

Sveriges konvergensprogram

2011 års uppdatering



1	Inledning	5
2	Den ekonomiska politikens ramar och mål	6
2.1	Det finanspolitiska ramverket.....	6
2.2	Målet för penningpolitiken	9
3	Den ekonomiska politiken	11
3.1	Finanspolitik	11
3.2	Penningpolitik.....	12
4	Den makroekonomiska utvecklingen	14
4.1	Internationell och finansiell ekonomi.....	14
4.2	Svensk ekonomi	15
4.3	Hushållens skuldsättning	18
5	Offentliga finanser	20
5.1	Redovisningsprinciper	20
5.2	Utvecklingen av de offentliga finanserna	20
5.3	Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	22
5.4	Avstämning mot överskottsmålet.....	23
5.5	Finanspolitikens effekter på efterfrågan.....	27
5.6	Uppföljning av utgiftstaket	27
5.7	Uppföljning av det kommunala balanskravet.....	28
5.8	Finanspolitiska rådets granskning.....	30
6	Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2009	31
7	Alternativscenarier	32
8	Regeringens reformpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna	36
8.1	Reformer på inkomstsidan	37
8.2	Reformer på utgiftssidan	37
8.3	Kvaliteten i de offentliga finanserna	38
8.4	Långsiktiga effekter av den ekonomiska politiken	39
9	Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	41
9.1	Vad är hållbarhet och hur kan den mätas?.....	42
9.2	Välfärdsåtagandet.....	43
9.3	Den demografiska utvecklingen och arbetsmarknaden.....	45
9.4	De offentliga finanserna i huvudscenariot.....	49
9.5	Alternativscenarier.....	52
9.6	Sammanfattande bedömning av hållbarheten.....	55

Appendix A – Beräkningstekniska förutsättningar	59
Appendix B – Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till EU.....	65
Appendix C – Tabeller	67
Appendix D – Fördelning av hushållens ränteutgifter	71

1 Inledning

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

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

Den föreliggande uppdateringen av konvergensprogrammet baseras på 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100) som regeringen överlämnade till riksdagen den 13 april 2011. Riksdagens finansutskott har informerats om det uppdaterade programmet.

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

2 Den ekonomiska politikens ramar och mål

2.1 Det finanspolitiska ramverket

Erfarenheten visar att ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner starkt bidrar till en väl utformad finanspolitik. En stram budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav har varit avgörande för att öka trovärdigheten för den ekonomiska politiken i Sverige. Det finanspolitiska ramverket syftar både till långsiktig hållbarhet och till att motverka att finanspolitiken utformas så att den riskerar att bli kortsiktigt destabiliserande. Ramverket syftar också till att Sverige som EU-medlem ska efterleva stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

Den 17 mars 2011 beslutade regeringen en skrivelse om hur det svenska finanspolitiska ramverket är utformat (skr. 2010/11:79). Därigenom togs ytterligare ett steg för att öka transparensen i hur finanspolitiken bedrivs för att på så vis ytterligare stärka förtroendet för att finanspolitiken i Sverige utformas på ett långsiktigt hållbart sätt.

Skrivelsen syftar till att institutionalisera de principer som regeringen följer i utformningen av finanspolitiken. Skrivelsen syftar också till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket i ett och samma dokument, vilket har efterlysts av Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet. Med skrivelsen om det finanspolitiska ramverket ökar regeringen dessutom kännedomen om och stödet för ett antal centrala principer som styr utformningen och redovisningen av finanspolitiken.

Genom att tydliggöra de principer som vägleder finanspolitiken gör regeringen också det enklare för riksdagen, hushåll, företag, de finansiella marknaderna och externa granskare att förutsäga och bedöma den förda finanspolitiken. Därmed minskar osäkerheten om den framtida finanspolitiken och förutsättningarna ökar för att finanspolitiken får avsedd effekt.

Regeringen har också 2007 inrättat ett finanspolitiskt råd med uppgift att utvärdera om de finanspolitiska målen uppnås och att lämna sina synpunkter i en årlig rapport. Detta bidrar till att ytterligare öka öppenheten och insynen i finanspolitiken. Rådet har till uppgift att utvärdera måluppfyllelse och inriktning på finanspolitiken samt bedöma om grunderna för den ekonomiska politiken är tydligt redovisade i vår- och budgetpropositionerna. Dessutom ska rådet bedöma kvaliteten i regeringens prognoser, underlag och beräkningsmodeller samt verka för en ökad samhällsdebatt om den ekonomiska politiken.

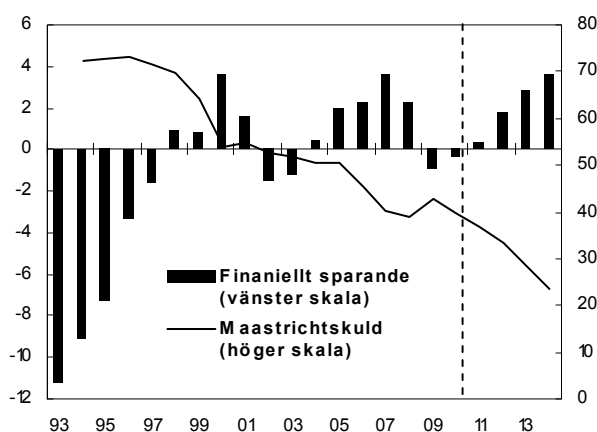
De offentliga finanserna har förstärkts påtagligt under de år som det finanspolitiska ramverket har tillämpats. Detta framgår av diagram 1, som visar den offentliga sektorns finansiella sparande och konsoliderade

bruttoskuld mellan 1993 och 2014, där perioden 2011–2014 utgörs av prognoser.

Under 1990-talet uppvisade den offentliga sektorn stora underskott i det finansiella sparandet. Läget har förändrats och under 2000–2010 uppvisades ett överskott på i genomsnitt 1,0 procent av BNP. Överskottet har, tillsammans med en god ekonomisk tillväxt, bidragit till en lägre statsskuld i förhållande till BNP. Sammantaget har införandet av budgetpolitiska mål och en budgetprocess med ett tydligt uppifrån och nedperspektiv bidragit till en god budgetdisciplin som stärkt kontrollen över de offentliga finanserna och förbättrat förutsättningarna för ekonomisk stabilitet och tillväxt.

Diagram 1 Den offentliga sektorns finansiella sparande och konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Överskottsmål för konjunkturbuffert, rättvisa mellan generationer och samhällsekonomisk effektivitet

År 2000 infördes, efter en infasningsperiod på tre år, ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Regeringen är sedan 2010 skyldig att dels lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns sparande, dels vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnåtts. Målet innebär att den offentliga sektorns sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskottsmålet utgör även Sveriges medelfristiga mål (Medium-Term Objective, MTO) i enlighet med stabilitets- och tillväxtpaktens reviderade Code of conduct.

Överskottsmålet bidrar till att det finns en viss buffert för att kunna möta kraftigare nedgångar i konjunkturer och möjliggör att föra en expansiv finanspolitik utan att det leder till stora varaktiga underskott i de offentliga finanserna. I samband med större globala konjunkturedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna är ofta små länder med egen valuta särskilt utsatta. Att i sådana lägen ha ett finanspolitiskt manöverutrymme är en styrka för ekonomin. Under lågkon-

junktoren i början av 1990-talet ledde en snabb och oväntad uppgång i statens lånebehov och skuldkvot till att riskpremierna gick upp kraftigt, vilket försämrade statens kreditvillkor väsentligt. En bidragande förklaring till att detta inte inträffat under den nuvarande lågkonjunkturen är att det nu finns ett finanspolitiskt ramverk på plats som väsentligt ökat förtroendet för finanspolitikens långsiktiga inriktning.

Överskottsmålet motiveras också av den demografiska utvecklingen. I Sverige, liksom i många andra länder, kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Denna utveckling kommer att skapa stora påfrestningar på de offentliga finanserna genom högre åldersrelaterade kostnader och samtidigt en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen. Ett relativt högt offentligt sparande under demografiskt gynnsamma år, som markant reducerar statsskulden, innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Detta bidrar till rättvisa mellan generationerna. Det främjar också ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skattekvoten inte ska behöva höjas till följd av den demografiska utvecklingen.

Utgiftstaket för staten som ett instrument för prioriteringar

Utgiftstaket för staten infördes 1997. Sedan 2010 är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen fastställer utgiftstaket. Utgiftstaket omfattar statens utgifter, med undantag för statsskuldräntorna, och utgifterna i ålderspensionssystemet.

Den statliga budgetprocessen kännetecknas av ett tydligt medelfristigt uppifrån och ned-perspektiv. Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. Från det att taket fastställs för det tredje tillkommande året till dess att det året passerats, understryks behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Det medelfristiga perspektivet minskar risken för att tillfälligt höga inkomster används för att finansiera permanent högre utgifter. I och med detta begränsas risken för en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på budgetens utgiftssida.

Utgiftstaket för staten är ett centralt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. 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 därigenom till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Regeringens överväganden som ligger bakom den föreslagna nivån på utgiftstaket för ett nytt år tydliggörs genom att de motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till makroekonomiska storheter

och hur utgiftstaket kan tillämpas för att uppnå överskottsmålet och en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget. Exempel på bestämningsfaktorer är:

- utgiftstakets relation till överskottsmålet,
- utvecklingen av utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP,
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek över tid, samt
- utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.

Kommunalt balanskrav stöder överskottsmålet

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes 2000 ett särskilt balanskrav för kommunsektorn i kommunallagen (1991:900). Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun eller ett landsting i efterhand uppvisar ett underskott ska underskottet som huvudregel återställas inom en treårsperiod.

Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska även enligt kommunallagen följa principerna om god ekonomisk hushållning. Med det menas att de i sina budgetar också ska beakta ökade framtida kostnader i form av exempelvis stora pensionsåtaganden eller investeringsbehov.

2.2 Målet för penningpolitiken

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

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

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

med 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 bland annat 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.

3 Den ekonomiska politiken

3.1 Finanspolitik

I detta avsnitt redovisas översiktligt förändringen mellan olika år av de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer inklusive finansieringen av dessa (se tabell 1).² På detta sätt redovisas på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både utgifts- och inkomstsida på statens budget. Indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida ingår inte.

Tabell 1 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2014 i förhållande till föregående år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer, samt effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor, förändring i förhållande till föregående år

	2011	2012	2013	2014
Utgiftsförändringar¹				
Förändring av takbegränsade utgifter ²	-4,1	-8,5	-2,5	-1,7
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-5,8	-4,4	-2,8	-0,4
varav stöd till kommuner och landsting ³	-13,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁴	1,6	-3,0	-2,6	0,2
varav kapitaltillskott till statliga bolag	3,1	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	-9,9	-13,0	-5,3	-2,1
Inkomstförändringar				
Skattereformer	-6,8	-0,3	1,9	0,0
Indirekta effekter av skattereformer	-1,0	0,0	-0,1	-0,1
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-7,8	-0,2	1,7	-0,1
Förändring av offentliga sektorns finansiella sparande⁵	2,2	12,7	7,1	2,0

¹ För utgiftsförändringar innebär ett minustecken en anslagsminskning eller att ett temporärt program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstförändringar innebär ett minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstförändringar innebär ett plustecken att den offentliga sektorns finansiella sparande förbättras jämfört med året innan.

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

³ Det tillfälliga konjunkturstödet på sammanlagt 13 miljarder kronor utbetalades från statsbudgeten i december 2009 och avsågs att användas under 2010. I nationalräkenskaperna har stödet därför periodiserats till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken.

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

⁵ Exklusive indirekta effekter av utgiftsförändringar på statsbudgetens inkomstsida.

Källa: Egna beräkningar.

År 2011 fasas tillfälliga stöd till kommunerna ut och de offentliga finanserna stärks något, trots att skatterna sänks. De efterföljande tre åren

² Inklusive de förslag som regeringen lämnade i propositionen Vårändringsbudget för 2011 (prop. 2010/11:99).

förstärks finanserna med 21,8 miljarder kronor, främst som en följd av att tillfälliga satsningar på utgiftssidan avslutas eller trappas av.

Utgifterna på statens budget, justerade för att redovisningsmässigt överensstämma med det finansiella sparandet, minskar till följd av beslut med 9,9 miljarder kronor 2011 i förhållande till närmast föregående år. Även 2012 beräknas utgifterna minska, då med 13,0 miljarder kronor. Minskningarna kan till stor del förklaras av att flera stora temporära stimulansåtgärder fasas ut, t.ex. stöd till kommuner och landsting samt satsningar på infrastruktur och utbildning. Dessa var sammantaget som störst 2010 och trappas därefter av i takt med att ekonomin återhämtar sig, vilket medför att utgifterna minskar mellan åren. Åren 2013 och 2014 minskar utgifterna med sammanlagt 7,4 miljarder kronor.

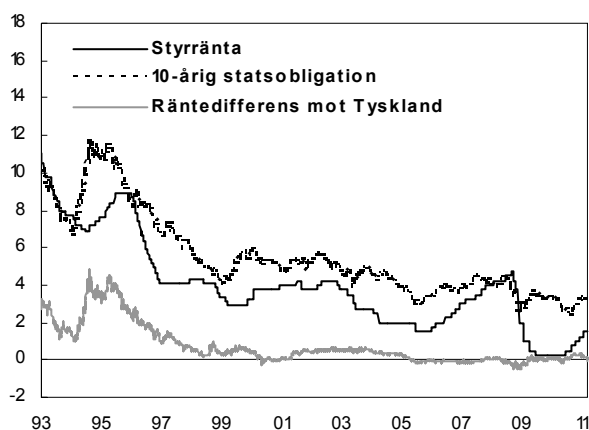
Inkomsterna minskar med 7,8 miljarder kronor 2011 till följd av beslut om reformer, bl.a. om ändrat grundavdrag. Under perioden 2012–2014 ökar inkomsterna med sammanlagt 1,4 miljarder kronor.

3.2 Penningpolitik

Diagram 2 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. Även den 10-åriga statsobligationsräntan föll tillbaka under hösten 2008, men steg sedan något under 2009 som ett svar på osäkerhet om statens framtida finanser. Allt eftersom osäkerheten för det statsfinansiella läget minskade pressades obligationsräntan nedåt igen under 2010. I takt med att den svenska konjunkturen återhämtat sig och inflationstrycket börjat stiga har Riksbanken sedan sommaren 2010 gradvis höjt styrräntan.

Diagram 2 Ränteutvecklingen i Sverige

Procent



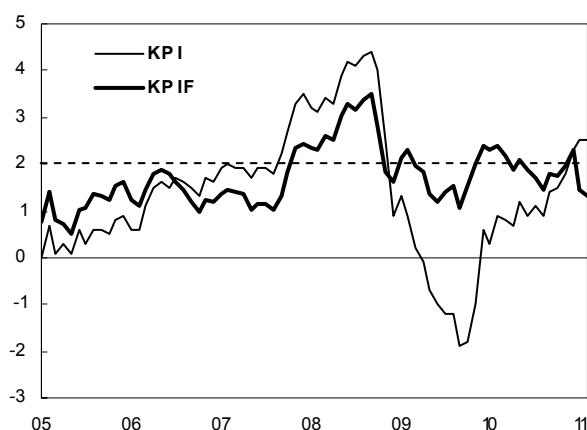
Källa: Reuters.

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. Sedan slutet av 2010 har KPI-inflationen ökat och ligger för närvarande över 2 procent per år. För att bedöma prisutvecklingen går det också att beräkna mått på s.k. underliggande inflation, där exempelvis KPIF avser KPI med fast bostadsränta. Det innebär att KPIF inte påverkas direkt av en förändring av bostadsräntorna. Utvecklingen av KPIF har sedan mitten av 2007 fluktuerat kring 2 procent per år.

Diagram 3 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring

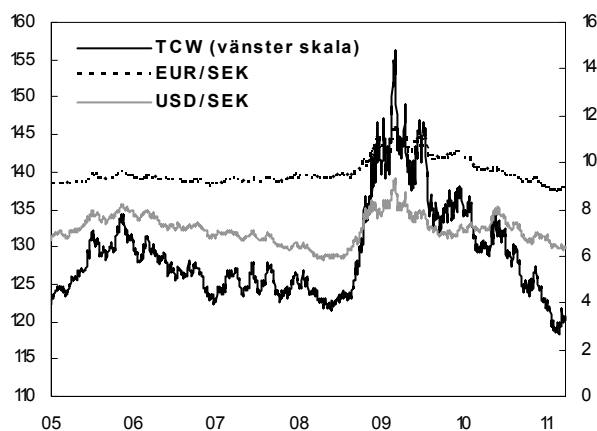


Källa: Statistiska centralbyrån.

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 4 visar kronans utveckling mot TCW-index³, euron och US dollarn under 2005–2011. 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 4 Kronans utveckling mot TCW-index, euron och US dollarn

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



Källa: Reuters.

³ TCW-index (Total Competitiveness Weights) mäter kronans värde mot en korg av andra valutor.

4 Den makroekonomiska utvecklingen

4.1 Internationell och finansiell ekonomi

Utdragen återhämtning i omvärlden

Den globala ekonomin är inne i en återhämtningsfas. Bakom konjunkturåterhämtningen ligger en hög inhemsk efterfrågan i tillväxtekonomierna och en expansiv ekonomisk politik i stora delar av världen. Det har bidragit till en betydande uppgång i världshandeln, vilket har gynnat exportorienterade länder som Sverige.

Bilden av världsekonomin är dock splittrad. I tillväxtekonomierna har resursutnyttjandet ökat relativt snabbt och ekonomiskpolitiska åtstramningar väntas dämpa tillväxten framöver. Trots detta kommer tillväxtekonomierna, som under de närmaste åren har en högre potentiell tillväxt än övriga världsekonomin, fortsätta att driva tillväxten i den globala ekonomin de närmaste åren.

Samtidigt bedöms BNP-tillväxten bli måttlig i bl.a. euroområdet och USA de närmaste åren, trots att resursutnyttjandet för närvarande är mycket lågt. En bidragande orsak till detta är att flera länder i euroområdet och USA har svaga offentliga finanser och kommer därför att föra en åtstramande finanspolitik. Resursutnyttjandet stiger därmed långsamt och återhämtningen präglas av låg tillväxt.

Sammantaget bedöms återhämtningen i den globala ekonomin fortsätta under perioden 2011–2015, men i lugnare takt än under 2010. Global BNP bedöms öka med ca 4,5 procent per år de närmaste åren och världsmarknadsefterfrågan ökar med närmare 7 procent per år.

De internationella finansiella marknaderna har steg för steg börjat fungera bättre. Svaga statsfinansier i flera europeiska länder har dock skapat viss fortsatt oro på ränte- och kreditmarknaderna under 2010. Stödpaket från Internationella valutafonden, euroländerna och EU, tillsammans med aviserade finanspolitiska åtstramningar, har bidragit till att läget på de finansiella marknaderna har stabiliserats något. De grundläggande statsfinansiella problemen i flera sydeuropeiska länder och Irland kvarstår dock, vilket bl.a. återspeglas i att de måste betala en hög riskpremie för sin upplåning.

Även andra europeiska ränteskillnader, t.ex. mellan interbank- och statspappersräntor på kort löptid (s.k. TED-spread), är fortsatt något högre än normalt. Detta indikerar att läget på de finansiella marknaderna ännu inte fullt ut har normaliserats.

