar av ersättningsnivåerna i trygghetssystemen, kraftiga omfördelningar mellan generationer eller stora skattehöjningar, kan detta skapa problem för den förda politiken. Finanspolitikens genomförbarhet kan komma att ifrågasättas eftersom sättet som hållbarheten uppnås på kan vara fördelningspolitiskt orimlig, och inte nödvändigtvis accepteras av alla samhällsgrupper. För att finanspolitiken ska betraktas som hållbar måste den finansiella hållbarheten uppnås på ett sätt som inte omfördelar välfärden och de ekonomiska resurserna på ett oacceptabelt sätt.

Hur skatter och offentliga utgifter påverkar fördelningen mellan generationer kan bedömas via s.k. generationsräkenskaper. Metoden innebär i stora drag att nu levande generationers nettobidrag till den offentliga sektorn jämförs med framtida generationers bidrag. Överstiger nettobidraget från framtida generationer bidraget från nu levande är detta en indikation på att nuvarande generationer tar en del av framtida generationers konsumtionsutrymme i anspråk, och att finanspolitiken har effekter som kan uppfattas som fördelningsmässigt orimliga.<sup>12</sup>

Det är även viktigt att försöka analysera och bedöma hur den förda politiken påverkar inkomstfördelningen vid en given tidpunkt. Till exempel kan reglerna i pensionssystemet i kombination med en stigande

---

<sup>10</sup> Haugh, D., P. Ollivaud och D. Turner (2009), What drives sovereign risk premiums? An analysis of recent evidence from the Euro area, Economics Department Working Papers, nr. 718, OECD.

<sup>11</sup> Enligt stabilitets- och tillväxtpakten får Maastrichskulden inte överstiga 60 procent av BNP och budgetunderskotten inte överstiga 3 procent av BNP.

<sup>12</sup> För att kunna bedöma fördelningen mellan generationer utvecklar Finansdepartementet för närvarande en ny dynamisk allmän jämviktsmodell med överlappande generationer.

livslängd bland de äldre medföra att pensionärernas relativa inkomst faller över tiden jämfört med de förvärvsaktivas.<sup>13</sup> Följden kan bli att inkomstspridningen både allmänt och inom generationer ökar och att pensionerna upplevs som otillräckliga.

### **Målkonflikten mellan fördelnings-, stabiliserings- och strukturpolitik bör vara begränsad**

Under de kommande 20 åren närmar sig den generation som föddes på 1940-talet de vårdkrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som den generation som föddes på 1960-talet går i pension. Detta sätter press på de offentliga finanserna och kring 2030 försvagas därför det offentliga sparandet av rent demografiska skäl. Ur både fördelnings- och effektivitetssynpunkt bör, som tidigare nämnts, sådana variationer inte justeras då detta kan ge både effektivitetsförluster och oönskade omfördelningar. Samtidigt innebär det försämrade sparandet att fallhöjden i de offentliga finanserna blir lägre och att stabiliseringspolitikens marginaler för att möta försvagningar i konjunkturen eller akuta kriser under denna period är begränsade.

Långa perioder av svagt finansiellt sparande kan medföra att finanspolitiken tvingas in i en allvarlig målkonflikt där stabiliseringspolitiska överväganden står mot struktur- och fördelningspolitiska mål. För att finanspolitiken ska kunna bedömas som hållbar bör målkonflikten vara begränsad. Hur stark målkonflikten är kan värderas i termer av hur det finansiella sparandet utvecklas framöver och om sparandet kan anses vara svagt. Ett sätt att bedöma detta är om det finansiella sparandet faller under gränsen för den nuvarande nivån på överskottsmålet under längre perioder.

### **En sammantagen bedömning ger en bättre bild av hållbarheten**

Finanspolitisk hållbarhet används här i en vidare mening än enbart finansiell hållbarhet. För att finanspolitiken ska kunna bedömas vara hållbar måste det intertemporala budgetvillkoret vara uppfyllt, samtidigt som de finansiella marknaderna och andra aktörer uppfattar politiken som trovärdig. Vidare bör finanspolitiken inte medföra orimliga omfördelningar av välfärden och de ekonomiska resurserna, varken mellan eller inom generationer. Genomförandet av en önskvärd stabiliseringspolitik bör inte heller påtagligt försvåra möjligheterna att nå fördelnings- och strukturpolitiska mål. Genom att göra en sammantagen bedömning av finanspolitiken utifrån de ovanstående fyra bedömningsgrunderna möjliggörs en närmare undersökning av finanspolitikens

---

<sup>13</sup> Med en ökad medellivslängd blir ingångspensionen lägre givet att den genomsnittliga pensionsåldern är oförändrad. Ingångspensionen beräknas genom att dividera pensionsbehållningen med ett delningstal. Delningstalet är högre ju högre medellivslängden är vid pensioneringstillfället.

långsiktiga hållbarhet. På detta sätt kan hänsyn tas till andra delar av den problematik som finanspolitiken står inför, som långsiktig genomförbarhet och samhällsekonomisk önskvärdhet.

### **Överskottsmålet och långsiktig finansiell hållbarhet**

Riksdagen har fastställt att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Om överskottsmålet upprätthålls på lång sikt blir de offentliga finanserna per definition finansiellt hållbara. Hållbarheten uppnås då genom att finanspolitiken anpassas så att överskottsmålet nås. Anpassningen sker genom förändringar i skatterna eller i de offentliga utgifterna. Med ett permanent överskottsmål är sparandet konstant medan politiken varierar. Detta står i kontrast till hur analysen av den långsiktiga hållbarheten görs i detta avsnitt, där avsikten är att bedöma om dagens utformning av finanspolitiken är långsiktigt hållbar. För att uppnå syftet med hållbarhetskalkylerna måste således politiken hållas konstant medan sparandet tillåts variera. Nivån på överskottsmålet utgör därför inte en restriktion för finanspolitiken i de långsiktiga beräkningarna.

Regeringen har bestämt att en översyn av överskottsmålets nivå ska göras regelbundet. De sparandeförlopp som blir resultatet i en långsiktberäkning med en långsiktigt hållbar finanspolitik kan ligga till grund för en omprövning av överskottsmålets nivå. Regeringen anser att den nuvarande nivån på överskottsmålet ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. En översyn av överskottsmålet är därför inte aktuell för närvarande.<sup>14</sup>

## **5.2 Finanspolitiska utmaningar på lång sikt**

Finanspolitiken och de offentliga finanserna står inför ett antal utmaningar på längre sikt som endast till en mindre grad ligger inom politikens räckvidd att påverka. På global nivå visar t.ex. Förenta nationerna på ett antal långsiktiga utmaningar där den internationella ekonomin och de finansiella marknaderna kommer att prövas av en fortsatt växande och åldrande befolkning, globaliseringen och klimathotet.<sup>15</sup> Utvecklingen av dessa globala utmaningar påverkar även den svenska ekonomin och de offentliga finanserna. Det är däremot oklart hur mycket det ökade globala trycket på arbetskrafts- och flyktmigration påverkar invandringen till Sverige. På samma sätt är det osäkert hur Sverige påverkas av globaliseringen. Som ett litet, öppet och exportberoende land drar Sverige stor nytta av globaliseringens fördelar, men är samtidigt känsligt för t.ex. internationell finansiell oro. Klimat-

<sup>14</sup> Se departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4).

<sup>15</sup> FN 2011. World Economic and Social Survey 2010. Retooling Global Development.

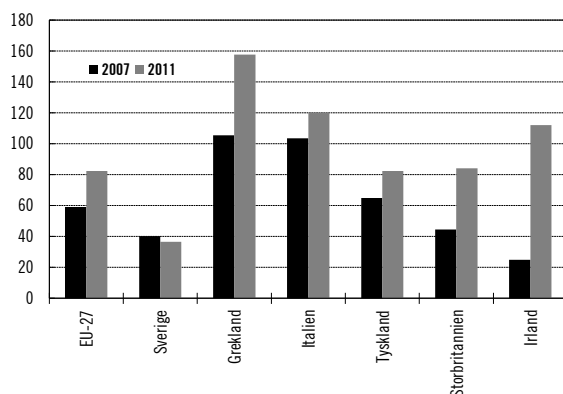
hotet är dessutom en viktig nationell fråga där ambitionen är att minska utsläppen framöver. Osäkerheten och svårigheterna att modellera de globala utmaningarna gör att inga beräkningar redovisas för hur de påverkar den finansiella hållbarheten.

### Hållbarhet i kristider

I kölvattnet av den finansiella krisen 2008 och 2009 har den genomsnittliga statsskulden som andel av BNP i EU-länderna ökat med närmare 23 procentenheter, från 59 procent till 82 procent, 2007–2011. Det som startade som en finansiell kris har nu även övergått till en statsfinansiell kris. Variationerna mellan länderna är dock stora. Medan statsskulden exempelvis har ökat med närmare 90 procentenheter i Irland har den minskat i Sverige, se diagram 9.

### Diagram 9 Statsskuld 2007 och 2011

Procent av BNP.



Källa: Europeiska kommissionen 2011.

Hur mycket den finansiella hållbarheten påverkas av kriser beror på i vilken utsträckning de negativa effekterna blir bestående. En normal konjunkturedgång är övergående och påverkar endast hållbarheten marginellt då ekonomin och de offentliga finanserna kan förväntas återställas. Vid större kriser och längre perioder med svag konjunktur, kan effekterna bli varaktiga och försämrar då den finansiella hållbarheten.<sup>16</sup> Ett exempel på detta är att jämviktsarbetslösheten bedöms ha ökat med 3 procentenheter i Sverige till följd av den ekonomiska krisen på 1990-talet.<sup>17</sup> En annan risk är att temporära

<sup>16</sup> Det kan ta lång tid för ett land att ta sig ur en finansiell kris. I ett antal länder som efter andra världskriget genomgått nationella finansiella kriser dröjde det i genomsnitt 4,5 år innan BNP återgått till samma nivå som före krisen. Efter krisen på 1990-talet tog det knappt fem år för svensk BNP att återhämta sig till nivån före krisen, medan det i vissa andra internationella krisepisoder tog upp till åtta år, såsom för Finland 1991. Se vidare Reinhart, C.M. och Rogoff, K.S., *This Time is Different, Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.

<sup>17</sup> Se rapport 2011:1 Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? från ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet.

stimulansåtgärder kan bli bestående. Detta kan t.ex. gälla tillfälliga skattesänkningar eller temporära subventioner, som i efterhand är svåra att dra tillbaka. Ett exempel är den s.k. efterlönen i Danmark, som innebär att personer som arbetat tillräckligt många år kan gå i förtida pension. Reformen infördes vid konjunkturedgången 1979, men när konjunktoren stärktes och politikerna ville dra tillbaka reformen möttes detta av starkt motstånd från allmänheten.

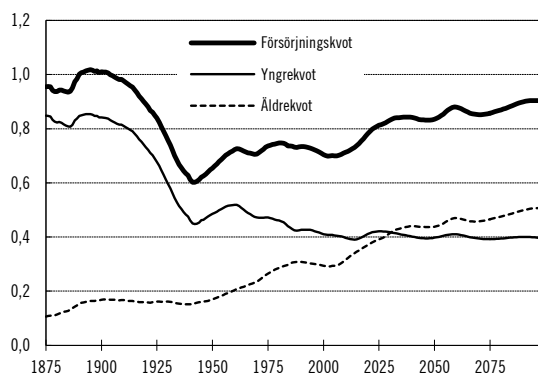
Som tidigare nämnts kan ett försämrat finansiellt sparande, med en temporär uppgång i statsskulden, skapa en osäkerhet kring den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden trots att finanspolitiken bedöms vara finansiellt hållbar. Ett svagt förtroende för finanspolitiken kan innebära att de finansiella marknaderna reagerar negativt med högre räntor och stigande skuld som följd

## Demografin och de offentliga finanserna

Den ökande livslängden med en åldrande befolkning och en ökad andel äldre som följd, har stor betydelse för de offentliga finanserna.<sup>18</sup> I diagram 10 visas utvecklingen av försörjningskvoten.<sup>19</sup> År 2011 är kvoten 0,71, dvs. varje person i yrkesverksam ålder behöver försörja 0,71 personer i icke-yrkesverksam ålder. År 2050 ökar försörjningskvoten till 0,84 och 2100 ytterligare till 0,90.

