

# Sveriges konvergensprogram **2016**





# Sveriges konvergensprogram 2016



<b>Inledning</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Den ekonomiska politikens ramar och mål</b> .....	<b>7</b>
1.1 De budgetpolitiska målen.....	7
1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål.....	9
1.3 Målet för penningpolitiken .....	9
1.4 Regeringens ekonomiska politik.....	10
1.5 Penningpolitik.....	18
<b>2 Den makroekonomiska utvecklingen</b> .....	<b>20</b>
2.1 Internationell och finansiell ekonomi.....	20
2.2 Svensk ekonomi .....	21
2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser .....	22
<b>3 Offentliga finanser</b> .....	<b>25</b>
3.1 Redovisningsprinciper .....	25
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna .....	26
3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld .....	29
3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande .....	30
3.5 Uppföljning av utgiftstaket .....	34
3.6 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet .....	35
3.7 Statliga garantier.....	37
<b>4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2015 ..</b>	<b>39</b>
4.1 Alternativscenarier.....	39
4.2 Jämförelse med 2015 års konvergensprogram.....	44
<b>5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet</b> .....	<b>45</b>
5.1 Demografin och de offentliga finanserna .....	46
5.2 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet .....	50
5.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet .....	59
<b>6 Kvaliteten i de offentliga finanserna</b> .....	<b>61</b>
6.1 Utgifter.....	61
6.2 Inkomster .....	63
<b>Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar</b> .....	<b>65</b>
<b>Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografi- beroende utgifter</b> .....	<b>71</b>
<b>Bilaga C – Tabeller</b> .....	<b>73</b>



# Inledning

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

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

Sveriges konvergensprogram 2016 baseras på 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100) som regeringen överlämnade till riksdagen den 13 april 2016. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 26 april 2016. Den 28 april 2016 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

Riksdagens EU-nämnd tog del av Europeiska kommissionens förslag till landspecifika rekommendationer avseende 2015 års konvergensprogram den 12 juni 2015.

---

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





# 1 Den ekonomiska politikens ramar och mål

## 1.1 De budgetpolitiska målen

De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav.

### **Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande**

Syftet med att ha ett styrande mål för den offentliga sektorns finansiella sparande är att bidra till att stärka kontrollen av den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna. Målet för det finansiella sparandet tydliggör även behovet av prioriteringar mellan olika utgiftsområden, eller av höjda skatter. Därutöver ska det finnas möjlighet för finanspolitiken att bidra till att stimulera ekonomin i en lågkonjunktur och bromsa ekonomin i en högkonjunktur. Därför behövs ett högre sparande i goda tider för att skapa utrymme för ett lägre sparande i sämre tider. Detta möjliggörs i och med att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel (se vidare avsnitt 3.4).

Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att lämna ett förslag till målets nivå för den offentliga sektorns finansiella sparande. Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition togs beslut om att införa ett mål om överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet fasades in över en treårsperiod och började tillämpas fullt ut fr.o.m. 2000. Riksdagen beslutade efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition att sänka målet för det finansiella sparandet från 2 till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Skälet till förslaget var att Eurostat beslutade att sparandet i premiepensionssystemet inte längre skulle räknas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, vilket minskade det offentliga sparandet med ca 1 procent av BNP.

En parlamentariskt sammansatt kommitté fick i juni 2015 i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Slutbetänkandet ska lämnas i oktober 2016. I slutbetänkandet ska utredningen redovisa sin syn på de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket, sin bedömning av hur nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska se ut framöver samt målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi.

### **Utgiftstaket och en stram budgetprocess**

Utgiftstaket omfattar statens primära utgifter, dvs. exklusive ränteutgifter, och ålderspensionssystemets utgifter. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak

för det tredje tillkommande året. Det är sedan riksdagen som fastställer utgiftstaket. Ett flerårigt utgiftstak främjar en kontrollerad utgiftsutveckling och är ett effektivt verktyg för att uppnå målet för det finansiella sparandet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Tillsammans med målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagetets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll, eller där temporära inkomstökningar används för permanenta utgiftsökningar.

Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ändras till följd av andra orsaker än tekniska justeringar. Enligt budgetlagen är regeringen vidare skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids. Enligt praxis ska det under utgiftstaket även finnas en s.k. budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än vad som förväntades när utgiftstakets nivå fastställdes.

En välordnad och stram budgetprocess är av central betydelse för att de budgetpolitiska målen ska nås. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och målet för det finansiella sparandet. Huvudprincipen är att förslag på utgiftsökningar inom ett utgiftsområde måste täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område. Av central betydelse är också att den statliga budgeten är transparent och heltäckande. Regeringens förslag till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (den s.k. fullständighetsprincipen). Vidare ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag (den s.k. bruttoprincipen). Det innebär att utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida, medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida. Huvudprincipen är också att utgifter ska bokföras det år de är avsedda att användas.

### **Kommunalt balanskrav**

För att stärka budgetprocessen på lokal och regional nivå tillämpas sedan 2000 ett lagstadgat balanskrav för den kommunala sektorn. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Negativa balanskravsresultat ska återställas inom tre år, men kommunen eller landstinget får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl. Kommu-

nera och landstingen ska även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.<sup>2</sup>

## 1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål

Sverige ska som medlem av Europeiska unionen leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk för de offentliga finanserna. Bestämmelserna anger bl.a. att underskottet i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP och att den offentliga skulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Varje medlemsstat har vidare ett medelfristigt budgetmål (MTO) för det strukturella sparandet, dvs. den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Sveriges MTO är -1 procent av potentiell BNP (se avsnitt 3.4).

## 1.3 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 direktionens självständighet markeras också i riksbankslagen som anger att direktionens ledamöter inte får söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter.

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

Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Detta görs genom att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, även strävar efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver därmed vad som kallas flexibel inflationsmålspolitik. Det innebär inte att Riksbanken gör avkall på att inflationsmålet är överordnat.

Det tar tid innan penningpolitiken får full effekt på inflationen och realekonomin. Därför vägleds penningpolitiken av prognoser för den

---

<sup>2</sup> Kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. Ett vanligt förekommande mål är att årets resultat bör uppgå till 2 procent av intäkterna från skatter och de generella statsbidragen.

ekonomiska utvecklingen. Riksbanken publicerar bl.a. en bedömning av hur reporäntan kommer att utvecklas framöver. Räntebanan är en prognos, inte ett löfte.

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

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

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

## **1.4 Regeringens ekonomiska politik**

### **Beslutade åtgärder**

Regeringens reformer har varit och är fortsatt inriktade på att öka sysselsättningen och pressa ned arbetslösheten, vända den negativa kunskapsutvecklingen i skolan, främja klimatomställningen och stärka välfärden. Ordning och reda i de offentliga finanserna är en förutsättning för fler jobb och en hållbar finansiering av välfärden.

#### *Investeringar i jobb*

För att möta framtidens utmaningar fordras investeringar i Sverige. Investeringar i jobben görs inom regeringens jobbagenda. Den består av tre delar: investeringar i bostäder, klimatomställning och infrastruktur; en aktiv närings- och innovationspolitik; och investeringar i kompetens och matchning. Ökad jämställdhet och jämlikhet är en del av problemlösningen – arbetet ska därför bedrivas med ett tydligt jämställdhetsperspektiv i alla delar av agendan. När välfärden stärks och omfattar fler skapas nya arbetstillfällen, samtidigt som det skapar bättre förutsättningar att arbeta och arbeta heltid.

Ökade investeringar i infrastruktur och bostäder skapar jobb här och nu och förutsättningar för nya jobb på sikt. Bostadsbristen utgör inte bara ett hinder för en fungerande arbetsmarknad. Den bidrar också

till den snabba prisutvecklingen på bostadsmarknaden som både innebär en risk för den makroekonomiska stabiliteten och gör det allt svårare för människor att komma in på bostadsmarknaden. Särskilt problematiskt är bristen på hyresrätter som spelar en viktig roll för en inkluderande arbetsmarknad och en välfungerande bostadsmarknad.

Matchningen på arbetsmarknaden fungerar allt sämre. Arbetslösheten är hög, samtidigt som det finns många lediga jobb att söka. För att fler ska komma i jobb behöver investeringarna öka och möjligheterna till utbildning och matchningsinsatser förbättras så att människor har den kunskap och kompetens som efterfrågas. Gymnasieutbildning är i dag i många fall en förutsättning för att komma in på arbetsmarknaden. Därför är det både viktigt att det finns en rättighet att läsa in en gymnasieutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och möjligheter att ställa krav på individen, genom t.ex. deltagande i de utbildningskontrakt som regeringen föreslog i budgetpropositionen. Vidare behöver yrkeshögskolan byggas ut och ges bättre planeringsförutsättningar. För att öka utflödet till arbete och utbildning av långtidsarbetslösa föreslog regeringen att sysselsättningsplaceringar ska ersättas med insatser som utgår från varje individs behov och förutsättningar. Exempel på sådana insatser är extratjänster, subventionerade anställningar, utbildning och praktik, vilka bidrar till att fas 3 avvecklas successivt.

Antalet människor som är på flykt har inte varit så många sedan andra världskriget. Sverige har i ett europeiskt perspektiv tagit ett jämförelsevis mycket stort ansvar i denna flyktingsituation. Alla kommuner behöver ta ansvar och kommunernas möjlighet att ta det ansvaret behöver förbättras. Att förkorta etableringstiden och förbättra möjligheterna för människor att komma i arbete är den bästa långsiktigt hållbara politiken. Därför föreslog regeringen satsningar på åtgärder för att förbättra etableringen, bl.a. i form av en valideringssatsning och s.k. snabbspår in på arbetsmarknaden. Regeringen anser att alla kommuner ska bidra till mottagandet och föreslog i budgetpropositionen för 2016 en höjning av schablonersättningen till kommunerna för mottagandet av nyanlända.

#### *En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev*

Skolans viktigaste resurs är lärarna. Genom att regeringen i dag satsar för att rekrytera, behålla och utveckla fler duktiga lärare kan resultaten vändas i framtiden. För detta krävs högre lärarlöner och bättre förutsättningar för lärare att kunna möta varje elev. Staten behöver vidare ta ett större ansvar för att stödja skolor med låga kunskapsresultat. Genom investeringar i tidiga insatser, för ökad attraktivitet i läraryrket och de nationella utvecklingsprogrammen ska kunskapsresultaten lyftas och segregationen brytas. Fler ska anställas i svensk grundskola så att lärare får mer tid för sitt arbete och så att klasserna kan bli mindre i lågstadiet.

#### *En hållbar framtid*

Klimatfrågan är vår tids stora ödesfråga. Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Klimatfrågan är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Att begränsa världens utsläpp av växthusgaser så att

temperaturökningen håller sig så långt under två grader som möjligt förbättrar möjligheten till ett långsiktigt välstånd. Regeringen anser att energisystemet på sikt ska bygga på 100 procent förnybar energi. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2016 ökade investeringar i miljövänlig och resurseffektiv teknik, men också ytterligare klimatfinansiering i utvecklingsländer.

**Tabell 1.1 Reformerna i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016**

Effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor, miljarder kronor

	2016	2017	2018	2019
<b>2015 års ekonomiska vårproposition (VÅP15)</b>				
Fler jobb och stärkt konkurrenskraft	5,48	7,30	8,37	7,16
En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev	2,55	2,65	2,65	2,30
En hållbar framtid	2,01	2,01	2,01	1,41
Ökad välfärd och trygghet	6,49	6,45	6,38	4,48
Andra reformer	3,44	4,00	3,67	3,49
<b>Summa reformer VÅP15</b>	<b>19,97</b>	<b>22,41</b>	<b>23,07</b>	<b>18,83</b>
<b>Summa finansiering VÅP15</b>	<b>20,41</b>	<b>25,24</b>	<b>25,97</b>	<b>24,02</b>
<b>Effekt offentliga finanser VÅP15</b>	<b>0,44</b>	<b>2,83</b>	<b>2,90</b>	<b>5,19</b>
<b>Budgetpropositionen för 2016 (BP16)</b>				
Investeringar för jobb	8,80	10,34	10,35	10,29
Investeringar i skolan	2,91	4,14	4,02	3,82
Investeringar i klimat-omställning och energi	1,19	1,52	1,55	1,57
Reformer för ökad välfärd och trygghet	6,52	6,71	6,94	6,96
Bättre mottagande och snabbare etablering	1,98	3,60	3,97	3,24
Sverige i världen	1,77	2,35	2,68	2,80
Övriga reformer	1,40	1,54	1,20	1,34
<b>Summa reformer BP16</b>	<b>24,57</b>	<b>30,21</b>	<b>30,70</b>	<b>30,01</b>
<b>Summa finansiering BP16</b>	<b>24,66</b>	<b>30,42</b>	<b>32,04</b>	<b>35,96</b>
<b>Effekt offentliga finanser BP16</b>	<b>0,09</b>	<b>0,21</b>	<b>1,34</b>	<b>5,95</b>
<b>Summa reformer VÅP15 och BP16</b>	<b>44,54</b>	<b>52,62</b>	<b>53,77</b>	<b>48,84</b>
<b>Summa finansiering VÅP15 och BP16<sup>1</sup></b>	<b>44,63</b>	<b>52,82</b>	<b>55,11</b>	<b>54,79</b>

<sup>1</sup> Överensstämmer ej med summan av raderna Summa finansiering VÅP15 och Summa finansiering BP16 då den beräkningstekniska överföringen för VÅP15 ingår i båda dessa summarader.

#### *Ökad välfärd, jämlikhet och trygghet*

Gemensamt finansierade välfärdstjänster ska komma alla till del, oavsett bakgrund och betalningsförmåga. En utbyggd välfärd bidrar också till att öka antalet arbetade timmar bl.a. genom att ge såväl kvinnor som män möjlighet att arbeta heltid. En bättre äldreomsorg och högre kvalitet i fritidshemmen är inte bara en fråga om en trygg ålderdom respektive barndom, det är också en fråga om människors möjlighet till arbete och en förutsättning för att förbättra kvinnors livsvillkor. Regeringen föreslog därför i budgetpropositionen för 2016 fortsatta investeringar i välfärden.

För att stödja kommunsektorn överlämnade regeringen i november 2015 propositionen Extra ändringsbudget för 2015 till riksdagen med förslag

om ett engångstillskott på 9,8 miljarder kronor till kommunsektorn. Bedömningen var att det fanns ett behov av ökade resurser i många av välfärdens verksamheter och att detta behov hade ökat till följd av det stora antalet asylsökande. Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens förslag. Medlen kan disponeras även 2016 för att möta utmaningarna i bl.a. skolan, vården och omsorgen.

Folkhälsan i Sverige är god, men ojämnt fördelad. För att sluta de påverkbara hälsoklyftorna krävs offensiva reformer, inte minst vad gäller kvinnors hälsa och ungas psykiska hälsa. Därför föreslog regeringen satsningar på avgiftsfri mammografi, ungdomsmottagningar och avgiftsfri tandvård. Tidiga insatser kan bidra till minskade sjukskrivningar. Satsningar föreslogs också för att stärka de professioner som bär svensk hälso- och sjukvård.

**Tabell 1.2 Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2015–2019 i förhållande till föregående år**

Utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar. Budgeteffekt på offentliga sektorns finansiella sparande.

Miljarder kronor

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Utgiftsförändringar<sup>1</sup></b>					
Förändring av takbegränsade utgifter	14,8	19,4	5,6	0,2	-6,1
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-11,1	18,2	-8,9	2,8	0,4
varav stöd till kommuner och landsting <sup>2</sup>	-8,8	17,6	-8,8	0,0	0,0
varav kapitaltillskott till statliga bolag <sup>3</sup>	0,0	-0,2	0,2	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar <sup>4</sup>	-1,7	0,0	0,5	2,7	-0,2
<b>Summa utgiftsförändringar</b>	<b>3,7</b>	<b>37,6</b>	<b>-3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>-5,7</b>
<b>Inkomstförändringar<sup>1</sup></b>					
Skatter, brutto	13,9	32,2	4,7	1,2	1,0
Indirekta effekter av skatter	-1,7	-3,2	-0,8	-0,5	-0,2
Övriga inkomstreformer	0,8	2,0	0,2	-1,2	-0,1
<b>Summa inkomstförändringar, netto</b>	<b>13,0</b>	<b>31,0</b>	<b>4,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,7</b>
<b>Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande<sup>1,5</sup></b>	<b>9,3</b>	<b>-6,6</b>	<b>7,4</b>	<b>-3,4</b>	<b>6,5</b>
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

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

<sup>2</sup>Avser tillfälliga stöd till kommuner och landsting.

<sup>3</sup>Kapitaltillskott påverkar inte det finansiella sparandet. Posten avser Sveriges medverkan i kapitalhöjning i Asiatiska Infrastrukturinvesteringsbanken om 0,2 miljarder kronor 2016 som föreslås i propositionen Vårdringsbudget för 2016.

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

<sup>5</sup>Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

Att lön och pension beskattas olika är principiellt fel och dålig fördelningspolitik. Regeringen föreslog därför ett första steg för att sluta klyftan i beskattning. För pensionärer med de lägsta inkomsterna föreslogs att klyftan sluta helt. Regeringen föreslog stärkta resurser och flera ini-

tiativ för att kommuner och landsting ska klara bemanningen av tjänster riktade mot äldre.

#### *Nya investeringar läggs till tidigare satsningar*

I budgetpropositionen för 2016, som bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet, föreslog regeringen totalt satsningar på drygt 24 miljarder kronor för 2016. Dessa tillskott läggs till de 20 miljarder kronor som regeringen aviserade för 2016 i 2015 års ekonomiska vårproposition (2014/15:100), se tabell 1.1. Den unika situation som uppstod vid riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2015 ledde till att vårpropositionen innehöll mer omfattande förslag och aviseringar än under normala förhållanden.

### **Regeringens fortsatta reformambitioner**

#### *Hållbart mottagande och effektiv etablering*

Antalet människor som under hösten 2015 sökte sig till Sverige bort från krig och förtryck var mer än vad Sveriges mottagningskapacitet klarade av att hantera på en gång. Regeringen har därför föreslagit förändringar gällande migrationspolitiken, bland annat genom en tillfällig lagstiftning och gräns- och ID-kontroller. Sverige ska ha ett väl fungerande mottagande som möjliggör för nyanlända att etablera sig i samhället. Sverige ska ta sitt solidariska ansvar för den svåra flyktingsituationen, men Sverige och en handfull andra länder kan inte stå för hela EU:s asylmottagande. Arbetet med att EU:s medlemsstater ska ta sitt ansvar i den humanitära katastrof som nu pågår går vidare.

Med fler asylsökande följer fler avslag i asylärenden. För att möta behovet av ett fungerande återvändandearbete föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2016 att Migrationsverket tillförs mer resurser. Även Polismyndigheten tillförs ytterligare medel för detta ändamål 2016. Arbetet är nyckeln till nyanländas etablering i Sverige. Arbetet ger möjligheter att utvecklas i svenska språket, få kunskap om det svenska samhället och få ett utökat nätverk. Etableringstiden för nyanlända är dock alltför lång och många har jobb under sin kompetensnivå. Regeringen anser att det finns ett stort behov av åtgärder för att ta tillvara på nyanländas potential och påskynda etableringen på arbetsmarknaden. Svenska för invandrare (sfi) har reformerats och regeringen tillför resurser för att asylsökande ska kunna börja lära sig svenska så snabbt som möjligt.

Många nyanlända har såväl utbildning som erfarenhet inom områden där det råder brist på arbetskraft. Andra grupper av nyanlända saknar relevant yrkesutbildning. Utöver satsningar på vuxenutbildningen avser regeringen att utvidga både traineejobben och stödet för yrkesintroduktionsanställningar till att även omfatta nyanlända. Regeringen kommer att återkomma med ytterligare åtgärder för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden.



Regeringen ska klara flyktingsituationens alla dimensioner. Förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2016 innebär att mottagandet förbättras och effektiviseras, etableringen förbättras och återvändandearbetet ges bättre förutsättningar.

#### *Arbetslösheten ska minska*

Regeringens mål om lägst arbetslöshet i EU 2020 styr den ekonomiska politiken. Målet ska nås genom att antalet kvinnor och män som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ökar. Målet är ambitiöst och ställer stora krav på politiska åtgärder.

Samtidigt som utvecklingen är positiv är det alltför många som har en svag förankring på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt personer med kort utbildning eller personer som nyligen kommit till Sverige. Till följd av att många sökt asyl i Sverige 2015 kommer ett stort antal nya svenskar med olika förutsättningar att träda in på arbetsmarknaden de kommande åren. Detta innebär en ytterligare utmaning att nå regeringens ambitiösa mål. Behovet av en politik för fler i jobb har blivit ännu större.