4.2 Svensk ekonomi

Snabb tillväxt i svensk ekonomi 2011 och 2012

Svensk ekonomi var inne i en stark återhämtningsfas under 2010 och BNP ökade med 5,5 procent (se tabell 2).⁴ Bakom vändningen ligger flera samverkande faktorer. Den globala konjunkturåterhämtningen och den kraftigt ökande världshandeln medförde att efterfrågan på svenska exportprodukter ökade snabbt. En fortsatt expansiv ekonomisk politik, en tydlig vändning på arbetsmarknaden och en minskad osäkerhet medförde att hushållens konsumtion ökade starkt. Samtidigt blev företagen allt mer optimistiska och ökade sina investeringar och byggde upp sina lager. Även den offentliga konsumtionen ökade starkt, bl.a. till följd av högre statsbidrag till kommunsektorn.

Återhämtningen beror både på en hög inhemsk efterfrågan och på en återhämtning i omvärlden. Till skillnad från konjunkturuppgången efter 1990-talskrisen bedöms hushållens konsumtion och företagens investeringar vara en mer dominerade drivkraft i återhämtningen de närmaste åren än exporten. Sammantaget leder denna utveckling till en hög BNP-tillväxt i år och nästa år. BNP bedöms växa med 4,6 procent 2011 och 3,8 procent 2012.

Tabell 2 Försörjningsbalans

Årlig procentuell volymförändring, om inte annat anges

	Mdkr 2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hushållens konsumtionsutgifter	1 527	3,5	3,9	4,0	3,3	2,7
Offentliga konsumtionsutgifter	858	2,6	0,9	0,6	0,6	0,6
Fasta bruttoinvesteringar	550	6,3	10,4	8,8	6,4	4,8
Lagerinvesteringar ¹	-47	2,1	0,0	-0,3	0,0	0,0
Export	1 495	10,7	9,2	7,0	7,0	6,4
Import	1 294	12,7	9,1	7,3	6,6	6,5
BNP	3 089	5,5	4,6	3,8	3,6	2,8
BNP, kalenderkorrigerad	3 090	5,3	4,6	4,1	3,6	2,9

¹ Lagerinvesteringarna är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter) och inte som procentuell volymförändring.

Anm.: Fasta priser, referensår 2009.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Trots den starka återhämtningen under 2010 är resursutnyttjandet i ekonomin som helhet fortfarande lågt. Detta talar för en stark utveckling av den svenska ekonomin de närmaste åren. År 2013 bedöms resursutnyttjandet i ekonomin som helhet vara på normal nivå.

Mycket stark ökning i sysselsättningen 2011

Den snabba ökningen i produktionen och den tilltagande optimismen i näringslivet har bidragit till att sysselsättningen ökar. Fallet i sysselsättningen som skedde i samband med finanskrisen är därmed redan åter-

⁴ I tabell C.1–C.7 i appendix C finns ytterligare information om prognosen i 2011 års ekonomiska vårproposition.

hämtat. Framåtblickande indikatorer som anställningsplaner och nyanmälda lediga platser i kombination med en fortsatt stark produktionsökning pekar på en mycket snabb uppgång i sysselsättningen 2011 (se tabell 3). I likhet med 2010 väntas sysselsättningstillväxten 2011 bli särskilt stark i byggbranschen och inom vissa tjänstebranscher såsom i företags- och hushållstjänstebranschen (där bl.a. vård- och utbildningsföretag ingår). Sammantaget bedöms sysselsättningen öka med drygt 110 000 personer 2011.

Tabell 3 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	Tusental personer					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sysselsatta 15–74 år	4 499	1,1	2,5	1,4	1,3	1,1
Arbetslöshet 15–74 år ¹	408	8,4	7,3	6,6	5,8	5,2
Arbetade timmar ²		1,9	1,9	2,0	1,8	1,3
BNP-gap ³		-3,8	-1,9	-0,7	-0,1	0,1
Timlöneökning ⁴		2,5	2,6	3,2	3,4	3,5
KPI årsgenomsnitt		1,2	2,5	2,0	2,8	2,7

¹ I procent av arbetskraften.

² Kalenderkorrigerat.

³ I procent av potentiell BNP-nivå.

⁴ I hela ekonomin enligt konjunkturlönestatistiken.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Uppgången i sysselsättningen har varit bred i flera bemärkelser. För det första har sysselsättningen ökat i de flesta av näringslivets branscher. För det andra har både antalet tillsvidare- och visstidsanställningar ökat. Att de tillsvidareanställda ökar är ett tecken på en robust uppgång. Ökningen i sysselsättningen är dock ojämnt fördelad mellan olika utbildningsnivåer. Sysselsättningen har ökat starkt bland personer med eftergymnasial utbildning, men inte alls för personer med högst förgymnasial utbildning, som var den grupp som drabbades hårdast av konjunktur nedgången i finanskrisens spår.

I den offentliga sektorn är utvecklingen tudelad. Sysselsättningen i staten ökade under 2010, medan antalet sysselsatta i kommunsektorn har fortsatt att minska. Nedgången i sysselsättningen i kommunsektorn beror bl.a. på att delar av kommunsektorns tjänster, som exempelvis utbildning och äldreomsorg, i allt större utsträckning tillhandahålls av företag i näringslivet. Denna överflyttning av välfärdstjänster har bidragit till att antalet sysselsatta i privat sektor ökat. Det innebär samtidigt att den skattefinansierade sysselsättningen inte har minskat lika mycket som sysselsättningen i kommunsektorn.

Fortsatt lågt resursutnyttjande på arbetsmarknaden de närmaste åren

Trots den starka återhämtningen bedöms det fortsatt finnas lediga resurser på arbetsmarknaden. Det tydligaste tecknet på detta är att arbetslösheten är hög (7,3 procent 2011), vilket är ca 1 procentenhet högre än vad jämviktsarbetslösheten bedöms vara 2011.

I Konjunkturinstitutets Konjunkturbarometer har en ökande andel företag inom de flesta branscher på senare tid uppgivit brist på arbetskraft som ett hinder för att öka produktionen. Detta är en indikator på resursutnyttjandet inom företagen och visar att företagen behöver öka sin personalstyrka för att möta den ökande efterfrågan. Andra indikatorer över resursutnyttjandet på arbetsmarknaden visar att det fortsatt finns lediga resurser på arbetsmarknaden.⁵

Sammantaget bedöms sysselsättningen kunna öka betydligt de närmaste åren utan att det uppstår någon större brist på arbetskraft på arbetsmarknaden. Det återspeglas i att sysselsättningsgapet bedöms vara negativt 2011–2013.

Högre löneökningstakter när resursutnyttjandet stiger

Avtalsrörelsen 2010 omfattade ungefär 3,3 miljoner arbetstagare. Avtalsperioden var vanligtvis runt två år. Tjänstemannaavtalen inom industrin slöts på en kortare period, 18 månader, och ska därmed förhandlas om igen redan under hösten 2011. Det svaga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden avspeglas tydligt i de avtalade löneökningarna. De centrala avtalen är betydligt lägre än de som förhandlades fram under 2007 års avtalsrörelse. Lönerna i näringslivet bedöms öka med 2,6 procent 2011 enligt konjunkturlönestatistikens definition. Enligt nationalräkenskapernas definition bedöms lönerna öka med 2,4 procent. Dessa båda lönemått skiljer sig åt främst genom att olika typer av ersättningar såsom bonusersättning, semesterersättning m.fl. ingår i nationalräkenskapernas lönemått men inte i konjunkturlönestatistiken.

I takt med att arbetsmarknadsläget förbättras bedöms lönerna öka snabbare, om än i relativt måttlig takt, de närmaste åren. När nya centrala avtal ska förhandlas fram nästa gång, kring årsskiftet 2011/2012, är det ett betydligt starkare konjunkturläge än vad som var fallet när de nuvarande avtalen tecknades. Både de centrala avtalen och löneökningarna utöver avtalen bedöms därför bli högre i nästa avtalsrunda. Med hänsyn taget till produktivitetens utvecklingen, prisutvecklingen för företagen, vinstutvecklingen samt regeringens reformer är bedömningen att företagets arbetskraftskostnader kommer öka med 3,7 procent per år 2012–2014. Även timlönerna i näringslivet bedöms årligen öka med 3,7 procent, i nationalräkenskapstermer, under perioden 2012–2014.

Lågt underliggande inflationstryck 2011 och 2012

Den underliggande inflationen mätt som KPIF (KPI med fast ränta) är klart under två procent per år 2011 och 2012. Det beror i huvudsak på det låga resursutnyttjandet och på att företagets kostnader per producerad enhet ökar långsamt. I takt med att konjunkturläget förbättras och företagets enhetsarbetskostnader ökar snabbare, kommer prisöknings-

⁵ Statistiska centralbyråns statistik över tiden det tar för företag att rekrytera och Arbetsförmedlingens undersökning om företagets möjligheter att hitta rätt personal.

takten på varor och tjänster att stiga 2013 och 2014. KPIF kommer gradvis att stiga och vara kring 2 procent från 2013 och framåt.

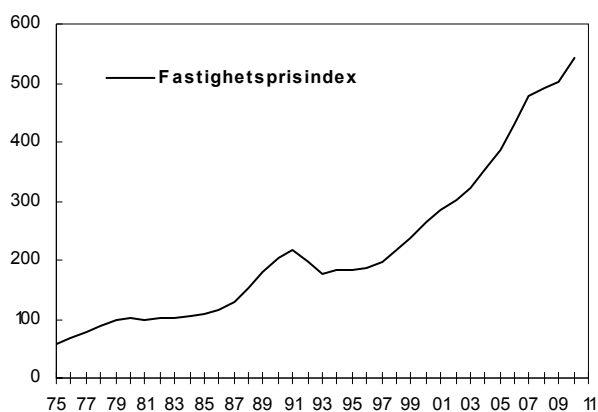
Inflationen mätt med KPI stiger kraftigt de närmaste åren och uppgår till omkring 2,8 procent 2013 och 2014. Att KPI stiger mer än KPIF beror i hög grad på att hushållens bostadsräntor ökar när Riksbanken höjer reporäntan. Skillnaden mellan inflationen mätt med KPIF och KPI är därför historiskt stor de närmaste åren. På lång sikt, då effekten av ändrade räntesatser inte längre påverkar KPI, sammanfaller dock inflationen enligt KPI och KPIF.

4.3 Hushållens skuldsättning

I Sverige har fastighetspriserna stigit kraftigt under en längre tid (se diagram 5). Framför allt har lägre bolåneräntor och ökad real disponibel inkomst, men även ändrad beskattning av fastigheter, påverkat hushållens möjligheter att bära en större skuldbörda och påverkat prisutvecklingen positivt. Parallellt har de svenska hushållens skuldsättning ökat stadigt för att vid mitten av 2000-talet ha passerat de tidigare toppnoteringarna från slutet av 1980-talet. Skuldsättningen, mätt som hushållssektorns samlade skuld i förhållande till dess totala disponibla inkomst (skuldkvoten), uppgår för närvarande till ca 160 procent. För att minska riskerna förknippade med den stigande skuldsättningen införde Finansinspektionen den 1 oktober 2010 nya allmänna råd för utfärdandet av bostadslån som innebär att nya bolån inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde.

Diagram 5 Fastighetsprisindex, riket

Index 1981=100



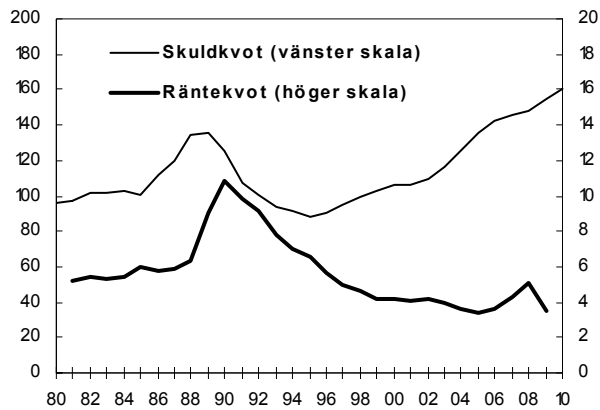
Källa: Statistiska centralbyrån.

En hög skuldsättning skapar en utsatthet hos hushållen för såväl volatilitet i räntan som åtstramningar i kreditutbudet. Prisförändringar på bostäder kan få stora konsekvenser för den realekonomiska utvecklingen genom hushållens konsumtion. En indikator på hushållens förmåga att bära sin skuld är deras ränteutgifter efter skatt som andel av den dispo-

nibla inkomsten (räntekvoten). Sedan slutet av 1990-talet har skuldkvoten ökat, medan räntekvoten minskat (se diagram 6). Det beror framför allt på sänkta räntenivåer som i sin tur beror på att omläggningen av den penningpolitiska regimen inneburit lägre och stabilare inflation. I kölvattnet av finanskrisen hösten 2008 pressades dessutom räntorna ned till historiskt sett mycket låga nivåer. Sammantaget har kostnaderna för hushållens skuldsättning minskat, trots att skuldkvoten har ökat.

Diagram 6 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



Källa: Riksbanken och Statistiska centralbyrån.

5 Offentliga finanser

5.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna från 2011 års ekonomiska vårproposition. 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).⁶ 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.8 i appendix C.

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

Procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
ENS-95 och VP11					
Inkomster	50,7	50,1	50,3	50,2	50,2
Utgifter	51,1	49,8	48,5	47,4	46,6
Finansiellt sparande	-0,3	0,3	1,8	2,8	3,6
EDP och SGP					
Inkomster	52,7	51,9	52,1	51,9	51,9
Utgifter	52,7	51,3	50,0	49,0	48,2
Finansiellt sparande	0,0	0,6	2,0	2,9	3,7

Anm.: VP11 = 2011 års ekonomiska vårproposition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Den svenska ekonomin har gått igenom den ekonomiska krisen utan att stora underskott uppstått i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på motsvarande 2,2 procent av BNP 2008, gjorde det möjligt att motverka den kraftiga konjunkturedgången med finanspolitiska stimulanser utan att äventyra de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet uppvisade för 2009 ett underskott på endast 0,9 procent av BNP och för 2010 på 0,3 procent av BNP. Där-

⁶ I dessa sammanhang inkluderas, till skillnad från i ENS 95, effekten av så kallade "swappar" på ränteflödena. Vidare definieras inkomster och utgifter på ett något annorlunda sätt.

med är Sverige ett av endast tre EU-länder som inte är föremål för underskottsförfarandet inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Återhämtningen i ekonomin bidrar till en successiv förstärkning av det finansiella sparandet. Underskottet vänds redan 2011 till ett överskott, som sedan ökar till motsvarande 3,6 procent av BNP 2014. Förstärkningen sker huvudsakligen genom att utgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 5).

Tabell 5 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

	Mdkr	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomster	1 675	50,7	50,1	50,3	50,2	50,2
Skatter och avgifter	1 503	45,5	44,9	45,1	45,1	45,2
Hushållens direkta skatter	524	15,9	15,4	15,6	15,6	15,6
Företagens direkta skatter	110	3,3	3,5	3,5	3,5	3,5
Arbetsgivaravgifter	399	12,1	12,0	12,0	12,1	12,1
Indirekta skatter	470	14,2	14,0	14,0	13,9	13,9
Kapitalinkomster	60	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Övriga inkomster	113	3,4	3,2	3,1	3,1	3,0
Utgifter	1 686	51,1	49,8	48,5	47,4	46,6
Transfereringar	646	19,6	18,5	18,2	17,8	17,4
Konsumtion	899	27,2	26,6	26,1	25,6	25,2
Investeringar	109	3,3	3,4	3,1	2,9	2,9
Ränteutgifter	33	1,0	1,3	1,2	1,1	1,1
Finansiellt sparande	-11	-0,3	0,3	1,8	2,8	3,6
Primärt finansiellt sparande	-38	-1,1	-0,4	0,9	1,9	2,7
Konsoliderad bruttoskuld	1 313	39,8	36,8	33,4	28,8	23,7
Nettoskuld	-712	-21,6	-21,3	-22,1	-23,7	-26,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stabila inkomster

Inkomsterna och skatteintäkterna minskar fram till 2011 i förhållande till BNP. Nedgången är främst en följd av att hushållens direkta skatter ökar långsammare än BNP. Det beror till en del på skattesänkningen för pensionärer, men huvudsakligen på att lönesumman och de skattepliktiga transfereringarna minskar i förhållande till BNP. År 2012 ökar skatteintäkterna något som andel av BNP för att sedan utvecklas i stort sett i takt med BNP.

Gradvist lägre utgifter

Utgiftskvoten, dvs. utgifterna i förhållande till BNP, som ökade kraftigt 2009, minskade 2010 och beräknas fortsätta att minska under hela prognosperioden. Eftersom inkomsterna som andel av BNP är i stort sett oförändrade fr.o.m. 2012 är det främst 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 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. Under de närmaste åren medför den ekonomiska återhämtningen dessutom att utgifterna för arbetslösheten minskar.

Under prognosperioden ökar den offentliga konsumtionen i volym, men den minskar som andel av BNP. Även de offentliga investeringarna, liksom transfereringarna, ökar långsammare än BNP. Under 2011 minskar transfereringarna som andel av BNP, främst till följd av en svag utveckling av pensionerna. Pensionärernas ekonomi förstärks emellertid genom en skattesänkning som förväntas beslutas under 2011. De sjukdomsrelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta att minska som andel av BNP. Förbättringen på arbetsmarknaden leder till minskade utgifter för de arbetsmarknadsrelaterade försörjningsstöden och för ekonomiskt bistånd. Ränteutgifterna ökar relativt kraftigt i år till följd av den stigande räntan. Den minskade statskulden medför emellertid att ränteutgifterna beräknas förbli nominellt oförändrade 2012–2014, vilket medför att de minskar som andel av BNP.

Överskottet uppstår i statens finanser

Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande 2010 låg i staten. Det beror framför allt på den expansiva finanspolitiken med skattesänkningar och tillfälligt stöd till den kommunala sektorn. Under prognosperioden förstärks såväl statens finansiella sparande som statens budgetsaldo och statsskulden minskar. Den relativt svaga utvecklingen av pensionerna 2011 bidrar till en förstärkning av överskottet i ålderspensionssystemet 2011. För den kommunala sektorn väntas ett negativt finansiellt sparande under prognosperioden (se tabell 6).

Tabell 6 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
Finansiellt sparande offentlig sektor	-0,3	0,3	1,8	2,8	3,6
Staten	-0,5	0,1	1,7	2,7	3,5
Ålderspensionssystemet	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2
Kommunsektorn	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Statens budgetsaldo	-0,0	1,2	2,2	3,4	4,3
Statsskuld	33,7	30,6	27,1	22,5	17,3

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

5.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

Bruttoskulden minskar under prognosperioden

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (den s.k. Maastrichtskulden, som definieras av EU-regler) används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden i princip består av statsskulden och den kommu-

nala sektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fonder-
nas innehav av statsobligationer.

Inför Sveriges EU-inträde årsskiftet 1994/95 uppgick den konsolide-
rade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 pro-
cent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet av skulden fluktuerat
något för att vid utgången av 2010 uppgå till 1 313 miljarder kronor.
Mätt som andel av BNP har dock skulden minskat kraftigt till 39,8 pro-
cent. Referensvärdet inom EU är satt till 60 procent av BNP.