### Diagram 10 Försörjningskvoter 1875–2099

Procentuell andel



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>18</sup> Utvecklingen av den framtida befolkningen beskrivs närmare i Statistiska centralbyråns rapport Sveriges framtida befolkning 2011–2060.

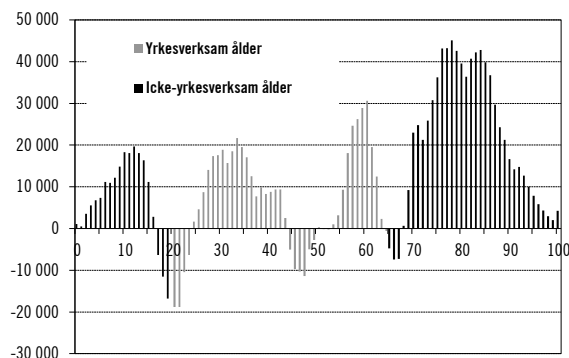
<sup>19</sup> Försörjningskvoten beräknas som antalet personer i icke-yrkesverksam ålder dividerat med antalet i yrkesverksam ålder. En försörjningskvot på 1 betyder att varje person i yrkesverksam ålder måste försörja en person i icke-yrkesverksam. Här definieras yrkesverksam ålder som 20–64 år. Till personer i icke-yrkesverksam ålder räknas personer i åldern 0–19 och 65 år eller äldre. Försörjningskvoten kan delas upp i två komponenter; yngre- och äldrekvoten. Yngrekvoten beräknas som antalet personer i åldern 0–19 år i förhållande till antalet i yrkesverksamma, medan äldrekvoten på samma sätt anger förhållandet mellan antalet 65 år eller äldre och antalet yrkesverksamma.



Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal, men även i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 11, som visar hur folkmängden i olika åldrar förändras mellan 2011 och 2050. Gruppen 65 år eller äldre ökar med 775 000 personer medan de i yrkesverksam ålder ökar med 320 000. Förutom minskande dödsrisker bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

### Diagram 11 Förändring i folkmängd efter ålder mellan 2010–2050

Antal personer



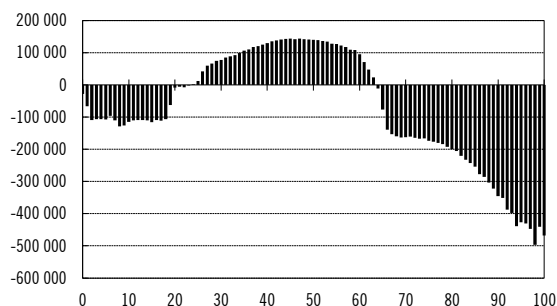
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hur de offentliga finanserna påverkas av förändringar i folkmängdens ålderssammansättning kan illustreras genom fördelningen av de offentliga nettobidragen efter ålder.<sup>20</sup> Av diagram 12 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 20 år, domineras av offentliga utgifter, framför allt i form av barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 25–65 år är nettobidragen positiva, då individerna i genomsnitt bidrar mer i form av skatter och avgifter än vad de får tillbaka i form av transfereringar och välfärdstjänster. Vid 65-års ålder blir nettobidragen återigen negativa då många väljer att gå i pension. Utgifterna ökar med ålder på grund av stigande utgifter för äldreomsorg och sjukvård. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort och för en 95-åring är t.ex. nettobidraget -427 000 kronor per person och år.

<sup>20</sup> Nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan de offentliga inkomster, dvs. skatter och avgifter som betalas in av personer i åldern och vad samma åldersgrupp erhåller i form av offentliga transfereringar och offentlig konsumtion. Nettobidraget räknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år.

## Diagram 12 Offentligt nettobidrag per person efter ålder, 2008

Kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Det offentligfinansiella problem som den framtida demografiska utvecklingen kan ge upphov till blir tydligt om förändringen i folkmängd, se diagram 11, kombineras med de offentliga nettobidragen, se diagram 12. Den stora ökningen i folkmängden bland de äldre sammanfaller till stor del med de grupper där nettobidragen är som mest negativa.

För att illustrera problemet kan man göra ett förenklat antagande att nettobidragen per ålder förblir desamma framöver. Utgifterna ökar då betydligt enbart på grund av att antalet äldre blir fler. Som exempel ökar antalet 95-åringar mellan 2011 och 2050 med knappt 8 000 personer. Med ett genomsnittligt nettobidrag på -427 000 kronor blir den totala ökningen i nettoutgifter enbart för denna åldersgrupp över 3 miljarder kronor. Utgiftsökningen täcks till viss del av att antalet personer i yrkesverksam ålder ökar, vilket medför att även inkomsterna ökar. Antalet yrkesverksamma, i denna statistiska beräkning, ökar dock inte tillräckligt mycket för att kompensera för utgiftsökningarna. För att motverka det demografiska utgiftstrycket och förbättra nettobidragen kan arbetslivet förlängas. Detta kan t.ex. innebära att nettobidragen inte faller i samma takt efter 60-års ålder, utan ligger på en högre positiv nivå, samtidigt som de är positiva längre upp i åldrarna.

Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är naturligtvis även starkt beroende av hur nettobidragen per ålder förändras. Med en stigande medellivslängd kan även behovet av vård och omsorg tänkas minska till följd av förbättrad hälsa bland de äldre. Kostnaderna för äldreomsorg ökar snarare i livets slutskede än med stigande ålder, vilket innebär att utgifterna för de äldre förskjuts uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Detta lättar visserligen på det demografiska utgiftstrycket, men det försvinner inte.

Den framtida demografiska utvecklingen är naturligtvis osäker och det är framför allt svårt att bedöma invandringens storlek. Utan invandring minskar antalet personer i yrkesverksam ålder. Det finns ur ett samhällsekonomiskt perspektiv ytterligare skäl att bejaka invandringen. Bland annat kan problem med flaskhalsar på arbets-

marknaden som medför löneinflation mildras om arbetskraften breddas via invandring. Vidare kan handelsförbindelser med utvandringsländerna förstärkas. Invandringens betydelse för den svenska ekonomin och de offentliga finanserna är dock inte helt klarlagda.

### **Efterfrågeeffekter av stigande välstånd**

Det ekonomiska välståndet och BNP per capita har ökat över en längre period och förväntas fortsätta att öka. Trots att ett stigande välstånd möjliggör en förbättrad välfärd, kan det även medföra ändrade prioriteringar och en ökad efterfrågan på välfärdstjänster som kan försämra den finansiella hållbarheten.

För det första kan ett förbättrat ekonomiskt välstånd leda till att efterfrågan på fritid ökar. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mättas, samtidigt som fritid värderas allt högre. Fritid kan tas ut i flera olika former under livet t.ex. genom minskad veckoarbetstid, fler semesterdagar, tidigarelägg utträde från arbetsmarknaden eller genom mer deltidsarbete. Mer fritid som medför färre arbetade timmar minskar den offentliga sektorns skatteinkomster utan att utgifterna nödvändigtvis minskar i samma utsträckning. Samtidigt kan framtida generationer arbeta lika många timmar som i dag och ändå öka sin fritid sett över livet. En ökad livslängd bland de äldre, som inte för med sig en lika stor ökning i pensionsåldern medför att fritiden som pensionär ökar. Antalet arbetade timmar kan då vara oförändrat eller t.o.m. högre än i dag trots mer fritid.

Högre realinkomster behöver inte leda till ett lägre utbud av arbetskraft, utan kan tvärtom öka utbudet. Högre inkomster innebär att den konsumtion som uppoffras på grund av ökad fritid blir större. Detta gäller i synnerhet om arbetsfria inkomster, som transfereringar, inte ökar i samma takt som arbetsinkomsterna.

För det andra kan ökat ekonomiskt välstånd innebära att även det offentliga välfärdsåtagandet ökar. Fenomenet kallas Wagners lag och innebär att den offentliga sektorn växer som andel av BNP i takt med tillväxten. Ett skäl till detta kan vara att samhället med ett ökat välstånd samtidigt blir mer komplext och att behovet av en sammanhållande offentlig verksamhet och rättsstat därför blir större. En annan förklaring är att efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster som utbildning, kultur och vård, kan stiga snabbare än inkomsterna. För de offentliga finanserna innebär Wagners lag ett hållbarhetsproblem, då de offentliga utgifterna kontinuerligt ökar som andel av BNP när BNP ökar.<sup>21</sup> För Sveriges del ökade de offentliga utgifterna kontinuerligt som andel av BNP från 24 procent 1950 till 65 procent 1982. Utgiftskvoten minskade något under 1980-talet, men ökade sedan kraftigt till följd av 1990-talskrisen och låg 1993 på 69 procent av BNP. Sedan dess har

---

<sup>21</sup> Wagners lag kan även uttryckas som att inkomstelasticiteten för offentlig sektor som helhet är större än ett.

utgiftskvoten sjunkit till närmare 51 procent av BNP 2010. Det verkar därför som att sambandet mellan utgiftskvot och tillväxt är svagt i Sverige. Det finns ett antal studier som försöker skatta sambandet mellan ökat ekonomiskt välstånd och utvecklingen av den offentliga sektorns storlek, samt pröva om det finns empiriskt stöd för Wagners lag, men resultaten är tvetydiga och varierar både mellan länder och undersökta tidsperioder.<sup>22</sup>

### **Kostnadstrycket i offentlig sektor**

Ytterligare en problematisk omständighet för de offentliga finanserna är att produktivitetstillväxten för arbetsintensiva tjänster tenderar att vara lägre än för mindre arbetsintensiv produktion. Det kan vara svårt att effektivisera tjänster som utbildning, barn- och äldreomsorg genom t.ex. förbättrad teknologi. Samtidigt följer lönerna för dessa tjänster i stort utvecklingen i de sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket leder till att den relativa enhetskostnaden för arbetsintensiva tjänster successivt stiger. Detta benämns Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster. Konsekvensen för den offentliga sektorn är att kostnaderna för att tillhandahålla en given omfattning av t.ex. barn- och äldreomsorg kan tendera att öka över tiden.

Det råder en viss oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för hela den offentliga sektorn. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tills nyligen antagits vara noll inom den offentliga sektorn.<sup>23</sup> Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den offentliga sektorn, exempelvis sjukvården.<sup>24</sup> Det är dock i allmänhet svårt att belägga produktivetsförändringar inom offentlig sektor eftersom merparten av den offentliga produktionen utförs på en marknad utan fri prissättning.

Det är inte självklart att högre relativa enhetskostnader i den offentliga produktionen även leder till att utgifterna ökar. De offentliga kostnaderna är dels resultatet av efterfrågan och utbudet på offentligt finansierade tjänster, dels av en politisk process, som båda kan dämpa kostnadstrycket. Det går därför inte att på förhand avgöra i vilken utsträckning kostnadstrycket leder till ökade utgifter eller minskad produktion. Vissa bedömare menar dock att kostnadstrycket är så pass

---

<sup>22</sup> I artikeln *Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers?*, Economic Department Working Papers No. 477, OECD, 2006, finns en bra redogörelse och översikt över litteraturen på området.

<sup>23</sup> Tidigare mättes offentlig produktion i nationalräkenskaperna som produktionskostnaden, t.ex. lönekostnaden. Detta innebar att produktivetsutvecklingen i princip blev noll. Sedan några år tillbaka har Statistiska centralbyrån dock börjat uppskatta produktivetsutvecklingen inom vissa delar av den offentliga sektorn.