Regeringen har inlett ett nytt kunskapslyft med en satsning som fullt utbyggd omfattar över 50 000 utbildningsplatser inom komvux, yrkesvux, folkbildning, högskola och yrkeshögskola. Regeringen avser också göra behörighetsgivande kurser på komvux till en rättighet för alla från 2017.

Ungdomsarbetslösheten minskade tydligt 2015 och är på i stort sett samma nivå som före finanskrisen. Då allt fler får jobb i breda ungdomsgrupper riktas regeringens insatser främst till de unga som står långt ifrån arbetsmarknaden. Även långtidsarbetslösheten minskade tydligt 2015 och är lägst i EU bland vuxna. Men fortfarande är det alltför många som drabbas av långa tider i arbetslöshet. Regeringen avvecklar fas 3 inom jobb- och utvecklingsgarantin. De som i dag befinner sig i fas 3 kommer i stället att få ta del av insatser som förbättrar möjligheterna att få ett arbete. Regeringen kommer att återkomma med åtgärder för att långtidsarbetslösheten ska minska ytterligare.

Investeringarna i infrastruktur och bostäder förbättrar möjligheterna för människor att leva i hela landet, men också att pendla och flytta dit jobben finns. Regeringen genomför en ambitionshöjning på infrastrukturområdet och har genomfört stora satsningar på järnvägsunderhåll samt satsningar för kollektivtrafik i gles- och landsbygd. Regeringen ser stora fördelar med höghastighetsbanor. Samtidigt har kostnadsberäkningarna för höghastighetsbanor ökat oväntat och kraftigt. Infrastrukturinvesteringar kräver långsiktighet. Regeringen avser därför att lägga en proposition med förslag till ekonomiska ramar för en nationell plan för perioden 2018–2029.

Regeringen genomför den största bostadspolitiska satsningen på 20 år samtidigt som samtal förs med Vänsterpartiet, Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Centerpartiet om reformer som ytterligare kan förbättra bostadsförsörjningen i framtiden.

En aktiv närings- och innovationspolitik i hela landet förbättrar företagsklimatet så att fler företag kan startas och befintliga företag får utökade tillväxtmöjligheter. Regeringen har tillsatt ett innovationsråd direkt under statsministern som löpande identifierar åtgärder som kan stärka den svenska innovationsförmågan. Utöver detta har regeringen presenterat tre viktiga reformer. Det handlar om en ny struktur som påtagligt förbättrar tillgången till statligt marknadskompletterande riskkapital. Regeringen har även antagit en ny strategi för ökad export och en strategi för nyindustrialisering av Sverige. Inför hösten 2016 förbereder regeringen en proposition för högre utbildning, forskning och innovation.

#### *En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev*

Regeringens mål med skolpolitiken är en jämlik kunskapsskola där lärarna har tid för varje elev. Internationella mätningar visar att kunskapsresultaten i den svenska grundskolan har försämrats under lång tid och att utvecklingen har accelererat under de senaste åren. Segregationen och kunskapsskillnaderna mellan skolor har ökat de senaste tio åren. Regeringen har därför prioriterat ökade investeringar i skolan. Den huvudsakliga inriktningen är att höja kunskapsresultaten genom ökad attraktivitet för läraryrket, tidiga insatser och ökad jämlikhet. Regeringen har genomfört en stimulans till höjda lärarlöner som fr.o.m. den 1 juli 2016 medför att cirka 60 000 lärare kan få en betydande löneförhöjning. Åtgärder vidtas även för att möjliggöra att en större del av lärarnas arbetstid används till undervisning. För att skapa mer jämlika förutsättningar för alla barn prioriteras speciallärare och tidiga insatser. Särskilda resurser har riktats till skolor med låga studieresultat. Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Det gäller även dem som nu kommer in i det svenska skolsystemet under grundskolans senare del eller i gymnasieåldern.

#### *Klimatet är vår tids ödesfråga*

Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Klimatfrågan är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Nyckeln till att minska de globala klimatutsläppen är att rikare länder går före och minskar sina utsläpp samt utvecklar och sprider lösningar, samtidigt som utvecklingsländer ges stöd i sin klimatomställning och klimatanpassning. Sverige skärper den nationella klimatpolitiken och minskar utsläppen. Regeringen har vidtagit nya åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige till 2020 och därefter.

Med regeringens politik uppgår de statliga klimatinvesteringarna i Sverige och internationellt till 4,5 miljarder kronor 2016. Investeringarna görs inom framför allt fyra områden: förnybar energi, fossilfria resor samt lokala och internationella klimatinvesteringar. Regeringen stärker arbetet för att öka miljöskatternas styrande effekt. Regeringens målsättning är att så snabbt som möjligt under mandatperioden få regler på plats som ger långsiktigt hållbara och stabila villkor för biodrivmedel. Arbetet

med att genomföra och för framtiden utveckla stadsmiljöavtalen ytterligare med fokus på hållbara transporter i städer är fortsatt prioriterat. Investeringsstödet till lokala klimatåtgärder, Klimatklivet, bidrar till ökade klimatinvesteringar och är ett viktigt bidrag i arbetet med miljömålen.

Regeringen anser att energisystemet på sikt ska bygga på 100 procent förnybar energi. Regeringen vill uppnå en mer cirkulär ekonomi som bygger på återanvändning och återvinning.

Miljö och klimat behöver fortsatt integreras i de politikområden där drivkrafterna och lösningarna till miljöproblemen finns. Regeringen följer noga utvecklingen och kommer att presentera åtgärder för att nå miljömålen.

#### *Stärkt välfärd och ökad jämlikhet*

Regeringens målsättning är att tillväxten och välståndet i Sverige ska komma alla till del. Gemensamt finansierad välfärd, såsom barnomsorg, äldreomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård, är centrala delar i den svenska modellen. I ett fungerande välfärdssamhälle ska sjukdom eller arbetslöshet inte medföra ekonomisk utsatthet. Det finns ett fortsatt behov av reformer för att stärka ekonomin för samhällets mest utsatta.

Investeringarna i välfärden har länge varit eftersatta. Regeringen prioriterar att stärka välfärden och skapa förutsättningar för att anställa fler inom välfärdens verksamheter. Regeringen följer noga utvecklingen i kommunsektorn och kommer att återkomma om ytterligare investeringar i välfärden.

#### *Ökad jämställdhet mellan kvinnor och män*

Dagens skillnader i villkor och inkomster mellan kvinnor och män är inte acceptabla. Regeringen anser att jämställdhetsperspektivet ska beaktas i alla delar av politikutformningen samtidigt som särskilda satsningar genomförs för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män.

För att förbättra jämställdheten på arbetsmarknaden har regeringen infört en tredje reserverad månad för vardera föräldern i föräldrapenningen. Målet är ett helt jämställt uttag av föräldraledigheten och regeringen har därför tillsatt en utredning. Regeringen genomför också fortsatta satsningar på välfärden som har särskilt stor betydelse för kvinnors möjlighet till arbete, såsom ökad bemanning inom äldreomsorgen och barnomsorg på obekväma arbetstid. Det är viktigt att förbättra kvinnors livsvillkor.

### **Regeringens syn på rådets rekommendationer 2015**

I det formella rådsbeslutet den 14 juli 2015 rekommenderas Sverige att under 2015 och 2016 vidta följande åtgärder:

1. Ta itu med hushållens ökande skuldsättning genom att korrigeras skatteincitamenten, särskilt genom att stegvis begränsa ränteavdragen för bostadslån i beskattningen eller genom att höja fastighetsskatten,

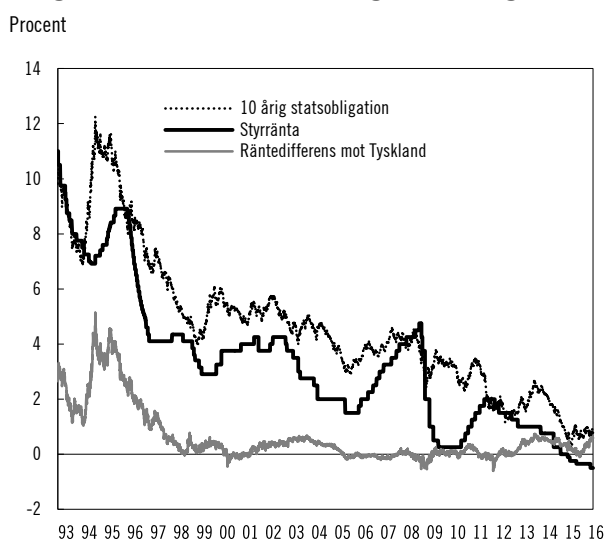
och genom att öka amorteringstakten på bostadslån. Åtgärda det strukturellt låga utbudet av bostäder, främja konkurrensen i byggsektorn, effektivisera plan- och överklagandeprocesser för byggnation och se över systemet för hyresreglering för att tillåta mer marknadsanpassade hyror.

Regeringen välkomnar de granskningar som görs inom ramen för den europeiska terminen. Regeringen delar bedömningen att hushållens ökande skuldsättning är en av de viktigaste utmaningarna och har tagit fram åtgärder för att möta denna utmaning. Rekommendationen behandlas i avsnitt 2.3 och i det nationella reformprogrammet.

## 1.5 Penningpolitik

Diagram 1.1 visar utvecklingen för ett urval räntor i Sverige fr.o.m. 1993. Med start i oktober 2008 sänkte Riksbanken reporäntan i flera steg från 4,75 till 0,25 procent för att mildra effekterna av finanskrisen och dämpa fallet i den reala ekonomin. I takt med att den svenska konjunkturen återhämtade sig och inflationstrycket började stiga, höjde Riksbanken gradvis reporäntan igen under andra halvåret 2010 och första halvåret 2011. I december 2011 och februari 2012 sänkte Riksbanken återigen reporäntan till 1,75 respektive 1,50 procent. Under hösten 2012 gjorde Riksbanken, till följd av det svaga konjunkturläget, ytterligare två sänkningar av reporäntan om 0,25 procent vardera. Reporäntan låg sedan kvar på 1,0 procent fram till december 2013 då den, till följd av det fortsatt svaga konjunkturläget, sänktes med ytterligare 25 punkter. Riksbanken har sedan inledningen av 2014 sänkt räntan ytterligare, från 0,75 procent, till -0,5 procent i februari 2016. Orsaken har varit en låg inflation och oron över fallande inflationsförväntningar, samt att Riksbanken sedan 2015 har köpt statsobligationer på andrahandsmarknaden.

**Diagram 1.1 Ränteutvecklingen i Sverige**



Källor: Riksbanken och Macrobond.

Även den 10-åriga statsobligationsräntan sjönk under hösten 2008, men steg sedan något under 2009 då finanskrisens akuta fas bedarrade. I takt med att den finansiella oron avtog ytterligare under 2010 och investera- rarna började söka sig till tillgångar med högre avkastning steg de långa obligationsräntorna i Sverige. Riskaversionen tilltog dock under 2011 i samband med att finanskrisen övergick i en statsskuldskris och räntorna föll därefter till rekordlåga nivåer sommaren 2012, i likhet med tyska och amerikanska statsobligationsräntor. Efter kraftfulla utfästelser från ECB om att göra vad som krävdes för att hålla samman euroområdet minskade riskaversionen åter, vilket bidrog till att både svenska, tyska och ameri- kanska obligationers prispremie över mer riskfyllda tillgångsslag började falla tillbaka. Svenska och tyska statsobligationsräntor föll därefter trendmässigt under 2014, främst till följd av att investerare anpassat sina förväntningar till att reporäntan kommer att vara låg under en längre tid. Detta pressade i sin tur ned räntorna på värdepapper med längre löptider, såsom statsobligationer. Räntan på svenska fem- och tioåriga statsobli- gationsräntor har sedan december 2015 fallit något, delvis som ett resul- tat av den mer expansiva penningpolitiken.

### Diagram 1.2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



Anm.: Streckad linje visar Riksbankens inflationsmål.

Källa: Statistiska centralbyrån.

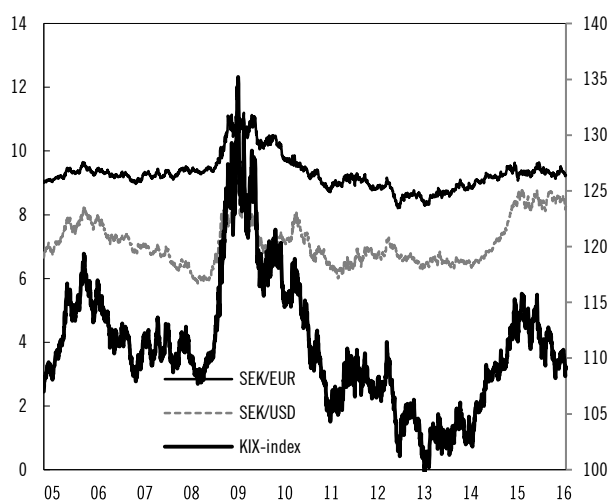
Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av konsument- prisindex (KPI) föll snabbt hösten 2008 (se diagram 1.2). Den drama- tiska nedgången berodde framför allt på lägre räntekostnader för bostadslån, men även på lägre energikostnader. Från slutet av 2010 ökade KPI-inflationen och uppgick 2011 till 3,0 procent. Det beror till stor del på att räntorna steg kraftigt 2010 och 2011. Den underliggande inflat- ionen mätt med KPIF, som visar KPI med fast ränta, var 1,4 procent 2011. Under 2012 föll KPI-inflationen tillbaka, som en följd av lägre räntekostnader och det dämpade konjunkturläget. KPI-inflationen låg kvar på ungefär samma nivå under hela 2013, medan KPIF-inflationen fallit tillbaka något under slutet av året. Under merparten av 2014 mins-

kade inflationen ytterligare, till största delen som en följd av en svag utveckling i de inhemska tjänstepriserna. Den underliggande inflations-takten, mätt som KPIF exklusive energi, har uppvisat en stigande trend sedan början av 2014. Uppgången kan till stor del förklaras av högre priser på importerade varor och tjänster till följd av att kronan försvagats sedan början av 2014, medan prisutvecklingen på inhemska tjänster har varit svag. Under 2015 har inflationen mätt som KPI dämpats av ytterligare reporäntesänkningar och en allmänt svag prisutveckling i omvärlden till följd av fallande energipriser.

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 1.3 visar kronans utveckling mot KIX-index<sup>3</sup>, euron och US dollarn under 2005–2014. Det oroliga läget på finansmarknaderna medförde att kronan, liksom många andra små valutor, försvagades 2008. Kronan försvagades mot de flesta valutor 2014. Makroekonomisk statistik och centralbankernas agerande, både i Sverige och i omvärlden, har 2015 och under inledningen av 2016 bidragit till relativt stora rörelser i kronans växelkurs. Sänkningarna av reporäntan och statsobligationsköpen bedöms ha bidragit till en försvagning av kronan mot många valutor, medan en något högre inflation och BNP-tillväxt i Sverige än förväntat har haft en motverkande effekt.

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

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



Källa: Riksbanken.

## 2 Den makroekonomiska utvecklingen

### 2.1 Internationell och finansiell ekonomi

Tillväxten i omvärlden var måttlig 2015. I de framväxande ekonomierna bromsade tillväxten in markant och var den lägsta sedan 2009. I de avan-

<sup>3</sup> KIX-index mäter kronans värde mot en korg av andra valutor.

cerade ekonomierna var tillväxten däremot oförändrad 2015 jämfört med 2014. Inledningen av 2016 har kännetecknats av finansiell oro med stora rörelser på världens börser. En ovisshet om stabiliteten i den kinesiska tillväxten och en tydligt svagare ekonomisk utveckling i många råvaruberoende ekonomier har bidragit till att skapa osäkerhet på de finansiella marknaderna. Även tecken på en försvagning av den ekonomiska utvecklingen i många avancerade ekonomier har bidragit till oron.

Låga räntor och en starkare investeringsutveckling i framför allt euroområdet väntas dock bidra till att den ekonomiska återhämtningen i omvärlden fortsätter. Det är en viktig förutsättning för en fortsatt positiv utveckling i den svenska ekonomin.

I euroområdet, som är Sveriges viktigaste exportmarknad, väntas tillväxten fortgå i en relativt måttlig takt, även om återhämtningen sker i fler länder och omfattar fler sektorer än tidigare. Arbetslösheten förväntas dock fortsatt vara hög och inflationen låg ännu en tid framöver.

I USA fortsatte återhämtningen 2015. En stark sysselsättningstillväxt har bidragit till att hushållens konsumtion växt i god takt. Under inledningen av 2016 finns dock tecken på en inbromsning i BNP-tillväxten. Låga räntor bedöms ändå bidra till att upprätthålla tillväxten på en måttlig nivå framöver.

Tillväxten i Kina väntas försvagas ytterligare något de kommande åren, men bedöms sedan stabiliseras på en fortsatt hög nivå jämfört med många andra länder.

## 2.2 Svensk ekonomi

BNP-tillväxten var hög 2015 och väntas bli hög även 2016 (se tabell 2.1). En förhållandevis hög tillväxt i hushållens konsumtion, investeringar inom tjänstesektorn, inte minst i bostäder, och ett positivt bidrag från utrikeshandeln bedöms driva BNP-tillväxten. De offentliga konsumtionsutgifterna väntas växa starkt, till stor del som en följd av den demografiska utvecklingen, asylmottagandet och regeringens satsningar inom vård, skola och omsorg. I takt med att resursutnyttjandet stiger bedöms BNP-tillväxten sakta in något 2017.

Läget på arbetsmarknaden förbättrades 2015. Sysselsättningen utvecklades starkt och arbetslösheten minskade. Arbetslösheten bedöms fortsätta minska 2016 och 2017. Den starka efterfrågan i ekonomin förväntas leda till att sysselsättningen ökar snabbare än arbetskraften. Sysselsättningsökningen väntas vara stark i kommunsektorn. Även i näringslivets tjänstebranscher och i byggbranschen bedöms sysselsättningen öka i god takt.

Det stora antalet asylsökande till Sverige bedöms inledningsvis öka efterfrågan i ekonomin och bidra till att arbetslösheten minskar på kort sikt. I takt med att allt fler av de nyanlända kommer in i arbetskraften förväntas dock nedgången i arbetslösheten stanna av från 2018 och framåt. Prognosen över arbetslösheten baseras på de reformer som regeringen hittills genomfört.

## Tabell 2.1 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
BNP	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1
BNP-gap <sup>1</sup>	-0,9	0,2	0,5	0,3	0,0
Sysselsatta <sup>2</sup>	1,4	1,7	1,6	0,8	0,7
Sysselsättningsgrad <sup>3</sup>	80,5	81,2	81,7	81,4	81,0
Arbetade timmar <sup>4</sup>	1,0	1,9	1,7	0,7	0,7
Produktivitet i näringslivet <sup>4,5</sup>	3,3	2,1	1,1	1,8	1,9
Arbetslöshet <sup>6</sup>	7,4	6,8	6,3	6,4	6,5
Löner <sup>7</sup>	2,4	3,1	3,3	3,4	3,4
KPI <sup>8</sup>	0,0	0,9	1,6	2,3	3,2

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

<sup>2</sup> 15–74 år.

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

<sup>4</sup> Kalenderkorrigerad.

<sup>5</sup> Arbetsproduktivitet mätt som BNP till baspris per arbetad timme.

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

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

<sup>8</sup> Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Resursutnyttjandet steg 2015 mätt med BNP-gapet. BNP-gapet väntas bli något positivt 2016. Indikatorer visar på ökad brist på arbetskraft samtidigt som arbetslösheten har minskat. Det indikerar att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden stiger. Den sammantagna bedömningen är dock att läget på arbetsmarknaden som helhet ännu inte är ansträngt. Det är framför allt inom den offentliga sektorn som de uppmätta brist-talen är höga medan andelen företag i näringslivet som upplever brist på arbetskraft endast är något över den genomsnittliga nivån sedan 2005.

Inflationen har varit låg under en längre tid. Trots att penningpolitiken varit starkt expansiv under senare tid har inflationen förblivit låg. Det beror delvis på låga energipriser och ett lågt resursutnyttjande. En bidragande orsak är också att förväntningarna om inflationen i framtiden är på relativt låga nivåer.