Mellan 2010 och 2014 minskar bruttoskulden även nominellt. Till
övervägande del bidrar överskotten i staten till detta. Därtill kommer
försäljningar av aktieinnehav i statliga bolag som bidrar till skuldminsk-
ningen. Sammantaget beräknas den konsoliderade bruttoskulden minska
med 374 miljarder kronor mellan 2010 och 2014. Av minskningen är 100
miljarder kronor en följd av redan genomförda eller beräkningstekniskt
antagna försäljningar av statens aktieinnehav. Den starka BNP-tillväxten
under prognosperioden bidrar till att skulden vid slutet av 2014 minskar
till 23,7 procent av BNP.

Nettoställningen är positiv

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick vid slutet av
2010 till 712 miljarder kronor, vilket motsvarade 21,6 procent av BNP.
Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella
tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns kapitalinkom-
ster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna.
Den offentliga sektorns finansiella tillgångar ligger huvudsakligen i
ålderspensionssystemets buffertfonder (AP-fonderna), medan staten har
en nettoskuld.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ökade under 2010
med nära 100 miljarder kronor. Värdeförändringar genom uppgången på
aktiemarknaden och på statsskulden i utländsk valuta bidrog till att den
finansiella ställningen förstärktes förra året, trots att det finansiella
sparandet var negativt. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar
utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden.
Mellan 2010 och 2014 beräknas den finansiella förmögenheten öka med
337 miljarder kronor, för att vid slutet av 2014 uppgå till 1 049 miljarder
kronor, vilket motsvarar 26,3 procent av BNP.

5.4 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 finans-
politiken 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.

Genomsnittsformuleringen gör det samtidigt svårt att löpande följa upp att finanspolitiken ligger i linje med målet. Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller graden av resursutnyttjande (mätt med BNP-gapet) stäms överskottsmålet av mot tre olika indikatorer som kompletterar varandra:

- tioårsindikatorn,
- sjuårsindikatorn, och
- strukturellt sparande.

För att följa upp överskottsmålet, och bedöma reformutrymmet på ett systematiskt sätt, använder regeringen de tre indikatorerna på olika sätt. Den s.k. tioårsindikatorn är ett tioårigt historiskt medelvärde av det finansiella sparandet. Utifrån denna bakåtblickande indikator görs först en bedömning av om målet nåtts i genomsnitt och om det funnits några systematiska fel i finanspolitiken de gångna åren som kan påverka möjligheten att nå överskottsmålet under de kommande åren. Vid denna bedömning beaktas också det genomsnittliga konjunkturläget under den aktuella historiska perioden. Det görs genom att beräkna medelvärdet för BNP-gapet under 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 syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara om konjunkturläget vore normalt. Sjuårsindikatorn är ett centrerat medelvärde av det finansiella sparandet det angivna året samt de tre åren före och efter det angivna året. Det finansiella sparandet justeras för större engångseffekter. Indikatorn beaktar till viss del konjunkturläget eftersom den är ett genomsnitt över flera år. Eftersom dessa år inte nödvändigtvis består av lika många hög- och lågkonjunkturår beaktas konjunkturläget genom att vid sidan av sjuårsindikatorn även beräkna en konjunkturjusterad version. Här används medelvärdet för BNP-gapet under de aktuella åren. Vid avstämning mot överskottsmålet beaktas såväl värdet på sjuårsindikatorn som effekten av konjunkturjusteringen. Det strukturella sparandet är en justering av det finansiella sparandet med hänsyn taget till konjunkturläget mätt som BNP-gapet. Vidare justeras det finansiella sparandet för större engångseffekter och för extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster.

Det faktum att konjunkturbilden inte kan mätas entydigt gör att överskottsmålet med nödvändighet måste stämmas av utifrån en samlad bedömning av de olika indikatorerna. Vid denna samlade bedömning vägs flera andra faktorer in, bl.a. osäkerheten i bedömningen och riskbilden.

Bedömningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet förutom den osäkerhet som rör prognosen för det finan-

siella sparandet. För det första kan konjunkturcyklerna vara asymmetriska så till vida att underskott som uppstår under en djup lågkonjunktur inte vägs upp av de överskott som uppstår under efterföljande högkonjunktur. Det medför att det strukturella sparandet, som regeringen mäter det, i så fall överskattar måluppfyllelsen. För det andra är bedömningen av resursutnyttjandet osäker. Synen på BNP-gapen ändras ofta 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 tredje är bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturkänslighet osäker. Bedömningen bygger på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en viss tidsperiod.

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

Procent av BNP, om inte annat anges

	2010	2011	2012	2013	2014
Finansiellt sparande	-0,3	0,3	1,8	2,8	3,6
Tioårsindikatorn	0,8				
Konjunkturjusterat ¹	1,3				
Sjuårsindikatorn	1,3	1,3	1,6		
Konjunkturjusterat ¹	2,1	2,3	2,7		
Strukturellt sparande	1,9	1,4	2,2	2,9	3,6
BNP-gap, procent av potentiell BNP	-3,8	-1,9	-0,7	-0,1	0,1
Tioårssnitt, bakåt	-0,9				
Sjuårssnitt, centrerat	-1,4	-1,8	-1,9		

¹ Konjunkturjusteringen görs genom att BNP-gapet multipliceras med elasticiteten -0,55, vilket adderas till indikatorvärdet.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tioårsindikatorn

Under 2001–2010 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 0,8 procent av BNP. Sparandet låg med andra ord något under målsatt nivå. Under samma period var det genomsnittliga BNP-gapet -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 om 0,55, och det genomsnittliga BNP-gapet under perioden, hamnar det bakåtblickande tioårssnittet på 1,3 procent av BNP.

Detta utfall indikerar att det finansiella sparandet i genomsnitt har varit marginellt högre än överskotts målet under denna period när hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget. Sammanfattningsvis pekar analysen inte på några stora systematiska fel i finanspolitiken bakåt i tiden som bör påverka måluppfyllelsen framöver.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är som lägst 2010 och 2011 då den är 1,3 procent av BNP. Den ökar sedan till 1,6 procent av BNP 2012. Detta år beräknas indikatorn på sparandet under 2009–2015, dvs. endast på två utfallsår.

Om resursutnyttjandet under respektive sjuårsperiod beaktas pekar indikatorn på ett sparande som ligger mer än 1 procentenhet över målet samtliga år. Under samma period är nämligen det sjuåriga centererade medelvärdet för BNP-gapet kraftigt negativt. Vid bedömningen med stöd av det konjunkturjusterade indikatorvärdet måste dock hänsyn tas till att de stora negativa BNP-gapen under den senaste konjunktturnedgången med stor sannolikhet inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap under åren efter prognosperioden. Av detta skäl bör inte värdet på den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn beaktas fullt ut.

Slutsatsen blir att sjuårsindikatorn och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn tillsammans pekar på ett sparande som ligger väl över överskottsmålet, framför allt mot slutet av prognosperioden.

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet sjunker till som lägst 1,4 procent av BNP 2011 för att sedan åter stärkas under 2012–2014. Detta är en starkare utveckling än den som förutsågs i budgetpropositionen för 2011. Även denna indikator visar således på ett sparande som ligger över 1 procent av BNP 2011, och som fortsätter att öka åren därefter. Det strukturella sparandet uppgår till 2,9 respektive 3,6 procent av BNP 2013 och 2014. Osäkerheten i bedömningen ökar dock med tidshorisontens längd.

Sammantagen bedömning

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2001–2010 var förenligt med överskottsmålet. Slutsatsen bygger på en användning av den tioåriga tillbakablickande indikatorn i kombination med en bedömning av det historiska konjunkturläget. Den bakåtblickande analysen pekar därmed inte på några stora systematiska fel i finanspolitikens inriktning som kan inverka på måluppfyllelsen framöver.

Det finansiella sparandet 2011 är i linje med överskottsmålet när hänsyn tas till konjunkturläget. Förvisso överstiger både sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet överskottsmålet med viss marginal, men bedömningen är osäker. Det finns risker för både en sämre och en bättre utveckling. Även om riskbilden nu bedöms vara balanserad är det viktigt att det finns goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna de kommande åren. Under 2007 och 2008 indikerade exempelvis alla de använda indikatorerna att sparandet skulle hamna över den målsatta nivån. De offentliga finanserna försämrades snabbt under 2009 på grund av den globala konjunkturbedgången varpå både det faktiska och det strukturella offentliga sparandet reviderades ner kraftigt. Exemplet visar att det är angeläget att, precis som regeringen då gjorde, väga in osäkerheten i bedömningen och riskbilden vid avstämningen mot överskottsmålet.

Regeringen anser att det är mer ansvarfullt att i efterhand korrigera ett för högt varaktigt sparande genom att genomföra angelägna struktur- och välfärdsreformer, än att tvingas till nedskärningar om de negativa riskerna skulle realiseras.

5.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en grov indikator på finanspolitikens effekt på efterfrågan. Om det strukturella sparandet exempelvis minskar indikerar det att finanspolitiken har en expansiv effekt på efterfrågan, och omvänt vid en ökning. Indikatorn omfattar inte bara diskretionär politik i statens budget utan även andra saldpåverkande faktorer, t.ex. förändringar i kommunsektorns sparande och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin.

Tabell 8 visar förändringen av det finansiella sparandet fördelat på olika faktorer, bl.a. finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet. En mindre försämring av sparandet i kommunsektorn bidrar till att det strukturella sparandet sjunker med motsvarande 0,5 procent av BNP 2011. Under 2012 förväntas det strukturella sparandet förbättras samtidigt som BNP växer i god takt och BNP-gapet krymper.

Tabell 8 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2011	2012	2013	2014
Finansiellt sparande	0,6	1,5	1,0	0,8
Automatiska stabilisatorer	1,1	0,7	0,4	0,1
Engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	-0,5	0,8	0,6	0,7
Diskretionär finanspolitik ¹	0,1	0,4	0,2	0,1
Kapitalinkomster, netto	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Kommunsektorns finanser	-0,3	0,1	0,0	0,0
Övrigt	-0,3	0,5	0,5	0,6
BNP-gap, förändring i procentenheter	1,9	1,2	0,7	0,2

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2011–2014 i förhållande till föregående år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.6 Uppföljning av utgiftstaket

Hög budgeteringsmarginal för innevarande år

Det fleråriga utgiftstaket för staten syftar till att främja trovärdigheten i den ekonomiska politiken och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997.

I princip samtliga utgifter på statens budget omfattas av utgiftstaket. Hit räknas dock inte räntor på statsskulden. Däremot inräknas utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas användning av anslagssparande och anslagsskredit

ingår. Skillnaden mellan det fastställda utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen.

År 2010 blev budgeteringsmarginalen 38 miljarder kronor. För 2011 beräknas marginalen stiga till 66 miljarder kronor och för 2012 till 74 miljarder kronor vid oförändrad politik. Utgifterna under utgiftstaket ökar förhållandevis långsamt 2011, främst beroende på att de temporära finanspolitiska åtgärder som vidtogs i samband med finanskrisen dras tillbaka i takt med att konjunkturläget stabiliseras, men även beroende på att krisens inverkan på de automatiska stabilisatorerna, t.ex. arbetsmarknadsrelaterade utgifter, minskar. Budgeteringsmarginalen växer därför till jämförelsevis höga nivåer. Det var en av anledningarna till att regeringen i budgetpropositionen för 2011 föreslog utgiftstak för 2013 och 2014 vars årliga ökningstakt var lägre än för tidigare år. Det medför att budgeteringsmarginalen för dessa år minskar något.

Tabell 9 Utgiftstaket 2009–2014

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Utgiftstak	989	1 024	1 063	1 083	1 093	1 103
Procent av BNP	32,0	31,0	30,7	29,9	28,7	27,7
Takbegränsade utgifter	965	986	997	1 009	1 025	1 045
Procent av BNP	31,2	29,9	28,8	27,9	26,9	26,3
Budgeteringsmarginal	24	38	66	74	68	58
Procent av BNP	0,8	1,2	1,9	2,1	1,8	1,5

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

5.7 Uppföljning av det kommunala balanskravet

Positivt resultat som understiger tumregeln för god ekonomisk hushållning

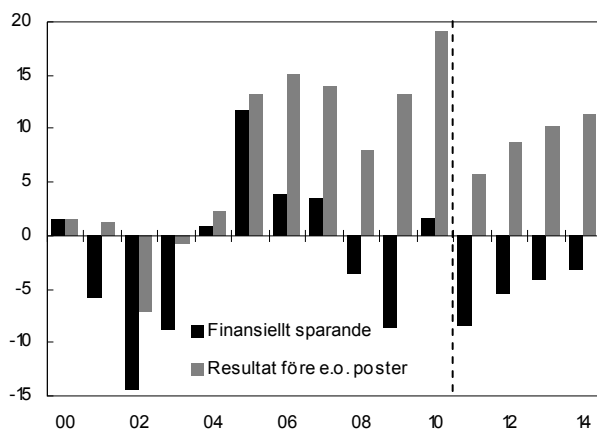
Överskottsmålet för de offentliga finanserna, som inkluderar kommunsektorn, är uttryckt i termer av finansiellt sparande så som det definieras i nationalräkenskaperna. Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 7). Den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om exempelvis investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas marginellt genom en högre värdeminskning på kapitalstocken.

För kommuner och landsting är därför resultatet och inte det finansiella sparandet avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Detta krav är en restriktion som anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa

bl.a. de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett negativt resultat ska, om inte synnerliga skäl föreligger, återställas inom tre år. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en redovisning av huruvida balanskravet har uppfyllts. Den ska dessutom innehålla en utvärdering av om målen för god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Diagram 7 Kommunsektorns resultat före extraordinära poster och finansiellt sparande

Miljarder kronor



Anm.: Utfall för 2000–2010, prognos för 2011–2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sedan balanskravet infördes har det ekonomiska resultatet förbättrats i kommunsektorn. Kommuner och landsting har sedan 2005 tillsammans redovisat ett förhållandevis starkt resultat före extraordinära poster. Under 2005–2008 stärktes resultatet före extraordinära poster till en historiskt hög nivå, främst beroende på den starka tillväxt av inkomsterna som följde av konjunkturläget. Därmed fanns utrymme att både konsolidera resultatet och öka den kommunala konsumtionen.

Den kraftiga konjunkturedgången försämrade drastiskt de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting 2009. Trots detta redovisade sektorn ett starkt resultat, som torde vara förenligt med kravet på god ekonomisk hushållning. Resultatet för kommuner och landsting stärktes ytterligare 2010. Preliminärt redovisade kommunsektorn ett överskott på 19 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 3 procent av inkomsterna från skatter och generella statsbidrag. Det starka resultatet 2010 förklaras till stor del av de tillfälliga statsbidragen och av att skatteintäkterna inte föll så mycket som befarat. De överraskande höga skatteintäkterna medförde sannolikt att totala inkomsterna (statsbidragen inräknade) för 2010 underskattades i kommuner och landsting.

Resultatet beräknas bli lägre 2011 än 2010, vilket bl.a. beror på att inkomsterna väntas växa långsammare. Den svagare utvecklingen är i huvudsak en följd av att de tillfälligt höjda statsbidragen fasas ut. Även om en starkare konjunktur medför att inkomsterna från skatter växer snabbare 2011 än 2010 väger det inte upp de minskade statsbidragen. För

2011 beräknas resultatet uppgå till 6 miljarder kronor, vilket understiger tumregeln för god ekonomisk hushållning.

5.8 Finanspolitiska rådets granskning

Regeringen inrättade 2007 ett finanspolitiskt råd i syfte att öka öppenheten och insynen i finanspolitiken. Rådet har till uppgift att utvärdera måluppfyllelsen och inriktningen på finanspolitiken samt bedöma om grunderna för den ekonomiska politiken är tydligt redovisade i vår- och budgetpropositioner. Dessutom ska rådet bedöma kvaliteten i regeringens prognoser, underlag och beräkningsmodeller samt verka för en ökad samhällsdebatt om den ekonomiska politiken.

Under våren 2010 lämnade Finanspolitiska rådet sin tredje utvärdering av måluppfyllelsen i regeringens politik. I rapporten granskades bl.a. den finanspolitiska inriktningen i ljuset av krisen i världsekonomin. Rådet varnade för att de offentligfinansiella problemen i vår omvärld innebär stora risker. Även om risken främst avsett länder i euroområdet kan på sikt den växande offentliga skuldsättningen i länder som USA, Storbritannien och Japan skapa problem, med allvarliga följor för konjunkturutvecklingen.

Finanspolitiska rådet anser, med hänvisning till den stora osäkerheten om den nuvarande krisens långsiktverknningar, att det är svårt att bedöma utrymmet för kostnadskrävande reformer i Sverige. De avrådde därför starkt från ytterligare utfästelser om permanenta ofinansierade reformer inför valrörelsen under hösten 2010. Däremot ansåg rådet att de starka offentliga finanserna i Sverige gjorde att det fanns en stabiliseringspolitisk handlingsfrihet. Rådet ansåg att det var ett politiskt val om regeringen ville nyttja utrymmet för fortsatta tidsbegränsade stimulansåtgärder eller för att snabbt återställa de offentligfinansiella buffertarna inför framtiden.

I övrigt var Finanspolitiska rådet positivt till att överskottsmålet hade lagfäst. Rådet var däremot kritiskt till den fortsatta oklarheten om hur målet ska tolkas och följas upp. Rådet förordade att måluppfyllelsen ska bedömas med hjälp av endast två indikatorer: en bakåtblickande och en delvis framåtblickande. Vid avvikelser av en viss storleksordning ansåg rådet att regeringen, i en särskild skrivelse till riksdagen, borde förklara hur den avser att agera.

6 Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2009

I tabell 10 jämförs prognosen i årets uppdatering av Sveriges konvergensprogram med prognosen i 2009 års uppdaterade program.

Prognosen för BNP-tillväxten har reviderats upp kraftigt jämfört med 2009 års uppdatering av konvergensprogrammet. BNP-tillväxten har reviderats upp med 4,9 procentenheter 2010 och med 1,5 procentenheter 2011. Revideringarna beror i huvudsak på att den svenska ekonomin inte drabbades så hårt av den internationella finanskrisen som befarades vid prognosen hösten 2009.

Den förändrade synen på konjunkturutvecklingen framöver har också fått konsekvenser för prognosen på den offentliga sektorns finansiella sparande. För 2010–2012 har det finansiella sparandet reviderats upp med nära 3 procentenheter i genomsnitt. Detta beror dels på att konjunkturedgången i ekonomin i första hand drabbade den exportberoende industrin, och därmed påverkades viktiga skattunderlag som sysselsättningen och hushållens efterfrågan i mindre utsträckning än befarat, dels på att utgifterna för vissa transfereringssystem blivit lägre av strukturella skäl.

Prognosen för den konsoliderade bruttoskulden har reviderats ned kraftigt för samtliga år, vilket bland annat är en följd av att den offentliga sektorns finansiella sparande har reviderats upp.