<sup>24</sup> Se rapporterna *Hälso- och sjukvården till 2030* samt *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården från Sveriges kommuner och landsting*, 2005 respektive 2006.

allvarlig att åtgärder snarast måste vidtas för att hitta alternativa finansieringsmöjligheter.<sup>25</sup>

### **Hur ska välfärden finansieras?**

Utmaningarna som behandlas ovan tyder på att de offentliga finanserna med tiden kan komma att utsättas för press. På utgiftssidan kan kostnaderna komma att öka på grund av åldrandet, kostnadssjukan och ökade behov när välståndet stiger. Dessa utgifter ska finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva som med stigande inkomster möjligtvis önskar arbeta i allt mindre utsträckning.

Det är möjligt att utmaningarna var för sig är överkomliga ur ett hållbarhetsperspektiv. Tillsammans utgör de dock ett potentiellt hot mot framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet, och resurserna för att möta det finansiella dilemmat ökar. Den stora politiska utmaningen är därför inte att det kommer saknas resurser i framtiden utan hur dessa resurser ska kunna tas i anspråk för att finansiera de ökande behoven. Det är inte uppenbart att alla behov i framtiden kan finansieras via skatter.

Frågorna kring den framtida finansieringen av välfärden inbegriper överväganden kring pensionsålder, avgiftsfinansiering och hur stort det framtida offentliga åtagandet ska vara. Uppgiften att lösa finansieringsfrågan är dock större än så. Frågan måste sättas in i ett större sammanhang där framtidens finansiering av välfärden både är ett stöd för att upprätthålla den finansiella hållbarheten, men även är önskvärd ur ett samhällsekonomiskt effektivitets- och välfärdsperspektiv.

## **5.3 Hur kan förutsättningarna för långsiktig hållbarhet förbättras?**

### **Produktivitetsens betydelse**

Högre produktivitet i näringslivet medför att de samlade lönerna i samhället ökar och därmed även skatteinkomsterna, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock även effekter i motsatt riktning. Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer i allmänhet utvecklingen i den privata, vilket innebär att produktivetsökningar i privat sektor spiller över på löneutvecklingen i offentlig verksamhet. Därmed ökar de offentliga utgifterna. Till detta kommer att offentliga transfereringar på lång sikt kan antas följa löneutvecklingen, vilket ökar utgifterna än mer. Effekten av ekonomisk tillväxt som uppkommer genom produktivetsökningar i näringslivet förbättrar därför inte nödvändigtvis de offentliga finanserna.

---

<sup>25</sup> Se Lindbeck, A., Sustainable Social Spending, Seminar Paper No. 739, Institute for International Economic Studies. En sammanfattning av kritiken finns i Hindricks, J., & Myles, D., G., Intermediate Public Economics, MIT, 2006.

Produktivitetsökningar i offentlig sektor kan däremot få en stor betydelse för hållbarheten, då en ökad effektivitet i offentlig sektor innebär högre produktion till givna resurser eller samma produktion till en lägre kostnad. Det finns t.ex. stora skillnader mellan olika sjukhus och olika landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas.<sup>26</sup> Öppna jämförelser mellan kliniker, sjukhus och landsting bidrar till att visa på skillnader och möjligheter till förbättringar. Det går därför att göra samhällsekonomiska vinster om kunskaper och idéer bland de mer produktiva aktörerna kan spridas så att de vårdgivare som är mindre effektiva kan bli bättre.

### Vägar till ett längre arbetsliv

Mellan mitten av 1970-talet och mitten av 1990-talet sköts det genomsnittliga inträdet på arbetsmarknaden upp samtidigt som utträdet skedde allt tidigare. Under senare år har dessa trender brutits. Ett sätt att förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är att förlänga arbetslivet genom att inträdesåldern sänks och utträdesåldern höjs.

#### *Tidigarelagt inträde på arbetsmarknaden*

Inträdesåldern på arbetsmarknaden har ökat med drygt tre år till 21,3 sedan mitten av 1970-talet, men har under de senaste fem åren varit i det närmaste oförändrad.<sup>27</sup> Den främsta orsaken till ökningen av inträdesåldern är att fler studerar längre. I Sverige är den genomsnittliga examensåldern från universitet och högskola 29,5 år, vilket är en av de högsta inom OECD. Genomsnittet är 26,6 år i OECD-länderna, 23,8 år i Storbritannien och 27,1 år i Tyskland.<sup>28</sup> Den viktigaste orsaken till den höga examensåldern är att svenskar påbörjar sina studier sent. I genomsnitt är en svensk studerande 22,4 år när denne påbörjar en högre utbildning, medan snittet i OECD-länderna är 20,3 år.

Tidigareläggs studierna ökar individens livsinkomst eftersom perioden med högre inkomst, som högre utbildning resulterar i, blir längre. Med lägre examensåldrar kan antalet arbetade timmar förväntas bli fler och skatteinkomsterna därmed högre. En annan effekt är att de utbildningsrelaterade kostnaderna minskar, framför allt på grund av att transfereringarna blir lägre både under studietiden, men även efter examen. Beräkningar visar att det offentliga nettobidraget av ett års

---

<sup>26</sup> Hälsa- och sjukvård ur olika perspektiv. Jämförelse mellan landsting 2009, Sveriges kommuner och Landsting.

<sup>27</sup> Inträdesåldern beräknas som den åldern då en 31-åring (som redan deltar i arbetskraften) i genomsnitt skulle haft sitt första inträde på arbetsmarknaden, om det givna årets förvärvsmönster i olika åldrar varit konstant. Med inträde på arbetsmarknaden avses här deltagande i arbetskraften enligt Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar oavsett arbetstid.

<sup>28</sup> Se Långtidsutredningen 2011 (SOU 2010:88 bilaga 3). Examensåldrarna avser 2007.

tidigarelagd examen i genomsnitt är ca 70 000 kr per student.<sup>29</sup> Detta innebär att om en årskull av studerande tar examen ett år tidigare blir det totala nettobidraget för de offentliga finanserna drygt 4 miljarder kronor.<sup>30</sup>

Genom att höja genomströmningstakten i utbildningssystemet och sänka examensåldern kan förutsättningarna förbättras för att sänka inträdesåldern på arbetsmarknaden.<sup>31</sup>

#### *Senarelagt utträde från arbetsmarknaden*

Dagens äldre kan se fram emot betydligt längre perioder som pensionärer jämfört med tidigare generationer. Utträdesåldern från arbetsmarknaden har över en 40-årsperiod i genomsnitt sjunkit samtidigt som medellivslängden har ökat, se tabell 15. Utträdesåldern ligger i dag på runt 63 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år är närmare 20 år.

I ett internationellt perspektiv är utträdesåldern i Sverige jämförelsevis hög. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. I Frankrike och Italien är utträdesåldern så låg som 58–59 år, medan den i Förenta staterna och Japan är 64–65 år.

**Tabell 15 Utträdesålder och återstående medellivslängd**

	Kvinnor		Män	
	1970	2010	1970	2010
Utträdesålder	61	63	66	64
Återstående medellivslängd vid 65	17,5	21,1	14,1	18,2

Källa: SCB och Pensionsmyndigheten.

Studier pekar på att äldre personer som lämnar arbetslivet har en sämre hälsa och kognitiv förmåga än de som fortsätter att arbeta.<sup>32</sup> Ett senarelagt utträde kan möjligtvis ge lägre hälso- och sjukvårdsutgifter även högre upp i åldrarna.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan förväntas stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd samtidigt som allt färre har fysiskt krävande arbeten har förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre i dag än tidigare och personer med högre utbildning lämnar arbetskraften senare än de

<sup>29</sup> Nuvärdesberäkningen är baserad på Långtidsutredningen 2011 SOU 2010:88 bilaga 3. Nettobidraget är beroende av vilken åldersgrupp man tar utgångspunkt i och varierar mellan 30 000–110 000 kr.

<sup>30</sup> Detta är en grov uppskattning som utgår ifrån att det årligen utexamineras ca 60 000 personer från svenska universitet och högskolor.

<sup>31</sup> Långtidsutredningen 2011 rekommenderar bl.a. att andelen som antas via högskoleprovet bör minska till förmån för ett ökat betygsintag, att återbetalningen av studielånen kopplas till examensåldern och att studiemedlen även kopplas till studieresultaten.

<sup>32</sup> Se Rohwedder, S och Willis, R.J., Mental retirement, Journal of Economic Perspectives, 2011.

utan högre utbildning.<sup>33</sup> Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionen är numera baserad på medellivslängden vid pensioneringen och beräkningar visar att utträdesåldern på grund av detta kan bli 1,5 år högre 2024.<sup>34</sup>

Det finns dock en socialt etablerad norm att pensionera sig vid 65 års ålder. Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs medför detta att pensionärernas inkomster blir lägre i förhållande till de förvärvsaktivas. Den främsta orsaken är att pensionssystemet då ger en lägre ingångspension när medellivslängden ökar och den intjänade pensionen måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella hållbarhetsproblem eftersom allt fler pensionärer kan kvalificera sig för andra ersättningar, som bostadstillägg för pensionärer. Pensionerna kan även upplevas som otillräckliga, vilket kan medföra krav på kompensation, t.ex. höjd pension eller sänkt skatt för pensionärer, för att utjämna den relativa skillnaden mellan pensionärer och förvärvsaktiva. Under sådana omständigheter finns det en risk att finanspolitiken på sikt kan behöva läggas om i syfte att tillgodose pensionärernas behov och krav. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för en senareläggning av pensionsåldern. Regeringen har därför tillsatt en utredning för att ta fram förslag för att hantera bl.a. de pensionsrelaterade åldersgränserna, samt analysera de hinder och möjligheter som finns för att arbeta längre upp i åldrarna.

Utöver åldersgränserna i de allmänna systemen kan det finnas andra hinder som begränsar möjligheterna till ett längre arbetsliv. Efterfrågan på äldre arbetskraft kan hämmas av att de äldres kompetens inte i tillräckligt hög grad motsvarar arbetsgivarnas krav, högre anställningskostnader som dyra tjänstepensionsavtal eller högre risk för sjukskrivning, och av åldersdiskriminering. Vidare kan utbudet av äldre arbetskraft dämpas om de äldre väljer andra vägar ut från arbetsmarknaden, t.ex. genom förtidspension, arbetslöshetsersättning eller tjänstepension, alternativt om arbetsgivarna inte möjliggör deltidarbete.<sup>35</sup>

Regeringen har även vidtagit ett antal åtgärder i syfte att stimulera ett senarelaggt utträde som ett förhöjt grundavdrag, en avskaffad löneskatt samt ett förenklat och högre jobbskatteavdrag för personer över 65. Dessa åtgärder ökar drivkrafterna att stanna kvar på arbetsmarknaden genom att göra det mer förmånligt för de äldre att fortsätta arbeta och för arbetsgivare att anställa äldre arbetskraft.

---

<sup>33</sup> Se rapporten *Arbetslivets längd*, Pensionsmyndigheten 2011.

<sup>34</sup> Finanspolitiska rådets rapport 2009.

<sup>35</sup> Möjligheten till deltidarbete innebär att de äldre kan stanna i arbetskraften längre än vad de annars skulle gjort. Se *Arbetsmarknaden för de äldre*, Studier i Finanspolitik 2009/7 från Finanspolitiska rådet.



## Förbättrad integration

Arbetsmarknadsanknytningen bland utrikes födda är sämre än hos inrikes födda, vilket visar sig bl.a. i form av en lägre sysselsättningsgrad, 57 procent i åldern 15–74 år jämfört med cirka 69 procent för inrikes födda, och en högre arbetslöshet, cirka 15 procent av arbetskraften jämfört med 5 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbetsmarknaden skiljer sig även åt mellan olika grupper av utrikes födda där t.ex. flyktingar födda utanför Europa i högre grad är arbetslösa än övriga.

Det finns flera skäl till att integrationen bland invandrare fungerar mindre bra.<sup>36</sup> Efterfrågan på de kvalifikationer invandrare bär med sig kan vara låg bland arbetsgivarna. Kunskaperna kan t.ex. vara land- eller språkspecifika och därför vara mindre användbara för svenska arbetsgivare. Osäkerhet kring kvalifikationerna, t.ex. på grund av olika utbildningssystem, kan även göra att vissa personer väljs bort. Utöver detta kan trösklar på arbetsmarknaden försvåra för invandrare att etablera sig. Exempel på sådana trösklar kan vara olika former av diskriminering, anställningsskyddets utformning och att lönerna är höga även för enklare arbeten. Vidare förmedlas information om lediga arbeten och rekommendationer ofta genom personliga kontakter. Nyanlända invandrare har oftast begränsade nätverk och för personer som är bosatta i områden med en hög andel arbetslösa kan det vara svårt att bygga upp ett nätverk som är effektivt ur arbetsmarknadssynpunkt.