### 2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser

Framväxten av makroekonomiska obalanser, bl.a. i form av varaktiga skillnader i konkurrenskraft, har skapat stora problem för många länder i efterdyningarna av den finansiella krisen. För att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk utveckling är det viktigt att i första hand vidta åtgärder som förhindrar uppkomsten av makroekonomiska obalanser, och i andra hand tidigt identifiera och korrigera obalanser som trots allt uppkommer. Det är svårt att exakt definiera en makroekonomisk obalans, men en obalans återspeglar ett underliggande problem som riskerar att leda till en snabb och betydande korrigerande och som i sin tur påverkar hela samhällsekonomin.



## **Makroekonomiska obalansförfarandet**

Det makroekonomiska obalansförfarandet är en del av den europeiska terminen och den ekonomiska samordningen i EU. 2016 års förfarande inleddes genom att Europeiska kommissionen i november 2015 publicerade 2016 års förvarningsrapport (AMR). Rapporten innehöll en preliminär ekonomisk analys av medlemsstaterna, inklusive en resultattavla med fjorton indikatorer på områden som skulle kunna utgöra makroekonomiska obalanser. För Sveriges del indikerade resultattavlan att ett högt bytesbalansöverskott, fallande exportmarknadsandelar, en hög privat skuldsättning och stigande huspriser utgjorde potentiella obalanser.

I februari 2016 publicerade kommissionen djupgranskningar av de 18 medlemsstater som hade identifierats som länder med potentiella obalanser i förvarningsrapporten. Kommissionen gjorde bedömningen att makroekonomiska obalanser förelåg i 12 av dessa medlemsstater, bl.a. Sverige, och att alltför stora obalanser förelåg i fem av dessa. Samtliga medlemsstater som bedöms ha obalanser kommer att vara föremål för särskild övervakning, som dock anpassas efter hur allvarliga obalanserna bedöms vara.

Inom ramen för den europeiska terminen kommer kommissionen att lämna förslag till åtgärder för att hantera dessa obalanser. Förslagen ingår i det paket med landsspecifika rekommendationer som kommissionen presenterar i maj 2016. Den information som ges i medlemsstaternas nationella reformprogram och konvergens- eller stabilitetsprogram kommer att beaktas. Om kommissionen anser att en medlemsstat som bedöms ha allvarliga obalanser vidtar otillräckliga åtgärder, kan kommissionen rekommendera rådet att öppna förfarandet vid allt för stora obalanser (EIP), vilket utgör den korrigerande delen av det makroekonomiska obalansförfarandet.

I 2016 års djupgranskning av Sverige bedömer kommissionen att det föreligger makroekonomiska obalanser, som framför allt utgörs av hushållens höga och ökande skuldsättning samt de stigande huspriserna.

## **Hushållens skuldsättning**

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

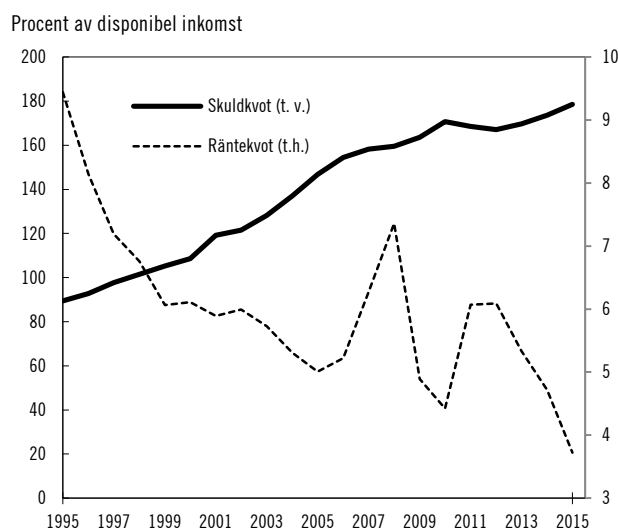
Under åren 1995 till 2015 ökade de svenska hushållens skuldsättning betydligt (se diagram 2.1). På aggregerad nivå kan utvecklingen beskrivas i termer av skuldkvot och räntekvot, där skulden respektive räntebetalningarna efter skatt relateras till hushållens disponibla inkomster. Trots att skuldkvoten ligger på en historisk hög nivå ligger räntekvoten under genomsnittet för de senaste 30 åren. Ett lägre ränteläge har alltså gjort att hushållen kunnat ha en större skuld utan att högre ränteutgifter trängt

undan möjligheterna till konsumtion, investeringar och finansiellt sparande.

Efter flera år med uppgångar uppgår skuldkvoten för närvarande till nästan 180 procent av hushållens disponibla inkomster. De svenska hushållens skuldsättning är hög sett ur ett historiskt och internationellt perspektiv.

Hushållens ökade skuldsättning de senaste två decennierna kan delvis förklaras av att fler hushåll äger sin bostad och har bostadslån. Därtill har kostnaderna för bolån och bostadsägande minskat till följd av lägre räntor och sänkt fastighetsskatt. Det gör att hushållen i allmänhet kan hantera en högre individuell skuldkvot. Uppgången i den aggregerade skuldkvoten förklaras således både av att fler hushåll har lån och att hushållen i genomsnitt har större lån.

### Diagram 2.1 Hushållens skuldkvot och räntekvot



Källa: Statistiska centralbyrån.

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

Även om risken för finansiell instabilitet bedöms som låg, är det befogat med vaksamhet över makroekonomiska konsekvenser av en hög skuldsättning bland hushåll. Exempelvis kan högre ränteutgifter för hushållen leda till lägre konsumtion och en återhållen inhemsk efterfrågan, vilket i sin tur kan dämpa tillväxten i ekonomin och BNP-utvecklingen.

En rad åtgärder har vidtagits de senaste åren i syfte att stärka bankernas motståndskraft mot finansiella kriser och dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning (se vidare Sveriges nationella reformprogram

2016). Den senast föreslagna åtgärden återfinns i propositionen Amorteringskrav (prop. 2015/16:89) och innebär att kreditinstitut som lämnar bolån till enskilda personer ska tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen. Regeringen och berörda myndigheter fortsätter att genomlysna riskerna med hushållens skuldsättning. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete för att se över om Finansinspektionen bör få ett bredare mandat att införa åtgärder för att bl.a. minska riskerna med hushållens skuldsättning. Regeringen är därtill beredd att vidta ytterligare åtgärder om det skulle krävas.

## 3 Offentliga finanser

### 3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna i 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100). Redovisningen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter utgår, liksom i vårpropositionen, från EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS 2010). Regeringens redovisning som också används av Konjunkturinstitutet skiljer sig dock delvis från ENS 2010 (se tabell 3.1). I huvudsak beror skillnaderna på att delar av försäljningsintäkterna från offentlig verksamhet redovisas på utgiftssidan, som en avdragspost i de offentliga konsumtionsutgifterna, i den nationella statistiken, medan dessa intäkter redovisas på intäktssidan enligt ENS 2010 (däremot skiljer sig inte finansiellt sparande). En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt ENS 2010 (och EDP) ges i tabell C.2a i bilaga C.

**Tabell 3.1 Den offentliga sektorns finanser enligt regeringens redovisning och ENS2010**

Procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>VÅP16</b>					
Inkomster	48,9	48,6	48,9	49,2	49,3
Utgifter	48,9	49,0	49,6	49,5	49,2
Finansiellt sparande	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1
<b>ENS 2010</b>					
Inkomster	50,4	50,1	50,3	50,6	50,7
Utgifter	50,4	50,5	51,0	51,0	50,6
Finansiellt sparande	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1

Anm.: VÅP16 = 2016 års ekonomiska vårproposition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

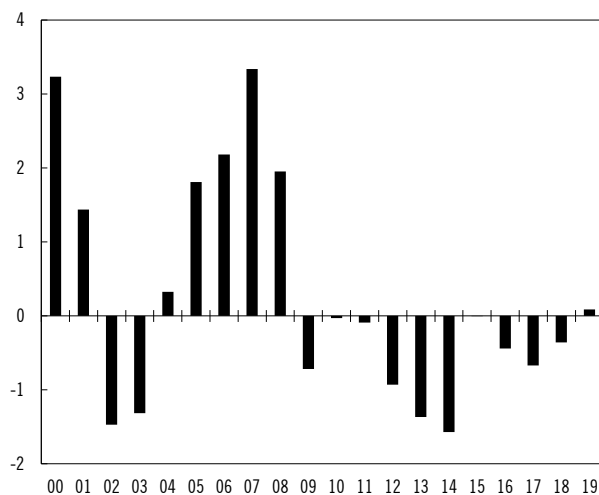
### 3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Det finansiella sparandet förstärktes kraftigt mellan 2014 och 2015. Den offentliga sektorns finansiella sparande har varit negativt sedan 2009. Efter att underskottet nådde sin botten 2014 på 1,6 procent av BNP redovisade den offentliga sektorn finanser balans 2015 (se diagram 3.1).

Förbättringen av de offentliga finanserna förklaras av den starka tillväxten i ekonomin i kombination med att regeringen, sedan den tillträdde, fört en stram ekonomisk politik, men också av händelser som tillfälligt förstärkte finanserna 2015. Finanserna stärktes tillfälligt dels av en inbetalning av bolagsskatt om 15 miljarder kronor (motsvarande 0,4 procent av BNP), dels av en återbetalning av premier från AFA Försäkring på 5 miljarder kronor (motsvarande 0,1 procent av BNP), till kommunsektorn (se tabell 3.2).

**Diagram 3.1 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2019**

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De offentliga finanserna beräknas bli något försvagade 2016, trots konjunkturuppgången. Till stor del förklaras detta av att de tillfälliga förstärkningarna 2015 faller bort, vilket i sig medför att inkomsterna minskar med 0,5 procent av BNP mellan 2015 och 2016.

Det exceptionellt höga antalet asylsökande medför högre utgifter 2016 jämfört med 2015. Samtidigt minskar vissa utgifter 2016, bl.a. till följd av de utgiftsbegränsande åtgärder som genomförts och att den retroaktiva rabatten på medlemsavgiften till EU regleras 2016. Utgifterna ökar sammantaget endast marginellt som andel av BNP 2016, medan inkomsterna minskar som andel av BNP.

Underskottet i de offentliga finanserna fortsätter att öka och beräknas 2017 uppgå till 0,7 procent av BNP, vilket beror på att utgifterna för framför allt asylsökande ytterligare ökar 2017 jämfört med 2016.

### Tabell 3.2 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

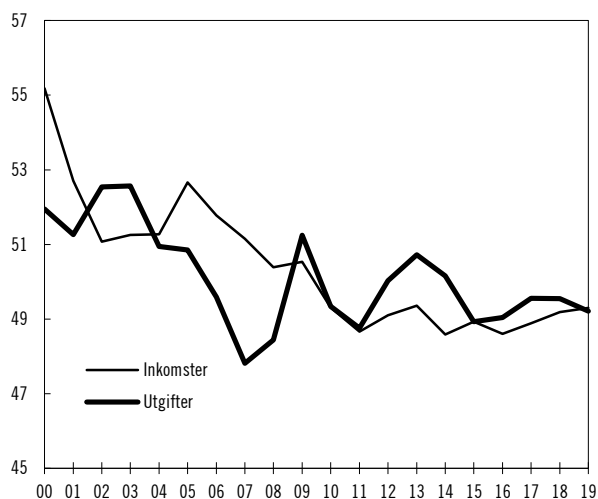
	Mdkr	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>2 033</b>	<b>48,9</b>	<b>48,6</b>	<b>48,9</b>	<b>49,2</b>	<b>49,3</b>
Skatter och avgifter	1 792	43,1	43,2	43,5	43,7	43,7
Hushållens direkta skatter	529	12,7	12,9	13,1	13,3	13,3
Företagens direkta skatter	125	3,0	2,7	2,7	2,8	2,9
Arbetsgivaravgifter	224	5,4	5,3	5,4	5,4	5,4
Indirekta skatter	915	22,0	22,2	22,2	22,2	22,1
Kapitalinkomster	60	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6
Övriga inkomster	181	4,4	4,0	4,0	4,0	4,0
<b>Utgifter</b>	<b>2 033</b>	<b>48,9</b>	<b>49,0</b>	<b>49,6</b>	<b>49,5</b>	<b>49,2</b>
Transfereringar <sup>1</sup>	746	17,9	17,7	17,8	17,6	17,5
Konsumtion	1 083	26,1	26,5	26,8	26,8	26,6
Investeringar	178	4,3	4,3	4,4	4,4	4,3
Ränteutgifter	26	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9
Räntor på pensionsskuld	6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>
Primärt finansiellt sparande	20	0,5	0,0	-0,2	0,2	0,8
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	<b>1 805</b>	<b>43,4</b>	<b>42,5</b>	<b>41,1</b>	<b>40,3</b>	<b>39,1</b>
<b>Nettoskuld</b>	<b>811</b>	<b>19,5</b>	<b>17,8</b>	<b>16,3</b>	<b>15,2</b>	<b>14,5</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till följd av den automatiska budgetförstärkningen väntas underskottet i de offentliga finanserna vändas till överskott från 2019. Förstärkningen av det finansiella sparandet sker både genom att inkomsterna ökar och att utgifterna minskar i förhållande till BNP (se diagram 3.2).

### Diagram 3.2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2019

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Intäkterna ökar som andel av BNP*

Skattekvoten beräknas öka med 0,6 procentenheter 2015–2019. Den större delen av ökningen 2015–2017 beror på att nedsättningen av socialavgifterna för unga slopas i två steg 2015 och 2016.

Ökningen av skatt på kapital som andel av BNP 2015 förklaras bl.a. av tillfälligt högre intäkter från skatt på företagsvinster. Även intäkterna från skatt på hushållens kapitalvinster bidrog till att skattekvoten ökade 2015. Ökningarna av intäkterna mot slutet av prognosperioden från skatt på kapital beror i hög grad på att avkastningsskatten väntas växa i en snabbare takt än BNP, vilket i sin tur förklaras av att statslåneräntan väntas öka i en snabbare takt än BNP. De totala intäkterna som andel av BNP väntas utvecklas i linje med skattekvoten och ökar från 48,6 procent av BNP 2014 till 49,3 procent av BNP 2019 (se diagram 3.2).

### *Utgifterna som andel av BNP*

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, beräknas öka marginellt 2016 jämfört med 2015. Framför allt är det den offentliga konsumtionen som prognostiseras växa snabbare än BNP, medan transfereringarna till hushållen minskar.

År 2017 ökar utgifterna som andel av BNP med 0,5 procent. Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna till utlandet, som ingår i posten Övriga transfereringar och subventioner, ökar. Bland transfereringarna ökar kostnaderna för sjukpenning.

Den kommunala konsumtionen beräknas vara oförändrad som andel av BNP fr.o.m. 2018, medan transfereringarna till utlandet väntas växa långsammare än BNP. Samtidigt ökar ränteutgifterna till följd av en högre räntenivå. Sammantaget beräknas utgiftskvoten vara oförändrad mellan 2017 och 2018.

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

Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser från 2015 sker framför allt i staten (se tabell 3.3), även om sparandet i staten väntas bli positivt först från och med 2018. Ålderspensionssystemet bedöms ha ett positivt sparande 2015, ett sparande i balans 2016 och från och med 2017 förväntas ålderspensionssystemet uppvisa ett negativt sparande. Den kommunala sektorn redovisar över prognosperioden ett negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat enligt de redovisningsprinciper som gäller för det kommunala balanskravet (se vidare avsnitt 3.7).

**Tabell 3.3 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo**

Procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Finansiellt sparande offentlig sektor</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>
Staten	-0,1	-0,2	-0,2	0,2	0,7
Ålderspensionssystemet	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
Kommunsektorn	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5
Statens budgetsaldo	-0,8	-0,3	0,6	0,1	0,3
Statsskuld	32,5	31,1	29,1	27,8	26,2

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

### 3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

*Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är låg*

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

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet ökat med ca 590 miljarder kronor, för att vid utgången av 2015 uppgå till 1 805 miljarder kronor (se tabell 3.2).

Merparten av ökningen skedde 2012–2014, då skulden ökade med ca 380 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 7,6 procent av BNP. Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutareserven ökade skulden 2013 med 2,7 procentenheter. Vidare ökade skulden 2014 med ca 2,6 procent av BNP till följd av regelförändringar som innebär att andra myndigheter än Riksgäldskontoret får inneha utestående återköpsavtal avseende finansiella instrument, s.k. repor, över årsskiftet. Effekten bruttoredovisas i NR, men är lika stor på tillgångar och skulder och därför neutral för den finansiella förmögenheten. Eftersom dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statsskulden enligt budgeten, som endast speglar Riksgäldskontorets skuldhantering. I övrigt bidrog underskotten i de offentliga finanserna och valutakurseffekter till att skulden ökade.

Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994, och uppgick vid utgången av 2015 till 43,4 procent av BNP (skuld-kvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten om högst 60 procent av BNP.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande, ränteutgifter och det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet.

Bruttoskulden beräknas öka till följd av underskotten i det finansiella sparandet t.o.m. 2018, men i långsammare takt än BNP. År 2019 beräknas skulden uppgå till ca 39 procent av BNP.

#### *Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet försvagas*

Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet ligger huvudsakligen i AP-fonderna i ålderspensionssystemet, medan statens finansiella nettoförmögenhet är negativ. Kommunsektorns finansiella tillgångar och skulder har sedan år 2000 i stort sett varit lika stora.

Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar, som huvudsakligen kan hänföras till ålderspensionssystemet, överstiger ränteutgifterna. Den totala skulden inkluderar statens och den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna som intjänats fr.o.m. 1998. De totala skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Den finansiella nettoförmögenheten minskade från 20,5 procent av BNP 2014 till 19,5 procent av BNP 2015. Av minskningen var 1,2 procentenheter hänförlig till den starka BNP-tillväxten. Övriga förändringar som främst avser värdeförändringar svarade i stället för en förstärkning på 0,2 procentenheter.

Underskottet i det finansiella sparandet och den fortsatt starka konjunkturutvecklingen medför att den finansiella nettoförmögenheten, i frånvaro av värdeförändringar, minskar med 1,7 procent som andel av BNP 2016.

Den finansiella nettoförmögenheten fortsätter att minska som andel av BNP 2017–2019. Överskotten i det finansiella sparandet mot slutet av perioden kompenserar inte den minskning av förmögenhetskvoten som följer av att BNP ökar. Den finansiella nettoförmögenheten beräknas 2019 uppgå till ca 717 miljarder kronor, vilket motsvarar 14,5 procent av BNP.

Fram t.o.m. 2019 beräknas den finansiella nettoförmögenheten i absoluta tal ha minskat med närmare 90 miljarder kronor jämfört med 2014, vilket till stor del beror på förändringen av det ackumulerade finansiella sparandet.

### **3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande**

Enligt målet för det finansiella sparandet ska sparandet i den offentliga sektorn motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt mål, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara 1 procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt också när kon-



junktoren försvagas för att säkerställa att det årliga målet nåddes. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp huruvida finanspolitiken ligger i linje med målet, eftersom det är svårt att bedöma när en konjunkturcykel börjar och slutar, samt i vilket konjunkturläge ekonomin befinner sig.

### **Regeringens uppföljning av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande**

Måluppfyllelsen analyseras i första hand i ett framåtblickande perspektiv eftersom målet för det finansiella sparandet utgör ett riktmärke för finanspolitiken. En bakåtblickande uppföljning görs dock för att se om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten att målet nås i framtiden. Det är viktigt att uppföljningen av målet för den offentliga sektorns sparande är transparent och att det finns tydliga principer för hur målet följs upp. Regeringen använder därför ett antal indikatorer för att följa upp måluppfyllelsen. Vid en allt för mekanisk tillämpning av dessa indikatorer riskerar dock finanspolitiken att bl.a. förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. Regeringens utgångspunkt är därför att inriktningen på finanspolitiken ska bedömas med en bred ansats där olika mål och restriktioner ställs mot varandra.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen vid en bedömd avvikelse från målet för det finansiella sparandet redogöra för hur en återgång till målet ska ske. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att en analys tydligt bör indikera att en avvikelse föreligger för att regeringen ska ha en skyldighet att lämna en sådan redogörelse (prop. 2013/14:173).<sup>4</sup> Vidare anges att den redovisade planen för hur en återgång ska ske bör avse ett medelfristigt perspektiv, vilket normalt innebär tre eller fyra år. Om sparandet avviker från målet bör regeringen därför redovisa en plan för hur en återgång ska ske som inbegriper de prognosår som inkluderas i budgetpropositionen.

Det är viktigt att avvikelser från den målsatta nivån korrigeras, men det ska inte ske på ett mekaniskt vis. En bedömning av hur en avvikelse ska korrigeras måste göras samlat utifrån stabiliseringspolitiska, fördelningspolitiska och strukturpolitiska utgångspunkter.