Tabell 10 Jämförelse med det uppdaterade konvergensprogrammet 2009

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
BNP, procentuell volymförändring					
Uppdaterat konvergensprogram 2009	0,6	3,1	3,8	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 2011	5,5	4,6	3,8	3,6	2,8
Differens, procentenheter	4,9	1,5	0,0	–	–
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2009	-3,4	-2,1	-1,1	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 2011	-0,3	0,3	1,8	2,8	3,7
Differens, procentenheter	3,1	2,4	2,9	–	–
varav reformer från BP10 till och med VP11	-0,2	-0,6	-0,5	-0,5	-0,4
Efter BP10 t.o.m. VP10, miljarder kronor	-4,9	-6,8	-7,5	-7,1	-7,9
BP11, miljarder kronor	-1,6	-12,8	-11,4	-10,7	-9,7
VP11, miljarder kronor		-0,3	0,0	0,0	0,0
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP					
Uppdaterat konvergensprogram 2009	45,5	45,6	45,2	–	–
Uppdaterat konvergensprogram 2011	39,8	36,8	33,4	28,8	23,6
Differens, procentenheter	-5,7	-8,8	-11,8	–	–

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7 Alternativscenarier

Osäkerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen samt den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin. Sammantaget bedöms riskbildningen vara balanserad, dvs. riskerna för en sämre respektive bättre utveckling bedöms vara ungefär lika stora.

Det är möjligt att återhämtningen under 2011 och 2012 går snabbare än i huvudscenariot. Framåtblickande indikatorer för både hushållen och företagen är mycket positiva och om dessa förväntningar realiserar kan återhämtningen bli starkare än vad som förutses i huvudscenariot. I ett sådant scenario finns det en risk att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt under de närmaste åren, vilket skulle dämpa produktionsökningen. I ett sådant scenario finns det också risker kopplade till hushållens skuldsättning. De analyser som regeringen låtit utföra och analyser som utförts av bl.a. Riksbanken och Finansinspektionen visar att riskerna för den finansiella stabiliteten av högre räntor vid nuvarande skuldkvot är små (se appendix D). Problemet skulle dock kunna uppstå om skuldkvoten fortsätter att stiga till följd av en stark tillgångsprisutveckling. Om utlåningsexpansionen ökar ohållbart mycket de närmaste åren riskerar det att leda till en framtida abrupt kreditkontraktion och bostadsprisfall, vilket riskerar att fördjupa nästa lågkonjunktur.

Det är också möjligt att konjunkturåterhämtningen i Sverige och i omvärlden dämpas på grund av att oroligheter i Nordafrika och Mellanöstern leder till sjunkande produktion och kraftigt stigande oljepris. Även jordbävningen, tsunamin och kärnkraftsolyckorna i Japan kan dämpa den globala konjunkturåterhämtningen. Om problemen i Japan leder till att tillgången på krediter minskar och riskpremierna ökar kan det leda till att kostnaden och möjligheten att låna försvåras, vilket i sin tur dämpar återhämtningen.

Det finns även vissa risker kopplade till europeiska bankers finansieringskostnader. Likviditetssituationen för de europeiska bankerna har lättat jämfört med den situation som rådde under 2009 och 2010, men läget har ännu inte normaliserats. Det finns kvarstående risker med finansieringen för de europeiska bankerna och företagen kopplade till ett stort finansieringsbehov framöver, inte minst för de länder som har stora statsfinansiella underskott.

Även om risken har minskat för att återhämtningen de närmaste åren dämpas av fortsatt marknadsoro kopplad till osäkerhet kring statsfinanserna i vissa europeiska länder, kvarstår det underliggande problemen med dåliga offentliga finanser i många länder. Detta kan leda till förnyad oro på de globala finansmarknaderna och till stora finansieringsproblem för många länder. Den höga offentliga skuldsättningen i många länder innebär också att utrymmet för finanspolitiska stimulanser riskerar att

bli mycket begränsat i nästa lågkonjunktur. Sammantaget bidrar dessa faktorer till att nästa lågkonjunktur kan bli djupare än normalt.

Vidare råder det stor osäkerhet om vilken effekt finanskrisen har haft på den långsiktigt hållbara produktionsnivån. I huvudscenariot antas att en relativt stor del av fallet i produktiviteten i samband med finanskrisen är permanent. Om produktivetsfallet i större utsträckning beror på en temporär störning kommer den varaktiga BNP-nivån vara högre än vad som förutses i huvudscenariot.

Alternativscenario 1: Snabbare återhämtning och ohållbar skuldsättning

I detta alternativscenario antas att återhämtningen på kort sikt blir starkare och snabbare än i huvudscenariot, samtidigt som hushållens skuldsättning ökar kraftigt. Flertalet indikatorer pekar på att både efterfrågan och arbetsmarknaden skulle kunna utvecklas starkare än i huvudscenariot. Exempelvis är framåtblickande indikatorer för både hushållen och företagen mycket positiva och om dessa förväntningar realiserar sig fullt ut blir BNP-tillväxten och arbetsmarknadsutvecklingen starkare. I scenariot antas att både efterfrågan i Sverige och i omvärlden blir starkare under 2011 och 2012 än i huvudscenariot.

Den starkare inhemska efterfrågan i kombination med en högre efterfrågan på svenska exportvaror medför att BNP-tillväxten blir högre 2011 och 2012. År 2011 är BNP-tillväxten 1 procentenhet högre än i huvudscenariot. Den högre efterfrågan medför att arbetsmarknaden utvecklas starkare 2011 och 2012 i detta scenario. Sysselsättningstillväxten blir högre och arbetslösheten blir lägre än vad som förutses i huvudscenariot. År 2012 är arbetslösheten 5,8 jämfört med 6,6 procent i huvudscenariot.

En starkare arbetsmarknad och en högre konsumtion leder till högre skatteintäkter och lägre utgifter, vilket sammantaget förbättrade de offentliga finanserna de närmaste åren jämfört med bedömningen i huvudscenariot. Den starkare BNP-tillväxten och sysselsättningsutvecklingen innebär att resursutnyttjandet stiger snabbt, vilket medför att resursutnyttjandet både på arbetsmarknaden och i hela ekonomin blir ansträngt under 2012. Det ansträngda resursutnyttjandet på arbetsmarknaden leder till ett ökat löne- och inflationstryck och Riksbanken höjer därmed reporäntan betydligt snabbare än i huvudscenariot.

Samtidigt bidrar den starka återhämtningen till att både bostadspriserna och hushållens skuldsättning i relation till disponibelinkomsten ökar ohållbart mycket. De kraftigt stigande räntorna i kombination med den ökade skuldsättningen leder till att hushållens konsumtion dämpas under 2012 och att bostadspriserna börjar falla. Fallande bostadspriser innebär att hushållens förmögenhet sjunker och konsumtionen faller därmed ytterligare. Den kraftigt ökade skuldsättningen bidrar därmed till att konjunkturavmattningen blir större än vad som annars vore fallet.

BNP-tillväxten dämpas markant 2013 och 2014 och BNP-gapet är negativt i slutet av prognosperioden. Den svagare produktionen medför att ökningen i sysselsättningen dämpas och att arbetslösheten är 0,4 procentenheter högre 2014 än i huvudscenariot. Svagare efterfrågan i kom-

bination med högre arbetslöshet leder till att de offentliga finanserna försämras 2013 och 2014.

På sikt återhämtar sig dock ekonomin och arbetslösheten faller ner till ca 5 procent under 2016/2017.

Alternativscenario 2: Svagare internationell utveckling

I huvudscenariot förutses en gradvis återhämtning i den globala ekonomin de närmaste åren. Det finns dock en risk att konjunkturåterhämtningen i omvärlden, och därmed i Sverige, blir svagare och mer utdragen till följd av oroligheterna i Nordafrika och Mellanöstern samt till följd av situationen i Japan. I detta alternativscenario antas den globala återhämtningen bli svagare än i huvudscenariot samtidigt som oljepriset blir högre. Om oroligheterna i Nordafrika leder till sjunkande produktion och kraftigt stigande oljepriser som följd dämpar det den globala återhämtningen. Situationen i Japan kan bromsa återhämtningen ytterligare om kärnkraftsolyckan leder till att den globala kärnkraftsproduktionen minskar, med stigande energipriser som följd.

Svensk ekonomi påverkas på flera sätt av en svagare utveckling i omvärlden och högre energipriser. För det första utvecklas efterfrågan på svensk export svagare än i huvudscenariot, vilket även dämpar investeringarna. För det andra leder de negativa signalerna från omvärlden till att hushållen blir mer pessimistiska, vilket i kombination med högre energipriser bidrar till att hushållens konsumtion dämpas.

Sammantaget innebär detta att BNP ökar långsammare i år jämfört med huvudscenariot. Den lägre efterfrågan bidrar till att sysselsättnings-tillväxten blir något lägre och att arbetslösheten blir något högre än vad som förutses i huvudscenariot. Den svagare återhämtningen innebär att resursutnyttjandet 2011 och 2012 blir lägre än i huvudscenariot. Samtidigt som det lägre resursutnyttjandet innebär att inflationstrycket dämpas, motverkas detta av de stigande oljepriserna. Riksbanken höjer dock reporäntan i något långsammare takt till följd av det lägre resursutnyttjandet.

På längre sikt kommer en gradvis återhämtning i omvärlden och en fortsatt expansiv penningpolitik leda till att exporten, investeringarna och hushållens konsumtion ökar snabbare 2013 och 2014 än i huvudscenariot. Sysselsättningen växer starkare än i huvudscenariot 2013 och 2014 och arbetslösheten sjunker till 5,3 procent 2014.

Till följd av den starkare BNP-tillväxten 2013 jämfört med huvudscenariot stiger resursutnyttjandet och BNP-gapet sluts under året. Resursutnyttjandet är därmed, i likhet med huvudscenariot, normalt under perioden 2013–2014. Den långsiktiga BNP-nivån är dock något lägre än i huvudscenariot på grund av att de högre energipriserna leder till att företagens potentiella produktionskapacitet sjunker. Framför allt medför de höga energipriserna att produktionskapaciteten sjunker i den energiintensiva basindustrin.

Scenariot innebär att det finansiella sparandet blir marginellt lägre jämfört med huvudscenariot. På kort sikt är det framför allt svagare

efterfrågan i kombination med en högre arbetslöshet som bidrar till att de offentliga finanserna blir något svagare. Under 2014 minskar skatteintäkterna något, i första hand till följd av lägre momsintäkter.

Sammanfattning av den ekonomiska utvecklingen enligt huvudscenariot och de två alternativa scenarierna

Tabell 11 Nyckeltal i VP11 och alternativscenarier

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2011			2012			2013			2014		
	VP11	Alt.1	Alt.2	VP11	Alt.1	Alt.2	VP11	Alt.1	Alt.2	VP11	Alt.1	Alt.2
BNP fasta priser	4,6	5,6	4,0	3,8	4,4	3,8	3,6	1,5	3,8	2,8	1,8	2,9
BNP-gap ¹	-1,9	-0,8	-2,4	-0,7	1,0	-1,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,1	-1,0	0,2
Arbetade timmar	1,9	2,6	1,5	1,1	1,7	1,0	1,8	0,9	2,0	1,0	0,3	1,2
Sysselsättning ²	2,5	3,0	2,2	1,4	1,8	1,2	1,3	0,6	1,4	1,1	0,4	1,3
Arbetslöshet ³	7,3	6,8	7,6	6,6	5,8	6,9	5,8	5,8	6,1	5,2	5,6	5,3
Timlön ⁴	2,6	2,6	2,6	3,2	3,9	2,7	3,4	3,7	3,6	3,5	2,8	3,7
KPI-inflation ⁵	2,5	2,5	2,5	2,0	2,6	2,1	2,8	3,4	2,3	2,7	2,1	3,0
Reporänta ⁶	2,25	2,75	1,75	3,25	4,25	3,00	3,75	3,75	3,50	3,75	3,25	3,75
Fin. sparande, off. sektor ⁷	0,3	0,6	0,1	1,8	2,2	1,6	2,8	2,7	2,6	3,6	3,3	3,6

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

² I åldern 15–74 år.

³ I procent av arbetskraften.

⁴ Enligt konjunkturlönestatistiken.

⁵ Årsgenomsnitt.

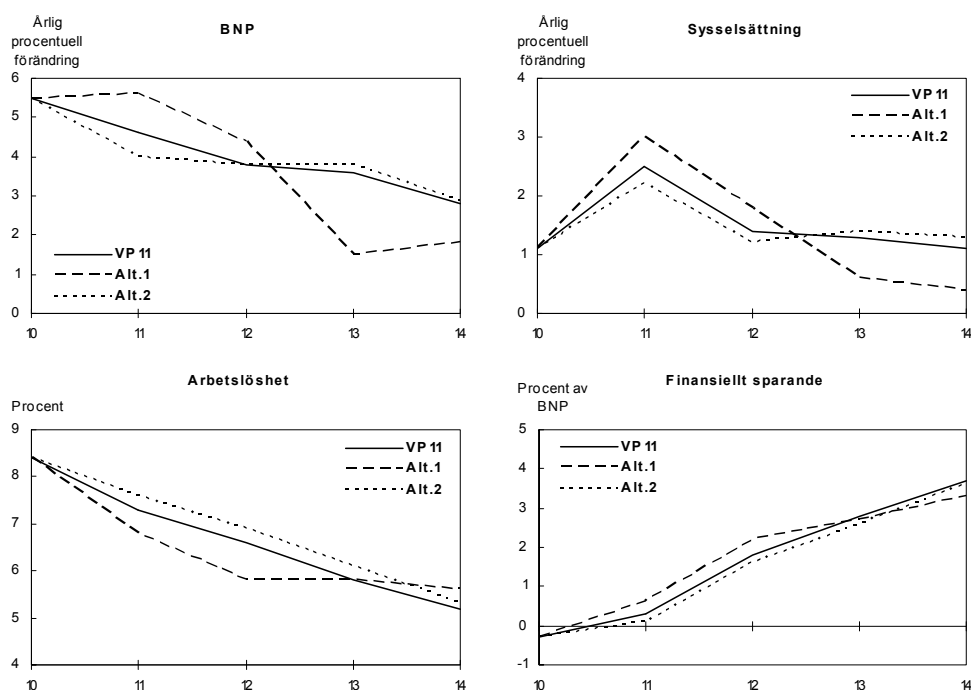
⁶ Slutkurs.

⁷ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 8 Utvecklingen av BNP, sysselsättning, arbetslöshet och finansiellt sparande i VP11 samt alternativscenarier 2010–2014

Årlig procentuell förändring, procent och procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

8 Regeringens reformpolitik och kvaliteten i de offentliga finanserna

Regeringens mål är att föra Sverige mot full sysselsättning och därmed minska utanförskapet. Arbete är grunden för den gemensamma välfärden och ger människor möjlighet till egen lön, arbetsgemenskap och att forma den egna vardagen. Den främsta orsaken till sociala klyftor är att människor saknar arbete. Även den demografiska utvecklingen med allt fler äldre understryker vikten av en politik för arbete.

Sunda offentliga finanser är en grundsten i arbetet med att nå full sysselsättning och ökat välstånd. En ansvarsfull politik som värnat de offentliga finanserna har säkrat att Sverige kunnat stå på fast mark och haft förmåga att hantera den ekonomiska och finansiella krisen, samtidigt som beredskap funnits för att kunna möta en än mer fördjupad och långvarig nedgång. Regeringen har genomfört kraftiga stabiliseringspolitiska insatser och bekämpat arbetslösheten utan att stora underskott uppkommit i de offentliga finanserna. Regeringen har även i nedgången prioriterat jobben genom fortsatta strukturåtgärder som förstärkt arbetslinjen och förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt. Genom att återvända till och upprätthålla överskott i de offentliga finanserna i linje med överskottsmålet tryggas villkoren för den offentligfinansierade välfärden. Detta är särskilt viktigt för en väl fungerande barnomsorg, skola och sjukvård samt för dem som är beroende av att trygghetssystemen fungerar vid sjukdom eller arbetslöshet.

En viktig del i den ekonomiska politiken är att säkerställa finansiell stabilitet och en väl fungerande kreditgivning, såväl till företag som hushåll. Ett stabilt finansiellt system är av central betydelse för ekonomin. En lärdom av den ekonomiska krisen är att förebyggande åtgärder behövs för att minska riskerna för instabilitet i det finansiella systemet. I syfte att trygga den finansiella stabiliteten ska åtgärder för att motverka risker kopplade till hushållens skuldsättning och bankernas risktagande och exponering i utlandet prövas. Regeringen avser i första hand att se över möjligheterna att öka kraven på bankernas egna kapital för att därmed göra dem mer motståndskraftiga mot finansiell oro. Vidare har regeringen föreslagit en förlängning av de nu gällande övergångsreglerna för de svenska bankernas kapitaltäckning med syftet att kraven åtminstone ska behållas på den nivå som gäller i dag.

8.1 Reformerna på inkomstsidan

Mellan 2003 och 2010 minskade skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, med 2,1 procentenheter (se tabell 12). De kommande åren fram till 2014 beräknas skattekvoten minska ytterligare (med sammanlagt 0,3 procentenheter).

Det är framför allt skatt på arbete som har minskat under perioden 2003–2010. Jobbskatteavdraget samt sänkta socialavgifter står för huvuddelen av skattesänkningarna. Till de större förändringarna inom kapital-skatteområdet de senaste åren hör sänkt bolagsskatt, slopad förmögenhets-skatt 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 12 Skatteintäkter

Procent av BNP

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Förändring 2003-2014
Skatt på arbete	30,8	30,3	30,0	29,1	27,9	28,4	28,1	26,5	26,0	26,1	26,2	26,3	-4,5
Direkta skatter	17,7	17,5	17,2	16,6	15,5	15,5	15,4	14,4	14,0	14,1	14,1	14,1	-3,6
Indirekta skatter	13,1	12,8	12,7	12,5	12,5	12,8	12,7	12,1	12,0	12,1	12,1	12,2	-0,9
Skatt på kapital	4,2	5,1	6,1	6,5	6,7	5,1	5,2	5,5	5,7	5,8	5,7	5,7	1,5
Skatt på kapital, hushåll	0,3	0,4	0,8	1,3	1,6	0,8	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,5
Skatt på företags- vinster	1,9	2,7	3,3	3,4	3,3	2,6	2,8	3,1	3,3	3,3	3,3	3,2	1,3
Skatt på konsumtion	12,9	12,7	12,9	12,7	12,8	13,1	13,7	13,6	13,4	13,4	13,3	13,3	0,4
Mervärdesskatt	8,9	8,8	9,0	9,0	9,1	9,4	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	0,9
Restförda och övriga skatter	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Totala skatteintäkter	47,8	48,0	48,9	48,3	47,3	46,4	46,8	45,7	45,1	45,4	45,3	45,4	-2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.2 Reformerna på utgiftssidan

Framtida reformer inriktas mot ytterligare åtgärder för att få fler i arbete och stärka Sveriges långsiktiga tillväxtförutsättningar. Utanförskapet ska minskas. Alla som kan och vill ska ges möjlighet att delta på arbetsmarknaden. Inför budgetpropositionen för 2012 inriktas politiken på att ta ansvar för jobben genom att säkra en trygg tillväxt för att få fler i

arbete utan att ekonomin överhettas, bygga ett robust finansiellt system samt stärka kvaliteten i utbildningssystemet och välfärden.

8.3 Kvaliteten i de offentliga finanserna

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 13 och 14 innehåller ändamålsfördelade utgifter enligt den s.k. Cofog-klassificeringen.