Med en förbättrad integration kan finanspolitikens långsiktiga hållbarhet förbättras genom ökade skatteinkomster och sänkta utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd. En höjd sysselsättningsgrad bland invandrare med 10 procent har bedömts förstärka de offentliga finanserna med 1,3 procent av den offentliga sektorns omfattning vilket motsvarar 18,9 miljarder kronor.<sup>37</sup>

Regeringen har genomfört en rad reformer för att få fler utrikes födda i arbete. Förutom etableringsreformen har generellt utformade reformer som syftat till att göra det mer lönsamt att arbeta och enklare att anställa stärkt förutsättningarna för invandrades integration på arbetsmarknaden. Därtill har riktade åtgärder gjorts. Bland annat har instegsjobb och nystartsjobb införts för att öka incitamenten att anställa invandrare, och olika reformer har genomförts för att stärka och synliggöra de utrikes föddas humankapital.

## 5.4 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet

Hur beräkningarna av finanspolitikens hållbarhet görs och vilka antaganden som ligger till grund för dessa beskrivs mer ingående i

---

<sup>36</sup> Se rapport 2011:5 Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

<sup>37</sup> I beräkningen minskar de offentliga utgifterna med 7,5 miljarder medan de offentliga inkomsterna ökar med 11,4 miljarder i 2006 års priser. Se rapport 2009:3 Invandringen och de offentliga finanserna från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, som publiceras på regeringens hemsida.

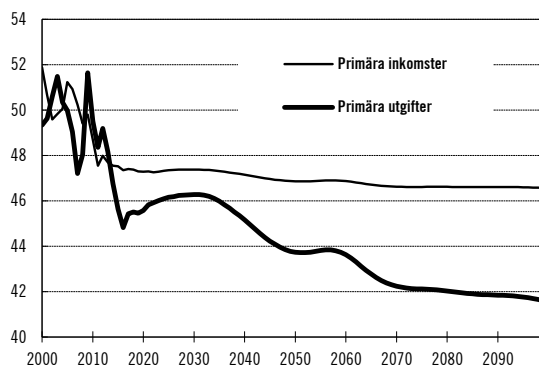
### Grundscenariot

Utgångspunkten för den långsiktiga framskrivningen av den svenska ekonomin och de offentliga finanserna är den medelfristiga prognos för tiden fram t.o.m. 2016 som presenterats 2012 års ekonomiska vårproposition. År 2011 är det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -0,8 procent av BNP.<sup>38</sup> År 2012–2016 sker en gradvis anpassning till ett normalt resursutnyttjande i ekonomin med en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet, vilket förbättrar den offentlig-finansiella ställningen. År 2016 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 2,5 procent av BNP, vilket skapar ett gynnsamt offentlig-finansiellt utgångsläge för den långsiktiga framskrivningen. Utgångsläget har av flera skäl avgörande betydelse för bedömningen av finanspolitikens hållbarhet.

I grundscenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2017 så att arbetsutbudet efter ålder och kön förblir konstant. Detta innebär t.ex. att en 50-årig kvinna arbetar lika mycket i framtiden som en 50-årig kvinna i dag.

### Diagram 13 Offentliga inkomster och utgifter 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Scenariot är även baserat på att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses att skatterna hålls på samma nivå så att deras andel av skattebaserna är konstanta. För den offentliga konsumtionen antas att standarden per brukare förblir densamma över tid. Till exempel antas en 90-åring i framtiden få lika många hembesök som en 90-åring idag. Ersättningsgraderna i transfereringssystemen hålls även oförändrade så att transfereringarna är konstanta i förhållande till de förvärvsaktivas löne-

<sup>38</sup> Det primära finansiella sparandet är den offentliga sektorns inkomster minus utgifter exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet avser sparandet när räntebetalningar och kapitalinkomster inkluderas.

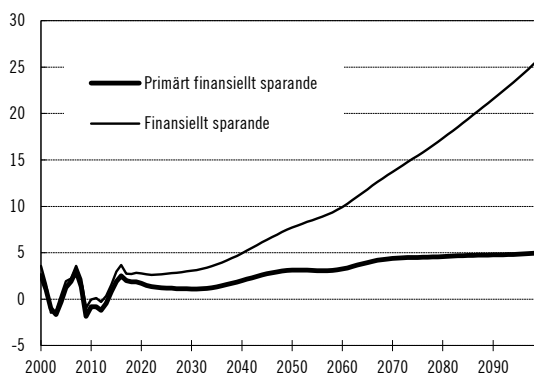
inkomster. Detta betyder att transfereringar som enligt regelverket följer prisutvecklingen eller är nominellt fastställda antas öka i takt med genomsnittslönen.

År 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande utgiftstryck på grund av demografiska förändringar, vilket skapar tydliga variationer i de primära utgifterna över tiden. År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen kring 2030 för att därefter falla tillbaka. Ökningen är närmare 1 procent av BNP och orsakas av att den stora generationen som är född på 1940-talet uppnår de kostnadskrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som generationen som är född på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Demografien varierar allt mindre med tiden och utgifterna stabiliseras på drygt 41 procent av BNP. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter orsakas främst av att den offentliga konsumtionen faller som andel av BNP. De offentliga transfereringarna och investeringarna faller också över tiden som andel av BNP, om än inte lika mycket.

Skattebaserna för de offentliga inkomsterna är mindre känsliga för demografiska variationer. Från en nivå på drygt 47 procent av BNP 2016 stabiliseras de primära inkomsterna med tiden på drygt 46 procent av BNP.

#### Diagram 14 Finansiellt sparande i grundscenariot 2000–2099

Procent av BNP

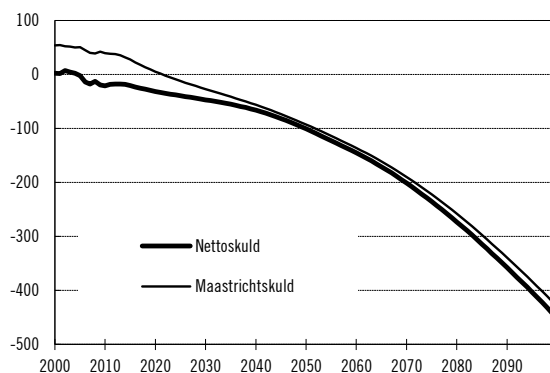


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till följd av de ökade offentliga utgifterna faller det primära finansiella sparandet från 2,5 procent av BNP 2016 till 1,1 procent 2030. Därefter sker en förstärkning efterhand och det primära sparandet uppgår till 5 procent av BNP 2099. Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en stark utveckling av den offentliga nettoförmögenheten och till att kapitalinkomsterna ökar på sikt. Detta innebär att det finansiella sparandet, inklusive kapitalinkomster, blir omfattande med tiden och når drygt 27 procent av BNP 2099.

## Diagram 15 Nettoskuld och Maastrichtskuld 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det starka primära finansiella sparandet visar att den finansiella hållbarheten är god, men för att ge en fullständig bild måste det intertemporala budgetvillkoret utvärderas. För att göra en sådan bedömning har den Europeiska kommissionen tagit fram två indikatorer som kallas för S1 och S2. S1 visar hur mycket budgeten kan förstärkas eller försvagas för att Maastrichtskulden ska vara 60 procent av BNP år 2060, medan S2 visar hur mycket budgeten kan förstärkas eller försvagas för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld.<sup>39</sup> Förstärkningen eller försvagningen kan ske genom förändringar både i de offentliga inkomsterna och i utgifterna. Medan S2 mäter den finansiella hållbarheten i ett oändligt perspektiv är syftet med S1 att skapa ett konkret mål för finanspolitiken vid en viss tidpunkt. I beräkningarna av S1 är Maastrichtskulden satt till 60 procent av BNP 2060, vilket även är den övre gräns för skulden som Europeiska kommissionen använder. S1 ska därför inte tolkas som ett reformutrymme utan som hur mycket budgeten måste justeras för att ligga precis på gränsvärdet för skulden i stabilitets- och tillväxtpakten 2060. På liknande sätt kan inte heller S2 betraktas som ett mått på dagens reformutrymme. S2 visar bara hur mycket budgeten kan justeras så att den finansiella hållbarheten kan upprätthållas i oändlig tid under de givna beräkningsförutsättningarna.

I grundscenariot beräknas S1 till -1,6 procent av BNP, vilket innebär att den offentliga budgeten kan försvagas med 1,6 procent av BNP, omgående och permanent, för att Maastrichtskulden ska vara 60 procent

<sup>39</sup> S2-måttet ger en fullständig bild av den finansiella hållbarheten ur ett oändligt tidsperspektiv. S2 kan även tolkas som en indikation på hur mycket budgeten måste ändras för att nettoskulden som andel av BNP inte ska växa okontrollerat över tiden. Ur ett politiskt perspektiv kan S2 brista i aktualitet och vara för abstrakt för att användas till att formulera dagens finanspolitik. S1 är en ändlig version av S2 där syftet är att nå en viss skuld vid en viss tidpunkt. Avsikten med S1 är att skapa ett tydligt finansiellt mål för finanspolitiken som kan utvärderas utifrån om och hur det kan nås. Genom att välja olika tidpunkter då målet måste uppnås ställs olika krav på finanspolitiken. En mer ingående beskrivning av hur S1 och S2 tolkas och hur de beräknas finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, som publiceras på regeringens hemsida.

av BNP år 2060. S2 är -3,9 procent av BNP, vilket betyder att den offentliga budgeten kan försvagas, omgående och permanent, med 3,9 procent för att de offentliga finanserna ska balansera på lång sikt. Båda indikatorerna visar således på att de offentliga finanserna är finansiellt hållbara.

Den starka utvecklingen av det primära finansiella sparandet i grundscenariot skapar en förhållandevis bred marginal för t.ex. stabiliseringspolitiska åtgärder för att möta eventuella akuta kriser eller försvagningar i konjunkturen. Målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska krav och fördelnings- och strukturpolitiska mål kan därför bedömas vara förhållandevis begränsad, även under perioden omkring 2030 då det primära sparandet är som svagast. Utvecklingen av sparandet och Maastrichtskulden ligger även inom ramarna för stabilitets- och tillväxtpaktens krav. Två viktiga krav för att politiken ska betraktas som trovärdig av de finansiella marknaderna är därmed uppfyllda.

### **Om den finansiella krisen försvåras**

I grundscenariot bedöms de offentliga finanserna vara finansiellt hållbara trots den pågående internationella statsfinansiella krisen och oron på de finansiella marknaderna. Det finns dock betydande osäkerheter kring krisens varaktighet och djup. Avsikten i detta avsnitt är att närmare illustrera effekterna av en försvårad kris på de offentliga finanserna på lång sikt.

I ett första scenario, Försvårad kris med temporära utgiftsökningar, antas att krisen förlängs och fördjupas. Antalet arbetade timmar antas därför vara lägre fram till 2025. För att överbrygga det försämrade konjunkturläget antas att finanspolitiken tvingas till stimulansåtgärder i form av höjda transfereringar och ökad offentlig konsumtion. Efter en initial ökning närmar sig både transfereringarna och konsumtionen gradvis nivåerna i grundscenariot under perioden fram till 2025.