---

<sup>4</sup> I Sveriges konvergensprogram 2014 beskrivs närmare innehållet i underliggande propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173).

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

Procent av BNP, om inte annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	0,3				
Sjuårsindikatorn	-0,9	-0,7			
Strukturellt sparande <sup>1</sup>	0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0

<sup>1</sup> Procent av potentiell BNP

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

#### *Bakåtblickande tioårssnitt*

Det genomsnittliga finansiella sparandet var klart lägre än 1 procent av BNP 2006–2015 (se tabell 3.4). Det förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de finansierade åtgärder, bl.a. flera skattesänkningar, som den förra regeringen vidtog.

#### *Sjuårsindikatorn*

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det innevarande året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerat för engångseffekter under denna tidsperiod. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet låg närmare 2 procent av BNP under målnivån 2015, men att det förbättras med ca 0,2 procent av BNP till 2016 (se tabell 3.4).

#### *Strukturellt sparande*

Det strukturella sparandet är en bedömning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara om sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller engångseffekter. Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på flera olika sätt. Det gör att nivån på det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika bedömare och att det inte finns något allmänt accepterat utfall.

År 2015 bedöms det strukturella sparandet ha understigit målnivån med ca 0,8 procent av potentiell BNP. Det strukturella sparandet bedöms därefter försvagas med ca 0,5 procent av potentiell BNP 2016 och 2017. År 2018–2019 förväntas det strukturella sparandet stärkas, så att sparandet är i balans 2019. Att det strukturella sparandet försämras 2016 och 2017 beror till viss del på att vissa skatteunderlag utvecklas på ett ogynnsamt sätt för de offentliga inkomsterna, men framför allt på ökade utgifter för bl.a. migration, ålderspensioner, sjukpenning och assistansersättning.

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

Det finansiella sparandet bedöms tydligt avvika från den målsatta nivån. Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet återförs till den målsatta nivån i en välavvägd takt. I de tre första ekonomiskpolitiska propositioner som regeringen beslutade om under innevarande mandatperiod finansierades samtliga reformer fullt ut. Det bidrog till att det finansiella sparandet stärktes kraftigt mellan 2014 och 2015.

Den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg, inte minst i ett internationellt perspektiv, samtidigt som den finansiella nettoförmögenheten är positiv. Därför kan sparandet stärkas i en takt som värnar samhällsekonomisk balans utan att hållbarheten eller förtroendet för de offentliga finanserna äventyras.

Utvecklingen av de offentliga finanserna kommer framöver till stor del att styras av utvecklingen av migrationen. Att på ett samhällsekonomiskt ansvarsfullt sätt finansiera de kostnader som den kraftiga ökningen av antalet asylsökande 2015 innebär utgör en särskilt stor utmaning. Det är rimligt att exceptionella händelser som t.ex. naturkatastrofer eller mycket stora migrationsströmmar ska kunna hanteras utan krav på kort-siktiga budgetförstärkningar. Därför bör hänsyn tas till de förhöjda migrationskostnaderna när inriktningen för finanspolitiken fastslås.

Detta bör dock endast ske om det bedöms som troligt att den kraftiga ökningen av antalet asylsökande är temporär. Om antalet asylsökande bedöms ligga på en hög nivå under en längre tid måste finanspolitiken anpassas till den nya utgiftsnivån, vilket skulle kräva minskade utgifter eller ökade inkomster framöver. Regeringens prognoser utgår från Migrationsverkets mellanscenario som innebär färre asylsökande per år 2016–2019 än 2015. Mot denna bakgrund betraktas en betydande del av utgifterna kopplade till migration och etablering under de kommande åren vara föranledd av en exceptionell händelseutveckling och vara av tillfällig karaktär.

Trots avvikelser från den nuvarande målsatta nivån bedöms det, mot denna bakgrund, inte vara lämpligt att genomföra aktiva beslut om budgetförstärkningar för att nå målet för det finansiella sparandet redan 2019. Regeringen bedömer att den målsatta nivån om att det finansiella sparandet ska uppgå till 1 procent av BNP kommer att nås först några år efter 2019.

## **Regeringens bedömning av uppfyllelsen av det medelfristiga budgetmålet (MTO) i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del**

Sveriges medelfristiga budgetmål (MTO) innebär att det strukturella sparandet inte ska understiga -1 procent av potentiell BNP enligt Europeiska kommissionens bedömning. I kommissionens senaste prognos, som publicerades i februari 2016, bedömdes det strukturella sparandet i

Sverige ha uppgått till -0,7 procent av potentiell BNP 2015 och -1,0 procent av potentiell BNP 2016. År 2017 bedöms det strukturella sparandet uppgå till -1,2 procent av potentiell BNP (se tabell 3.5).

**Tabell 3.5 Strukturellt sparande enligt Europeiska kommissionen**

Procent av potentiell BNP

	2015	2016	2017
<b>Strukturellt sparande</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,2</b>
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0

Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos (februari 2016).

Regeringen konstaterar att Sverige, enligt kommissionens februariprognos, förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten 2015 och 2016. Marginalerna till de ramar som sätts av det medelfristiga budgetmålet är emellertid små. Sparandet bedöms 2017 understiga målet något, samtidigt som avvikelsen för närvarande bedöms vara för liten för att kommissionen ska anse att den är betydande. Om avvikelsen från målet är 0,5 procent av BNP under ett år eller i genomsnitt 0,25 procent av BNP över två år gör kommissionen en analys för att bestämma om avvikelsen är betydande.

Regeringen noterar vidare att kommissionens bedömningar av det strukturella sparandet är lägre än regeringens bedömning (se tabell 3.4). Skillnaden uppgår till 0,8 respektive 0,5 procent av potentiell BNP och beror bl.a. på olika bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt olika beräkningsmetoder för det strukturella sparandet. Enligt regeringens bedömning försämras det strukturella sparandet 2016 och 2017, vilket framför allt beror på ökade utgifter för bl.a. migration, ålderspensioner, sjukpenning och assistansersättning. Det strukturella sparandet bedöms emellertid stärkas 2018–2019 och bedöms nå balans i slutet av prognosperioden (se tabell 3.4).

### 3.5 Uppföljning av utgiftstaket

Det fleråriga utgiftstaket syftar till att främja trovärdigheten i den ekonomiska politiken och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. I princip samtliga utgifter på statens budget omfattas av utgiftstaket, dock inte räntor på statsskulden. Dessutom omfattas utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget av utgiftstaket. De takbegränsade utgifterna utgörs i uppföljningen av utgiftstaket av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Utrymmet mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna. Utgiftstaket är den övre gräns som de takbegränsade utgifterna maximalt får uppgå till. Utgiftstakets nivå bör inte betraktas som ett mål för de takbegränsade utgifterna. Det

beror bl.a. på att målet för det finansiella sparandet kan vara begränsande för nivån på de takbegränsade utgifterna, även om det vid samma tillfälle finns utrymme under utgiftstaket.

Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om utgiftstak. I budgetpropositionen för 2017 kommer regeringen i enlighet med budgetlagen att föreslå en nivå på utgiftstaket för 2019. Regeringen gör i 2016 års ekonomiska vårproposition en bedömning av utgiftstakets nivå för 2019 och 2020. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2016 beräknas bli 21,4 miljarder kronor, vilket regeringen bedömer som tillräckligt för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2017 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 9,5 miljarder kronor, vilket är mindre än regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. Med anledning av detta kommer regeringen att följa utgiftsutvecklingen noga och vid behov vidta nödvändiga åtgärder för att inte utgiftstaket ska överskridas 2017. För 2018 uppgår budgeteringsmarginalen till 35,9 miljarder kronor, vilket är i linje med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek.

**Tabell 3.6 Utgiftstaket 2014–2018**

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018
Utgiftstak	1 107	1 158	1 215	1 274	1 332
Procent av BNP	28,3	27,9	27,7	27,9	28,0
Takbegränsade utgifter	1 096	1 135	1 194	1 264	1 296
Procent av BNP	28,0	27,3	27,2	27,7	27,3
Budgeteringsmarginal	11	23	21	10	36
Procent av BNP	0,3	0,6	0,5	0,2	0,8

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

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

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

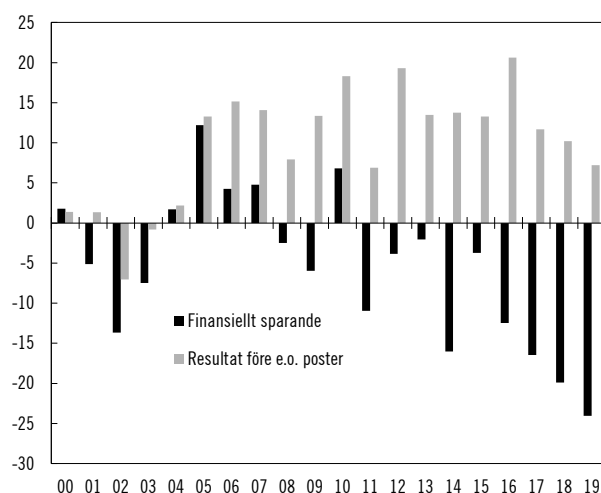
Den offentliga sektorns överskottsmål är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på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

balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 3.3). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får det omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av avskrivningarna.

**Diagram 3.3 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande**

Miljarder kronor



Anm.: Förkortningen e.o. utläses extraordinära.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

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

## Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn redovisade ett resultat före extraordinära poster som uppgick till 13 miljarder kronor 2015 (se diagram 3.3). Det starka resultatet förklaras till stor del av en förhållandevis gynnsam utveckling av skatteunderlaget.

### 3.7 Statliga garantier

Regeringen får enligt budgetlagen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Generella regler för hanteringen av statliga garantier finns i budgetlagen (2011:203), kompletterad av förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Regelverket innebär bl.a. att staten ska ta ut garantiavgift motsvarande den förväntade kostnaden för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat. Förväntade kostnader för garantier består av de förväntade förluster och administrativa kostnader som är förknippade med åtagandet. Förväntad förlust är ett statistiskt mått för de kreditförluster som beräknas kunna uppstå på grund av att garanti- eller låntagaren med en viss sannolikhet inte kommer att fullgöra sitt åtagande. Avgifterna för förväntade förluster sätts in på konton hos Riksgäldskontoret, i bank eller placeras i värdepapper. Garantiverksamheten förväntas därmed vara självfinansierad på lång sikt. Dessa principer för garantigivning kallas för den statliga garantimodellen. Exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen är exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt.

Riksdagen har dock möjlighet att besluta om att undanta specifika garantier från garantimodellen. Det finns därför garantier som regleras separat och har andra villkor än de som stipuleras i budgetlagen. Avgifter för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och kan fastställas på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna. Insättningsgarantin, som utgör statens största garantiåtagande, och investerarskyddet är exempel på garantier som är reglerade i särskild ordning.

#### Garantiportföljens sammansättning

I tabell 3.7 redovisas en sammanställning av de garantier och utfästelser som regeringen och myndigheterna har utfärdat. Statens garantiportfölj uppgick till 1 876 miljarder kronor vid utgången av 2015. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (1 501 miljarder kronor) följt av kreditgarantier (244 miljarder kronor) och garantier om tillförsel av kapital (122 miljarder kronor). Pensionsgarantier och övriga garantier uppgick till sammanlagt 10 miljarder kronor.

**Tabell 3.7 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2015**

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser	Utgiftsområde
<b>Insättningsgarantin<sup>1</sup></b>	<b>1 500,7</b>		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
<b>Investerarskyddet<sup>2</sup></b>			2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
<b>Kreditgarantier</b>	<b>243,8</b>	<b>73,3</b>	
Varav			
Bankgarantier	0,0		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Exportkreditgarantier <sup>3</sup>	214,1	73,0	24 Näringsliv
U-kreditgarantier	1,0	0,1	7 Internationellt bistånd
Fristående garantier	2,5	0,2	7 Internationellt bistånd
Infrastruktur	18,5		22 Kommunikationer
Bostadskrediter	1,5		18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik
Internationella åtaganden	6,2		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd 22 Kommunikationer
Övrigt	0,0		1 Rikets styrelse 6 Försvar och samhällets krisberedskap 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel
<b>Garantier om tillförsel av kapital</b>	<b>121,6</b>		
Varav			
Kapitaltäckningsgarantier <sup>4</sup>			22 Kommunikationer
Grundfondsförbindelser	0,4		22 Kommunikationer
Garantikapital	121,2		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
<b>Pensionsgarantier<sup>5</sup></b>	<b>8,6</b>		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 16 Utbildning och universitetsforskning 22 Kommunikationer 24 Näringsliv
<b>Övriga garantier<sup>6</sup></b>	<b>1,2</b>		16 Utbildning och universitetsforskning 22 Kommunikationer
Varav			
Affärsverkens garantier m.fl.	1,2		
<b>Total</b>	<b>1 875,9</b>	<b>73,3</b>	

<sup>1</sup> Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2014.

<sup>2</sup> För investerarskyddet saknas uppgifter om storleken på de skyddade tillgångarna.

<sup>3</sup> Avser såväl bundna som obundna utfästelser.

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

<sup>5</sup> Åtagandet för pensionsgarantier avser den 31 december 2014.

<sup>6</sup> Trafikverket redovisar fr.o.m. 2015 garantikapitalet för Eurofima som en ansvarsförbindelse men utan fastställt belopp.

Källa: Riksgäldskontoret.

### Förväntade kostnader i statens garantiportfölj

För de garantier som omfattas av garantimodellen värderar de ansvariga myndigheterna löpande de förväntade förlusterna. Myndigheterna gör avsättningar för de förväntade förlusterna på skuldsidan i sina balansräkningar.

I syfte att ta fram ett resultat för garantiverksamheten analyseras förhållandet mellan avsättningar för förväntade förluster och de tillgångar som finns i form av både inbetalda och kommande garantiavgifter. Jämförelsen visar att för den del av garantiportföljen som omfattas av garan-



timodellen täcks avsättningarna för förväntade förluster väl av de avgifter som redan inbetalats (redovisas som garantitillgångar i tabell 3.8). Utöver det tillkommer nuvärdet av framtida avgifter. EKN:s garantiverksamhet utgör i dagsläget en väsentlig andel av överskottet.

**Tabell 3.8 Jämförelse mellan avsättningar för förväntade förluster och tillgångar i garantiverksamheten 31 december 2015 (exklusive insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantier och garantikapital)**

Miljarder kronor

Myndighet	Avsättningar för			Nuvärde av framtida avgifter
	Garanti-engagemang	förväntade kostnader	Garanti-tillgångar	
Riksgäldskontoret	33,7	0,8	1,0	0,0
Exportkreditnämnden	205,5	10,1	29,3	4,6
Sida	3,5	0,4	2,1	0,0
Boverket	1,5	0,1	2,2	-
<b>Summa</b>	<b>207,0</b>	<b>7,0</b>	<b>35,5</b>	<b>1,7</b>

Källa: Riksgäldskontoret.

## 4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2015

### 4.1 Alternativscenarier

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

#### *Stor osäkerhet omgärdar prognosen*

Migrationsverkets prognos över antalet asylsökande de kommande åren är mycket osäker. Hur många personer som söker asyl i Sverige beror både på utvecklingen i konfliktdrabbade områden och på beslut i såväl Sverige som på EU-nivå. Antalet asylsökande har betydelse för bedömningen av den makroekonomiska utvecklingen. Antalet asylsökande ökade snabbt 2015 och förväntas, enligt Migrationsverket, vara högt även de kommande åren. Det leder bl.a. till stora rekryteringsbehov i kommunsektorn, som redan har brist på personal. Huruvida kommunerna och landstingen i tillräcklig omfattning lyckas rekrytera personal kan påverka utvecklingen av den offentliga konsumtionen och arbetsmarknaden i prognosen.

Bedömningen av arbetslösheten i slutet av prognosperioden utgår från att ekonomin är i balans. Det betyder att arbetslösheten och jämviktsarbetslösheten är på samma nivå. Jämviktsarbetslösheten är svårbedömd, inte minst eftersom det är ett teoretiskt begrepp som inte går att obser-

vera med tillgänglig statistik. De reformer som regeringen hittills har genomfört bedöms sammantaget sänka jämviktsarbetslösheten. Att fler nyanlända blir en del av arbetskraften innebär samtidigt att jämviktsarbetslösheten ökar, eftersom personer med korta vistelsetider har en lägre sysselsättningsgrad. Osäkerheten kring storleken på reformeffekterna tillsammans med svårigheten att bedöma antalet asylsökande till Sverige de kommande åren gör därför att osäkerheten är särskilt stor när det gäller prognosen för hur arbetslösheten utvecklas till 2020. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer att presentera ytterligare åtgärder för att minska arbetslösheten.

Andra risker som påverkar prognosen över den ekonomiska utvecklingen är hushållens skuldsättning och bostadspriserna, som befinner sig på höga nivåer i ett historiskt perspektiv. Om priserna på bostäder skulle falla snabbt finns risk för negativa konsekvenser för tillväxten och sysselsättningen.

Kronans utveckling är ytterligare en risk i prognosen. Vid kraftig finansiell turbulens finns en betydande risk för stora rörelser i kronans växelkurs. Om marknaden, i ett sådant läge, bedömer svenska finansiella tillgångar som säkra, kan kronan förstärkas betydligt mer än vad som antas i prognosen. Det skulle påverka svensk konkurrenskraft negativt och därmed få negativa konsekvenser för tillväxten och sysselsättningen.

Sverige är en liten öppen ekonomi, vilket innebär att utvecklingen i omvärlden alltid är en viktig förutsättning för svensk tillväxt. I likhet med de senaste åren är riskerna för utvecklingen av den internationella ekonomin betydande, och de bedöms dessutom ha ökat under den senaste tiden. Utvecklingen i de framväxande ekonomierna är en betydande risk. Bland annat kan tillväxten i Kina bromsa in snabbare än väntat. En svagare efterfrågan från Kina utgör en risk för avancerade ekonomier, eftersom efterfrågan i Kina är en viktig drivkraft för den globala tillväxten.

Första halvåret 2015 tilltog BNP-tillväxten i bl.a. USA, euroområdet och Storbritannien. Men sedan årsskiftet 2015/2016 har allt fler tecken på en avmattning i dessa ekonomier dykt upp. Framför allt syns det i en bred nedgång i förtroendeindikatorer för såväl tillverkningsindustrin som inhemska sektorer, inklusive konsumtion.

Även utvecklingen i våra grannländer, som har stor betydelse för efterfrågan på svensk export, riskerar att bli svagare än i prognosen. Finland kan drabbas hårdare av minskad efterfrågan från omvärlden och i Norge kan inbromsningen bli tydligare om oljesektorns nedgång sprids till övriga delar av ekonomin.

Den brittiska folkomröstningen om EU-medlemskapet den 23 juni 2016 utgör också en risk. Om det brittiska folket röstar för att lämna EU kan det leda till en längre period av finansiell oro medan en förhandling mellan EU och Storbritannien pågår om vilken formell handelsrelation som ska ersätta den nuvarande. Inget land har ännu lämnat EU och konsekvenserna av ett sådant beslut är därmed svåra att förutse.

Det råder stor osäkerhet kring de realekonomiska effekterna för bl.a. handelsrelationer och finansmarknader i ett sådant scenario.

Även den geopolitiska osäkerheten har ökat. Osäkerheten är kopplad till konflikter i Mellanöstern och Ukraina, med ett stort antal människor på flykt till Europa och hot om terrorism. Om den geopolitiska utvecklingen förvärras kan återhämtningen i världsekonomin hämmas, vilket påverkar en liten och öppen ekonomi som den svenska.

Klimatförändringarna och klimatpolitiken kommer att påverka den globala ekonomin. Det finns risker kopplade till ett mer oförutsägbart väder och övergången till en mer fossilfri ekonomi kräver stora förändringar. Sveriges stora finansiella sektor är mindre exponerad mot fossil-tunga sektorer än den finansiella sektorn i många andra länder. Sverige är dock ett exportberoende land som påverkas av omvärlden. Den svenska ekonomin och den finansiella sektorn kommer därför att påverkas av klimatrelaterade risker framöver.

#### *Starkare utveckling möjlig*

Sedan budgetpropositionen för 2016 beslutades har utvecklingen i svensk ekonomi varit överraskande stark. Det är möjligt att utvecklingen kan fortsätta att överraska positivt. Om den globala tillväxton visat sig vara överdriven, och tillväxten i den globala handeln tilltar snabbare, kan det innebära en starkare exporttillväxt. Vidare är konsumtionstillväxten i Sverige relativt återhållen jämfört med den starka utvecklingen av hushållens disponibla inkomst, vilket gör det möjligt för hushållen att konsumera mer.