Tabell 13 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP

Procent av BNP

												Förändring
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	1999–2009
Allmän off. förvaltning	9,4	9,5	8,2	8,7	7,8	7,5	7,6	7,7	7,5	7,6	7,5	-1,9
Räntor	4,0	3,5	2,8	3,1	2,3	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	1,3	-2,8
Övrigt	5,4	6,0	5,4	5,6	5,5	5,6	5,7	5,9	5,7	5,9	6,2	0,8
Försvar	2,4	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,5	1,5	1,5	-0,9
Samhällsskydd och rättsväsende	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	0,1
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4,3	3,7	3,9	4,1	4,2	4,1	4,3	4,1	4,0	4,2	4,7	0,4
Miljöskydd	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,3	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	-0,5
Hälso- och sjukvård	6,2	6,1	6,5	6,8	7,0	6,7	6,7	6,6	6,6	6,9	7,4	1,2
Fritid, kultur och religion	1,8	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	-0,6
Utbildning	7,4	6,7	7,1	7,3	7,2	7,1	7,0	6,9	6,7	6,8	7,3	-0,1
Socialt skydd	23,8	23,2	22,9	23,0	23,9	23,5	23,0	22,2	21,1	21,1	23,0	-0,8
Totala utgifter	58,1	55,1	54,5	55,6	55,7	54,2	53,9	52,7	51,0	51,7	55,2	-3,0
Exklusive räntor	54,1	51,6	51,8	52,5	53,4	52,3	52,0	51,0	49,2	50,0	53,9	-0,2

Källor: Statistiska centralbyrån (preliminärt utfall) och egna beräkningar.

Tabell 14 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

												Förändring
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	1999–2009
Allmän off. förvaltning	16,2	17,2	15,1	15,6	14,0	13,8	14,1	14,5	14,8	14,8	13,6	-2,6
Räntor	6,9	6,4	5,1	5,6	4,1	3,4	3,5	3,3	3,5	3,3	2,3	-4,6
Övrigt	9,3	10,9	10,0	10,0	9,9	10,3	10,6	11,2	11,3	11,5	11,3	2,0
Försvar	4,1	4,2	4,0	3,7	3,6	3,5	3,2	3,2	3,0	2,8	2,7	-1,4
Samhällsskydd och rättsväsende	2,3	2,3	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	0,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,4	6,7	7,1	7,4	7,5	7,5	7,9	7,7	7,9	8,2	8,5	1,1
Miljöskydd	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,4
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	2,3	1,7	1,8	1,6	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5	1,4	-0,8
Hälso- och sjukvård	10,7	11,0	11,9	12,2	12,5	12,4	12,5	12,6	13,0	13,3	13,5	2,8
Fritid, kultur och religion	3,0	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1	2,2	2,2	-0,8
Utbildning	12,8	12,2	13,1	13,1	13,0	13,0	13,0	13,1	13,1	13,2	13,2	0,4
Socialt skydd	40,9	42,1	42,1	41,4	42,8	43,4	42,6	42,2	41,4	40,7	41,6	0,7
Totala utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Exklusive räntor	93,1	93,6	94,9	94,4	95,9	96,6	96,5	96,7	96,5	96,7	97,7	4,6

Källor: Statistiska centralbyrån (preliminärt utfall) och egna beräkningar.

Utgifterna mätt som andel av BNP har totalt sett sjunkit under perioden 1999–2009 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 knappt 11 procent 1999 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.

8.4 Långsiktiga effekter av den ekonomiska politiken

Arbetsmarknadens funktionssätt beror, vid sidan om bl.a. skattesystemet, i stor utsträckning på utformningen av arbetslöshets- och sjukförsäkringssystemen. Regeringen har sedan den tillträdde genomfört förändringar av dessa försäkringar för att försäkringssystemen ska återfå den funktion som de var avsedda att ha då de infördes.

Avgörande för ett högt välstånd är att det lönar sig att ta ett arbete och att anstränga sig mer för dem som redan har ett arbete. Regeringen har genom framför allt jobbskatteavdraget gjort det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget minskar utanförskapet, ökar sysselsättningen varaktigt, och gör det mer attraktivt med företagande. Regeringens strukturreformer bedöms öka sysselsättningen på lång sikt med sammanlagt 215 000 personer (se tabell 15).

Tabell 15 Effekter av regeringens politik på lång sikt

Antal personer, om inte annat anges

	Sysselsatta ¹	Arbetslöshet ²	Årsarbetskrafter ³	BNP ⁴
Jobbskatteavdrag	105 000	-0,6	120 000	2,2
Arbetslöshetsförsäkring	45 000	-0,7	40 000	0,7
Sjukförsäkring	20 000	0,4	20 000	0,4
ROT/RUT	20 000	-0,2	20 000	0,4
Sänkta socialavgifter	10 000	0,0	10 000	0,2
Arbetsmarknadspolitik	15 000	-0,2	10 000	0,2
Skiktgräns	0	0,0	15 000	0,3
Summa strukturreformer	215 000	-1,4	235 000	4,3

¹ Antal personer i åldersgruppen 15–74 år.

² Förändring i procentenheter.

³ Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 arbetade timmar.

⁴ Procentuell förändring i BNP-nivå.

Anm.: Beräkningarna baseras på att full effekt uppkommer 2020.

Källa: Egna beräkningar.

9 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

De offentliga finanserna kommer sannolikt att sättas under stor press på grund av den stigande medellivslängden som medför att andelen äldre i befolkningen stiger. Det leder till att försörjningsbördan ökar för de yrkesverksamma. Frågan är om dagens välfärdsåtagande är möjligt att finansiera med offentliga medel även i framtiden, eller om dagens finanspolitik inte är långsiktigt hållbar. I detta avsnitt analyseras finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och kompletteras med en bedömning av hur olika antaganden om ekonomins funktionsätt påverkar hållbarheten.

Den utmaning som en åldrande befolkning innebär för de offentliga finanserna kan potentiellt bli ännu större på grund av andra faktorer än demografin.

Efterfrågan på välfärdstjänster kan exempelvis komma att öka mer än vad som är demografiskt betingat. Både ekonomisk tillväxt och teknologiska innovationer kan leda till detta. Exempel på välfärdstjänster som konsumeras individuellt är utbildning, sjukvård samt omsorg för barn, äldre och handikappade. De senaste 30 åren har denna del av välfärdstjänsterna i genomsnitt ökat 0,5–1,0 procent mer per år än vad som är demografiskt betingat. Stigande krav på mer välfärdstjänster skulle kunna driva upp utgifterna och därmed leda till att hållbarheten försämras.

Ett ytterligare exempel är att ett växande välstånd kan leda till att efterfrågan på fritid ökar. Historiskt har en del av tillväxten resulterat i längre semestrar och kortare arbetsdagar snarare än högre konsumtion. Om denna utveckling fortsätter kommer antalet arbetade timmar att minska, vilket reducerar skatteunderlaget och försämrar hållbarheten.

Finanspolitiken kan sägas vara långsiktigt hållbar när utgifter och inkomster över tiden är lika stora och utvecklingen av det finansiella sparandet och den offentliga nettoskulden hålls inom rimliga gränser. Skatteintäkter och övriga inkomster som följer av gällande regler ska vara tillräckligt stora för att över tiden finansiera de utgifter som följer av dagens välfärdssystem. Resonemanget kan formaliseras som en intertemporal budgetrestriktion för de offentliga finanserna. Om restriktionen är uppfylld kommer den offentliga nettoskuldkvoten att stabiliseras på lång sikt. Är den inte uppfylld kommer skulden inte att stabiliseras.

Bruttoskulden får enligt EU:s stabilitets- och tillväxtpakt inte överstiga 60 procent av BNP. Budgetunderskottet i offentlig sektor får enligt paktens regler heller inte under någon period överstiga 3 procent av BNP. Därför måste även det finansiella sparandet ingå i analysen. Det primära finansiella sparandet visar dessutom tydligt när en eventuell obalans uppstår och är därför ett viktigt komplement i bedömningen. En obalans som uppstår i närtid är att betrakta som mer alarmerande än en som uppstår först långt fram i tiden.

För att bedöma om finanspolitiken är långsiktigt hållbar görs ett antal framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter för en mycket lång tidsperiod, givet ett antal beräkningsantaganden. Utifrån dessa framskrivningar görs sedan en sammanvägd bedömning av hållbarheten.

Osäkerheten i denna typ av beräkningar är naturligtvis mycket stor och resultaten måste därför tolkas med stor försiktighet. Om de offentliga finanserna t.ex. visar sig vara hållbara med god marginal ska detta inte automatiskt tolkas som att ett reformutrymme föreligger i dag. Om finanserna tvärtom visar sig vara långsiktigt ohållbara ska det tolkas som att det finns tecken på obalanser och att dessa bör utredas vidare.

9.1 Vad är hållbarhet och hur kan den mätas?

För att bedöma om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara har det utvecklats ett flertal indikatorer. De har olika fördelar och nackdelar och kompletterar därför varandra.

De av Europeiska kommissionen framtagna hållbarhetsindikatorerna S2 och S1 bygger på den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion. Denna säger att nuvärdet av framtida primära inkomster, dvs. alla inkomster utom kapitalinkomster, ska vara lika stora som nuvärdet av framtida primära utgifter, dvs. alla utgifter utom skuldräntor, och nettoskulden i utgångsläget. Det är nödvändigt att budgetrestriktionen är uppfylld för att de offentliga finanserna ska anses vara långsiktigt hållbara.

S2 som är den vanligaste hållbarhetsindikatorn bygger på den intertemporala budgetrestriktionen över en oändlig tidshorisont. Den anger hur stor en budgetförstärkning eller budgetförsvagning behöver vara, om den införs permanent och omgående, för att restriktionen precis ska vara uppfylld. S2 anges som andel av BNP och ett positivt värde indikerar att det finns behov av budgetförstärkningar medan ett negativt värde indikerar att de offentliga finanserna skulle kunna försvagas utan att för den skull hota den långsiktiga hållbarheten.

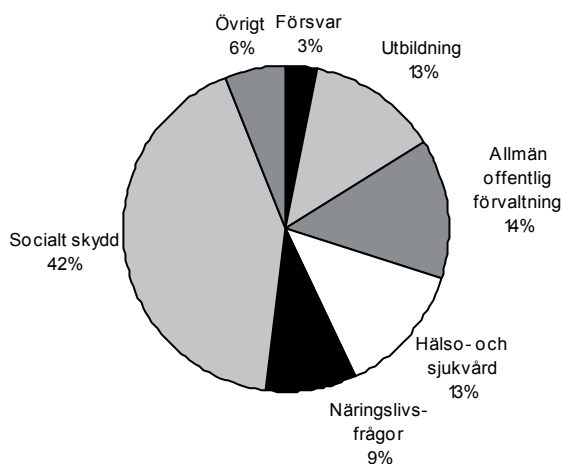
Till skillnad från S2 är S1 definierad över en begränsad period. En ytterligare skillnad är att den innehåller ett villkor på skuldens storlek vid periodens slut. Slutperiod och nivå på skulden kan väljas beroende på frågeställning. Indikatorn anger hur stor en budgetförstärkning eller budgetförsvagning behöver vara, om den införs permanent och omgående, för att skuldkvoten ett visst år ska uppgå till en specifik nivå. Europeiska kommissionen har valt att definiera S1 efter ett konkret mål: Bruttoskulden, definierad som Maastrichtskulden, ska uppgå till högst 60 procent av BNP år 2060. S1 definieras här på samma sätt. Om man t.ex. vill analysera vad som krävs för att inte överföra tillgångar mellan generationer kan restriktionen sättas så att nettoskulden har samma nivå som 2010 en generation senare. S1-indikatorn har fördelen att den inte beräknas på vad som kan tänkas hända mycket långt in i framtiden.

9.2 Välfärdsåtagandet

Ett grundläggande drag i den svenska välfärdsmodellen är ett omfattande omfördelande system. Den innehåller välfärdstjänster som utbildning och sjukvård, samt individuella rättigheter som pension och ett socialförsäkringssystem med inkomstrelaterade ersättningar (se diagram 9). Allt finansieras med skatter och avgifter. Omfattningen är stor jämfört med många andra länder.⁷

Diagram 9 De offentliga utgifterna efter ändamål, 2009

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

De offentliga utgifterna uppgick 2010 till 1 686 miljarder kronor vilket motsvarar 51,1 procent av BNP. Av dessa var 19,6 procentenheter transfereringar, varav 16,2 procentenheter var till hushållen där pensioner utgjorde 8,6 procentenheter. Offentlig konsumtion stod för 27,2 procentenheter.

Diagram 9 beskriver hur de offentliga utgifterna fördelades på olika ändamål 2009. Den största andelen av utgifterna (42 procent) användes till socialt skydd. Begreppet socialt skydd inkluderar bl.a. äldreomsorg, handikappomsorg, ålderspension, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetslöshetsersättning. En betydande del användes också till utbildning, hälso- och sjukvård samt allmän offentlig förvaltning, som var för sig utgjorde ca 13 procent av de offentliga utgifterna.

Det offentliga åtagandet innebär att en stor del av inkomsterna omfördelas mellan hushållen. Omfördelningen sker exempelvis mellan grupper med olika inkomster, hälsostatus och arbetsförmåga. Den avgjort största delen av denna omfördelning (närmare tre fjärdedelar) sker dock över livscykeln, mellan olika åldersgrupper. Under sin livstid betalar en individ normalt in pengar till den offentliga sektorn under vissa perioder, för att sedan få tillbaka pengar under andra perioder. Barn, unga och

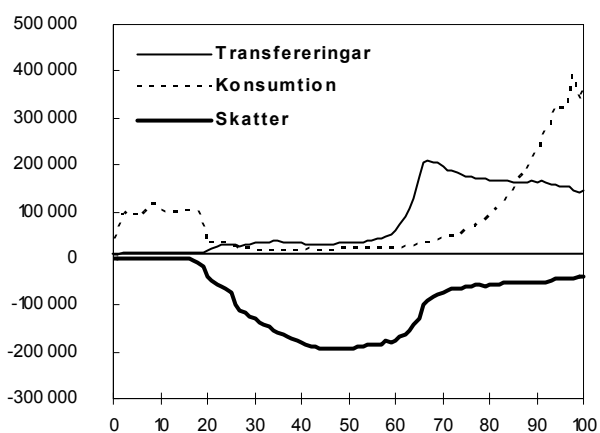
⁷ År 2009 motsvarade utgifterna 50,8 procent av BNP i EU-27, vilket kan jämföras med Sverige där de var 54,9 procent. Offentlig konsumtion som andel av BNP motsvarade 22,5 procent i EU-27 medan den i Sverige var 27,8 procent.

framför allt äldre är nettomottagare av offentliga välfärdstjänster och transfereringar, medan yrkesverksamma är nettobetalarare till den offentliga sektorn. Det är normalt mer effektivt att omfördela mellan hushåll med hjälp av välfärdstjänster än genom transfereringar, då ökade ersättningsgrader och nya transfereringssystem kan ha effekter som innebär att incitamenten till arbete försämras och därmed också skatteinkomsterna.

I diagram 10 visas hur inbetalda skatter, erhållna transfereringar och konsumtion av offentliga tjänster varierar över livsrymden. I diagram 11 visas nettot vid olika åldrar.

Diagram 10 Inbetalda skatter och erhållna transfereringar och offentliga tjänster i genomsnitt vid olika åldrar, 2008

Kronor

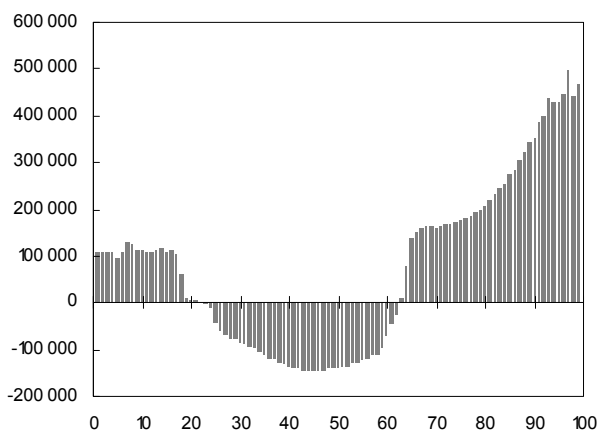


Anm. Inbetalda skatter till den offentliga sektorn anges med negativa värden, medan erhållna transfereringar och offentliga tjänster anges med positiva värden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 11 Offentliga nettoutgifter per ålder, 2008

Kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under livets första 20 år konsumeras stora mängder barnomsorg och utbildning. En genomsnittlig individ är då nettomottagare från den offentliga sektorn. Från ca 20 års ålder ökar arbetskraftsdeltagandet och där-

med skatteinbetalningarna, samtidigt som de genomsnittliga utbildningskostnaderna minskar. En genomsnittlig individ blir då nettobetalarare till den offentliga sektorn. Skatteinbetalningarnas storlek ökar med åldern och når sin högsta nivå runt 45 år. Mellan 55 och 65 års ålder ökar utbetalningarna av bl.a. sjuk- och aktivitetsersättning samt ålderspension. Från 75 års ålder ökar även konsumtionen av sjukvård och äldreomsorg kraftigt. En genomsnittlig individ blir nettomottagare vid ca 63 års ålder.

Åldersfördelningen av de offentliga utgifterna och inkomsterna i kombination med den stigande medellivslängden väntas leda till att de offentliga finanserna sätts under press.

9.3 Den demografiska utvecklingen och arbetsmarknaden

För att analysera de kommande utmaningarna för finanspolitiken är det nödvändigt med två typer av beräkningar. För det första behövs en beskrivning av den demografiska utvecklingen och hur egenskaperna hos den arbetsföra befolkningen förändras över tiden. För det andra behövs konsekvensberäkningar för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Dessa båda typer av beräkningar vilar naturligtvis på ett flertal olika antaganden. Vilken betydelse olika antaganden har på bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet beskrivs i sammanfattningen av alla scenarier (se avsnitt 9.6).

Andelen äldre blir större

Befolkningssammansättningen ändras kontinuerligt. Två förändringar har dominerat de senaste åren. För det första har en stor del av den stora grupp av personer som föddes på 1940-talet lämnat arbetslivet och pensionerats. Resten av denna stora grupp kommer inom de närmaste åren att lämna yrkeslivet. Detta har lett till att antalet pensionärer ökat och ökar. För det andra har de som är födda kring 1990, som också var stora årskullar, nått en ålder då de lämnat gymnasieskolan och gått över till arbetslivet eller högre studier. Det har inneburit att antalet elever i gymnasieskolan minskat, samtidigt som efterfrågan på högre utbildning och utbudet av arbetskraft i yngre åldrar har ökat.

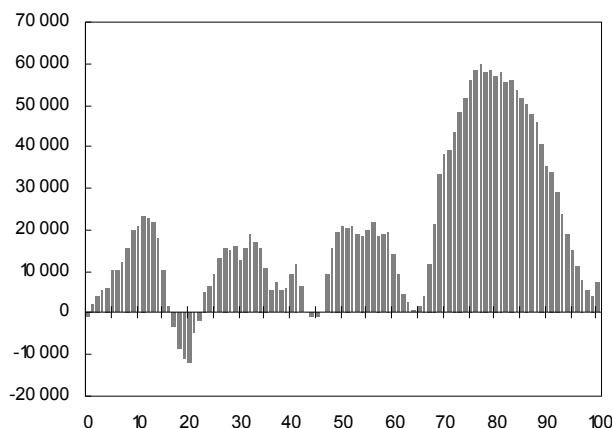
I Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2010 dominerar två effekter förändringen i sammansättningen framöver: en stigande medellivslängd och en positiv nettoinvandring.