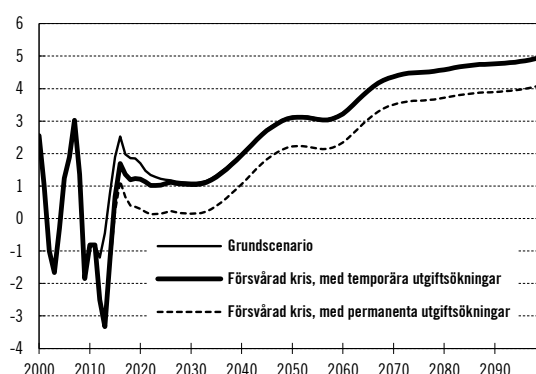
I ett andra scenario, Försvårad kris med permanenta utgiftsökningar, är antagandebilden densamma som i det första med den centrala skillnaden att utgifterna antas permanentas på den högre nivån fr.o.m. 2014 till följd av att stimulansåtgärderna inte kan dras tillbaka. Den väsentliga skillnaden är således att krisens effekter på de offentliga utgifterna blir permanenta och att utgifterna därför inte återgår till de nivåer som gäller i grundscenariot.

I båda krisscenarierna är det primära finansiella sparandet fram till 2026 svagare än i grundscenariot. Orsaken till detta är att antalet arbetade timmar fram till 2026 är lägre, vilket försämrar de offentliga inkomsterna. De offentliga utgifterna antas dessutom vara högre.

I scenariot med temporära utgiftsökningar återgår antalet arbetade timmar, den offentliga konsumtionen och transfereringarna till samma nivå som i grundscenariot. Det primära sparandet anpassar sig således med tiden till samma nivå som i grundscenariot.

## Diagram 16 Primärt finansiellt sparande vid försvårad kris 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I scenariot med permanenta utgiftsökningar förblir utgifterna däremot knappt 1 procent högre jämfört med grundscenariot. Det primära sparandet blir därmed genomgående lägre, ca en procent av BNP, under hela framskrivningsperioden.

Med temporära utgiftsökningar påverkas den finansiella hållbarheten relativt lite. S1 försämras med 0,3, medan S2 endast försämras med 0,1 procent av BNP. Med permanenta utgiftsökningar försvagas den finansiella hållbarheten och både S1 och S2 försämras med 1,0 procent av BNP. I båda fallen är finanspolitiken således finansiellt hållbar. I en utökad bedömning av hållbarheten bör även sparandet och skulden under kortare tidshorisonter beaktas. Utvecklingen, där budgetunderskottet överstiger 3 procent av BNP, kan ge återverkningar i form av ett minskat förtroende för finanspolitiken, höjda räntor och riskpremier, vilket försämrar hållbarheten betydligt mer än vad de finansiella hållbarhetsindikatorerna tyder på.

De två krisscenerierna visar att den offentligfinansiella hållbarheten påverkas relativt lite av en försvårad kris, så länge de ekonomiska stimulanserna inte blir permanenta. Ur ett hållbarhetsperspektiv är det därför viktigt att eventuella finanspolitiska stimulansåtgärder är temporära och återtogs när de inte längre är stabiliseringspolitiskt motiverade.

### Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster

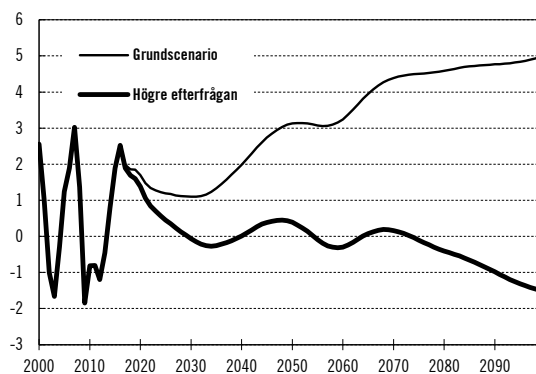
I samtliga scenarier förutses en fortsatt långsiktig tillväxt och ökat välstånd, vilket kan ändra befolkningens prioriteringar och resultera i en högre efterfrågan på både fritid och offentligt finansierade välfärdstjänster. I detta scenario, Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, är avsikten att visa på följderna av sådana efterfrågeförändringar. Medelarbetstiden antas minska med 0,1 procent per år<sup>40</sup> jämfört med grundscenariot, samtidigt som den offentliga konsumtionen för vård och

<sup>40</sup> Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009.

omsorg volymmässigt växer med 0,2 procent mer per år än vad som är demografiskt motiverat.<sup>41</sup>

### Diagram 17 Primärt finansiellt sparande med högre efterfrågan 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt jämfört med grundscenariot, vilket försämrar hållbarheten betydligt. S1 är -0,3, vilket är en försvagning med 1,4 procent av BNP jämfört med grundscenariot. S2 är 0,6, vilket motsvarar en försvagning med 4,5 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är de offentliga finanserna därför långsiktigt svagt ohållbara i detta scenario. Försämringen beror till en tredjedel på att efterfrågan på fritid ökar och till två tredjedelar på att efterfrågan på offentligt finansierad välfärd ökar.

Kommande generationer som väljer att arbeta i mindre utsträckning än i dag ställs också inför minskande möjligheter att finansiera den offentligt finansierade välfärden eftersom även skatteinkomsterna minskar. De finansiella hållbarhetsproblem som uppkommer är dock i första hand ett problem för de generationer som väljer att arbeta mindre. Slutsatsen blir därför inte att dagens finanspolitik måste läggas om. Däremot är hållbarhetsproblemen ett tecken på att politiken kan komma att utsättas för ett stort förändringstryck. I takt med att uttaget av fritid ökar och antalet arbetade timmar faller utsätts de offentliga finanserna för ett allt större förändringstryck för att upprätthålla hållbarheten.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras av den offentliga sektorn. En allt större privat välfärdssektor har vuxit fram under de senaste åren och möjligheterna för individerna att själva finansiera sina behov har därför ökat.

För att volymen offentligt finansierade välfärdstjänster i scenariot ska kunna öka antas underförstått att finanspolitiken successivt ändras med tiden. Eventuella hållbarhetsproblem på grund av en framtida omlagd politik ska inte belasta dagens generationer, utan bör hanteras av dem

<sup>41</sup> Den historiska utvecklingen under de senaste decennierna visar att utgifterna i reala termer har ökat med 0,7 procentenheter mer än vad som varit demografiskt betingat. Denna ökning är dock beräknad för en period då välfärdstjänsterna fortfarande byggdes ut.

som beslutar om förändringar i framtiden. Slutsatsen blir därför inte att dagens finanspolitik bör ändras. Förändringar i efterfrågan på välfärdstjänster sker gradvis och över lång tid där den samlade effekten kan bli mycket stor. För att motverka de finansiella svårigheter som kan uppkomma bör det därför finnas en finanspolitisk beredskap för alternativa sätt att finansiera välfärdstjänsterna.

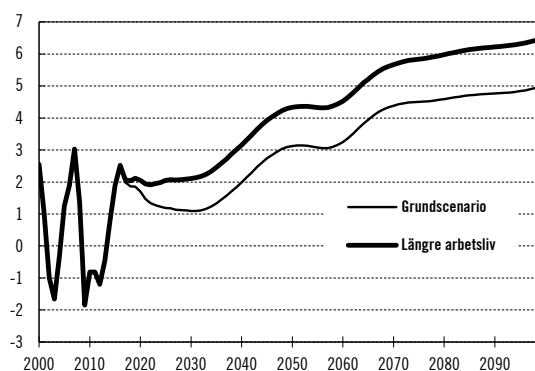
### Ett längre arbetsliv

Föregående scenario visade bl.a. på vikten av att försöka motverka en utveckling där det totala antalet arbetade timmar minskar. I detta scenario analyseras effekterna av ett längre arbetsliv. Fram till 2016 antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden sjunka med ett år. Utträdesåldern antas stiga fortlöpande med hälften av ökningen i den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. För 2050 innebär detta en ökning med knappt ett år och för 2099 en ökning med knappt två år.

Jämfört med grundscenariot förstärks hållbarheten påtagligt. S1 förbättras med 0,4 procent av BNP till -2,4 och S2 förbättras med 1,3 procent av BNP till -5,1.<sup>42</sup> Scenariot visar att ett förlängt arbetsliv kan skapa ett betydande utrymme för att underlätta finansieringen av välfärden på lång sikt. Detta förutsätter bl.a. att reglerna inom pensionsystemet medför att pensioneringen skjuts upp och att t.ex. genomströmningen i utbildningssystemet förbättras så att inträdesåldern på arbetsmarknaden blir lägre.

### Diagram 18 Primärt finansiellt sparande med ett längre arbetsliv 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

<sup>42</sup> För S1 har sänkningen i inträdesåldern lika stor betydelse som ökningen i utträdesåldern. Mätt i S2 förbättras hållbarheten med 0,5 procent av BNP på grund av den lägre inträdesåldern och med 0,9 procent av BNP på grund av höjningen av utträdesåldern.



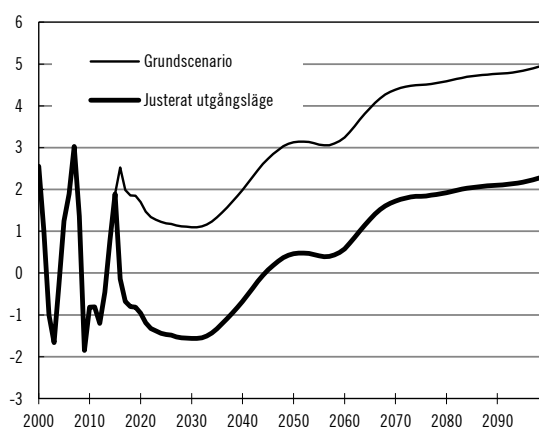
## Känsligheten i beräkningarna

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

I prognosen fram till 2016 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade. Det offentligfinansiella utgångsläget för den långsiktiga framskrivningen blir därför mycket gott, vilket även påverkar beräkningarna av nivån på det primära finansiella sparandet framöver. Det är troligt att ett flertal reformer kommer genomföras under perioden fram till 2016 och att utgångsläget därmed försämras. Detta medför att det primära finansiella sparandet under beräkningsperioden försvagas i motsvarande mån, vilket även försämrar den finansiella hållbarheten.<sup>43</sup> För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge kan man anta att det finansiella sparandet är 1 procent av BNP 2016, vilket är den nuvarande nivån på överskottsmålet. Detta är 2,7 procentenheter lägre än i grundscenariot. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts i så fall nedåt för hela framskrivningsperioden med 2,7 procentenheter, vilket illustreras i diagram 19.

### Diagram 19 Primärt finansiellt sparande vid försämrat utgångsläge 2000–2099

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Med detta antagande försämras S1 och S2 kraftigt. Indikatorn S2 blir -1,3 och visar fortsatt på att finanspolitiken är finansiellt hållbar, trots en så stark förändring. S1 blir däremot 0,2 och visar att politiken är svagt ohållbar. Skillnaden mellan S1 och S2 visar bl.a. betydelsen av den oändliga horisonten för beräkningen av S2. Trots stora initiala underskott förbättras det primära finansiella sparandet betydligt, vilket

<sup>43</sup> Utgiftsnivåerna 2016 för offentlig konsumtion, offentliga transfereringar och investeringar används som startvärden för den långsiktiga framskrivningen. Högre utgiftsnivåer 2016 får därför direkt genomslag i beräkningarna av utvecklingen på lång sikt.

får ett så starkt genomslag att den finansiella hållbarheten ändå kan upprätthållas.

År 2020–2040 karaktäriseras dock av ett stigande utgiftstryck på grund av de demografiska förändringarna. En försvagning av utgångsnivån förändrar därför bilden av den finanspolitiska hållbarheten betydligt, trots att de offentliga finanserna bedöms vara finansiellt hållbara enligt S2. Det primära sparandet är svagare och det uppstår ett budgetunderskott på mer än 1,5 procent av BNP under en lång period kring 2030. Om en sådan utveckling uppkommer kan de finansiella marknadernas riskbedömningar påverkas och resultera i skärpta upplåningsvillkor, trots att det demografiska trycket i detta fall är övergående.

Målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska överväganden och fördelnings- och strukturpolitiska mål blir även tydligare. Fallhöjden för stabiliseringspolitiska åtgärder är betydligt lägre och eventuella marginaler för att möta lågkonjunkturer och kriser kan t.ex. komma i konflikt med önskemål om struktur- eller fördelningspolitiska reformer.