#### *Alternativscenario 1: Fler asylsökande 2016–2019.*

Med hänsyn till den betydande osäkerhet som bedömningen över antalet asylsökande till Sverige är förknippad med, beskrivs nedan två alternativa scenarier för den makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen, med utgångspunkt i Migrationsverkets olika scenarier för antalet asylsökande i Sverige, vid sidan av det mellanscenario som ligger till grund för prognoserna i årets uppdaterade konvergensprogram (se tabell 4.1).

Alternativscenario 1 beskriver effekterna av att antalet asylsökande följer Migrationsverkets högre scenario. I detta scenario antas att antalet asylsökande uppgår till 140 000 2016 och till 105 000 personer per år 2017–2019. Antalet ensamkommande barn antas öka till 27 000 personer 2016, för att sedan uppgå till 20 000 personer per år. Det stora inflödet av asylsökande innebär att antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem ökar till 244 000 under 2016 och ligger kvar på 200 000 personer eller fler fram till 2019. Det innebär att antalet inskrivna är nästan 100 000 högre än i mellanscenariot 2018–2019.

Eftersom Migrationsverkets kapacitet att avgöra ärenden är begränsad förändras inte antalet hanterade asylärenden nämnvärt på kort sikt. Från och med 2018 blir dock antalet beviljade uppehållstillstånd högre än i Migrationsverkets mellanscenario.

**Tabell 4.1 Antalet asylsökande, inskrivna och nya uppehållstillstånd**

Tusental

	2016	2017	2018	2019
<b>Prognos i 2016 års konvergensprogram</b>				
Antal nya asylsökande	100	75	75	75
varav ensamk. barn	18	14	14	14
Inskrivna hos Migrationsverket, årets slut	203	168	123	104
Nya uppehållstillstånd <sup>1</sup>	48	78	85	57
<b>Fler asylsökande</b>				
Antal nya asylsökande	140	105	105	105
varav ensamk. barn	27	20	20	20
Inskrivna hos Migrationsverket, årets slut	244	239	219	200
Nya uppehållstillstånd <sup>1</sup>	48	76	91	84
<b>Färre asylsökande</b>				
Antal nya asylsökande	70	55	45	41
varav ensamk. barn	12	9	6	6
Inskrivna hos Migrationsverket, årets slut	171	121	75	61
Nya uppehållstillstånd <sup>1</sup>	51	70	59	21

<sup>1</sup>Avser nya uppehållstillstånd från Migrationsverkets asylmottagning dvs. exklusive vidarebosättning och inresta anhöriga till f.d. asylsökande.

Källa: Migrationsverket.

Ett ökat antal asylsökande påverkar konsumtionsutgifterna i staten och kommunsektorn. Migrationsverkets utgifter för främst boendeplatser ökar. I kommunerna blir behovet av bl.a. skola, socialtjänst och placeringar av ensamkommande barn större. Den offentliga konsumtionen växer i högre takt under hela perioden jämfört med prognosen i årets uppdaterade konvergensprogram. Det är särskilt tydligt 2017, då tillväxten i den offentliga konsumtionen blir knappt 1 procentenhet högre. En högre offentlig konsumtionstillväxt gör att BNP växer i snabbare takt de närmaste åren.

En högre BNP-tillväxt bidrar till lägre arbetslöshet 2016 och 2017. Fler asylsökande, och därmed fler som får uppehållstillstånd, innebär också fler personer i arbetskraften. Det innebär att sysselsättningen och antalet arbetade timmar blir högre på längre sikt. Därmed blir den svenska ekonomins potential, dvs. den produktion som kan uppnås när ekonomin är i ett balanserat konjunkturläge, något högre.

När fler personer som varit kort tid i Sverige blir en del av arbetskraften bidrar det till en högre arbetslöshet, eftersom det tar tid för dem att bli sysselsatta. I detta scenario blir antalet personer som får uppehållstillstånd högre först 2018–2019 jämfört med i Migrationsverkets mellanscenario. Eftersom det dessutom tar viss tid för nyanlända att komma in i arbetskraften påverkas inte arbetskraften eller arbetslösheten i någon större utsträckning under prognosperioden.

Ett större antal asylsökande 2016–2019 innebär att utgifterna för migration och integration blir högre. De statliga utgifterna för migration och integration bedöms 2016 bli 2 miljarder kronor högre jämfört med grundscenariot i konvergensprogrammet. Utgifterna ökar i takt med att antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem stiger.

Den offentliga sektorns finansiella sparande försämras successivt med 0,2–0,5 procentenheter jämfört med prognosen. De högre utgifterna som följer av fler asylsökande vägs till viss del upp, dels av en större avräkning på biståndet, dels av att skatteintäkterna blir högre till följd av den högre ekonomiska aktiviteten.

#### *Alternativscenario 2: Färre asylsökande 2016–2019.*

Detta alternativscenario beskriver effekterna av att antalet asylsökande följer Migrationsverkets lägre scenario. I scenariot antas att antalet asylsökande 2016 uppgår till 70 000 för att därefter gradvis minska till 41 000 per år (se tabell 4.1). Antalet ensamkommande barn antas också sjunka, till närmare 6 000 per år. Trots en markant minskning av antalet asylsökande kommer antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem att vara stort 2016 på grund av det stora antalet asylsökande som anlände under 2015. Antalet inskrivna minskar dock snabbare i detta alternativscenario och ligger vid slutet av 2019 på 61 000 personer, vilket ska jämföras med drygt 104 000 personer i Migrationsverkets mellansscenario.

Även antalet beviljade uppehållstillstånd minskar kraftigt. Sammantaget beviljas 201 000 nya uppehållstillstånd 2016–2019, jämfört med 268 000 enligt Migrationsverkets mellansscenario.

Färre asylsökande minskar Migrationsverkets utgifter för boendeplatser. I kommunerna minskar främst utgifterna för att ta emot ensamkommande asylsökande barn. Detta medför att tillväxten i den offentliga konsumtionen i genomsnitt blir ca 0,3 procentenheter lägre per år 2016–2019 jämfört med den makroekonomiska prognosen i konvergensprogrammet.

Färre asylsökande gör också att befolkningen växer i långsammare takt. Det innebär att arbetskraften och sysselsättningen på längre sikt blir lägre. Färre sysselsatta och därigenom färre arbetade timmar medför en något lägre potentiell BNP.

En lägre offentlig konsumtionstillväxt gör att BNP växer i långsammare takt de närmaste åren och arbetslösheten blir något högre 2017 och 2018. Det mindre antalet personer som får uppehållstillstånd medför att antalet nyanlända som träder in på arbetsmarknaden blir färre. Samtidigt är minskningen av antalet beviljade uppehållstillstånd i detta scenario större än motsvarande ökning i alternativscenario med fler asylsökande. Sammantaget medför det att det lägre antalet asylsökande får en tydlig effekt på arbetslösheten i slutet av prognosperioden. Arbetslösheten bedöms bli 0,1 procentenheter lägre 2019 jämfört med huvudscenario.

Till följd av att färre asylsökande antas komma till Sverige under perioden 2016–2019 blir utgifterna för migration och integration lägre. År 2016 bedöms utgifterna vara 2 miljarder kronor lägre än prognosen som redovisas i avsnitt 3. I takt med att antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem minskar sjunker utgifterna ytterligare.

De offentliga finanserna förstärks med som mest 0,2 procentenheter i detta alternativscenario jämfört med i prognosen. De lägre utgifter som följer av färre asylsökande motverkas av lägre skatteinkomster och en

mindre avräkning på biståndet. Till följd av att avräkningen på biståndet beräknas variera kraftigt för olika år blir t.ex. skillnaden för det finansiella sparandet 2018 marginell, jämfört med prognosen i konvergensprogrammet.

**Tabell 4.2 Makroekonomisk utveckling och finansiellt sparande**

Årlig procentuell förändring om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019
<b>Prognos i 2016 års konvergensprogram</b>				
BNP <sup>1</sup>	3,5	2,5	2,0	2,2
Arbetslöshet <sup>2</sup>	6,8	6,3	6,4	6,5
Finansiellt sparande <sup>3</sup>	-0,4	-0,7	-0,4	0,1
<b>Fler asylsökande</b>				
BNP <sup>1</sup>	3,6	2,7	1,8	2,1
Arbetslöshet <sup>2</sup>	6,7	6,2	6,4	6,5
Finansiellt sparande <sup>3</sup>	-0,5	-0,9	-0,7	-0,4
<b>Färre asylsökande</b>				
BNP <sup>1</sup>	3,5	2,3	1,9	2,4
Arbetslöshet <sup>2</sup>	6,8	6,5	6,5	6,4
Finansiellt sparande <sup>3</sup>	-0,4	-0,6	-0,4	0,3

<sup>1</sup>Kalenderkorrigerade värden.

<sup>2</sup>15–74 år, i procent av arbetskraften.

<sup>3</sup>I offentlig sektor. Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

## 4.2 Jämförelse med 2015 års konvergensprogram

Den faktiska BNP-tillväxten har i förhållande till förra årets program reviderats upp 2015–2016, medan den har reviderats ned 2017–2018 (se tabell 4. 3). I nivåtermer har BNP däremot reviderats upp samtliga år. Den främsta anledningen till upprevideringarna är en väsentligt högre tillväxt i fasta bruttoinvesteringar och offentlig konsumtion. Investeringarna har utvecklats starkare än förväntat i samtliga av ekonomins branscher. Det stora antalet asylsökande bidrar framför allt på kort sikt till en snabbt stigande offentlig konsumtion.

Den offentliga sektorns finansiella sparande har reviderats upp 2015 och 2016, medan sparandet reviderats ned 2017 och 2018. Det uppreviderade sparandet i närtid beror främst på att skatteintäkterna reviderats upp, framför allt är det intäkterna från skatt på kapital som reviderats upp, men även intäkterna från skatt på konsumtion. Nedrevideringarna under 2017 och 2018 förklaras i hög grad av utgiftssidan och till en inte obetydlig del av att migrationsrelaterade utgifter uppreviderats. Upprevideringarna av det finansiella sparandet i närtid leder i sin tur till att den konsoliderade bruttoskulden bedöms bli lägre som andel av BNP 2016 och 2017, jämfört med 2015 års konvergensprogram.

**Tabell 4. 3 Jämförelse med 2015 års konvergensprogram**

Årlig procentuell förändring och procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>BNP, procentuell volymförändring</b>					
Konvergensprogram 2015	2,6	2,7	2,5	2,4	--
Konvergensprogram 2016	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1
Differens, procentenheter	1,5	1,1	-0,3	-0,6	--
<b>Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP</b>					
Konvergensprogram 2015	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	--
Konvergensprogram 2016	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1
Differens, procentenheter	1,4	0,3	-0,3	-0,4	--
<b>Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP</b>					
Konvergensprogram 2015	44,2	42,8	41,5	40,0	--
Konvergensprogram 2016	43,4	42,5	41,1	40,3	39,1
Differens, procentenheter	-0,8	-0,3	-0,4	0,3	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

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

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhällsekonomin för påfrestningar och som därför behöver följas noga. En ökad medellivslängd leder till att befolkningen åldras, vilket kan förväntas leda till ökade offentliga utgifter för omsorgs- och sjukvårdstjänster. Dessutom har ett stort antal, främst yngre, människor invandrat till Sverige de senaste åren, vilket bl.a. ökar behovet av arbetsmarknadsutbildning samt av utbildningsplatser i grund- och gymnasieskolan och inom den högre utbildningen. En stor invandring kan minska en åldrande befolknings press på de offentliga finanserna om tillräckligt många nyanlända kan komma in på arbetsmarknaden.

Det är inte bara en ändrad befolkningsstruktur som kan påverka de offentliga finanserna. Även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar, särskilt vid antaganden om oförändrade skattesatser. En ökad press på de offentliga

finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer. Genom att förlänga arbetslivet, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

## 5.1 Demografin och de offentliga finanserna

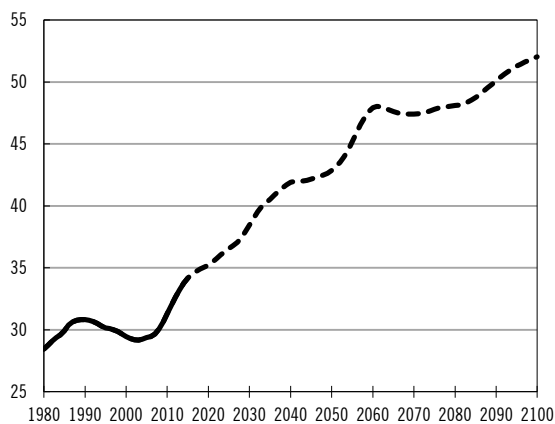
De senaste decennierna har den svenska befolkningens genomsnittliga ålder ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta framöver. När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 5.1 illustreras denna utveckling med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som antalet personer som är 65 år och äldre per 100 personer i åldern 20–64 år.

Efter att ha legat mer eller mindre stilla från mitten av 1980-talet till ca 2007 har antalet äldre börjat öka snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta, med korta avbrott, under resten av innevarande sekel. År 2015 gick det drygt 34 personer som var 65 år och äldre per 100 personer åldern 20–64 år. År 2030 förväntas detta antal ha ökat till ca 38 personer, 2050 till nära 43 personer och 2100 till ca 52 personer. Det ökade antalet utlandsfödda minskar kvoten.

Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal och i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Diagram 5.2 visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2015 i Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos. Räknat från 2015 förväntas antalet personer som är 65 år eller äldre öka med knappt 1,0 miljoner personer till 2050 och med knappt 2,1 miljoner personer till 2100. Antalet personer i åldern 20–64 år ökar med ca 1,1 miljoner respektive 2,0 miljoner personer. Samtidigt ökar antalet personer som är 80 år och äldre med drygt 610 000 respektive 1,2 miljoner personer. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora framtida förändringarna.

### Diagram 5.1 Försörjningskvoter

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



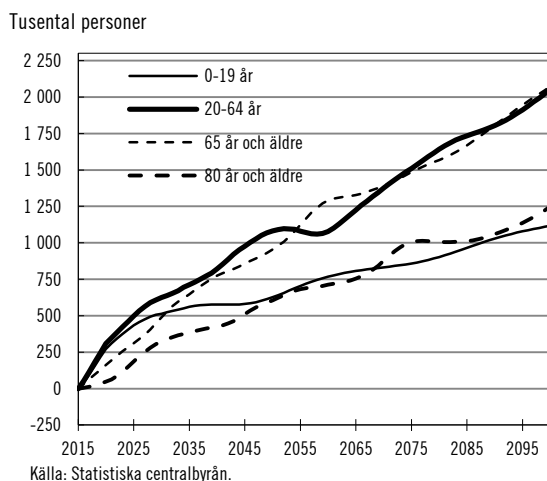
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras av hur en genomsnittlig individ påverkade den offentliga sektorns inkomster och utgifter i olika åldrar, baserat på data från ett visst år.<sup>5</sup> Av diagram 5.3 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, var negativt. De offentliga utgifterna för personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år var nettobidragen positiva, eftersom individernas genomsnittliga inbetalningar av skatter och avgifter var större än utbetalningarna för transfereringar och välfärdstjänster i dessa åldrar. Vid 64 års ålder blir nettobidragen åter negativa, då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framför allt äldreomsorg och sjukvård ökar också med åldern. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort. För en 97-åring var t.ex. det negativa nettobidraget ca 400 000 kronor per person och år. De totala åldersfördelade utgifterna är dock betydligt större bland de yngre äldre eftersom relativt få personer blir väldigt gamla.

Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om förändringen i folkmängd i diagram 5.2 kombineras med nettobidragen i diagram 5.3.

**Diagram 5.2 Förändring i folkmängden jämfört med 2010**

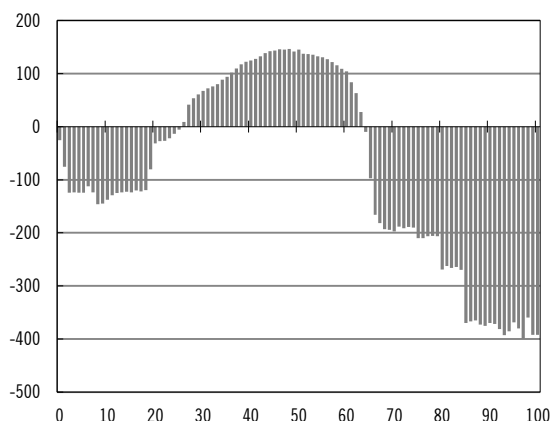


Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i de åldersgrupper där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är betydligt större än skatteinbetalningarna. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är även starkt beroende av hur det finansiella utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa leda till att kostnaderna för vård och omsorg minskar i de högre åldrarna.

<sup>5</sup> Det offentliga nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereringar och offentlig konsumtion). Nettobidraget beräknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år. De redovisade siffrorna avser 2012 men förändringen över tid är troligtvis liten.

### Diagram 5.3 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012

Tusental kronor



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för tjänster och transfereringar överstiger skattebetalningarna för en genomsnittlig individ.  
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

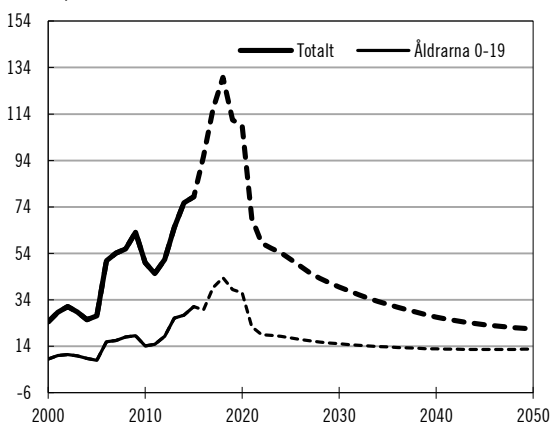
### Ett stort antal asylsökande har kommit till Sverige de senaste åren

År 2014 och 2015 sökte ca 80 000 respektive 160 000 personer asyl i Sverige, vilket var betydligt fler än genomsnittet för tidigare år. Ett stort antal av dessa personer kan efter ca 1–2 år förväntas få temporära eller permanenta uppehållstillstånd. De kommer då att ingå i registret över totalbefolkningen, vilket är den befolkning som beräkningarna i detta avsnitt baseras på. På sikt är det även sannolikt att ett antal anhöriga till dessa personer får uppehållstillstånd i Sverige. Det gör att befolkningen förväntas växa betydligt snabbare än tidigare.

I Statistiska centralbyråns senaste prognos antas nettomigrationen, dvs. antalet invandrare minus antalet utvandrare, vara särskilt hög de närmaste fem åren. Därefter minskar nettomigrationen successivt (se diagram 5.4).

### Diagram 5.4 Nettomigration i SCB:s befolkningsprognos

Tusental personer



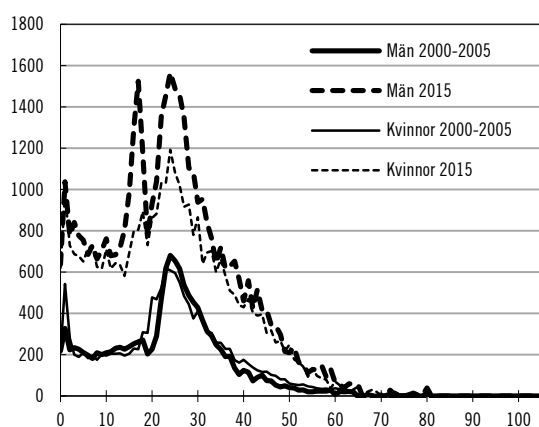
Källa: Statistiska centralbyrån.

Den stora nettoinvandringen bidrar till att föryngra befolkningen. Relativt få personer över 65 år flyttar till eller från Sverige. De flesta som invandrar är i åldern 20–64 år, och en stor andel är i åldern 0–19 år. Det

stora antalet yngre personer gör att kostnaderna för barnomsorg och utbildning förväntas öka. Av diagram 5.5. framgår hur nettoinvandringen till Sverige fördelades på ålder och kön 2015 jämfört med den genomsnittliga fördelningen 2000–2005. Diagrammet visar att invandringen var betydligt större 2015 än det årliga genomsnittet 2000–2005, och att andelen män nu är högre, speciellt i åldern 15–20 år.