På längre sikt är det främst en fortsatt nedgång i dödligheten bland de äldre som påverkar befolkningens ålderssammansättning. Därmed utgör de äldre åldersgrupperna en växande andel av befolkningen. Enligt prognosen väntas denna utveckling fortsätta, om än i något långsammare takt. Dödligheten har minskat kraftigt under många år.

I prognosen ökar folkmängden från dagens 9,4 miljoner invånare till 10,9 miljoner invånare 2060 och 11,4 miljoner invånare 2099. Diagram 12 visar hur antalet personer i olika åldrar förändras mellan 2010 och 2099 enligt prognosen. Ökningen i befolkning är främst ett resultat av att antalet personer i de äldre åldersgrupperna stiger.

Diagram 12 Förändring i folkmängd efter ålder, 2010–2099

Antal personer

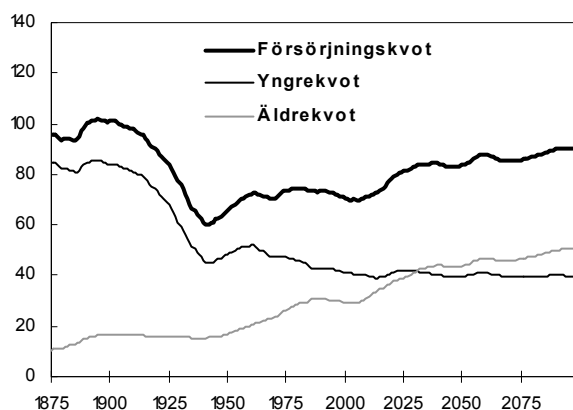


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagram 11 illustreras befolkningsförändringarna med hjälp av s.k. yngre-, äldre- och försörjningskvoter. Yngrekvoten, dvs. antalet personer 0–19 år i förhållande till antalet personer 20–64 år, minskade kraftigt under 1900-talets första hälft på grund av minskat barnafödande och uppgick vid utgången av 2010 till 39,7 procent. Framöver förväntas inga stora förändringar av yngrekvoten.

Diagram 13 Försörjningskvoter 1875–2090

Procent



Anm.: Yngrekvot: Befolkningen 0–19 år som andel av befolkningen 20–64 år. Äldrekvot: Befolkningen 65 år och äldre som andel av befolkningen 20–64 år. Försörjningskvot: Summan av yngrekvot och äldrekvot.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Äldrekvoten, dvs. antalet personer 65 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–64 år, ökade gradvis fram till utgången av 2010 då den var 31,6 procent. Till följd av en allt lägre dödlighet förväntas denna utveckling fortsätta framöver. År 2030 väntas äldrekvoten ha ökat till 41,5 procent, 2060 till 47,0 procent och 2099 till 50,7 procent.

Adderas yngre- och äldrekvoterna erhålls en så kallad försörjningskvot. Den mäter antalet personer i icke-yrkesverksam ålder relativt an-

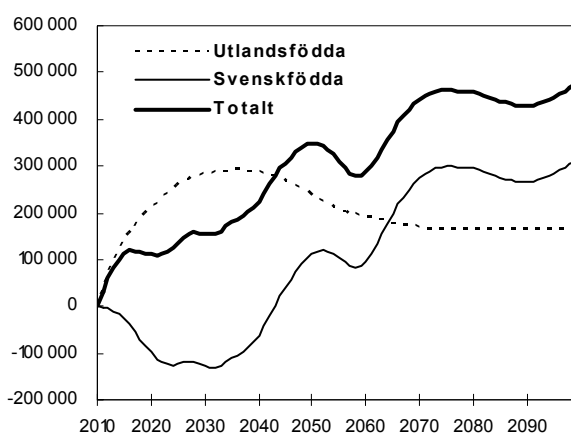
talet personer i yrkesverksam ålder. Till följd av den stigande äldrekvoten har försörjningskvoten ökat trendmässigt sedan början av 1940-talet. År 2010 var kvoten 71,4 procent. Framöver väntas försörjningskvoten öka ytterligare och uppgå till 83,2 procent 2030, 88,0 procent 2060 och 90,3 procent 2099. En kvot på 100 procent innebär att en yrkesverksam, förutom att försörja sig själv, också ska försörja en icke-yrkesverksam.

Den arbetsföra befolkningen ökar tack vare invandringen

Förutom de åldersmässiga förändringar som redovisats kommer befolkningens sammansättning att förändras avseende ursprung. År 2010 var närmare 14,8 procent av Sveriges befolkning födda utanför landets gränser. Andelen förväntas öka till 17,4 procent 2030 och 18,1 procent 2060. Utöver de som är födda i ett annat land kommer en växande andel av befolkningen att vara födda i Sverige av föräldrar som invandrat. Utan invandring skulle befolkningen i yrkesverksam ålder, 20–64 år, minska med 124 000 personer fram till omkring 2025 (se diagram 14).

Diagram 14 Förändring i antal personer i åldern 20–64 år efter ursprung jämfört med 2010

Antal personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

En positiv nettoinvandring gör nu att befolkningen i yrkesverksam ålder i stället förväntas öka med 134 000 personer fram till 2025. Invandringen fortsätter att ge ett starkt bidrag fram till ca 2035. Denna utveckling, i kombination med det faktum att personer som är födda utanför Sveriges gränser i dag har en tydligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet, understryker betydelsen av att invandrare integreras på arbetsmarknaden.

Demografien i en internationell jämförelse

Sett ur ett internationellt perspektiv är den demografiska utvecklingen i Sverige relativt gynnsam. FN uppskattar att äldrekvoten i Europa som helhet kommer att öka till 52 procent 2050 (se tabell 16). Problemen är större i Italien, Spanien och Tyskland. Där väntas äldrekvoten öka kraf-

tigt till mellan 64 och 68 procent 2050, vilket kan jämföras med knappt 45 procent i Sverige.

Tabell 16 Äldrekvoter i olika länder, 2000 och 2050

Procent

	2000	2050
Nordamerika	20,9	39,7
Storbritannien	26,9	41,5
Sverige	29,3	44,8
Frankrike	27,6	52,5
Tyskland	26,2	64,2
Spanien	27,2	65,2
Italien	29,8	68,2
Europa	24,3	52,0
Världen	12,7	28,2

Källa: FN 2008.

Arbetsmarknaden

De offentliga finansernas utveckling framöver är starkt beroende av hur arbetsmarknaden utvecklas. Fram till 2016 påverkas arbetsmarknaden av förändringar i befolkningen, strukturella reformer och av att ekonomin antas återgå till ett normalt resursutnyttjande 2013. Struktureller reformer som genomförts under den innevarande och förra mandatperioden gör att sysselsättningsgraden på lång sikt bedöms vara ca 2 procent högre än vad den skulle ha varit om dessa reformer inte hade genomförts. I beräkningen antas att arbetskraften och sysselsättningen utvecklas i enlighet med den demografiska utvecklingen efter 2015. Det innebär att dagens arbetskraftsdeltagande i olika åldrar skrivs fram med befolkningsprognosen.

Tabell 17 Nyckeltal för arbetsmarknaden

Tusental personer i åldern 16–64 år respektive procent

	2010	2020	2060	2099
Befolkning	6 009	6 043	6 269	6 462
Arbetskraften	4 838	4 968	5 152	5 308
Arbetskraftsdeltagande	80,8	82,3	82,2	82,2
Sysselsatta	4 429	4 720	4 893	5 044
Sysselsättningsgrad	74,0	78,2	78,1	78,1
Arbetslösa	409	248	259	264
Arbetslöshet	8,4	5,0	5,0	5,0
Miljoner arbetstimmar	7 346	7 892	8 226	8 467

Anm.: I tabellen redovisas åldersgruppen 16–64 år medan sysselsättningsmålet i EU 2020-strategin avser åldersgruppen 20–64 år. Sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–64 år överstiger i beräkningarna 80 procent.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammantaget ökar andelen personer i åldern 16–64 år som deltar i arbetskraften från 80,8 procent 2010 till 82,2 procent 2020. Under samma tidsperiod beräknas andelen sysselsatta öka från 74,0 till 78,1 procent och

arbetslösheten minska med 3,4 procentenheter till 5,0 procent (se tabell 17).

Efter 2020 är det endast demografin som antas påverka arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden, arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten varierar något över åren efter 2020.

9.4 De offentliga finanserna i huvudscenariot

Detta avsnitt beskriver framskrivningarna av de offentliga finanserna enligt regeringens huvudscenario. Detta ska uppfattas som ett referensscenario mot vilket övriga scenarier kan jämföras. Det betyder inte att utvecklingen i huvudscenariot är mer sannolik än utvecklingen i de alternativa scenarierna. Beräkningarna ska uppfattas som en beskrivning av hur de offentliga utgifterna och intäkterna utvecklas, om utformningen av skatte- och välfärdssystemen behålls oförändrade.⁸ Därmed ges en god utgångspunkt för att analysera konsekvenserna av de demografiska förändringarna och vilka eventuella problem som kan tänkas uppstå för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Den offentliga sektorns inkomster

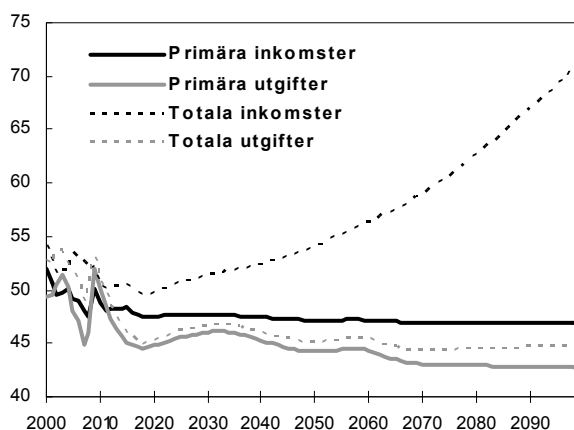
Skatte- och avgiftssatser hålls konstanta efter 2015 i beräkningarna och den offentliga sektorns inkomster påverkas därefter huvudsakligen av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära offentliga inkomsterna, som 2010 utgjorde 48,9 procent av BNP, beräknas minska marginellt till 48,2 procent av BNP 2015. Därefter minskar de primära offentliga inkomsterna ytterligare något till 47,5 procent av BNP 2030 och till 46,7 procent av BNP 2099.

Det höga sparandet i utgångsläget och den fortsatt goda utvecklingen av det finansiella sparandet leder till ökade tillgångar och avkastningen på dem blir omfattande på sikt. De totala offentliga inkomsterna som även inkluderar kapitalinkomster ökar stadigt och når 70,6 procent 2099 (se diagram 15).

⁸ Vad som menas med oförändrade förklaras i appendix A.

Diagram 15 Primära och totala offentliga utgifter och inkomster

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

Den offentliga sektorns utgifter

De primära offentliga utgifterna, vilka 2010 motsvarade 50,1 procent av BNP, beräknas minska med drygt 5 procentenheter till 45,0 procent av BNP 2015. Därefter minskar de ytterligare några procentenheter till 42,7 procent 2099. Av den inledningsvis snabba nedgången i utgiftskvoten står transfereringarna och konsumtionen för drygt 2 procentenheter vardera. Denna stora nedgång i utgifterna ska ses i ljuset av en mycket stor budgeteringsmarginal på 57 miljarder och ett högt finansiellt sparande på 4,4 procent 2015. Det gynnsamma utgångsläget har mycket stor betydelse för resultatet i en långsiktig framskrivning.

Tabell 18 Utvecklingen av utgifterna för välfärdstjänster i scenariot med oförändrad standard

Procent av BNP

	2010	2020	2030	2060	2099
Äldreomsorg	3,3	3,3	4,2	4,9	5,4
Handikapp	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6
Sjukvård	6,7	6,4	6,6	6,2	5,7
Utbildning	4,9	4,4	4,5	4,1	3,6
Barnomsorg	1,7	1,7	1,6	1,5	1,3
Totalt	27,2	25,1	26,3	25,1	23,5

Källa: Egna beräkningar.

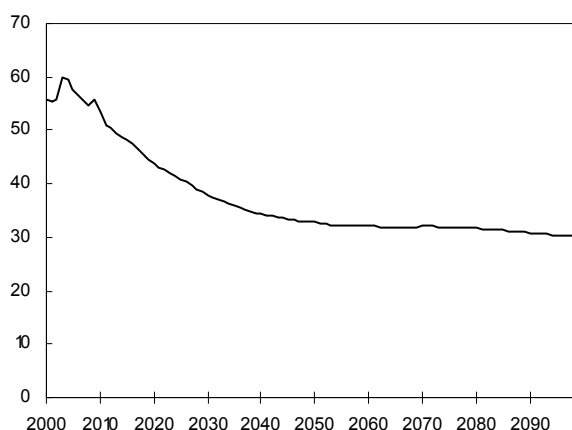
De totala utgifterna för offentlig konsumtion minskar från 27,2 procent av BNP 2010 till 23,5 procent 2099. Utgifterna för äldreomsorg ökar från 3,3 procent av BNP till drygt 5,4 procent. Konsumtionsmönstret antas inte förändras över tiden. Exempelvis antas en 75-årig kvinna använda lika mycket sjukvård och äldreomsorg 2099 som i dag. När de äldre blir fler ökar därmed de nominella kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg. En hög tillväxt gör dock att sjukvårdskostnaderna minskar som andel av BNP. Eftersom yngrekvoten minskar något och standarden antas vara oförändrad, sjunker utgifterna för barnomsorg och utbildning

från 4,9 procent av BNP 2010 till 3,6 procent av BNP 2099. Utvecklingen ska inte ses som en prognos utan som ett stiliserat räkneexempel, när oförändrad politik definieras som oförändrad standard inom välfärdstjänsterna.

Förändringarna i ålderspensionsutgifterna är relativt små. Pensionsutgifterna beräknas minska från 8,6 procent av BNP 2010 till 7,1 procent 2050, för att sedan öka något till 7,6 procent 2099. Det är 1990-talets pensionsreform som gör att uppgången i antalet äldre får en relativt begränsad effekt på pensionsutgifterna. Pensionsåldern antas vara konstant i beräkningen, vilket innebär att den genomsnittliga ålderspensionen blir lägre när medellivslängden ökar (se diagram 16). Premiépensionssystemet är en del av hushållens sparande enligt nationalräkenskaperna, vilket innebär att premiépensionen inte ingår i pensionsutgifterna. På sikt beräknas den genomsnittliga premiépensionen uppgå till ca 20 procent av den genomsnittliga statliga ålderspensionen. Kurvan skulle bli flackare om dessa inkluderades.

Diagram 16 Ålderspension per person 65 år och äldre

Procent av genomsnittlig lön



Källa: Egna beräkningar.

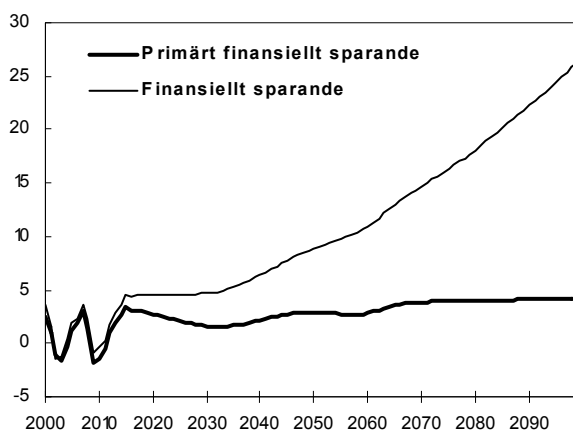
Finansiellt sparande och nettoskulden

Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn uppgick 2010 till -0,3 procent av BNP. Under 2011–2013 sker en gradvis anpassning mot ett normalt resursutnyttjande i ekonomin med högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet. Detta bidrar till att utgifterna minskar kraftigt och att det finansiella sparandet 2015 uppgår till 4,4 procent av BNP.

Det primära sparandet sjunker fram till ca 2032, dvs. den period när den stora 1940-talistgenerationen kommer att behöva allt mer äldreomsorg. Därefter förbättras det primära sparandet och uppgår till 4,0 procent 2099. Det höga primära sparandet bidrar till att tillgångar ackumuleras och därmed genereras kapitalinkomster. Det finansiella sparandet som även inkluderar kapitalinkomster blir därför omfattande på sikt. År 2099 uppgår det till 25,1 procent (se diagram 17).

Diagram 17 Finansiellt och primärt sparande i huvudscenariot

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

Till följd av det starka finansiella sparandet byggs den offentliga sektorns förmögenhet upp och nettoställningen ökar från motsvarande 21,6 procent av BNP 2010 till över 446 procent 2099.

Hållbarhetsindikatorer

I scenariot med oförändrad standard är S2 och S1 -3,4 respektive -1,7 procent av BNP. Båda indikatorer visar att de offentliga finanserna skulle kunna försvagas utan att för den skull hota den långsiktiga hållbarheten. Men det positiva resultatet beror till mycket stor del på att utgångsläget 2015 är mycket gynnsamt.

9.5 Alternativscenarier

I det följande kommer olika antagande som ligger till grund för beräkningarna i huvudscenariot att diskuteras. För att bidra till ökad förståelse för konsekvenserna för de offentliga finanserna görs förändringarna en i taget. Slutsatserna diskuteras och jämförs med huvudscenariot i den sammanfattande bedömningen i nästa avsnitt.

Mindre överskott i de offentliga finanserna 2015

Startpunkten för långsiktsskalkylerna påverkar nivån på den offentliga sektorns primära sparande över hela perioden. Det är inte orimligt att utgå från en lägre nivå 2015 än vad som antas i huvudscenariot. I detta alternativa scenario antas en successiv minskning av budgeteringsmarginalerna göra att den uppgår till en procent av de takbegränsade utgifterna 2015. Utgiftstaket antas vara oförändrat. En fjärdedel av utgiftsökningen används beräkningstekniskt till transfereringar i socialförsäkringssystemet. Resterande tre fjärdedelar antas beräkningstekniskt resultera i ökade statsbidrag till kommunerna, vilket i sin tur innebär att kommuner och landsting kan öka konsumtionen utan att bryta mot god ekonomisk hushållning. Den högre initiala utgiftsnivån skrivs fram med demografin

från 2016, dvs. utgiftsökningen antas vara permanent. År 2015 blir det finansiella sparandet 3,2 i stället för 4,4 procent av BNP.

Den permanenta utgiftsökningen innebär att det offentliga sparandet blir lägre. Indikatorerna S2 och S1 ökar med 1,0 respektive 0,9 procentenheter.