Förändringar i finanspolitiken under de närmsta åren som varaktigt höjer t.ex. nivåerna på transfereringarna till hushållen medför att utgångsläget, det primära finansiella sparandet på lång sikt och den finansiella hållbarheten blir svagare i långsiktscalkylerna. Den rådande internationella oron och lågkonjunkturen skapar även en betydande osäkerhet kring vilken nivå det primära sparandet ligger på 2016. För varje steg som utgångsläget försämras närmar sig det primära sparandet i grundscenariot den utveckling som beskrivs av det försvagade utgångsläget i diagram 19. Stora förändringar i utgångsläget kan därför medföra att finanspolitiken ställs inför andra hållbarhetsproblem än rent finansiella. Mot denna bakgrund är det utrymme som den goda finansiella hållbarheten skapar mycket viktigt.

De finanspolitiska utmaningar som behandlas verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet som även berör hållbarhetsbedömningen. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. För att kvantifiera och illustrera osäkerheten redovisas i tabell 16 ett antal känslighetsanalyser med olika förändringar i antagandena och hur detta påverkar S1 och S2.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> I känslighetsanalyserna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfråga på fritid och välfärdstjänster. I analyserna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder är antagandena desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv.

**Tabell 16 Förändring i S1 och S2 jämfört med grundscenariot**

Procent av BNP

	$\Delta S1$	$\Delta S2$
Försvärad kris med temporära utgiftshöjningar	0,3	0,1
Försvärad kris med permanenta utgiftsökningar	1,0	1,0
Ökad efterfråga på fritid och välfärdstjänster	1,4	4,5
Ett längre arbetsliv	-0,8	-1,3
Mer fritid	0,5	1,4
Ökad standard	0,9	2,9
Lägre inträdesålder	-0,4	-0,5
Högre utträdesålder	-0,4	-0,9
Förbättrad integration	-0,4	-0,4
Högre jämviktsarbetslöshet	0,3	0,4
Högre sysselsättningsgrad	-0,2	-0,3
Högre produktivitet i offentlig sektor	-0,4	-1,0
Förbättrad hälsa	-0,1	-0,4

Anm.: S1 är -1,6 och S2 är -3,9 i grundscenariot. Positiva värden anger en försämring av hållbarheten medan negativa värden anger en förbättring.

Källa: Egna beräkningar.

I scenariot Förbättrad integration antas att sysselsättningsnivåerna bland utrikes födda närmar sig de inrikes födda med en tredjedel fram till 2026. Effekten blir att S2 förstärks med 0,4 procent av BNP. I scenariot Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är en procentenhet högre på grund av att sysselsättningen är en procentenhet lägre, vilket försämrar S2 med 0,4 procent av BNP. I scenariot Högre sysselsättningsgrad antas att sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är en procentenhet högre. S2 förbättras då med 0,3 procent av BNP. I scenariot Högre produktivitet antas att arbetsproduktiviteten i offentlig sektor ökar med 0,1 procent per år, vilket förbättrar S2 med 1,0 procent av BNP. I scenariot Förbättrad hälsa antas de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg successivt skjuts upp i åldrarna i samma takt som medellivslängden vid 65-års ålder ökar. Detta förbättrar S2 med 0,4 procent av BNP.

### Europeiska kommissionens bedömning av den finansiella hållbarheten

Under hösten 2011 publicerade Europeiska kommissionen nya beräkningar för EU-länderna där S2 för Sverige är 0,1 procent av BNP.<sup>45</sup> Skillnaden är stor jämfört med S2 i grundscenariot. De huvudsakliga skälen till att beräkningarna skiljer sig åt är att kommissionen använder den offentliga sektorns bruttoskuld istället för nettoskulden som i denna proposition samt att kommissionen gör en annan bedömning av standardutvecklingen av välfärdstjänster och i stället antar att standarden ökar med tiden.

<sup>45</sup> Public finances in the EMU 2011, European Economy 3, 2011, Europeiska kommissionen.

Kommissionen bedömer att risken för offentligfinansiella obalanser på lång sikt är låg för Sveriges del, och att inga särskilda åtgärder behöver vidtas. Kommissionen delar även in länderna i tre olika grupper där länder med ett S2 under 2 klassas som lågriskländer. I denna grupp ingår Sverige, Estland och Danmark. Det genomsnittliga S2-värdet för EU-länderna är 7,3, vilket visar på kraftiga långsiktiga obalanser och statsfinansiella problem. Samtidigt är variationerna mellan länderna stora där S2 för t.ex. Irland beräknas till drygt 15 procent av BNP och för Grekland över 17.

## **5.5 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet**

Grundscenariot i denna proposition utgår från att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs förutom de som redan är beslutade. Under dessa förutsättningar kan finanspolitiken bedömas vara långsiktigt finansiellt hållbar där S1 är -1,6 procent av BNP och S2 är -3,9. Förra året beräknades S1 till -1,7 och S2 till -3,4. Skillnaderna mellan åren kan huvudsakligen förklaras av att ålderspensionerna beräknas bli lägre än tidigare år.

Det finansiella sparandeförloppet och skuldutvecklingen ligger även inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed är två viktiga krav som ligger till grund för marknadernas bedömning av hållbarheten uppfyllda och risken för högre riskpremier och räntor kan därför bedömas vara begränsad.

Den goda utvecklingen av det primära finansiella sparandet i grundscenariot visar även att målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska överväganden och fördelnings- och strukturpolitiska mål är begränsad och bör därför inte hota den finanspolitiska hållbarheten på lång sikt.

Det nya pensionssystemet skapar starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, men om utträdesåldern inte senareläggs minskar pensionärernas inkomster i förhållande till de förvärvsaktivas. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv skulle det därför med en sådan utveckling vara möjligt att finanspolitiken på längre sikt måste läggas om med ökande utgifter för att tillgodose framtida pensionärsers behov och krav.

År 2020–2040 karaktäriseras av ett demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas t.ex. falla med 1 procent av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat offentligfinansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket börjar öka 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande, med en lägre fallhöjd för stabiliseringspolitiska åtgärder och minskat utrymme för strukturpolitiska reformer. Kombinerat detta med eventuella fördelningspolitiska behov och krav, t.ex. på grund av att pensionerna upplevs som otillräckliga, kan finanspolitiken hamna i allt skarpare målkonflikter.

Ett starkt försämrat offentligfinansiellt utgångsläge kan därför ställa finanspolitiken inför hållbarhetsproblem, trots att politiken är finansiellt

hållbar. Mot denna bakgrund är det långsiktiga finanspolitiska utrymme som den goda finansiella hållbarheten skapar mycket viktigt.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en fortsatt långsiktig politik inriktad på att förstärka incitamenten för arbete och ett förlängt arbetsliv. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete sett över livet.

## 6 Kvaliteten i de offentliga finanserna

### 6.1 Utgifter

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

**Tabell 17 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP**

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Förändring 2000–2010
Allmän off. förvaltning	9,4	8,1	8,6	7,7	7,4	7,5	7,6	7,4	7,5	7,4	7,0	-2,4
Räntor	3,5	2,8	3,1	2,3	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	1,3	1,2	-2,4
Övrigt	5,9	5,3	5,5	5,4	5,5	5,6	5,8	5,6	5,8	6,1	5,9	-0,1
Försvar	2,3	2,1	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	-0,7
Samhällsskydd och rättsväsende	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	0,1
Ekonomiska frågor och näringspolitik	3,7	3,9	4,2	4,2	4,1	4,3	4,1	4,0	4,3	4,7	4,6	0,9
Miljöskydd	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,1
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	-0,2
Hälso- och sjukvård	6,1	6,5	6,8	7,0	6,7	6,7	6,6	6,6	6,9	7,4	7,1	1,0
Fritid, kultur och religion	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	0,1
Utbildning	6,8	7,2	7,3	7,2	7,1	7,0	6,9	6,7	6,8	7,2	7,0	0,2
Socialt skydd	23,2	23,0	23,1	23,9	23,5	23,0	22,3	21,1	21,1	22,9	21,6	-1,6
<b>Totala utgifter</b>	<b>55,1</b>	<b>54,5</b>	<b>55,6</b>	<b>55,7</b>	<b>54,2</b>	<b>53,9</b>	<b>52,7</b>	<b>51,0</b>	<b>51,7</b>	<b>54,9</b>	<b>52,5</b>	<b>-2,6</b>
Exklusive räntor	51,6	51,8	52,5	53,4	52,3	52,0	51,0	49,2	50,0	53,6	51,3	-0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell 18 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter**

Procent av totala utgifter

												Förändring
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000–2010
Allmän off. förvaltning	17,1	14,9	15,4	13,8	13,6	13,9	14,3	14,5	14,5	13,5	13,4	-2,6
Räntor	6,4	5,1	5,6	4,1	3,4	3,5	3,3	3,5	3,3	2,4	2,2	-4,5
Övrigt	10,7	9,8	9,9	9,8	10,2	10,4	11,0	11,0	11,2	11,1	11,2	1,9
Försvar	4,2	3,9	3,7	3,6	3,4	3,2	3,3	3,1	2,9	2,8	3,0	-1,1
Samhällsskydd och rättsväsende	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	0,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	6,7	7,2	7,5	7,6	7,6	8,0	7,7	7,9	8,3	8,5	8,8	0,8
Miljöskydd	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,4
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,7	1,8	1,6	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	-1,4
Hälso- och sjukvård	11,0	11,9	12,2	12,5	12,4	12,5	12,6	13,0	13,3	13,4	13,5	2,8
Fritid, kultur och religion	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	-0,8
Utbildning	12,3	13,1	13,1	13,0	13,1	13,0	13,1	13,1	13,2	13,2	13,3	0,7
Socialt skydd	42,2	42,1	41,5	42,9	43,4	42,7	42,2	41,5	40,8	41,7	41,2	1,0
<b>Totala utgifter</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>
Exklusive räntor	93,6	94,9	94,4	95,9	96,6	96,5	96,7	96,5	96,7	97,6	97,8	4,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna mätt som andel av BNP har totalt sett sjunkit under perioden 2000–2010 även om de steg märkbart 2009 i kölvattnet av den finansiella krisen. Förklaringar till nedgången är bl.a. de sjunkande ränteutgifterna och att BNP-tillväxten varit hög under perioden. En hög BNP-tillväxt medför att utgifter som följer den allmänna prisutvecklingen successivt sjunker som andel av BNP.

Utgifterna för socialt skydd i Sverige utgör över 20 procent av BNP och mer än 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Andelen sjönk från mitten av 2000-talet, men ökade igen 2009 i samband med den finansiella krisen och den efterföljande lågkonjunkturen. Även utgifterna för hälso- och sjukvård tar en stor andel av den offentliga sektorns utgifter i anspråk. Från att ha uppgått till 11 procent 2000 har andelen stigit under flera år för att 2009 uppgå till över 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.

## 6.2 Inkomster

Mellan 2004 och 2011 minskade skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, med 3,6 procentenheter (se tabell 19). År 2015 beräknas skattekvoten uppgå till 44,6 procent av BNP.

Det är framför allt skatt på arbete som har minskat under perioden 2004–2011. Jobbskatteavdraget samt sänkta socialavgifter står för huvuddelen av skattesänkningarna. Till de större förändringarna inom kapital-

skatteområdet de senaste åren hör sänkt bolagsskatt, slopad förmögenhetsskatt och sänkt skatt på fastigheter. Konsumtionens och investeringarnas bidrag till försörjningsbalansen har ökat, vilket har bidragit till att även mervärdesskatteintäkterna har ökat som andel av BNP. Intäkterna från punktskatter, bl.a. skatt på energi och koldioxid minskar trots höjda skatter. Minskningen förklaras av effektivare uppvärmning av bostäder, övergång från el och olja till berg- och fjärrvärme, och en nyare bilpark med energisnålare motorer.