**Diagram 5.5 Årlig nettomigration per ålder och kön**

Antal personer



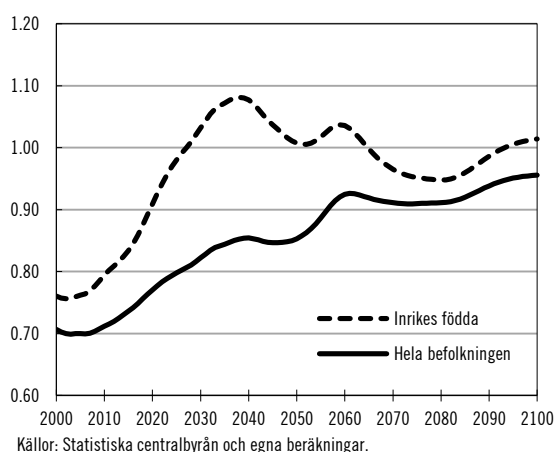
Källa: Statistiska centralbyrån.

Den ökade invandringen kan förväntas öka de direkta offentliga utgifterna för migration och integration, men även de utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterade utgifterna, eftersom det är många barn och personer i arbetsför ålder som kommer till Sverige. En ökad invandring leder dock också till ökade offentliga inkomster i takt med att människor kommer in på arbetsmarknaden och får ett arbete. Invandringen leder vidare till att försörjningskvoten minskar. Det blir fler personer i yrkesverksam ålder i relation till antalet unga och gamla som ska försörjas. Detta illustreras i diagram 5.6, som redovisar försörjningskvoten för hela befolkningen respektive enbart för inrikes födda.

De utrikes födda bidrar till att sänka försörjningskvoten samtliga år. Störst är sänkningen på 2030-talet. Att försörjningskvoten skiljer sig så mycket mellan inrikes och utrikes födda visar på den potential de utlandsfödda utgör och understryker betydelsen av en förbättrad integration av utrikes födda.

## Diagram 5.6 Försörjningskvot

Antal personer 0–19 år och över 64 år per antal personer 20–64 år



### Kostnaderna för de skattefinansierade tjänsterna tenderar att öka snabbt

En utmaning för finanspolitiken är att timlönen inom skattefinansierade sektorer som utbildning, barn- och äldreomsorg ökar i samma takt som inom övrig produktion, utan att det motsvaras av ökad produktivitet, vilket tenderar att leda till att den relativa enhetskostnaden för denna typ av tjänster successivt stiger. Denna effekt brukar benämnas Baumols lag. För den offentliga sektorn innebär det att kostnaden för att tillhandahålla barn- och äldreomsorg i oförändrad omfattning med tiden tenderar att öka snabbare än den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad verksamhet. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten sedan den började bedömas legat nära noll. Många anser dock att produktiviteten ökar inom delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis sjukvården. Samtidigt är det svårt att belägga produktivitetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av dess produktion inte avsätts på en marknad med fri prisättning. För att en eventuell produktivitetshöjning ska resultera i lägre offentliga utgifter eller medge ökad kvalitet eller servicenivå måste den motsvaras av effektivare resursanvändning.

## 5.2 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet

I detta avsnitt redovisas ett scenario som illustrerar de ovan nämnda utmaningarna.

Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna. Det bör understrykas att scenariot inte redovisar den mest sannolika utvecklingen. Syftet är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande och utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna. Ambitionen är att identifiera och analysera framtida utma-

ningar, samt hur stora anpassningar som behöver göras av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna för att de offentliga finanserna ska vara i långsiktig balans. Genom alternativa scenarier som baseras på olika antaganden är det möjligt att belysa vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

Frågan om huruvida finanspolitikens inriktning i dag behöver ändras för att den ska vara långsiktigt hållbar leder ofrånkomligen in på frågor om rättvisa mellan generationer. De skattefinansierade välfärdssystemen kan liknas vid ett implicit avtal mellan individen och samhället. Vi arbetar och betalar skatt under vissa delar av livet och förväntar oss då att det ska finnas välfungerande utbildningssystem för de unga samt vård- och omsorgstjänster för de äldre. Frågor som vad det offentliga åtagandet egentligen innebär, vilka problem framtida generationer ska hantera själva och vilka som ska hanteras i dag genom ett högre eller lägre offentligt sparande, har dock inget allmänt accepterat svar. Svaren på dessa frågor får dock konsekvenser för de beräkningsantaganden som görs. Beräkningarna bygger på att dagens nivå på det offentliga åtagandet ska kunna upprätthållas även i framtiden. Det innebär att om man i framtiden exempelvis vill ha en högre standard på de skattefinansierade välfärdstjänsterna, eller om man vill ha mer fritid, vilket inte alls är osannolikt om BNP fortsätter att öka, så är detta inte något som bör föranleda ett högre offentligt sparande i dag. Framtida generationer måste själva väga nyttan av en högre standard på välfärdstjänsterna mot nyttan av mer fritid, precis som vi gör i dag, och komma fram till en rimlig balans mellan arbete och skatter å ena sidan och fritid och offentlig servicenivå å andra sidan.

### **Beräkningen bygger på ett antal antaganden om den framtida utvecklingen**

Beräkningarna i detta avsnitt utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi t.o.m. 2020 som redovisas i avsnitt 2 och 3.

År 2015 uppgick det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet justerat för kapitalinkomster och kapitalutgifter, till -0,8 procent av BNP. År 2016–2020 sker en gradvis utveckling mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin, med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer antas genomföras efter 2016 utöver vad som redan har beslutats, föreslagits eller aviserats, vilket förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2020 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn vara i balans vilket är utgångsläget för framskrivningen av utvecklingen åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas däremot arbetsproduktiviteten vara oförändrad, oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Denna skillnad i produktivitsutvecklingen leder tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen är densamma i hela ekonomin till att kostnaderna för att producera en enhet ökar

snabbare i den skattefinansierade produktionen än i resten av näringslivet. Detta är en effekt av Baumols lag, som beskrivits tidigare.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara i stort sett oförändrat fr.o.m. 2020. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön antas vara konstant, bortsett från en viss antagen nedgång i jämviktsarbetslösheten 2020–2025. En genomsnittlig kvinna eller man i en viss ålder och med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att det offentliga åtagandet är oförändrat fr.o.m. 2020. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2020, dvs. deras andel av skattebaserna är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden per brukare är oförändrad uttryckt som resursinsats. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivitas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen fr.o.m. 2021.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Statsbidragen anpassas därför i kalkylen så att kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.<sup>6</sup>

### **Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna**

År 2020–2035 karaktäriseras av demografiska förändringar som ökar den offentliga sektorns primära utgifter som andel av BNP, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 5.7). År 2020 påbörjas en ökning av utgifterna i förhållande till BNP, som når sin kulmen 2033. Utgifterna bedöms därefter öka i långsammare takt än BNP. Utgifterna ökar med ca 0,8 procent av BNP mellan 2020 och 2033 till följd av att de stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår åldrarna över 80 år, som relativt sett är mer omsorgs- och vårdintensiva, samtidigt som personer som

---

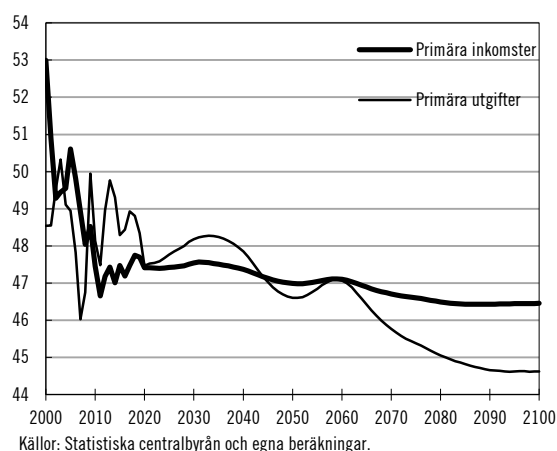
<sup>6</sup> En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2016) som finns regeringens hemsida <http://www.regeringen.se>.

är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet är negativt fram till 2044 (se diagram 5.8).

Det demografiska kostnadstrycket avtar successivt och de primära utgifterna minskar till mindre än 45 procent av BNP 2100. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP. Ett skäl till minskningen är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna är i det närmaste oförändrade som andel av BNP efter 2030.

### Diagram 5.7 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP



I tabell 5.1 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål.

Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2020 vid en oförändrad politik, och att den därefter ökar något till 2030, för att sedan återigen minska. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med 0,7 procent av BNP mellan 2015 och 2020. Efter 2020 är transfereringarna mer eller mindre oförändrade som andel av BNP. Nedgången fram till 2020 beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP.

I scenariot med oförändrat beteende minskar den konsoliderade bruttoskulden från ca 43 procent av BNP 2015 till ca 33 procent av BNP 2025, för att sedan öka med en knapp procent av BNP till 2030 (se diagram 5.9).

De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till mellan 47 och 48 procent av BNP under större delen av framskrivningsperioden (se diagram 5.7), men faller tillbaka något efter 2060.

**Tabell 5.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende**

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2050	2100
<b>Primära utgifter</b>	<b>48,3</b>	<b>47,5</b>	<b>48,2</b>	<b>46,6</b>	<b>44,6</b>
Offentlig konsumtion	26,1	26,0	26,9	26,2	25,3
Barnomsorg	1,9	1,9	2,0	1,8	1,6
Utbildning	5,0	5,0	5,1	4,7	4,2
Sjukvård	6,2	6,1	6,4	6,4	6,3
Äldreomsorg	4,1	4,1	4,6	5,1	5,9
Övrigt	8,9	8,9	8,9	8,2	7,3
Investeringar	4,3	4,2	4,0	3,2	1,9
Transfereringar	17,9	17,2	17,3	17,2	17,3

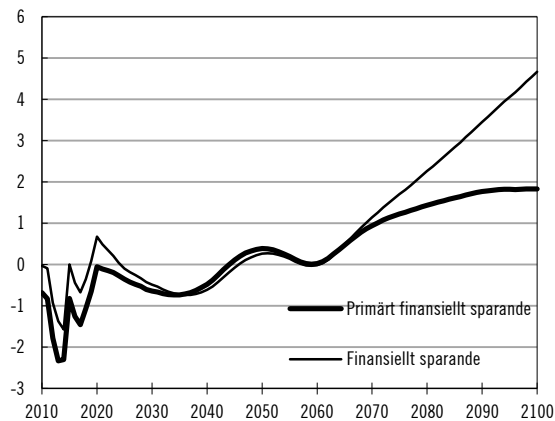
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet förstärks gradvis efter 2030 så att det uppgår till ca 1,8 procent av BNP 2100. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 5.8 är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångarna som illustreras i diagram 5.9.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden (se diagram 5.9). Denna skuld beräknas uppgå till ca 37 procent av BNP 2020. Skulden ökar som andel av BNP till omkring 2065, men minskar därefter successivt och är ca 20 procent av BNP 2100. Från omkring 2045 byggs finansiella tillgångar gradvis upp, vilket medför att kapitalinkomsterna ökar kraftigt. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, och uppgår 2100 till närmare 5 procent av BNP.

**Diagram 5.8 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende**

Procent av BNP



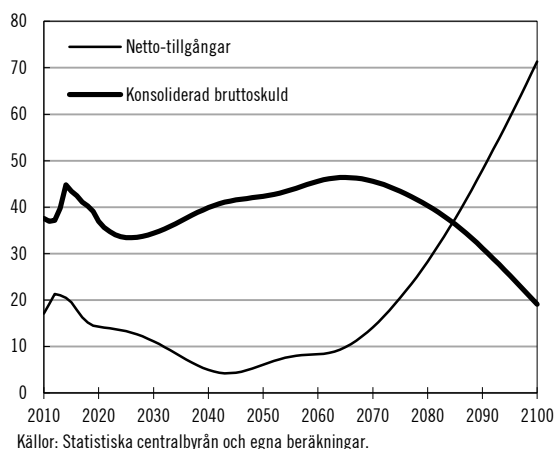
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är i själva verket i det närmaste uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 5.8 verkligen uppstod under en längre tidsperiod.



### Diagram 5.9 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår till -1,8 procent av BNP, beräknad från 2017. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna med stor sannolikhet kan upprätthållas fram till 2030 utan att bruttoskulden utvecklas på ett ohållbart sätt. Finanspolitiken är således hållbar med god marginal enligt detta kriterium.

Hållbarhetsindikatorn S2 är -1,1 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,1 procent av BNP 2017, samtidigt som nettoskulden stabiliseras på mycket lång sikt. Finanspolitiken är därmed hållbar även bedömd på detta sätt. Det faktum att indikatorvärdet bygger på antaganden om utvecklingen under flera hundra år gör dock att S2 värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt engångsvist reformutrymme. Indikatorvärdets förändring vid alternativa antaganden ger dock en indikation på vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försämrar den.

Detta scenario (benämns referensscenario nedan) bygger på vissa antaganden. För att belysa vilka faktorer som är viktiga och mindre viktiga för det offentliga sparandets utveckling, och därigenom kunna göra en mer utvecklad bedömning av finanspolitikens hållbarhet, redovisas ett par alternativa scenarier nedan.

#### Alternativscenario: Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster

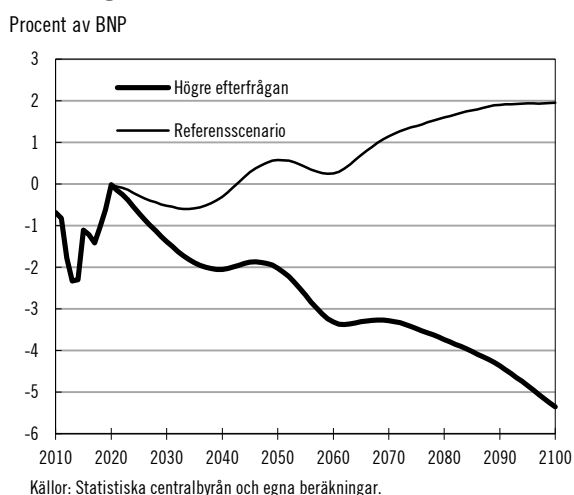
För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ett ökat välstånd presenteras nedan ett scenario där den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år fr.o.m. 2021 jämfört med i referensscenariot. Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara densamma som i referensscenariot. Nedgågen antas bero på en ökad efterfrågan på fritid, en kortare arbetsvecka, fler

semesterdagar, etc. i takt med att BNP och det materiella välståndet ökar. Samtidigt antas den offentliga konsumtionen volymmässigt växa 0,2 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

I scenariot antas medelarbetstiden vara ca 15 timmar kortare per person och år 2030 och 120 timmar kortare 2100 jämfört med i referensscenariot (motsvarande ca tre heltidsveckor per år eller ca en dryg halv timme per arbetsdag). Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den skattefinansierade välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare om standarden i de offentliga tjänsterna gradvis ökar. I scenariot antas personaltätheten inom vård, skola och omsorg öka så att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn sammantaget är drygt 2 procent högre 2030 och 17 procent högre 2100 än i referensscenariot. Det innebär att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar i hela ekonomin minskar och standarden höjs genom fler arbetstimmar, utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

I detta scenario försvagas det primära finansiella sparandet betydligt på sikt jämfört med referensscenariot, vilket försämrar hållbarheten (se diagram 5.10). S1-indikatorn uppgår till -1,4, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med referensscenariot, och S2-indikatorn uppgår till 3,8, vilket är en försvagning med ca 5 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Förändringen beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar och till två tredjedelar på att produktionen av skattefinansierad välfärd ökar.

**Diagram 5.10 Primärt finansiellt sparande vid mer fritid och högre efterfrågan**



## Alternativscenario: Oförändrad arbetslivsandel

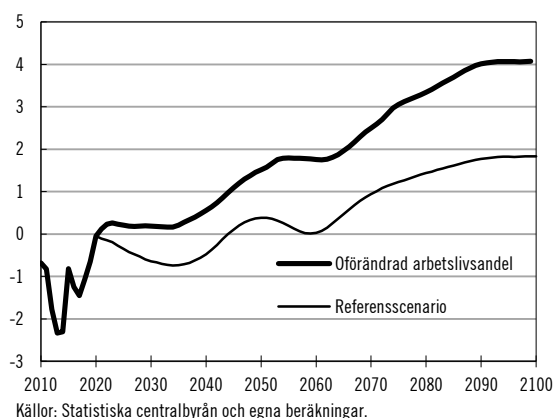
Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan komma att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd i kombination med att allt färre har fysiskt krävande arbeten har förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre än tidigare, och personer med högre utbildning lämnar vanligtvis arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning. Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionsystemet som verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionens storlek är baserad på medellivslängden vid pensioneringen och beräkningar som redovisades i Finanspolitiska rådets rapport 2009 visar att utträdesåldern kan förväntas öka bl.a. på grund av detta.

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de förvärvsaktivs inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella hållbarhetsproblem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. garantipension och bostadstillägg för pensionärer. Låga pensioner kan därtill komma att leda till krav på kompensation, t.ex. i form av generösare pensionsregler eller sänkt skatt. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för ett längre arbetsliv.

Om utträdesåldern ökar i proportion till den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år, som förväntas öka med ca 1,5 år från 2015 till 2030, och med ytterligare ca 2 år till 2050, ökar arbetskraftsutbudet med 1,4 procent 2030 och med 3,6 procent 2050 jämfört med i referensscenario. Utträdesåldern har då antagits öka med två tredjedels år för varje år som medellivslängden vid 65 år ökar. I beräkningen innebär det att BNP och de offentliga skatteinkomsterna ökar i snabbare takt, men också att kostnaderna för arbetslöshets- och sjukförsäkringen och förtidspension ökar i proportion till det högre arbetskraftsutbudet.

### Diagram 5.11 Primärt finansiellt sparande vid en oförändrad arbetslivsandel

Procent av BNP



Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 5.11). S1-indikatorn förbättras med ca 0,1 procent av BNP till -1,9 och S2-indikatorn förbättras med 1,7 procent av BNP till -2,9. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

### **Känsligheten i beräkningarna**

I tabell 5.3 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna påverkar S1 och S2.

Dessutom redovisas ytterligare ett antal alternativa scenarier.<sup>7</sup> Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv i scenariot med ett försämrat utgångsläge, i scenariot med högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, samt kombinationen av de båda.

I scenariot Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet högre alla år efter 2020, vilket försämrar S1 med 0,2 procent av BNP och S2 med ca 0,4 procent av BNP. Om jämviktsarbetslösheten skulle bli 1 procentenhet lägre efter 2020 skulle de båda S-indikatorerna förbättras i motsvarande utsträckning.

För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning en försämring i sparandet om motsvarande ca 1,5 procent av BNP 2020. Det innebär att det primära finansiella sparandet motsvarar ca -1,7 procent av BNP detta år, jämfört med ett primärt sparande i balans i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med ca 1,7 procent av BNP hela framskrivningsperioden.

Vid en sådan utveckling försämras S1 och S2 till -0,3 respektive 0,5 procent av BNP. Finanspolitiken är således fortfarande hållbar enligt S1 om utgångsläget förvärras på detta sätt, även om marginalen till en ohållbar utveckling minskat.

---

<sup>7</sup> I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet på regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), finns en mer utförlig beskrivning av känslighetskalkylerna.

**Tabell 5.2 S1 och S2 i de olika scenarierna**

Procent av BNP

	S1	S2
Oförändrat beteende	-1,8	-1,1
<b>Försämrar hållbarheten</b>		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-1,4	3,8
Mer fritid	-1,7	0,4
Ökad standard	-1,5	2,0
Högre jämviktsarbetslöshet	-1,6	-0,8
Försämrat utgångsläge	-0,3	0,5
<b>Förbättrar hållbarheten</b>		
Oförändrad arbetslivsandel	-1,9	-2,9
Förbättrad integration	-2,1	-1,9
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-2,1	-2,5
Förbättrad hälsa	-1,9	-3,3
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,9	-2,3

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

### 5.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende, och där inga ofinansierade reformer, förutom de som redan är beslutade eller aviserats i denna proposition, genomförs. S1 uppgår då till -1,8 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de flesta av de redovisade scenarierna. Därmed är ett viktigt krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllt.

År 2020–2035 karaktäriseras av ett stigande, demografiskt motiverat, utgiftstryck. De primära offentliga utgifterna bedöms öka med knappt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster. Denna utveckling visar på vikten av en politik som även fortsättningsvis är inriktad på att minska arbetslösheten och öka antalet arbetade timmar. Pensionssystemet skapar i sig starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern från arbetsmarknaden inte senareläggs. Om yrkeslivet förlängs i takt med att den förväntade medellivslängden vid 65 år ökar förbättras dock finanspolitikens hållbarhet påtagligt.