Kostnaderna för välfärdstjänsterna hålls oförändrade i relation till BNP

Till skillnad från antagandet om oförändrad standard i huvudscenariot tillåts kostnaderna per åldersgrupp, i detta alternativa scenario, att växa i takt med den ekonomiska utvecklingen. Denna ansats används t.ex. av Europeiska kommissionen när medlemsländernas långsiktiga offentlig-finansiella hållbarhet bedöms. Därmed indexeras kostnaden per brukare med BNP per capita i löpande pris. Det medför att standarden i absoluta termer kommer att öka trendmässigt. Då befolkningens demografiska sammansättning varierar över tid kommer även tillväxttakten i BNP per capita att variera och därmed även den absoluta standarden. Vilken standard detta medför kommer i sin tur att bero av prisutvecklingen och demografin.

Med i övrigt oförändrade antaganden visar beräkningarna på en högre standard men samtidigt en högre kostnadsutveckling. Den offentliga konsumtionen är i scenariot med oförändrad BNP-andel 21 procent högre 2099 än den skulle ha varit med enbart en demografisk framskrivning. S2-indikatorn ökar med 2,9 procentenheter och S1 med 0,5 procentenheter.

Högre pris på välfärdstjänster

För att illustrera effekten av en högre prisutveckling på välfärdstjänster redovisas ett scenario där deflatorn för offentlig konsumtion på sikt ökar med timlönerna. Scenariot visar hur känsliga kalkylerna är för variationer i antaganden samt betydelsen av att hålla nere kostnaderna genom att pressa priserna. Antagandet innebär att företag som levererar förbrukningsvaror och kapitalvaror till offentlig sektor på sikt kan öka sina vinstmarginaler, eller att avgifterna för välfärdstjänster inte följer med kostnadsutvecklingen, dvs. att egenfinansieringsgraden sjunker.

Den snabbare prisutvecklingen medför att utgifterna ökar mer än i huvudscenariot. Effekten på hållbarhetsindikatorerna är stor. S2 och S1 ökar med 3,1 respektive 0,3 procentenheter.

Ökad standard och ökade utgifter för vård och äldreomsorg

I detta scenario antas utgifterna för vård och äldreomsorg öka i en sådan omfattning att den kommunala konsumtionen växer 0,25 procent snabbare i volym per år än vad som är demografiskt motiverat. Den högre tillväxttakten kan motiveras av den historiska utvecklingen såväl i Sverige som internationellt. Förklaringen kan vara att ett ökat välstånd i sig medför högre efterfrågan på välfärdstjänster eller att den teknologiska utvecklingen skapar nya behov, vilket leder till en ökad efterfrågan.

I stället för att öka med ca 50 procent från 2000 till 2099, ökar den totala offentliga konsumtionen i detta alternativa scenario med 77 procent. Det leder till en kraftig uppgång av S2 och S1, med 3,3 respektive 0,9 procentenheter.

Ökad efterfrågan på fritid

För att fånga effekten av att ökat ekonomiskt välstånd kan leda till en ökad efterfrågan på fritid antas i detta scenario att den genomsnittliga arbetstiden sjunker gradvis när ekonomin växer och hushållens konsumtionsmöjligheter ökar. Medelarbetstiden, definierad som antalet arbetade timmar per sysselsatt, antas minska med 0,3 procent per år i jämförelse med utvecklingen i huvudscenariot. Om efterfrågan på fritid ökar och antalet arbetade timmar minskar leder detta till lägre skatteinkomster och därmed en försämring av hållbarheten.

Som en följd av detta alternativscenario ökar S2 och S1 med 4,6 respektive 1,3 procentenheter.

Senare utträde ur arbetskraften

I detta alternativscenario antas att utträdesåldern successivt ökar med drygt två år fram till 2099. Detta motsvarar hälften av ökningen i medellivslängden. Fram till 2099 väntas den återstående medellivslängden vid 65 års ålder öka med 5,3 år för män och med 3,8 år för kvinnor. Det är därför rimligt att den ålder då individer lämnar arbetsmarknaden, den så kallade utträdesåldern, kan förväntas öka. Till detta bidrar även att det reformerade pensionssystemet ger förbättrade ekonomiska drivkrafter att senarelägga pensioneringen, vilket beror på att pensionen blir högre ju senare den tas ut och på att fler år i arbete ger en större pensionsrätt.

Den högre utträdesåldern innebär att S2-indikatorn minskar med 1,0 procentenheter och att S1-indikatorn minskar med 0,5 procentenheter. Det primära finansiella sparandet stärks successivt och är högre under hela perioden jämfört med huvudscenariot. År 2099 uppgår det till 5,3 procent av BNP.

Högre produktivitet i offentlig sektor

I scenariot med högre produktivitet i offentlig sektor antas att produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade välfärdstjänsterna ökar med 0,1 procent per år. Det innebär att det på sikt skulle kunna vara färre personer sysselsatta inom exempelvis vård och omsorg, men att samma antal tjänster trots det skulle kunna produceras utan att kvaliteten blir lidande.

Effekten blir att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn ökar med endast 6,5 procent från 2000 till 2099, jämfört med 15,9 procent om produktiviteten är oförändrad i den offentliga sektorn. S2-indikatorn och S1-indikatorn minskar med 1,0 respektive 0,4 procentenheter.

Lägre inträdesålder på arbetsmarknaden

I scenariot sänks den genomsnittliga inträdesåldern gradvis med ett år fram till 2025, genom en höjning av arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden i åldersgruppen 15–29 år. Åtgärden ökar antalet arbetade timmar i ekonomin. De offentliga finanserna påverkas genom bl.a. lägre transfereringar och lägre utgifter för utbildning, men även genom högre skatteintäkter.

Konsekvensen av sänkt inträdesålder är att S2 och S1 minskar med 0,6 respektive 0,5 procentenheter.

Bättre integration av utrikes födda

Bland utrikes födda var sysselsättningsgraden i åldern 16–64 år 61,8 procent 2010, medan arbetslösheten uppgick till 16,2 procent. Motsvarande siffror för svenskfödda var 76,5 respektive 7,0 procent. Det finns alltså en potential att höja sysselsättningen och minska arbetslösheten genom förbättrad integration. I detta scenario antas att arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad bland utrikes födda på sikt närmar sig nivåerna för de svenskfödda. Skillnaden antas minska gradvis med en tredjedel fram till 2025, för att därefter bestå.

Beräkningarna visar att sysselsättningen blir 1,8 procent högre och att antalet arbetade timmar blir 1,7 procent högre 2025 jämfört med huvudscenariot. En sådan utveckling leder till att S2 och S1 minskar med 0,5 respektive 0,4 procentenheter.

Ökad produktivitet i näringslivet

I detta alternativscenario antas att produktiviteten i näringslivet ökar med en tiondel mer per år än i huvudscenariot. Scenariot ger framför allt en ökad materiell standard och en högre BNP per capita.

Effekten på hållbarheten är tämligen liten, vilket beror på att lönerna i offentlig sektor antas följa lönerna i näringslivet. Indikatorn S2 minskar med 0,3 procentenheter och S1 med 0,1 procentenhet.

9.6 Sammanfattande bedömning av hållbarheten

I huvudscenariot genereras stora och ökande överskott under kalkylperioden som resulterar i att hållbarhetsindikatorerna S2 och S1 blir -3,4 respektive -1,7 procent av BNP. Det betyder att det finansiella sparandet permanent kan försämrats, enligt S2, med motsvarande 3,4 procent av BNP utan att den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion beräknas brytas. Det betyder däremot inte att ett reformutrymme på 3,4 procent av BNP föreligger. Det är viktigt att betona att den framtida utvecklingen mycket väl kan avvika från den som ges av huvudscenariot. Huvudscenariot med oförändrad standard är just ett scenario, inte en prognos för den mest sannolika utvecklingen.

En hållbarhetsbedömning som enbart utgår från huvudscenariot resulterar alltså i att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara med god marginal. Hållbarheten bör dock bedömas med hjälp av information från

samtliga scenarier. I tabell 19 redovisas indikatorerna S2 och S1 för samtliga scenarier.

Tabell 19 S2- och S1-indikatorn

Procent av BNP

	S2-indikatorn	S1-indikatorn
Huvudscenario		
Oförändrad standard	-3,4	-1,7
Alternativscenarier		
Mindre överskott i de offentliga finanserna 2015	-2,4	-0,8
Kostnaderna för välfärdstjänster följer BNP-utvecklingen	-0,5	-1,2
Högre pris på välfärdstjänster	-0,3	-1,4
Ökad standard och ökade utgifter för vård och äldreomsorg	-0,1	-0,8
Ökad efterfrågan på fritid	1,2	-0,4
Senare utträde ur arbetskraften	-4,4	-2,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-4,4	-2,1
Lägre inträdesålder på arbetsmarknaden	-4,0	-2,2
Bättre integration av utrikes födda	-3,9	-2,1
Ökad produktivitet i näringslivet	-3,7	-1,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgångspunkten är att det är dagens finanspolitik som ska bedömas utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Då de långsiktiga kalkylerna utgår från den kortsiktiga prognosen med slutår 2015 innebär det i praktiken att det är 2015 års finanspolitik och regelverk som utvärderas. I prognosen fram till 2015 finns en bedömning av utgifter och inkomster baserade på den makroekonomiska utvecklingen och idag beslutade reformer. Det finansiella sparandet motsvarar 4,4 procent av BNP 2015. Storleken på det finansiella sparandet är beroende av bedömningen av den långsiktigt uthålliga sysselsättningsnivån, vilket bl.a. påverkas av effekten av reformer på arbetsmarknaden. Dessa bedömningar är osäkra. Om t.ex. den långsiktigt uthålliga sysselsättningsnivån skulle vara lägre än vad som ligger i bedömningen, så är även det finansiella sparandet lägre år 2015. I budgetpropositionen för 2011 redovisades reformambitioner för mandatperioden. Dessa är dock inte inkluderade i prognosen. Prognoser över den ekonomiska utvecklingen är mycket osäkra även på kort och medellång sikt och det är därför en fördel att avvakta med beslut om reformer tills det med all säkerhet finns ett reformutrymme. Reformerna som genomförs utan att det finns ett ekonomiskt utrymme kan äventyra den offentligfinansiella hållbarheten. Med tanke på att det finansiella sparandet bedöms vara högt 2015, är det sannolikt att åtminstone en del av de reformambitioner som presenterades i budgetproposition för 2011 kommer att bli verklighet. Detta kommer i så fall att minska det finansiella sparandet. Då sparandet i utgångsläget har mycket stor betydelse i hållbarhetskalkylerna är det av största vikt att hänsyn tas till hur reformpolitiken i praktiken kan tänkas fortskrida. Det innebär att hänsyn bör tas till att det finansiella sparandet 2015 kan tänkas bli svagare än 4,4 pro-

cent av BNP. Detta talar för att en analys baserad på huvudscenariot överskattar den långsiktiga hållbarheten.

Scenariot minskad budgeteringsmarginal illustrerar den problematik som diskuteras ovan. I scenariot antas en högre utgiftsnivå 2015 än i huvudscenariot. Omfattningen på de permanenta reformerna i scenariot är 1,2 procent av BNP. Det finansiella sparatet blir då 3,2 procent av BNP 2015 jämfört med 4,4 procent i huvudscenariot. De offentliga finanserna är starka även i detta scenario, men marginalen minskar. Om utgiftsökningen kompletterades med skattesänkningar, t.ex. i form av ytterligare ett jobbskatteavdrag skulle marginalerna minska än mer.

Hållbarhetsbedömningen kan betraktas som ett stresstest där dagens finanspolitik utvärderas med morgondagens befolkning. På frågan hur detta bör gå till rent praktiskt och hur dagens finanspolitik kan definieras och flyttas in i framtiden finns dock inget enkelt svar. Därför modelleras ett alternativt sätt att hålla det offentliga åtagandet avseende välfärdstjänster konstant. Förutom huvudscenariots oförändrade standard utvärderas även ett scenario där välfärdstjänsternas andel av BNP per capita hålls konstant. I detta scenario försämras det primära sparatet successivt på lång sikt och därmed även den offentliga sektorns finansiella ställning. Finanserna förblir dock långsiktigt hållbara även i detta scenario, men med betydligt mindre marginal än i huvudscenariot.

De offentliga finanserna framstår alltså som långsiktigt hållbara även när förutsättningarna varieras. Osäkerheten är stor i dessa kalkyler och det finns flera risker som kan påverka hållbarheten på ett negativt sätt. Om dessa risker sammanfaller kan finanspolitiken bli ohållbar. Den efterfrågan på ökad standard i välfärdstjänsterna som visas i scenariot ökad standard, leder till att hållbarheten försämras påtagligt. Det finns också en risk att efterfrågan på fritid kommer att öka framöver och därmed minskar antalet arbetade timmar i ekonomin, vilket också försämrar hållbarheten. Scenarierna med olika pris- och produktivitsantaganden visar att relativt små förändringar i antagandebilden kan få stor effekt om de dras ut långt fram i tiden. Med några mindre fördelaktiga antaganden kan slutsatsen bli att finanspolitikens hållbarhet försämras avsevärt. Detta visar att man ska vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser utifrån dessa kalkyler. Den goda hållbarheten i huvudscenariot kan alltså inte användas för att motivera kostsamma reformer i dag.

I ett antal scenarier analyseras hur hållbarheten kan stärkas av en mer gynnsam utveckling på arbetsmarknaden. Om utträdesåldern ökar när medellivslängden ökar, skapas det successivt ett ökat utrymme för standardökningar eller skattesänkningar. En stigande pensionsålder kan därför bidra till att minska spänningen mellan hur mycket som efterfrågas och vad som kan erbjudas av välfärdstjänster.

Alternativscenarierna med ökad integration och tidigare inträdesålder på arbetsmarknaden visar att ju högre arbetskraftsdeltagande desto starkare hållbara offentliga finanser. Det skapar ett offentligfinansiellt ekonomiskt handlingsutrymme, vilket är ett starkt argument för fortsatta reformer på arbetsmarknaden.

En sammantagen bedömning av samtliga scenarier visar att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är god i Sverige.

Appendix A – Beräkningstekniska förutsättningar

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2016–2099.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2010 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	1,971	1,861	1,833	1,827	1,825	1,825
Medellivslängd, kvinnor	83,1	84,3	85,1	85,8	86,3	86,8
Medellivslängd, män	86,1	86,8	87,4	87,9	88,2	88,6
Nettomigration, tusental	57,5	21,5	20,5	19,3	18,8	18,2

Källor: 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 produceras av inköpta tjänster, insatsvaror 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 2016 till 2020. Därefter minskar den successivt till 2,2 procent 2030 och ligger sedan kvar på denna tillväxttakt. Med undantag för 2007–2009 har pro-

duktivitetens utvecklingen 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.

Arbetsproduktiviteten i den offentliga sektorn antas vara noll från 2015.

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. Syftet med kalkylerna är inte att generera scenarier med en balanserad tillväxt och balanserade sparbalanser. Syftet med kalkylerna är just att lyfta fram potentiella obalanser.

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 pro-

cent. 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. Beräkningen av hållbarhetsindikatorn S2 görs med det primära sparandet, som inte påverkas av kapitalinkomsterna eller avkastningsantagandet. Det påverkar däremot S1 och skuldkvoten, som också är en viktig del i hållbarhetsbedömningen.

Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar

Årlig procentuell förändring och procent

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Procentuell förändring							
Befolkning, 16–64 år	0,4	-0,0	0,1	-0,0	0,2	0,0	0,1
Arbetskraftsdeltagande, 16–64 år	1,2	0,2	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1
Sysselsatta, 16–64 år	1,1	0,5	0,1	-0,0	0,3	0,1	0,1
Arbetade timmar	2,5	1,2	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Produktivitet i näringslivet	3,6	1,6	2,6	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	5,5	2,7	2,0	2,0	2,2	2,0	2,2
BNP per capita	4,6	2,1	1,5	1,7	2,1	1,9	2,1
BNP-produktivitet	2,9	1,5	2,1	1,9	2,0	2,0	2,1
BNP-deflator	1,3	1,6	2,4	2,2	2,0	2,0	1,8
KPI, årsgenomsnitt	1,2	2,4	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timplön	0,5	3,1	4,7	4,2	4,1	4,0	3,9
Procent							
Realränta	1,7	2,6	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Sysselsättningsgrad, 16–64 år	74,0	78,2	78,2	77,1	77,4	77,9	78,1
ILO-arbetslöshet, 16–64 år	8,4	5,0	5,0	5,2	5,3	5,1	5,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga inkomster

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

Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Skatter och avgifter	45,5	44,8	44,1	44,1	43,9	43,7	43,8
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	18,8	18,6	18,4	18,5	18,5	18,5	18,6
Implicit skattesats för direkta skatter	21,5	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	45,0	44,0	43,6	44,1	44,3	44,4	44,5
Implicit skattesats för avgifter	5,6	5,6	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	45,0	44,0	43,6	44,1	44,3	44,4	44,5
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	3,3	3,5	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Implicit skattesats	8,3	8,8	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9
Skattebasen som andel av BNP	39,8	40,0	40,6	40,2	40,5	40,7	40,8
Indirekta skatter ¹							
Andel av BNP	13,8	13,4	13,3	13,2	12,9	12,7	12,6
Implicit skattesats	28,5	27,4	27,0	26,3	25,8	25,5	25,2
Skattebasen som andel av BNP	48,5	49,0	49,5	50,0	50,0	50,0	50,0
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ²							
Andel av BNP	9,2	9,3	9,2	9,3	9,3	9,3	9,3
Implicit skattesats	22,6	22,5	22,5	22,5	22,5	22,5	22,5
Skattebasen som andel av BNP	40,8	41,2	40,8	41,2	41,4	41,5	41,6

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive 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
Summa konsumtion	27,2	24,9	25,1	26,3	25,9	25,3	25,1
Barnomsorg	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Ungdomsutbildning	3,7	3,3	3,4	3,6	3,3	3,2	3,3
Vuxenutbildning	1,7	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2
Sjukvård	6,7	6,3	6,4	6,6	6,5	6,3	6,2
Äldreomsorg	3,3	3,1	3,3	4,2	4,6	4,7	4,9
Övrig verksamhet	10,1	9,1	9,0	9,0	8,6	8,3	8,1

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. Transfereringar antas öka i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning.

Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa transfereringar	19,6	17,1	16,8	16,8	16,5	16,1	16,5
Transfereringar till hushåll	16,2	14,0	13,7	13,7	13,5	13,1	13,4
Ålderdom	8,6	8,2	7,9	7,7	7,5	7,1	7,4
Ohälsa	3,1	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4
Barn/studier	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Arbetsmarknad	1,1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Övrigt	1,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
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
Inkomster	7,0	6,9	6,8	6,8	6,7	6,8	6,9
Avgifter	6,3	6,1	6,0	6,1	6,1	6,2	6,2
Räntor, utdelningar m.m.	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7
Utgifter	6,8	6,8	6,6	6,5	6,2	6,0	6,3
Pensioner	6,7	6,7	6,5	6,4	6,2	5,9	6,2
Övrigt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	0,2	0,1	0,2	0,3	0,5	0,9	0,6
Finansiella tillgångar, netto	26,7	22,3	19,9	17,2	16,0	18,7	21,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Tabell A.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP, om inte annat anges

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa utgifter	51,1	45,9	45,0	45,0	43,1	40,7	39,0
Åldersrelaterade ¹	27,1	24,8	24,8	25,8	25,5	24,9	25,2
Pensioner ²	8,6	8,2	7,9	7,7	7,5	7,1	7,4
Garantipension	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ålderspension	6,7	6,7	6,5	6,4	6,2	5,9	6,2
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	6,7	6,3	6,4	6,6	6,5	6,3	6,2
Äldreomsorg	4,1	3,8	4,0	4,9	5,3	5,4	5,5
Barnomsorg	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Utbildning	4,9	4,4	4,4	4,5	4,3	4,1	4,1
Arbetslöshetsersättning	1,1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Övriga åldersrelaterade utgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ränteutgifter	1,0	1,0	0,2	-1,3	-2,5	-4,2	-6,1
Summa inkomster	50,7	50,3	49,3	49,4	49,2	49,1	49,4
varav kapitalinkomster	1,8	2,1	1,9	1,9	1,9	2,1	2,4
varav pensionssystemet	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,1	1,5	2,1	1,8	2,0	2,0	2,1
BNP-tillväxt	5,5	2,7	2,0	2,0	2,2	2,0	2,2
Arbetslöshet	8,4	5,0	5,0	5,2	5,3	5,1	5,0
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,4	19,9	20,8	22,6	23,9	23,9	25,0

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Appendix B – Jämförelse med långsiktiga framskrivningar till EU

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 2009.⁹ Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2011 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs från 2007 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

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–64 år							
KEP	100,0	101,7	102,5	103,9	104,7	105,8	103,9
Konvergensprogram	100,0	101,8	102,3	104,0	105,3	106,8	106,2
Sysselsatta							
KEP, 15–64 år	100,0	96,7	107,0	108,0	109,0	110,7	108,9
Konvergensprogram, 16–64 år	100,0	99,7	106,2	106,6	108,1	110,5	110,1
Timmar							
KEP	100,0	101,5	105,8	107,1	108,2	109,7	108,9
Konvergensprogram	100,0	100,4	107,8	108,2	110,0	112,3	112,4
ILO-arbetslöshet, procentenheter							
KEP, 15–64 år	6,1	10,4	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
Konvergensprogram, 16–64 år	6,2	8,4	5,0	5,2	5,3	5,1	5,0
Arbetsproduktivitet							
KEP	100,0	106,2	126,9	150,7	178,2	210,8	249,3
Konvergensprogram	100,0	98,9	121,3	146,0	176,8	215,4	262,5
BNP							
KEP	100,0	107,8	134,2	161,2	192,6	230,7	271,0
Konvergensprogram	100,0	99,3	131,1	159,1	196,1	243,6	297,2
BNP per capita							
KEP	100,0	105,6	124,2	143,1	167,7	197,1	227,2
Konvergensprogram	100,0	96,8	120,4	141,0	170,8	208,4	250,8

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under 2008. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på SCB:s befolkningsprognos från maj 2010. Befolkningstillväxten i yrkesför ålder

⁹ The 2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU 27 Member States (2007–2060).

är inledningsvis snarlik i de två prognoserna. Efter 2050 antas nettomigrationen börja konvergera mot noll i KEP:s prognos, vilket medför att den yrkesverksamma befolkningen minskar från 2050 till 2060. De stora generationerna som föddes runt 1990 flödar också ur yrkesverksam ålder mellan 2050 och 2060, vilket ger en negativ effekt på antalet personer i yrkesverksam ålder i både SCB:s och Eurostats prognos. En annan viktig skillnad mellan befolkningsprognoserna är att KEP har en högre medellivslängd bland framför allt kvinnor än SCB.

I konvergensprogrammet antas arbetslösheten anpassas till en strukturell nivå på ca 5,0 procent. I KEP är denna nivå 5,9 procent. KEP har en sysselsättning som under stor del av perioden är starkare. Slutåret 2060 är den dock lägre. Sysselsättningen mätt i antal arbetade timmar är dock den variabel som har störst betydelse för resultatet. Dessa är högre nästan hela perioden och även 2060 i konvergensprogrammet.

Produktivitetsnivån 2060 är högre i konvergensprogrammet jämfört med KEP:s beräkningar. Inledningsvis är den dock lägre.

Den högre produktivitetsnivån är en orsak till att BNP-nivån 2060 är högre i konvergensprogrammet. Även timmarna bidrar till att BNP i konvergensprogrammet på sikt är högre.

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

Andel av BNP

	Förändring 2007–2060			Förändring 2007–2015			Förändring 2015–2060		
	KP	KEP	KP-KEP	KP	KEP	KP-KEP	KP	KEP	KP-KEP
Pensioner	-0,5	-0,1	-0,4	0,3	0,0	0,3	-0,8	-0,1	-0,7
Sjukvård	-0,2	0,8	-1,0	-0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,6	-0,7
Äldreomsorg/handikapp	1,6	2,3	-0,7	-0,1	0,0	-0,1	1,7	2,3	-0,6
Utbildning	-0,8	-0,2	-0,6	-0,5	-0,5	0,0	-0,3	0,3	-0,6
Arbetslöshetsersättning	-0,4	0,0	-0,4	-0,4	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0
Summa	-0,3	2,5	-2,8	-0,8	-0,5	-0,3	0,5	3,0	-2,5

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

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Skillnaderna i de åldersberoende offentliga utgifterna finns inom samtliga områden. Det beror till stor del på att KEP antar en standardförbättring i de offentliga tjänsterna. 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.

Appendix C – Tabeller

Tabell C.1 Prognosförutsättningar

Slutkurs, om inte annat anges

	2010	2011	2012	2013	2014
BNP världen ¹	4,8	4,6	4,5	4,5	4,5
BNP euroområdet ¹	1,7	1,7	1,8	2,0	1,8
Timplön i Sverige ^{1,2}	0,9	2,5	3,3	3,6	3,7
TCW-index	124	119	120	121	121
SEK/EUR	9,05	8,70	8,80	8,80	8,80
EUR/USD	1,39	1,37	1,33	1,30	1,30
Svensk 10-årsränta, årsgenomsnitt	2,89	3,53	4,00	4,66	5,00
Svensk 6-månaders ränta, årsgenomsnitt	0,59	2,10	2,93	3,63	3,90
Oljepris (Brent, USD/fat)	92	100	105	110	112

¹ Årlig procentuell förändring.

² Definition enligt nationalräkenskaperna.

Källa: egna beräkningar.

Tabell C.2 Försörjningsbalans

Procentuell volymförändring och miljarder kronor

	Mdkr 2009	Procentuell volymförändring				
		2010	2011	2012	2013	2014
Hushållens konsumtionsutgifter	1 527	3,5	3,9	4,0	3,3	2,7
Offentliga konsumtionsutgifter	858	2,6	0,9	0,6	0,6	0,6
Statliga	227	4,7	0,8	-0,1	-0,5	-0,4
Kommunala	631	1,9	0,9	0,9	1,0	0,9
Fasta bruttoinvesteringar	550	6,3	10,4	8,8	6,4	4,8
Lagerinvesteringar ¹	-47	2,1	0,0	-0,3	0,0	0,0
Export	1 495	10,7	9,2	7,0	7,0	6,4
Import	1 294	12,7	9,1	7,3	6,6	6,5
BNP	3 089	5,5	4,6	3,8	3,6	2,8
BNP, kalenderkorrigerad	3 090	5,3	4,6	4,1	3,6	2,9
BNP i löpande priser	3 089	6,9	4,8	4,6	5,2	4,5

¹ Lagerinvesteringarna är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter) och inte som procentuell volymförändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.3 Bidrag till BNP-tillväxten

Procentenheter

	2010	2011	2012	2013	2014
Slutlig inhemsk efterfrågan	3,6	4,0	3,7	3,0	2,4
Hushållens konsumtionsutgifter	1,7	1,9	1,9	1,6	1,3
Offentliga konsumtionsutgifter	0,7	0,2	0,2	0,2	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	1,1	1,9	1,7	1,3	1,0
Lagerinvesteringar	2,1	0,0	-0,3	0,0	0,0
Nettoexport	-0,1	0,6	0,3	0,6	0,4
Export	5,2	4,7	3,7	3,8	3,6
Import	-5,3	-4,1	-3,4	-3,2	-3,2
BNP	5,5	4,6	3,8	3,6	2,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.4 Deflatorer och prisindex

Årlig procentuell förändring

	2010	2011	2012	2013	2014
BNP-deflator	1,3	0,2	0,9	1,5	1,7
Deflator för hushållens konsumtion	1,3	0,6	1,2	2,0	2,3
Deflator för offentlig konsumtion	2,1	1,4	2,1	2,6	2,6
Deflator för investeringar	0,4	0,5	1,0	0,9	1,0
Exportdeflator	-0,4	-2,7	-0,4	0,6	0,8
Importdeflator	-0,2	-2,0	0,5	1,2	1,2
HIKP, dec–dec	2,1	0,4	1,3	1,8	1,8
KPI, dec–dec	2,3	1,7	2,4	2,9	2,5
KPIF, dec–dec	2,3	0,4	1,6	2,1	2,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.5 Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal sysselsatta ¹	4 499	1,1	2,5	1,4	1,3	1,1
Antal arbetade timmar ²	717 927	1,9	1,9	2,0	1,8	1,3
Arbetslöshet ³	408	8,4	7,3	6,6	5,8	5,2
Arbetsmarknadspolitiska program ¹	127	3,7	3,5	2,8	2,4	2,0
Sysselsättningsgrad, 15–74 år		64,7	65,8	66,3	66,9	67,4
Arbetsproduktivitet ⁴		4,4	2,1	2,7	2,3	1,7
Timlöneökning ⁵	195	0,9	2,5	3,3	3,6	3,7
Lönesumma inkl. kollektiva avgifter ⁶	1 707	3,8	2,8	5,2	5,4	5,1

¹ Tusental personer.

² Tiotusental timmar, kalenderkorrigerad.

³ Tusental personer, respektive procent av arbetskraften, 15–74 år, harmoniserad definition enligt Eurostat.

⁴ Kalenderkorrigerad, real BNP per sysselsatt.

⁵ Enligt nationalräkenskapernas definition.

⁶ Inklusivt kollektiva avgifter och löneberoende produktionskatter, miljarder kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.6 Bytesbalans

Procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
Bytesbalans	6,3	6,2	6,0	6,0	5,6
varav handelsbalans	2,5	2,4	1,9	1,7	1,5
varav tjänstebalans	3,5	3,4	3,5	3,7	3,9
varav faktorinkomster	1,7	1,5	1,7	1,8	1,5
varav löpande transfereringar	-1,4	-1,1	-1,2	-1,2	-1,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7 Resursläget

Procent av potentiell BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
BNP-gap	-3,8	-1,9	-0,7	-0,1	0,1
varav sysselsättningsgap	-2,5	-1,3	-0,8	-0,4	0,0
varav produktivitetsgap	-1,3	0,2	0,5	0,4	0,0
varav medelarbetstidsgap	-0,1	-0,8	-0,4	0,0	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.8 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

	Mdkr					
	2010	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomster exkl. skatt till EU	1 739	52,7	51,9	52,1	51,9	51,9
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	1 510	45,7	45,1	45,4	45,3	45,4
Skatter exkl. skatt till EU	1 229	37,2	35,2	35,4	35,3	35,3
Direkta skatter	634	19,2	16,2	16,4	16,4	16,4
Produkt och produktionskatter	595	18,0	19,0	19,0	18,9	18,9
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	289	8,7	10,2	10,2	10,2	10,2
Kapitalinkomster, konsoliderade	60	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Övriga inkomster	162	4,9	4,6	4,4	4,4	4,3
Utgifter	1 741	52,7	51,3	50,0	49,0	48,2
Löner	825	25,0	24,2	23,6	23,1	22,7
Löner och kollektiva avgifter	484	14,7	14,3	14,0	13,8	13,5
Förbrukning	341	10,3	9,9	9,6	9,3	9,2
Totala sociala transfereringar	628	19,0	18,2	17,9	17,4	17,1
I natura	120	3,6	3,7	3,7	3,7	3,6
Transfereringar	508	15,4	14,6	14,2	13,8	13,5
Räntor EDP, konsoliderade	23	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0
Subventioner	49	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3
Investeringar	115	3,5	3,5	3,2	3,1	3,0
Övriga utgifter	101	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1
Finansiellt sparande, EDP	-1	0,0	0,6	2,0	2,9	3,7
varav staten	-8	-0,2	0,5	1,9	2,8	3,6
varav ålderspensionssystemet	5	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2
varav kommuner	2	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Primärt finansiellt sparande	22	0,7	1,6	3,0	3,9	4,7
Strukturellt sparande	72	2,2	1,8	2,5	3,0	3,7
Strukturellt primärt sparande	95	2,9	2,7	3,4	4,0	4,7
Tillfälliga skatteintäkter	-2	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.9 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
Konsoliderad bruttoskuld	39,8	36,8	33,4	28,8	23,7
Bruttoskuldens förändring	-3,0	-3,0	-3,4	-4,5	-5,1
Bidrag till förändringen					
Primärt finansiellt sparande	-0,7	-1,6	-3,0	-3,9	-4,7
Räntor, konsoliderade	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0
Stock-Flöde	-0,3	-0,5	0,3	0,0	-0,2
Försäljning av aktier, extra utdelningar	-0,3	-0,7	-0,8	-0,7	-0,6
Periodisering av räntor och skatter	0,2	-0,2	0,3	0,1	-0,1
Övrigt	-0,2	0,4	0,8	0,6	0,5
Nominell BNP-tillväxt	-2,7	-1,8	-1,6	-1,6	-1,3
Implicit ränta	1,7	2,4	2,7	3,1	3,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.10 Finansiellt sparande, sektorer

Procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014
Offentlig sektor	0,0	0,6	2,0	2,9	3,7
Hushållssektorn	4,7	4,9	4,6	4,2	3,9
Företagssektorn	1,8	0,9	-0,6	-1,1	-2,1
Totalt	6,5	6,4	6,0	6,0	5,5

Källor: Statistisk centralbyrå och egna och egna beräkningar.

Tabell C.11 Hushållens ekonomi

Procentuell förändring, om inte annat anges

	Mdkr ¹	Procentuell förändring				
		2010	2011	2012	2013	2014
Real disponibel inkomst ²		1,4	4,5	3,1	2,2	1,9
Prisindex ³		1,3	0,6	1,2	2,0	2,3
Nominell disponibel inkomst	1 684	2,7	5,2	4,3	4,3	4,1
Lönesumma ⁴	1 345	3,0	4,4	5,3	5,5	5,1
Övriga faktorinkomster	198	0,6	4,1	5,2	5,4	5,1
Räntor och utdelningar, netto ⁵	67	0,4	1,7	0,4	0,3	0,3
Offentliga transfereringar	538	-0,4	-0,7	2,1	2,0	2,2
Privata transfereringar	70	10,7	3,2	4,0	3,7	3,8
Skatter och avgifter	534	1,4	1,6	5,5	5,6	5,3
Hushållens sparande						
Eget sparande	83	5,0	5,5	4,7	3,7	2,9
Nettosparande i avtalspensioner ⁶	110	6,5	6,2	6,3	6,4	6,5
Total sparkvot⁷	193	10,8	11,0	10,3	9,5	8,9
Finansiellt sparande	156	9,2	9,6	9,0	8,2	7,6

¹ Löpande priser.

² Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten deflateras med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

³ Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

⁴ Lönesumman motsvarar antalet arbetade timmar multiplicerat med timlön.

⁵ Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.

⁶ Inklusivt premiepensionssparande.

⁷ Total sparkvot = eget sparande och nettosparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande) / (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner [inklusive premiepensionssparande]).

Källor: Statistiska centralbyrå och egna beräkningar.

Appendix D – Fördelning av hushållens ränteutgifter

Fördelningen av skuld och ränteutgifter har betydelse för den finansiella stabiliteten

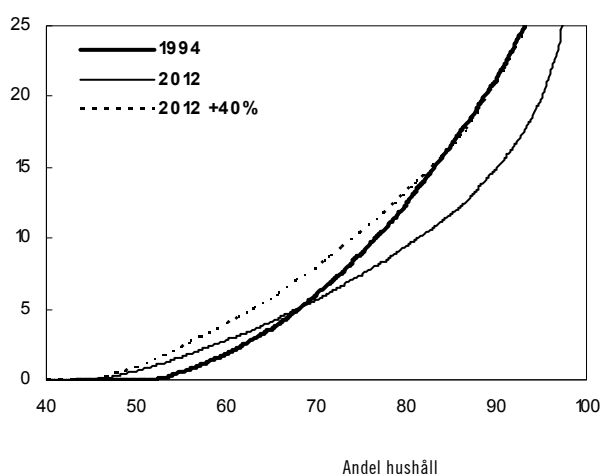
För att bedöma hushållens framtida möjligheter att bära de löpande ränteutgifterna av en större skuldbörda är det lämpligt att studera dels hur utgifterna har sett ut historiskt relativt dagsläget, dels hur utgifterna kommer att se ut vid ett högre ränteläge.

Av dagens hushåll saknar 46 procent nettoränteutgifter, samtidigt som få hushåll har mycket höga ränteutgifter. Under 2012 beräknas endast 2,7 procent av hushållen ha ränteutgifter före skatteavdrag som överstiger 25 procent av deras disponibla inkomst (se diagram D.1). Det är en markant lägre nivå än 1994, då 6,8 procent av hushållen betalade räntor som översteg 25 procent av deras disponibla inkomst.

En annan stor skillnad 2012 jämfört med 1994 är att en högre andel av hushållen kommer att ha ränteutgifter. Om hänsyn tas till både ränteutgifter och ränteinkomster kommer det att vara ca 6 procentenheter fler, och mätt i termer av enbart ränteutgifter ca 10 procentenheter fler. En bidragande förklaring till den högre aggregerade skuldsättningen är alltså att fler hushåll har skulder, och inte enbart att de belånade hushållen har lånat större belopp. Detta torde inte medföra en ökad risk för finansiell instabilitet.

Diagram D.1 Fördelning av hushållens nettoränteutgifter

Procent av disponibel inkomst



Anm.: Avser nettoränteutgifter före skatt.

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stabiliteten i det finansiella systemet förutsätter i princip att inte allt för många hushåll får problem med att bära sina löpande ränteutgifter. För att bedöma sannolikheten för instabilitet till följd av den effekt stigande räntenivåer skulle få för hushållens förmåga att klara av de löpande räntebetalningarna har beräkningar gjorts där nettoränteutgifterna sätts 40

procent högre än den prognostiserade nivån för 2012, då ränteläget förväntas vara i stort sett normalt.

Beräkningarna visar att andelen hushåll med nettoränteutgifter som överstiger 25 procent av den disponibla inkomsten ökar från 2,7 procent till 6,6 procent. Det innebär att andelen hushåll med höga räntebetalningar hamnar på ungefär samma nivå som 1994. Med hänvisning till att utvecklingstakten av svensk ekonomi, däribland hushållens konsumtion, hade kommit igång 1994 torde nivån inte utgöra något hot mot den finansiella stabiliteten. Liknande bedömningar, men baserade på andra analyser, har gjorts av Riksbanken och Finansinspektionen. Problem skulle dock kunna uppstå om bostadspriserna och skuldkvoten fortsätter stiga. Det är även viktigt att påpeka att den finansiella instabiliteten i Sverige under 1990-talets början framför allt härrörde från bankernas exponering mot kommersiella fastigheter snarare än bostäder.