Om det ekonomiska läget tillåter, och under förutsättning att viktiga reformer inom välfärds- och utbildningsområdena kan säkras, avser regeringen att genomföra viktiga delar av de skattesänkningar som aviserades som reformambitioner i budgetpropositionen för 2011.

**Tabell 19 Skatteintäkter**

Procent av BNP

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Förändring 2004–2015
Skatt på arbete	30,3	30,0	29,1	27,9	28,4	27,9	26,2	26,0	26,5	26,4	26,3	26,3	-4,0
Direkta skatter	17,5	17,2	16,6	15,5	15,5	15,3	14,3	14,0	14,4	14,3	14,3	14,3	-3,2
Indirekta skatter	12,8	12,7	12,5	12,5	12,8	12,6	12,0	12,0	12,1	12,0	12,0	12,0	-0,8
Skatt på kapital	5,1	6,1	6,5	6,7	5,1	5,2	5,7	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	0,4
Skatt på kapital, hushåll	0,4	0,8	1,3	1,6	0,8	0,8	1,0	0,7	0,8	0,7	0,8	0,7	0,3
Skatt på företags- vinster	2,7	3,3	3,4	3,3	2,6	2,8	3,2	3,2	3,1	3,2	3,2	3,2	0,5
Skatt på konsumtion	12,7	12,9	12,7	12,8	13,1	13,6	13,5	13,1	13,0	13,0	12,8	12,7	0,0
Mervärdesskatt	8,8	9,0	9,0	9,1	9,4	9,7	9,7	9,5	9,5	9,5	9,4	9,4	0,6
Restförda och övriga skatter	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>48,1</b>	<b>48,9</b>	<b>48,3</b>	<b>47,4</b>	<b>46,4</b>	<b>46,6</b>	<b>45,6</b>	<b>44,5</b>	<b>44,9</b>	<b>44,7</b>	<b>44,6</b>	<b>44,6</b>	<b>-3,5</b>

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 2017–2099.

### *Demografiska förutsättningar*

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2011 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	1,86	1,83	1,83	1,83	1,83
Medellivslängd, kvinnor	83,5	84,5	85,3	86,0	86,5	86,9
Medellivslängd, män	79,5	81,2	82,4	83,4	84,1	84,7
Nettomigration, tusental	49,9	22,1	21,1	20,1	19,6	19,1

Källa: Statistiska centralbyrån.

### *Arbetsmarknaden*

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

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

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

### *Produktivitet*

Antagandet om produktivitetstillväxten i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den underliggande trendmässiga produktivitetsutvecklingen antas vara 2,4 procent från 2017 till 2020. Därefter minskar den successivt till 2,2 procent 2030 och ligger sedan kvar på denna tillväxttakt. Med undantag för 2007–2009 har produktivitetsutvecklingen i Sverige varit stark de senaste knappa två decennierna i en internationell jämförelse. Det är rimligt att anta att den på

sikt anpassas mot internationella tillväxttakter. Den svaga utvecklingen de senaste åren har inte påverkat synen på den långsiktiga produktivitetens utvecklingen.

Arbetsproduktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn antas vara noll från 2016. Det innebär att produktiviteten till baspris ökar någon då kapitalförslitningen ökar något mer än timmarna.

#### *Försörjningsbalans och produktion*

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

Produktionen i den offentliga sektorn ges av den offentliga konsumtionen och ett antagande om att konsumtionen framställs med en successivt svagt minskande andel egen arbetskraft. 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.

**Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar**

Årlig procentuell förändring och procent

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Offentliga inkomster*

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

## Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Skatter och avgifter	45,4	44,4	44,3	44,3	44,1	43,9	44,0
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	15,8	15,6	15,7	15,7	15,5	15,3	15,4
Implicit skattesats för direkta skatter	23,9	23,7	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	55,1	54,2	54,2	54,1	53,4	52,6	52,9
Implicit skattesats för avgifter	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	44,6	44,0	43,9	44,0	44,0	44,1	44,1
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1	3,2	3,2
Implicit skattesats	11,5	11,3	10,8	10,3	10,3	10,3	10,3
Skattebasen som andel av BNP	29,6	30,9	30,9	30,5	30,5	30,7	30,7
Indirekta skatter <sup>1</sup>							
Andel av BNP	14,1	13,4	13,3	13,5	13,4	13,4	13,3
Implicit skattesats	28,4	26,7	26,1	26,1	26,0	25,9	25,9
Skattebasen som andel av BNP	48,4	48,6	49,3	50,0	50,0	50,0	50,0
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter <sup>2</sup>							
Andel av BNP	12,0	12,0	12,0	12,1	12,1	12,1	12,1
Implicit skattesats	29,5	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0
Skattebasen som andel av BNP	40,4	41,0	41,1	41,2	41,2	41,2	41,3

<sup>1</sup> Exklusive löneberoende indirekta skatter.

<sup>2</sup> Inklusiva löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Offentliga konsumtionsutgifter*

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

Beräkningen av offentlig konsumtion bygger på ålders- och könsfördelade kostnader för olika ändamål såsom skola, vård och omsorg. Samtliga utgiftsområden skrivs fram med den demografiska utvecklingen. Det innebär t.ex. att en 70-årig kvinna realt sett tilldelas lika mycket offentliga tjänster 2099 som 2015. Detta kan ses som ett uttryck för oförändrad standard i offentlig service. I en personalintensiv verksamhet som barnomsorg, skulle det kunna tolkas som oförändrad personaltäthet.

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

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

## Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Summa konsumtion</b>	<b>26,8</b>	<b>25,3</b>	<b>25,3</b>	<b>26,1</b>	<b>25,7</b>	<b>25,0</b>	<b>24,8</b>
Barnomsorg	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4
Ungdomsutbildning	3,4	3,1	3,2	3,3	3,1	3,0	3,0
Vuxenutbildning	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
Sjukvård	6,2	6,0	6,1	6,2	6,1	5,9	5,8
Äldreomsorg	3,6	3,5	3,7	4,4	4,7	4,8	4,9
Övrig verksamhet	11,0	10,2	9,9	9,9	9,5	9,2	8,9

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
<b>Summa transfereringar</b>	<b>19,5</b>	<b>17,3</b>	<b>17,0</b>	<b>16,9</b>	<b>16,3</b>	<b>15,6</b>	<b>15,8</b>
Transfereringar till hushåll	16,2	14,3	14,1	13,9	13,3	12,7	12,9
Ålderdom	8,5	8,1	8,2	8,0	7,4	6,8	7,0
Ohälsa	3,0	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4
Barn/studier	2,2	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Arbetsmarknad	1,1	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4
Övrigt	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Transfereringar till företag och utland	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Ålderspensionssystemet

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

## Tabell A.6 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Inkomster</b>	<b>6,9</b>	<b>6,7</b>	<b>6,7</b>	<b>6,5</b>	<b>6,3</b>	<b>6,4</b>	<b>6,5</b>
Avgifter	6,2	6,1	6,0	6,1	6,1	6,1	6,1
Räntor, utdelningar m. m.	0,7	0,6	0,7	0,4	0,3	0,3	0,5
<b>Utgifter</b>	<b>6,7</b>	<b>6,7</b>	<b>6,8</b>	<b>6,7</b>	<b>6,3</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>
Pensioner	6,6	6,6	6,7	6,6	6,2	5,6	5,8
Övrigt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
<b>Finansiella tillgångar, netto</b>	<b>26,7</b>	<b>21,0</b>	<b>16,9</b>	<b>10,5</b>	<b>7,0</b>	<b>9,3</b>	<b>13,4</b>

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
<b>Summa utgifter</b>	<b>50,6</b>	<b>46,5</b>	<b>46,5</b>	<b>46,0</b>	<b>43,7</b>	<b>40,7</b>	<b>38,7</b>
Åldersrelaterade <sup>1</sup>	25,4	23,8	24,0	24,7	24,0	23,1	23,3
Pensioner <sup>2</sup>	8,5	8,1	8,2	8,0	7,4	6,8	7,0
Garantipension	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Ålderspension	6,6	6,6	6,7	6,6	6,1	5,6	5,8
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,7	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Sjukvård	6,2	6,0	6,1	6,2	6,1	5,9	5,8
Äldreomsorg/handikapp	3,6	3,5	3,7	4,4	4,7	4,8	4,9
Barnomsorg	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4
Utbildning	4,3	4,0	4,0	4,1	3,8	3,7	3,7
Arbetslöshetsersättning	1,1	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ränteutgifter	1,2	0,9	0,9	-0,4	-1,6	-3,3	-5,3
<b>Summa inkomster</b>	<b>50,6</b>	<b>49,5</b>	<b>49,2</b>	<b>49,0</b>	<b>48,6</b>	<b>48,4</b>	<b>48,7</b>
varav kapitalinkomster	1,9	2,0	2,0	1,6	1,5	1,6	1,8
varav pensionssystemet	0,7	0,6	0,7	0,4	0,3	0,3	0,5
<b>Antaganden</b>							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,1	1,5	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1
BNP-tillväxt	6,1	3,6	2,0	1,9	2,2	2,1	2,2
Arbetslöshet	8,4	5,7	5,2	5,1	5,1	4,9	4,9
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,5	19,9	20,8	22,7	23,9	23,9	25,0

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 2012.<sup>46</sup> Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2012 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs från 2010 då det var startåret för beräkningarna i KEP.

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

Index, om inte annat anges

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–74 år						
KEP	100,0	103,9	106,2	109,4	110,4	112,6
Konvergensprogram	100,0	102,9	104,6	106,7	106,9	108,9
Sysselsatta						
KEP, 15–74 år	100,0	107,7	110,3	111,6	113,1	115,4
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	106,8	108,0	109,6	112,0	112,2
Timmar						
KEP	100,0	107,7	110,3	113,1	115,5	115,7
Konvergensprogram	100,0	107,3	108,4	110,1	112,6	112,8
ILO-arbetslöshet, procentenheter						
KEP, 15–74 år	8,5	6,6	6,5	6,5	6,5	6,5
Konvergensprogram, 15–74 år	8,4	5,2	5,1	5,1	4,9	4,9
Arbetsproduktivitet						
KEP	100,0	117,0	136,3	158,7	184,9	215,4
Konvergensprogram	100,0	121,4	146,1	177,0	215,8	263,3
BNP						
KEP	100,0	123,4	147,1	175,7	208,8	243,7
Konvergensprogram	100,0	129,8	158,5	195,3	243,3	297,1
BNP per capita						
KEP	100,0	114,6	130,3	151,0	174,2	198,3
Konvergensprogram	100,0	122,5	144,3	174,7	213,6	257,2

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under 2010. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på SCB:s

<sup>46</sup>The 2012 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU 27 Member States (2010–2060).

befolkningsprognos från maj 2011. Befolkningen ökar snabbare i KEP:s beräkning. KEP har också en kraftigare ökning i både timmar och sysselsatta. Det är en direkt följd av den starkare befolkningsökningen.

I konvergensprogrammet antas arbetslösheten anpassas till en strukturell nivå på ca 5,0 procent. I KEP är denna nivå ca 6,5 procent. Produktivitetstillväxten är starkare i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar.

Den högre produktivetsnivån är en orsak till att BNP-nivån 2060 är högre i konvergensprogrammet. Även BNP per capita når en högre nivå i konvergensprogrammet.

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

Andel av BNP

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

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

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Skillnaderna i de åldersberoende offentliga utgifterna finns inom samtliga områden. Det beror till stor del på att KEP antar en standardförbättring i de offentliga tjänsterna, men också på att BNP-kvoterna påverkas av att KEP har en svagare BNP-utveckling. Det är också ett naturligt resultat som följer av KEP:s högre medellivslängd. Den högre medellivslängden leder också till något högre pensionsutgifter. Konvergensprogrammets lägre kostnadsutveckling för arbetslöshetsersättning beror på den lägre arbetslöshetsnivån och att taket i A-kassan ligger fast i beräkningarna fram t.o.m. 2016.



## Bilaga C – Tabeller

**Tabell C.1a Försörjningsbalans**

Årlig procentuell förändring

	<b>Mdkr</b>					
	<b>2011</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
BNP (fasta priser)	3 462	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6
BNP (löpande priser)	3 495	4,9	1,3	4,5	5,2	5,2
<b>Försörjningsbalans</b>						
Hushållens konsumtionsutgifter	1 666	2,1	1,5	3,6	3,7	3,4
Offentliga konsumtionsutgifter	928	1,8	0,5	0,2	0,3	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	640	5,8	1,4	5,3	8,1	7,9
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	44	0,7	-0,7	0,0	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	1 748	6,8	0,3	6,3	7,2	6,9
Import av varor och tjänster	1 530	6,1	0,4	6,1	7,5	7,2
<b>Bidrag till BNP-tillväxten</b>						
Slutlig inhemsk efterfrågan	3 234	2,6	1,1	2,8	3,4	3,2
Lagerinvesteringar	44	0,7	-0,7	0,0	0,0	0,0
Nettoexport	218	0,7	0,0	0,5	0,4	0,3

<sup>1</sup> Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Tabell C.1b Priser och deflatorer**

Årlig procentuell förändring

	<b>Nivå</b>					
	<b>2011</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
BNP-deflator	101,0	1,0	0,9	1,2	1,4	1,5
Deflator för hushållens konsumtion	101,3	1,3	1,2	1,5	1,5	1,7
HIKP <sup>1</sup>	112,3	1,4	0,9	1,1	1,2	1,4
Deflator för offentlig konsumtion	102,3	2,3	2,2	2,4	2,6	3,0
Deflator för investeringar	100,4	0,4	1,0	1,0	0,9	0,7
Deflator för export (varor och tjänster)	98,9	-1,1	0,0	0,4	0,9	0,9
Deflator för import (varor och tjänster)	99,6	-0,4	0,8	1,2	1,2	1,2

Not: Alla deflatorer är index, 2010=100.

<sup>1</sup> Index, 2005=100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå	2011	2012	2013	2014	2015
	2011					
Antal sysselsatta <sup>1</sup>	4 642	2,1	-0,1	0,3	1,4	1,7
Antal arbetade timmar <sup>2</sup>	756 500	2,3	-1,2	0,5	1,3	2,1
Arbetslöshet <sup>3</sup>	378	7,5	7,8	7,7	6,9	5,7
Arbetsproduktivitet, antal personer <sup>4</sup>	654	2,2	0,4	3,0	2,4	1,9
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar <sup>5</sup>	401	2,1	1,6	2,8	2,4	1,5
Lönekostnader <sup>6</sup>	1 833	3,3	2,7	3,6	5,0	5,2
Lönekostnader per anställd <sup>7</sup>	398 282	1,1	2,8	3,3	3,6	3,5

<sup>1</sup> Sysselsatta som andel av arbetskraften, nationalräkenskapsdefinition. Nivå i tusental personer.

<sup>2</sup> Tiotusental timmar, nationalräkenskapsdefinition.

<sup>3</sup> Tusental personer respektive procent av arbetskraften.

<sup>4</sup> Real BNP per sysselsatt, kronor.

<sup>5</sup> Real BNP per arbetad timme, kronor.

<sup>6</sup> Miljarder kronor.

<sup>7</sup> Kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.1d Betalningsbalans

Procent av BNP

	2011	2012	2013	2014	2015
Finansiell balans	8,4	6,3	6,4	6,3	6,2
<i>varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	6,2	5,7	5,6	5,5	5,4
Faktorinkomster och löpande transfereringar	1,0	0,7	0,9	0,9	1,0
Kapitalbalans	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Finansiellt sparande, privat sektor	6,8	6,4	5,8	4,7	3,2
Finansiellt sparande, offentlig sektor	0,3	-0,1	0,5	1,7	3,0
Restpost	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Mdkr 2011	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Finansiellt sparande i delsektorer</b>						
Offentliga sektorn	10	0,3	-0,1	0,5	1,7	3,0
Staten	1	0,0	-0,1	0,8	1,8	3,1
Kommuner	-10	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Ålderspensionssystemet	19	0,5	0,2	-0,2	0,0	0,0
<b>Offentliga sektorn</b>						
Inkomster	1 797	51,4	51,7	51,2	50,8	50,8
Utgifter	1 787	51,1	51,7	50,7	49,1	47,8
Finansiellt sparande	10	0,3	-0,1	0,5	1,7	3,0
Ränteutgifter	36	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Primärt finansiellt sparande	46	1,3	0,9	1,5	2,6	3,8
Tillfälliga skatteintäkter	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Delposter på inkomstsidan</b>						
Skatteintäkter	1 299	37,2	37,6	37,4	37,3	37,4
Produkt- och produktionsskatter	645	18,4	18,7	18,6	18,4	18,3
Direkta skatter	654	18,7	18,9	18,8	18,9	19,1
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	265	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5
Kapitalinkomster	79	2,3	2,2	2,1	1,9	2,0
Övriga inkomster	153	4,4	4,3	4,1	4,0	3,9
Totala inkomster	1 797	51,4	51,7	51,2	50,8	50,8
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	1 552	44,4	44,9	44,7	44,6	44,6
<b>Delposter på utgiftssidan</b>						
Löner och förbrukning	811	23,2	23,3	22,8	22,2	21,7
Löner och kollektiva avgifter	490	14,0	14,1	13,8	13,5	13,3
Förbrukning	321	9,2	9,2	9,0	8,7	8,4
Sociala transfereringar	617	17,7	18,2	18,0	17,4	16,9
<i>varav</i> Ersättning till arbetslösa	31	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6
I natura	126	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8
Transfereringar	491	14,1	14,4	14,1	13,6	13,2
Ränteutgifter	36	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Subventioner	52	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3
Investeringar	120	3,4	3,4	3,3	3,1	3,1
Kapitaltransfereringar	11	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Övriga utgifter	141	4,0	4,0	3,9	3,8	3,6
Totala utgifter	1 787	51,1	51,7	50,7	49,1	47,8
Offentlig konsumtion (löpande priser)	928	26,5	26,9	26,4	25,8	25,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.2b Uppdelning av intäktsidan

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr 2011	2011	2012	2013	2014	2015
Totala inkomster vid oförändrad politik	1 797	51,4	51,7	51,2	50,8	50,8
Diskretionära åtgärder på skatteområdet <sup>1</sup>	-7	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0

<sup>1</sup> Förändring i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Procent av BNP

	Mdkr 2011	2011	2012	2013	2014	2015
Utgifter direkt finansierade via EU-budgeten	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Utgifter som matchas av obligatoriska intäktsökningar	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Icke-diskretionära utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet <sup>1</sup>	5	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1

<sup>1</sup> Förändring i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.3 Ändamålsfördelade utgifter

Procent av BNP

	COFOG kod	2010
Allmän offentlig förvaltning	1	7,0
Försvar	2	1,6
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,4
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,6
Miljöskydd	5	0,3
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,7
Hälso- och sjukvård	7	7,1
Fritid, kultur och religion	8	1,2
Utbildning	9	7,0
Socialt skydd	10	21,6
Totala utgifter		52,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2011	2012	2013	2014	2015
Konsoliderad bruttoskuld	38,4	37,7	35,4	31,8	27,5
Bruttoskuldens förändring	-1,1	-0,7	-2,3	-3,6	-4,2
<b>Bidrag till förändringen av bruttoskulden</b>					
Primärt finansiellt sparande	-1,3	-0,9	-1,5	-2,6	-3,8
Ränteutgifter	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Stock-flöde	1,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,3
<i>varav</i>					
Periodisering av räntor och skatter	-0,7	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Försäljning av aktier, extra utdelningar	-0,7	-0,2	-0,2	-0,1	0,4
Övrigt	2,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Implicit ränta på bruttoskulden	2,7	2,6	2,8	2,9	2,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015
BNP-tillväxt (%)	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6
Offentliga sektorns finansiella sparande	0,3	-0,1	0,5	1,7	3,0
Ränteutgifter	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
Tillfälliga skatteintäkter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	2,1	2,5	2,7	2,6	2,8
BNP-gap	-1,0	-2,7	-2,1	-0,9	-0,4
Automatiska stabilisatorer	-0,5	-1,5	-1,2	-0,5	-0,2
Cykliskt justerat finansiellt sparande	0,8	1,4	1,7	2,2	3,2
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	1,8	2,4	2,7	3,2	4,0
Strukturellt sparande	0,8	1,4	1,7	2,2	3,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>BNP-tillväxt (%)</b>					
Förra årets uppdatering	4,6	3,8	3,6	2,8	–
Årets uppdatering	3,9	0,4	3,3	3,7	3,6
Skillnad	-0,7	-3,4	-0,3	0,9	–
<b>Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)<sup>1</sup></b>					
Förra årets uppdatering	0,6	2,0	2,9	3,7	–
Årets uppdatering	0,3	-0,1	0,5	1,7	3,0
Skillnad	-0,3	-2,1	-2,4	-2,0	–
<b>Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)</b>					
Förra årets uppdatering	36,8	33,4	28,8	23,6	–
Årets uppdatering	38,4	37,7	35,4	31,8	27,5
Skillnad	1,6	4,3	6,6	8,2	–

<sup>1</sup> Enligt EDP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Totala utgifter</b>	<b>49,0</b>	<b>50,6</b>	<b>46,5</b>	<b>46,0</b>	<b>43,7</b>	<b>40,7</b>	<b>38,7</b>
<i>varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	24,3	25,4	24,0	24,7	24,0	23,1	23,3
<i>varav</i>							
Pensioner	7,9	8,5	8,2	8,0	7,4	6,8	7,0
<i>varav</i>							
Garantipension	0,7	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Ålderspension	5,9	6,6	6,7	6,6	6,1	5,6	5,8
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-)	0,8	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Sjukvård	6,1	6,2	6,1	6,2	6,1	5,9	5,8
Äldreomsorg	3,5	3,6	3,7	4,4	4,7	4,8	4,9
Utbildning	4,4	4,3	4,0	4,1	3,8	3,7	3,7
Övriga åldersrelaterade utgifter	2,4	2,7	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8
Ränteutgifter	1,8	1,2	0,9	-0,4	-1,6	-3,3	-5,3
<b>Totala inkomster</b>	<b>52,5</b>	<b>50,6</b>	<b>49,2</b>	<b>49,0</b>	<b>48,6</b>	<b>48,4</b>	<b>48,7</b>
<i>varav</i>							
Kapitalinkomster	2,3	1,9	2,0	1,6	1,5	1,6	1,8
<i>varav</i>							
Pensionssystemet	0,9	0,7	0,7	0,4	0,3	0,3	0,5
Tillgångar i pensionssystemet	29,2	27,6	17,4	10,4	6,8	9,4	13,7
<i>varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	21,4	21,6	11,4	7,0	4,8	7,0	10,6
<b>Antaganden</b>							
Arbetsproduktivitet	0,2	3,1	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1
BNP-tillväxt	3,3	6,1	2,0	1,9	2,2	2,1	2,2
Arbetslöshet	6,1	8,4	5,2	5,1	5,1	4,9	4,9
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	17,5	18,5	20,8	22,7	23,9	23,9	25,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2011
<b>Statliga garantier</b>	<b>45,6</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015
Svensk 6-månaders ränta	1,69	1,19	1,37	2,14	3,14
Svensk 10-års ränta på statsobligationer	2,61	1,91	2,48	3,29	4,24
USD/ € växelkurs	1,39	1,30	1,30	1,30	1,30
SEK/€	9,03	8,83	8,75	8,70	8,70
BNP världen <sup>1</sup>	3,8	3,4	4,1	5,0	4,9
BNP EU <sup>1</sup>	1,5	-0,3	0,9	2,0	2,2
Världsmarknadstillväxt <sup>1</sup>	6,0	2,5	6,5	7,0	6,5
Oljepris (Brent USD/fat)	109	114	118	121	124

<sup>1</sup> Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.







REGERINGSKANSLIET

**Finansdepartementet**

Address: SE-103 33 Stockholm, Sweden

Telephone: +46 8 405 10 00

[www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)