Att så många som möjligt har ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att pensionärer och övriga medborgare ska ha en god ekonomisk standard och för att offentligt finansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att

medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskrafts-deltagande och ett långt arbetsliv, bland både kvinnor och män.

#### *Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten*

Både Konjunkturinstitutet (KI) och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. KI bedömer att hållbarheten är svagt ohållbar på lång sikt, medan kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg på medellång sikt, fram till 2030, men medelhög på lång sikt. Sammanfattande S1- och S2-värden redovisas i tabell 5.3.

**Tabell 5.3 Hållbarhetsindikatorer för Sverige**

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-1,8	-1,1
Konjunkturinstitutet (mar 2016)		0,7
Europeiska kommissionen (jan 2016)	-1,3	2,3

Anm.: Indikatorvärdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden.

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Olika utgångslägen förklarar i stor utsträckning att regeringens, kommissionens och KI:s slutsatser om finanspolitikens hållbarhet skiljer sig åt.

Kommissionen bedömer finanspolitikens hållbarhet på medellång sikt, fram till 2030, och på mycket lång sikt med hjälp av S1- och S2-indikatorerna. Eftersom det bara är 14 år till 2030 betyder den initiala skuldnivån mycket för S1-indikatorns värde. Om den offentliga skulden ligger långt ifrån 60 procent av BNP krävs stora förändringar av finanspolitiken för att nå denna skuldkvot.

Kommissionen räknar även på finanspolitikens effekter över en oändlig tidshorisont. I dessa beräkningar blir dagens skuldnivå mindre viktig för resultatet. I stället blir det finansiella sparandet i utgångsläget viktigare. Kommissionen delar upp sitt S2-värde i ett initialvillkor, dvs. den finansiella ställningen i utgångsläget, som förklarar 1,2 procentenheter av Sveriges S2-värde på 2,3 procent av BNP, och en del som avser den framtida utvecklingen, som förklarar resterande 1,1 procentenheter. Enligt kommissionens bedömning i den senaste långsichtsberäkningen är det strukturella sparandet -1,1 procent av BNP 2018, det år kostnadsberäkningarna börjar. För 2020, det sista året i regeringens medelfristiga prognos, bedömer kommissionen det strukturella sparandet till -1,2 procent av BNP, vilket är betydligt lägre än i regeringens bedömning.

Utöver bilden av utgångsläget gör kommissionen även en annan bedömning än regeringen när det gäller beräkningen av de framtida utgifterna för offentlig konsumtion. Kommissionen beräknar en kostnad per person som använder de skattefinansierade tjänsterna, och låter sedan denna öka i takt med BNP per capita fram till 2060. Därefter skri-

ver kommissionen fram de offentliga konsumtionsutgifterna med befolkningsutvecklingen. Regeringen antar i stället att personaltätheten inom den offentligt finansierade produktionen är oförändrad.

KI antar i likhet med regeringen, att antalet arbetstimmar i den offentliga sektorn är konstant per individ som använder tjänsten. Till skillnad från regeringen antar dock KI samtidigt att den summa som läggs på insatsvaror i produktionen (t.ex. hyror, datorer, hemtjänstlarm och medicinsk utrustning) växer i samma takt som lönekostnaderna. Regeringen antar i stället att utgifterna för insatsvaror endast ökar i takt med antalet producerade tjänster och prisutvecklingen på dessa insatsvaror. Denna skillnad i beräkningsantagandena gör att utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP ökar snabbt i KI:s bedömning och på sikt når en högre BNP-andel än någonsin tidigare. Denna utveckling skiljer sig signifikant från regeringens beräkning, där konsumtionen som andel av BNP är relativt oförändrad fram till 2020, och endast ökar med ca 0,9 procent av BNP under den efterföljande tioårsperioden (se tabell 5.1).

Det är även värt att notera att både KI och kommissionen använder andra befolkningsprognoser än regeringen. KI använder sig av den befolkningsprognos som Statistiska centralbyrån presenterade hösten 2015, där invandringen till Sverige de närmaste åren var betydligt högre än i prognosen från februari 2016, som regeringen använder sig av. Kommissionen använder sig av Eurostats befolkningsprognos Euro-pop2013 som publicerades i mars 2014. Eftersom beräkningarna i stor utsträckning bygger på det demografiska underlaget är resultatet starkt beroende av den befolkningsprognos som används. Resultaten skiljer sig även åt av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden om potentiell tillväxttakt, prisökningstakt, räntor, arbetsutbud och arbetslöshet.

## 6 Kvaliteten i de offentliga finanserna

### 6.1 Utgifter

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

kation på politikens inriktning. Tabell 6.1 och tabell 6.2 innehåller ändamålsfördelade utgifter enligt den s.k. COFOG-klassificeringen<sup>8</sup>.

**Tabell 6.1 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP**

Procent av BNP

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Förändring 2004–2014
Allmän off. förvaltning	7,6	7,8	7,7	7,7	7,8	7,4	7,4	7,6	7,7	7,8	7,8	0,1
Räntor	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	0,8	-1,0
Övrigt	5,8	5,9	6,0	5,9	6,1	6,1	6,2	6,4	6,6	6,8	6,9	1,1
Försvar	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,3	-0,5
Samhällsskydd och rättsväsende	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	0,1
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4,0	4,2	4,0	3,9	4,2	4,5	4,4	4,3	4,5	4,3	4,3	0,3
Miljöskydd	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,0
Hälso- och sjukvård	6,5	6,5	6,4	6,4	6,6	7,1	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	0,5
Fritid, kultur och religion	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,1
Utbildning	6,7	6,7	6,6	6,3	6,5	6,8	6,5	6,5	6,5	6,6	6,6	-0,2
Socialt skydd	22,8	22,5	21,6	20,5	20,4	22,1	21,1	20,4	21,1	21,6	21,2	-1,6
<b>Totala utgifter</b>	<b>52,8</b>	<b>52,7</b>	<b>51,3</b>	<b>49,7</b>	<b>50,3</b>	<b>53,1</b>	<b>51,2</b>	<b>50,5</b>	<b>51,7</b>	<b>52,4</b>	<b>51,7</b>	<b>-1,0</b>
Exklusive räntor	50,9	50,8	49,6	47,9	48,6	51,8	50,0	49,3	50,6	51,4	50,9	-0,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna mätt som andel av BNP (utgiftskvoten) sjönk totalt sett från ca 53 procent av BNP till ca 50 procent mellan 2004–2008. Efter att tillfälligt ha ökat i kölvattnet av den finansiella krisen 2009 föll utgiftskvoten återigen och uppgick 2011 till 50,5 procent. Därefter har utgiftskvoten varierat kring 52 procent av BNP. År 2014 redovisade den offentliga sektorn en utgiftskvot på ca 51,7 procent av BNP.

Utgifterna för socialt skydd i Sverige utgör över 20 procent av BNP och mer än 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Dessa utgifter som andel av totala utgifter sjönk från mitten av 2000-talet, men ökade igen 2009 i samband med den finansiella krisen. Därefter har utgifterna för socialt skydd varierat kring 41 procent av de totala utgifterna. Även utgifterna för hälso- och sjukvård tar en stor andel av den offentliga sektorns utgifter i anspråk. Från att ha uppgått till drygt 12 procent 2004 av de totala utgifterna har andelen stigit under flera år för att 2014 uppgå till 13,6 procent. Ett stort fall har skett med avseende på andelen utgifter för räntor vilket framför allt är en följd av att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP sjunkit kraftigt samtidigt som räntenivån varit förhållandevis låg.

<sup>8</sup> COFOG (Classification of the functions of Government) är ett verktyg för att redovisa och analysera ändamålen för de varor och tjänster som tillhandahålls av offentliga enheter. Klassificeringen är enligt internationell standard.



**Tabell 6.2 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter**

Procent av totala utgifter

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Förändring 2004–2014
Allmän off. förvaltning	14,5	14,7	15,1	15,5	15,4	14,0	14,4	15,1	14,9	14,9	15,0	0,5
Räntor	3,5	3,6	3,4	3,6	3,4	2,4	2,3	2,5	2,1	1,8	1,6	-1,8
Övrigt	11,0	11,1	11,6	11,9	12,1	11,5	12,1	12,6	12,8	13,0	13,4	2,4
Försvar	3,3	3,1	3,2	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	2,7	2,8	2,5	-0,8
Samhällsskydd och rättsväsende	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	0,2
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,5	7,9	7,7	7,9	8,3	8,5	8,7	8,5	8,7	8,3	8,3	0,8
Miljöskydd	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,0
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	0,0
Hälso- och sjukvård	12,3	12,3	12,5	12,8	13,1	13,3	13,2	13,5	13,4	13,3	13,6	1,3
Fritid, kultur och religion	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	0,3
Utbildning	12,7	12,7	12,8	12,7	12,8	12,9	12,7	12,8	12,7	12,6	12,7	0,0
Socialt skydd	43,3	42,6	42,2	41,4	40,6	41,7	41,1	40,4	40,9	41,4	41,1	-2,2
<b>Totala utgifter</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
Exklusive räntor	96,5	96,4	96,6	96,4	96,6	97,6	97,7	97,5	97,9	98,2	98,4	1,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 6.2 Inkomster

Mellan 2008 och 2019 väntas skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, sjunka med 0,1 procentenheter. Under loppet av denna tidsperiod har det dock skett större förändringar. Mellan 2008 och 2014 minskade skattekvoten med 1,2 procentenheter (se tabell 6.3). Efter 2014 har skattekvoten stigit och väntas fortsätta stiga under prognosåren för att 2019 beräknas uppgå till 43,9 procent.

Det är framför allt intäkterna från skatt på arbete som minskat mellan 2008 och 2014. Jobbskatteavdraget står för huvuddelen av skattesänkningarna, men även socialavgifterna har sänkts och möjligheten till skattereduktioner för husarbeten har utökats. Det är också intäkterna från skatt på arbete som väntas öka mest som andel av BNP 2014–2019. Större delen av denna ökning beror på att nedsättningen av socialavgifterna för unga slopas i två steg 2015 och 2016.

Intäkterna från skatt på kapital väntas öka med 0,3 procentenheter mellan 2008 och 2019. Under dessa år fluktuerar intäkterna från skatt på kapital som andel av BNP. Just 2015 är kvoten för skatt på kapital ovanligt hög och det förklaras bl.a. av tillfälligt högre intäkter från skatt på företagsvinster.

Intäkterna från konsumtionsskatterna beräknas minska med 0,5 procentenheter som andel av BNP mellan 2008 och 2019. Intäkterna från mervärdesskatten väntas ligga i stort sett stilla. Däremot minskar intäkterna från punktskatter trots att flertalet av dessa skatter höjts vid vissa tillfällen. Sedan 2008 har intäkterna från energi och miljöskatter minskat som andel av BNP. Minskningen förklaras bl.a. av effektivare uppvärm-

ning av bostäder, en övergång från el och olja till berg- och fjärrvärme, och en nyare bilpark med energisnålare motorer.

**Tabell 6.3 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av BNP**

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Förändring 2008–2019
Skatt på arbete	26,9	26,5	25,0	25,0	25,6	25,8	25,4	25,3	26,0	26,5	26,6	26,6	-0,3
Direkta skatter	14,7	14,5	13,5	13,3	13,7	13,9	13,5	13,5	14,0	14,2	14,4	14,4	-0,3
Indirekta skatter	12,2	12,0	11,5	11,6	11,9	11,9	11,8	11,8	12,1	12,3	12,3	12,3	0,0
Skatt på kapital	4,8	4,9	5,4	5,0	4,6	4,6	5,1	5,5	5,0	4,9	5,1	5,1	0,3
Skatt på kapital, hushåll	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	0,3
Skatt på företags- vinster	2,5	2,6	3,0	2,8	2,4	2,4	2,5	2,9	2,5	2,5	2,5	2,5	0,1
Skatt på konsumtion	12,4	12,9	12,8	12,4	12,3	12,2	12,1	12,2	12,0	12,0	11,9	11,9	-0,5
Mervärdesskatt	8,9	9,2	9,2	9,1	9,0	9,0	9,1	9,2	9,0	9,0	9,0	9,0	0,1
Restförda och övriga skatter	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>44,0</b>	<b>44,1</b>	<b>43,2</b>	<b>42,5</b>	<b>42,6</b>	<b>42,9</b>	<b>42,8</b>	<b>43,2</b>	<b>43,3</b>	<b>43,6</b>	<b>43,9</b>	<b>43,9</b>	<b>-0,1</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

När det gäller sammansättningen på skatteintäkterna så rör det sig om förhållandevis små förändringar under perioden 2008–2019 (se tabell 6.4). Den största förändringen står intäkterna från skatt på konsumtion för som väntas minska sin andel av totala skatteintäkter med 1 procentenhet under perioden 2008–2019. Även intäkterna från skatt på arbete bedöms minska sin andel av totala skatteintäkter med 0,5 procentenheter. Däremot väntas intäkterna från skatt på kapital öka sin andel av totala skatteintäkterna med 0,7 procentenheter.

**Tabell 6.4 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av totala skatteintäkter**

Procent av totala intäkter

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Förändring 2008–2019
Skatt på arbete	61,2	60,1	57,8	58,7	60,3	60,1	59,2	58,6	60,1	60,7	60,7	60,7	-0,5
Direkta skatter	33,4	32,8	31,2	31,4	32,2	32,3	31,6	31,3	32,3	32,6	32,7	32,7	-0,7
Indirekta skatter	27,8	27,3	26,6	27,4	28,1	27,8	27,6	27,3	27,9	28,1	28,0	27,9	0,1
Skatt på kapital	11,0	11,1	12,6	11,8	10,7	10,7	11,9	12,6	11,5	11,3	11,5	11,7	0,7
Skatt på kapital, hushåll	1,8	1,7	2,3	1,9	1,8	2,0	2,9	2,8	2,8	2,6	2,6	2,5	0,7
Skatt på företags- vinster	5,6	6,0	7,0	6,6	5,7	5,5	5,8	6,6	5,9	5,8	5,8	5,8	0,2
Skatt på konsumtion	28,1	29,2	29,5	29,3	28,9	28,5	28,3	28,3	27,8	27,4	27,2	27,1	-1,0
Mervärdesskatt	20,1	20,8	21,3	21,4	21,1	21,0	21,2	21,2	20,7	20,6	20,5	20,5	0,4
Restförda och övriga skatter	-0,2	-0,3	0,1	0,2	0,2	0,7	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2021–2100. Resultaten som redovisas i bilagan är för scenariot med oförändrat beteende.

### *Demografiska förutsättningar*

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från februari 2016 som redovisas i tabell A.1.

**Tabell A.1 Demografiska antaganden**

Antal barn per kvinna, antal år och antal personer

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Födelsetal	1,98	1,95	1,91	1,91	1,91	1,91
Medellivslängd, kvinnor	83,5	84,6	85,8	87,0	88,1	89,1
Medellivslängd, män	79,5	81,4	83,0	84,3	85,6	86,7
Nettomigration, tusental	50,0	109,0	39,5	26,5	21,5	20,8

Källa: Statistiska centralbyrån.

### *Arbetsmarknaden*

Utvecklingen på arbetsmarknaden hänger starkt samman med den demografiska utvecklingen. Framskrivningen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar görs uppdelat efter ålder, kön och ursprung. Graden av deltagande på arbetsmarknaden, sysselsättningsgrad och medelarbetstid 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 i samma takt som den demografiskt betingade offentliga konsumtionen. Det innebär att det antas att personaltätheten är konstant i den offentliga sektorn. Antalet arbetade timmar i näringslivet är skillnaden mellan totala antalet arbetade timmar och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

### *Produktivitet*

Antagandet om produktivitetstillväxten i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den underliggande trendmässiga produktivitetsutvecklingen antas vara 2,2 procent från och med 2021. Med undantag för 2007–2009 har produktivitetsutvecklingen de senaste knappa två decennierna varit stark i Sverige i internationell jämförelse. Det är rimligt att anta att den på sikt anpassas mot internationella tillväxttakter. Den svaga utvecklingen 2007–2009 har inte påverkat synen på den långsiktiga produktivitetsutvecklingen. Produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn antas vara noll från 2021.

### *Försörjningsbalans och produktion*

BNP-tillväxten är summan av produktivitetens utvecklingen i hela ekonomin och utvecklingen av antalet arbetade timmar. BNP:s användnings-sida bestäms så att utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter ges av den makroekonomiska modellen MIMER<sup>9</sup>. Hushållens konsumtionsutgifter som andel av BNP ökar successivt över perioden i takt med att människor lever längre och befolkningen åldras. Sammantaget ökar hushållens konsumtion från 45,2 procent av BNP 2021 till 48,1 procent av BNP år 2100. Investeringarna totalt utgör ca 22–24 procent av nominell BNP. Framskrivningen av offentlig konsumtion i volymtermer bestäms av den demografiska utvecklingen, medan prisutvecklingen på offentlig konsumtion bestäms av antaganden om timlöneutveckling och KPI. Den återstående komponenten i försörjningsbalansen är nettoexporten som i kalkylerna beräknas residualt som skillnaden mellan BNP och dess inhemska användning. Produktionen av den offentliga konsumtionen sker med ett antagande om oförändrad produktivitet och privatiseringsgrad. Produktionen i näringslivet bestäms som produkten av produktiviteten i näringslivet och timmarna i näringslivet.

### *Inflation och löner*

Riksbanken antas driva en penningpolitik så att inflationen ligger på 2 procent. Lönekostnads- och bruttovinstandelen i näringslivet antas vara konstanta på lång sikt. Lönerna bestäms därmed av prisnivån och produktiviteten. En högre produktivitet och högre förädlingsvärdepris i näringslivet skapar utrymme för högre löner. Lönerna i den offentliga sektorn växer i takt med lönerna i den privata sektorn.

### *Antaganden för avkastning på kapital*

På lång sikt antas de genomsnittliga inkomst- och utgiftsräntorna vara de samma i samtliga sektorer i ekonomin. Den antagna nominella räntesatsen är 5 procent. Med en inflation på 2 procent blir realräntan 3 procent. Förutom räntebärande tillgångar har den offentliga sektorn även icke räntebärande tillgångar. Avkastningen på dessa tillgångar består av aktieutdelningar och värdeförändring. Utdelningarna antas på sikt uppgå till 3 procent och värdeökningen till 2 procent. Därmed uppgår den totala avkastningen till 5 procent, vilket är densamma som för räntebärande tillgångar. Det är troligt att det även på lång sikt förekommer skillnader mellan inlånings- och utlåningsräntor och att det finns skillnader mellan sektorer. Det är även troligt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande på lång sikt. Antagandet för avkastningen på finansiellt kapital är dock till för att förenkla och för att und-

---

<sup>9</sup> MIMER (Modell för Intergenerationella MakroEkonomiska Räken-skaper) är en makroekonomisk simuleringsmodell över svensk ekonomi. Se *Promemoria, Teknisk beskrivning av modellen MIMER*, på regeringens hemsida för en utförligare redogörelse av modellen.

vika att fokus i analysen flyttas från centrala frågor till frågor kring skulddynamiken.

**Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar**

Årlig procentuell förändring och procent

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Procentuell förändring</b>							
Befolkning, 15–74 år	1,0	0,7	0,9	0,5	0,3	0,2	0,3
Arbetskraft, 15–74 år	0,8	0,8	1,0	0,3	0,4	0,3	0,2
Sysselsatta, 15–74 år	0,6	1,4	0,9	0,2	0,4	0,3	0,3
Arbetade timmar	2,6	1,6	1,6	0,3	0,4	0,3	0,2
Produktivitet i näringslivet	4,7	3,3	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	6,0	4,1	2,9	2,1	2,3	2,2	2,2
BNP per capita	5,1	3,0	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8
BNP-produktivitet	3,3	2,5	1,3	1,8	1,9	1,9	1,9
BNP-deflator	1,0	1,9	2,0	2,3	2,2	2,2	2,1
KPI, årsgenomsnitt	1,2	0,0	3,2	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön	0,4	2,7	2,8	4,3	4,2	4,2	4,1
<b>Procent</b>							
Realränta	1,7	1,4	-1,1	3,5	3,5	3,5	3,2
Sysselsättningsgrad, 15–74 år	64,4	66,6	67,0	66,2	64,9	66,2	65,5
ILO-arbetslöshet, 15–74 år	8,6	7,4	6,6	7,4	7,6	7,2	6,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### *Offentliga inkomster*

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

## Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Skatter och avgifter	43,1	43,1	43,5	43,5	43,6	43,6	43,8
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	12,5	12,7	13,2	13,3	13,4	13,3	13,5
Implicit skattesats för direkta skatter	23,7	23,7	24,7	24,7	24,6	24,7	24,6
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	52,6	53,8	53,5	53,9	54,2	54,0	54,8
Implicit skattesats för avgifter	6,6	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	38,8	40,0	39,9	40,5	40,8	41,1	41,4
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	3,0	2,7	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8
Implicit skattesats	9,8	9,3	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1
Skattebasen som andel av BNP	30,9	29,0	29,0	28,6	28,4	28,5	28,2
Indirekta skatter <sup>1</sup>							
Andel av BNP	13,4	13,0	12,6	12,4	12,3	12,2	12,2
Implicit skattesats	28,9	28,8	27,8	27,4	26,9	26,4	26,0
Skattebasen som andel av BNP	46,4	45,2	45,2	45,2	45,7	46,1	46,8
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter <sup>2</sup>							
Andel av BNP	14,0	14,4	14,8	15,0	15,1	15,2	15,3
Implicit skattesats	36,1	36,0	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0
Skattebasen som andel av BNP	38,8	40,0	39,9	40,5	40,8	41,1	41,4

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

<sup>2</sup> 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 reallt sett tilldelas lika mycket offentliga tjänster 2100 som 2021. Detta kan ses som ett uttryck för oförändrad standard i offentlig service. Priset på den offentliga konsumtionen utvecklas med en sammanvägning av priset på de ingående delarna i bruttoproduktionen, dvs. timlöner, pris på förbrukning och priset på kapitalförslitning (investeringspriset).

## Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Summa konsumtion</b>	<b>25,2</b>	<b>26,1</b>	<b>26,0</b>	<b>26,9</b>	<b>26,8</b>	<b>26,2</b>	<b>26,5</b>
Barnomsorg	1,8	1,9	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8
Utbildning	4,9	5,0	5,0	5,1	5,0	4,7	4,7
Sjukvård	5,8	6,2	6,1	6,4	6,4	6,4	6,5
Äldreomsorg	3,9	4,1	4,1	4,6	5,0	5,1	5,4
Övrig verksamhet	8,8	8,9	8,9	8,9	8,6	8,2	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. I kalkylen skrivs pensionerna fram enligt gällande regler. Övriga transfereringar till hushåll antas öka i takt med lönerna. Det innebär att även "taken" i socialförsäkringssystemen antas höjas i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning.

**Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar**

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Summa transfereringar</b>	<b>18,6</b>	<b>17,9</b>	<b>17,2</b>	<b>17,3</b>	<b>17,4</b>	<b>17,2</b>	<b>17,6</b>
Transfereringar till hushåll	15,3	14,5	13,7	13,9	14,0	13,7	14,1
Ålderdom	8,0	7,8	7,7	7,6	7,5	7,3	7,7
Ohälsa	2,9	2,7	2,5	2,7	2,8	2,8	2,7
Barn/studier	2,1	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9
Arbetsmarknad	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Övrigt	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Transfereringar till företag och utland	3,3	3,5	3,4	3,5	3,4	3,4	3,4

Anm.: Ålderdom = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer. Ohälsa = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, sjuk- och assistansersättning. Barn/studier = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag. Arbetsmarknad = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Ålderspensionssystemet

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

**Tabell A.6 Ålderspensionssystemet**

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Inkomster</b>	<b>6,6</b>	<b>6,7</b>	<b>6,6</b>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>	<b>7,3</b>	<b>7,6</b>
Avgifter	5,9	6,0	5,9	6,0	6,1	6,1	6,1
Räntor, utdelningar m.m.	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0	1,2	1,4
<b>Utgifter</b>	<b>6,4</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>
Pensioner	6,2	6,3	6,5	6,1	5,9	5,5	5,7
Övrigt	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>
<b>Finansiella tillgångar, netto</b>	<b>25,5</b>	<b>30,0</b>	<b>23,5</b>	<b>20,6</b>	<b>21,5</b>	<b>26,9</b>	<b>33,8</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

**Tabell A.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet**

Procent av BNP, om inte annat anges

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa utgifter	49,3	48,9	48,4	50,3	50,2	49,1	49,6
Åldersrelaterade <sup>1</sup>	32,3	32,7	32,5	33,3	33,3	32,4	33,2
Pensioner <sup>2</sup>	8,0	7,8	7,7	7,6	7,5	7,3	7,7
Garantipension	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9
Ålderspension	6,2	6,3	6,5	6,1	5,9	5,5	5,7
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	5,9	6,1	6,1	6,3	6,3	6,3	6,3
Äldreomsorg/handikapp	2,2	2,3	2,3	2,8	3,2	3,4	3,7
Barnomsorg	1,7	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6	1,6
Utbildning	5,0	5,0	5,0	5,1	5,0	4,7	4,7
Arbetslöshetsersättning	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Övriga åldersrelaterade utgifter	8,6	9,0	8,9	8,9	8,7	8,5	8,4
Ränteutgifter	1,1	0,5	0,8	1,7	1,9	2,1	2,1
Summa inkomster	49,3	48,9	49,1	49,8	49,6	49,4	49,6
varav kapitalinkomster	1,9	1,4	1,7	2,2	2,2	2,4	2,5
varav pensionssystemet	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0	1,2	1,4
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,3	2,5	1,3	1,8	1,9	1,9	1,9
BNP-tillväxt	6,0	4,1	2,9	2,1	2,3	2,2	2,2
Arbetslöshet	8,6	7,4	6,6	7,4	7,6	7,2	6,8
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	19,9	21,1	22,6	23,1	24,9

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

<sup>2</sup> I pensioner ingår förutom ålderspension även sjuk- och aktivitetsersättning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



## Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter

En arbetsgrupp (Working Group on Ageing Populations and Sustainability, AWG) under Kommittén för ekonomisk politik (KEP) har tillsammans med Europeiska kommissionen tagit fram beräkningar för utvecklingen av demografiberoende utgifter fram t.o.m. 2060. Dessa beräkningar redovisades senast i april 2015.<sup>10</sup> Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2016 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs från 2013 då det var startåret för beräkningarna i KEP.

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

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–64 år (index)						
KEP	100,0	102,5	108,9	115,7	122,1	124,8
Konvergensprogram	100,0	106,8	113,5	117,9	121,7	122,2
Sysselsatta (index)						
KEP, 15–64 år	100,0	105,7	112,5	119,9	126,8	129,5
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	108,7	113,7	116,8	121,9	124,3
Timmar						
KEP	1,2	0,6	0,6	0,7	0,4	0,3
Konvergensprogram	0,4	1,6	0,3	0,4	0,3	0,2
Arbetslöshet, procent av arbetskraften						
KEP, 15–74 år	8,1	6,2	5,8	5,8	5,8	5,8
Konvergensprogram, 15–74 år	8,0	6,6	7,4	7,6	7,2	6,8
Arbetsproduktiviteten						
KEP	0,9	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
Konvergensprogram	0,9	1,1	1,8	1,9	1,9	1,9
Potentiell BNP						
KEP	2,2	1,9	2,1	2,2	1,9	1,8
Konvergensprogram	1,3	2,7	2,1	2,3	2,2	2,2
Potentiell BNP per capita						
KEP	1,3	1,0	1,4	1,6	1,4	1,4
Konvergensprogram	0,4	1,2	1,5	1,8	1,8	1,8

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

<sup>10</sup> The 2015 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU 28 Member States (2013–2060).

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under 2013. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på en befolkningsprognos från SCB från februari 2016. Befolkningen ökar på sikt betydligt snabbare i KEP:s beräkning. KEP har därmed också en starkare ökning i både timmar och sysselsatta. År 2060 är sysselsättningsnivån och antalet arbetade timmar ca 5 procentenheter starkare i KEP:s kalkyl. I konvergensprogrammet antas arbetslösheten öka med ca 0,5 procentenheter från nivån 2020, till en strukturell nivå på ca 7,6 procent, när andelen personer som är födda utanför i Europa i arbetskraften ökar. Efter 2040 sjunker arbetslösheten åter när arbetskraftens demografiska sammansättning blir mer gynnsam, så att den når 6,8 procent 2060. I KEP är den strukturella arbetslöshetens nivå ca 5,8 procent. Produktivitetstillväxten är starkare i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar. Den högre produktivetsnivån är en orsak till att BNP-nivån 2060 är högre i konvergensprogrammet. Även BNP per capita når en högre nivå i konvergensprogrammet. Kalkylerna är dock inte direkt jämförbara när det gäller BNP och produktivitet då KEP använder en ensektormodell och konvergensprogrammet en tvåsektormodell utan kedjeindex.

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

Andel av BNP

	Förändring 2013–2020			Förändring 2013–2060		
	KP	KEP	KP-KEP	KP	KEP	KP-KEP
Pensioner	-0,7	-0,7	0,0	-0,7	-1,4	0,7
Sjukvård	-0,1	0,2	-0,3	0,1	0,4	-0,3
Äldreomsorg/handikapp	0,0	0,3	-0,3	1,4	1,5	-0,1
Utbildning	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,2	-0,6
Arbetslöshetsersättning	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
<b>Summa</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,2</b>

Anm. KP är förkortning för konvergensprogram. Barnomsorgen ingår inte i denna sammanställning.  
Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Skillnaderna i de åldersberoende offentliga utgifterna finns inom samtliga områden. Det beror till stor del på att KEP antar en mindre standardförbättring i de offentliga tjänsterna, men också på att KEP har ett annat datamaterial som grund för hur den offentliga konsumtionen fördelas över olika åldrar. De offentliga pensionsutgifterna är den post där skillnaden är störst.

## Bilaga C – Tabeller

### Tabell C.1a Försörjningsbalans

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Mdkr	2015	2016	2017	2018	2019
	2015					
BNP (fasta priser)	4 079	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1
BNP (löpande priser)	4 155	6,0	5,5	4,2	3,9	4,4
<b>Försörjningsbalans</b>						
Hushållens konsumtionsutgifter	1 859	2,6	3,0	2,7	2,5	2,6
Offentliga konsumtionsutgifter	1 057	2,5	4,6	2,1	0,7	-0,2
Fasta bruttoinvesteringar	989	7,3	3,9	2,3	2,5	3,4
Lagerinvesteringar <sup>1</sup>	12	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	1 847	5,9	5,9	3,7	3,6	4,0
Import av varor och tjänster	1 686	5,4	5,9	4,2	4,2	4,0
<b>Bidrag till BNP-tillväxten</b>						
Slutlig inhemsk efterfrågan		3,6	3,5	2,3	2,0	2,0
Lagerinvesteringar		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoexport		0,4	0,2	-0,1	-0,1	0,2

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Tabell C.1b Priser och deflatorer

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå	2015	2016	2017	2018	2019
	2015					
BNP-deflator	101,9	1,9	1,7	1,9	2,0	2,2
Deflator för hushållens konsumtion	101,0	1,0	1,3	1,7	1,8	2,0
HIKP <sup>1</sup>	114,9	0,7	1,0	1,5	1,7	1,9
Deflator för offentlig konsumtion	102,4	2,4	2,4	3,2	3,3	3,6
Deflator för investeringar	101,8	1,8	1,4	1,5	1,5	1,5
Deflator för export (varor och tjänster)	101,7	1,7	-0,1	0,9	0,9	0,9
Deflator för import (varor och tjänster)	100,9	0,9	-0,4	1,1	1,0	1,0

Anm.: Alla deflatorer är index, 2014=100.

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå					
	2015	2015	2016	2017	2018	2019
Antal sysselsatta <sup>1</sup>	4 806	1,5	1,7	1,6	0,8	0,7
Antal arbetade timmar <sup>2</sup>	775 080	1,6	2,5	1,2	0,4	0,7
Arbetslöshet <sup>3</sup>	386	7,4	6,8	6,3	6,4	6,5
Arbetsproduktivitet, antal personer <sup>4</sup>	750	2,4	2,1	0,6	1,0	1,4
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar <sup>5</sup>	465	2,3	1,4	1,0	1,4	1,5
Lönekostnader <sup>6</sup>	1 982	5,3	4,4	5,1	4,1	4,2
Lönekostnader per anställd <sup>7</sup>	432 780	3,6	2,6	3,5	3,3	3,4

<sup>1</sup> Sysselsatta, nationalräkenskapsdefinition. Nivå i tusental personer.

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

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

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

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

<sup>6</sup> Miljarder kronor.

<sup>7</sup> Kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.1d Betalningsbalans

Procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiell balans, exklusive restpost	5,7	6,4	6,0	5,8	5,7
<i>varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	5,5	5,6	5,4	5,1	5,1
Faktorinkomster och löpande transfereringar	0,4	1,0	0,8	0,9	0,8
Kapitalbalans	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Finansiellt sparande, privat sektor	5,7	6,8	6,7	6,2	5,6
Finansiellt sparande, offentlig sektor	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1
Restpost	2,5	--	--	--	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Finansiellt sparande i delsektorer</b>						
Offentliga sektorn	0	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1
Staten	-4	-0,1	-0,2	-0,2	0,2	0,7
Kommuner	-4	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5
Ålderspensionssystemet	8	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
<b>Offentliga sektorn</b>						
Inkomster	2 096	50,4	50,1	50,3	50,6	50,7
Utgifter	2 096	50,4	50,5	51,0	51,0	50,6
Finansiellt sparande	0	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1
Ränteutgifter	20	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7
Primärt finansiellt sparande	20	0,5	0,0	-0,2	0,2	0,8
Tillfälliga intäkter	2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Delposter på inkomstsidan</b>						
Skatteintäkter	1 676	40,3	40,4	40,7	41,0	40,9
Produkt- och produktionsskatter	915	22,0	22,2	22,2	22,2	22,1
Direkta skatter	761	18,3	18,3	18,5	18,8	18,8
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	116	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8
Kapitalinkomster	65	1,6	1,5	1,5	1,5	1,7
Övriga inkomster	239	5,8	5,4	5,4	5,3	5,3
Totala inkomster	2 096	50,4	50,1	50,3	50,6	50,7
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	1 799	43,3	43,3	43,6	43,9	43,7
<b>Delposter på utgiftssidan</b>						
Löner och förbrukning	860	20,7	20,8	20,9	20,9	20,7
Löner och kollektiva avgifter	517	12,4	12,5	12,7	12,7	12,6
Förbrukning	343	8,3	8,3	8,3	8,2	8,1
Sociala transfereringar	711	17,1	17,0	17,1	17,1	17,1
varav Ersättning till arbetslösa	32	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
I natura	150	3,6	3,8	3,9	3,9	3,9
Transfereringar	561	13,5	13,3	13,2	13,2	13,2
Ränteutgifter	20	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7
Subventioner	69	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Investeringar	180	4,3	4,4	4,4	4,4	4,3
Kapitaltransfereringar	11	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Övriga utgifter	245	5,9	6,0	6,2	6,1	6,0
Totala utgifter	2 096	50,4	50,5	51,0	51,0	50,6
Offentlig konsumtion (löpande priser)	1 083	26,1	26,5	26,8	26,8	26,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.2b Inkomst- och utgiftsprognoser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2015	2015	2016	2017	2018	2019
Totala inkomster	2 096	50,4	50,1	50,3	50,6	50,7
Totala utgifter	2 096	50,4	50,5	51,0	51,0	50,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2015	2015	2016	2017	2018	2019
Utgifter direkt finansierade via EU-budgeten	2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
varav investeringar	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Konjunkturella utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet <sup>1</sup>	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effekter av diskretionära åtgärder på skatteområdet	17	0,4	0,8	0,1	0,0	0,0
Lagbundna intäktsökningar	–	–	–	–	–	–

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.3 Ändamålsfördelade utgifter

Procent av BNP

	COFOG kod	2014
Allmän offentlig förvaltning	1	7,8
Försvar	2	1,3
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,3
Miljöskydd	5	0,3
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,8
Hälsa- och sjukvård	7	7,0
Fritid, kultur och religion	8	1,1
Utbildning	9	6,6
Socialt skydd	10	21,2
Totala utgifter		51,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019
Konsoliderad bruttoskuld	43,4	42,5	41,1	40,3	39,1
Bruttoskuldens förändring	-1,3	-0,9	-1,4	-0,8	-1,2
<b>Bidrag till förändringen av bruttoskulden</b>					
Primärt finansiellt sparande	-0,5	0,0	0,2	-0,2	-0,8
Ränteutgifter	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7
Stock-flöde	1,2	0,9	-0,4	0,4	0,6
<i>varav</i>					
Periodisering av räntor och skatter	0,5	0,2	-0,8	0,1	0,5
Försäljning av aktier, extra utdelningar	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	0,7	0,8	0,6	0,4	0,1
Implicit ränta på bruttoskulden	1,2	1,1	1,2	1,5	1,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
BNP-tillväxt (%)	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1
Offentliga sektorns finansiella sparande	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1
Ränteutgifter	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9
Tillfälliga intäkter	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	2,7	2,4	2,2	2,2	2,4
BNP-gap	-0,9	0,2	0,5	0,3	0,0
Automatiska stabilisatorer	-0,3	-0,4	0,0	0,1	0,1
Cykliskt justerat finansiellt sparande	0,3	-0,1	-0,7	-0,5	0,0
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	0,9	0,5	0,0	0,3	0,9
Strukturellt sparande	0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>BNP-tillväxt (%)</b>					
Förra årets uppdatering	2,6	2,7	2,5	2,4	--
Årets uppdatering	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1
Skillnad	1,5	1,1	-0,3	-0,6	--
<b>Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)</b>					
Förra årets uppdatering	-1,4	-0,7	-0,4	0,0	--
Årets uppdatering	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1
Skillnad	1,4	0,3	-0,3	-0,4	--
<b>Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)</b>					
Förra årets uppdatering	44,2	42,8	41,5	40,0	--
Årets uppdatering	43,4	42,5	41,1	40,3	39,1
Skillnad	-0,8	-0,3	-0,4	0,3	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Totala utgifter</b>	<b>49,3</b>	<b>48,9</b>	<b>48,4</b>	<b>50,3</b>	<b>50,2</b>	<b>49,1</b>	<b>49,6</b>
<i>varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	32,3	32,7	32,5	33,3	33,3	32,4	33,2
<i>varav</i>							
Pensioner	8,0	7,8	7,7	7,6	7,5	7,3	7,7
<i>varav</i>							
Garantipension	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9
Ålderspension	6,2	6,3	6,5	6,1	5,9	5,5	5,7
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	5,9	6,1	6,1	6,3	6,3	6,3	6,3
Äldreomsorg	2,2	2,3	2,3	2,8	3,2	3,4	3,7
Utbildning	5,0	5,0	5,0	5,1	5,0	4,7	4,7
Övriga åldersrelaterade utgifter	8,6	9,0	8,9	8,9	8,7	8,5	8,4
Ränteutgifter	1,1	0,5	0,8	1,7	1,9	2,1	2,1
<b>Totala inkomster</b>	<b>49,3</b>	<b>48,9</b>	<b>49,1</b>	<b>49,8</b>	<b>49,6</b>	<b>49,4</b>	<b>49,6</b>
<i>varav</i>							
Kapitalinkomster	1,9	1,4	1,7	2,2	2,2	2,4	2,5
<i>varav</i>							
Pensionssystemet	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0	1,2	1,4
Tillgångar i pensionssystemet	25,5	30,0	23,5	20,6	21,5	26,9	33,8
<i>varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	24,8	30,1	23,7	20,7	21,6	27,1	34,0
<b>Antaganden</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Arbetsproduktivitet, näringslivet	4,7	3,3	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP-tillväxt	6,0	4,1	2,9	2,1	2,3	2,2	2,2
Arbetslöshet	8,6	7,4	6,6	7,4	7,6	7,2	6,8
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	19,9	21,1	22,6	23,1	24,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2015
<b>Statliga garantier</b>	<b>45,1</b>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



## Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
Svensk 6-månaders ränta	-0,3	-0,5	0,0	0,7	2,0
Svensk 10-års ränta på statsobligationer	0,7	1,1	2,1	3,0	3,7
USD/€ växelkurs	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
SEK/€ växelkurs	9,4	9,3	9,3	9,2	9,1
BNP världen <sup>1</sup>	3,1	3,0	3,2	3,9	4,0
BNP EU <sup>1</sup>	1,9	1,5	1,6	1,6	1,6
Världsmarknadstillväxt <sup>1</sup>	1,3	3,0	4,8	5,1	4,7
Importvolym, världen, exklusive EU					
Oljepris (Brent USD/fat)	52	38	44	46	48

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

**Regeringskansliet**  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm