

Sveriges konvergensprogram

2014



REGERINGSKANSLIET

Sveriges konvergensprogram 2014

Inledning	5
1 Den ekonomiska politikens ramar och mål	7
1.1 Det finanspolitiska ramverket	7
1.2 Målet för penningpolitiken	14
1.3 Regeringens ekonomiska politik.....	15
1.4 Penningpolitik.....	27
2 Den makroekonomiska utvecklingen	30
2.1 Internationell och finansiell ekonomi.....	30
2.2 Svensk ekonomi	30
2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser	31
3 Offentliga finanser	35
3.1 Redovisningsprinciper	35
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna	36
3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	39
3.4 Avstämning mot överskottsmålet.....	40
3.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan.....	44
3.6 Uppföljning av utgiftstaket	45
3.7 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet	46
3.8 Statliga garantier.....	48
4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2013 ..	50
4.1 Alternativscenarier.....	50
4.2 Jämförelse med 2013 års konvergensprogram.....	56
5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	57
5.1 Demografin och de offentliga finanserna	58
5.2 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet	61
5.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	70
6 Kvaliteten i de offentliga finanserna	71
6.1 Utgifter.....	71
6.2 Inkomster	73
Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar	75
Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografi- beroende utgifter	81
Bilaga C – Tabeller	83

Inledning

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

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

Sveriges konvergensprogram 2014 baseras på 2014 års ekonomiska vårproposition (prop. 2013/14:100) som regeringen överlämnade till riksdagen den 9 april 2014. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 15 april 2014. Den 16 april 2014 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

Riksdagens EU-nämnd tog del av Europeiska kommissionens förslag till landspecifika rekommendationer avseende 2013 års konvergensprogram den 20 juni 2013.

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

1 Den ekonomiska politikens ramar och mål

1.1 Det finanspolitiska ramverket

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

Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen

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

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

Det budgetpolitiska ramverket

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

Regeringen är enligt budgetlagen (2011:203) skyldig att lämna ett förslag till mål (överskottsmål) för den offentliga sektorns finansiella sparande. Riksdagen har fastställt överskottsmålet till att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Regeringen anser att den nuvarande nivån på överskottsmål om 1 procent av BNP över en konjunkturcykel har tjänat Sverige väl och att målet därför bör ligga fast även under nästa mandatperiod.

Eftersom överskottsmålet främst utgör ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken följs det i första hand upp i ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det funnits

systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. Regeringen har sedan den tillträdde 2006 kontinuerligt arbetat med att förbättra uppföljningen av överskottsmålet och göra denna mer transparent. I detta arbete har införandet av indikatorer utgjort ett viktigt steg. I detta sammanhang är det viktigt att peka på problemen med en allt för mekanisk tillämpning av indikatorerna för att följa upp överskottsmålet. Framför allt finns en risk för att finanspolitiken vid en allt för mekanisk tillämpning riskerar att förstärka konjunktursvängningarna i stället för att dämpa dem. Regeringens utgångspunkt är därför att inriktningen på finanspolitiken ska bedömas i en bred ansats där ett antal enskilda mål och restriktioner ställs mot varandra. Indikatorerna för att följa upp överskottsmålet utgör därmed endast en del av denna samlade bedömning.

Vid en eventuell avvikelse från överskottsmålets nivå ska sparandet återvända till den målsatta nivån. Detta kan dock inte göras mekaniskt. Vid en bedömning av när och hur en avvikelse ska återtå måste en samlad bedömning göras utifrån stabiliseringspolitiska, fördelningspolitiska och strukturpolitiska utgångspunkter. I propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173) föreslås att det förs in ett krav i budgetlagen på att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Historiska avvikelser från överskottsmålet behöver inte kompenseras genom motsvarande åtstramningar längre fram.

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

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

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

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

ökningar inom ett utgiftsområde måste täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område.

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

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

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

Regeringen utvecklar budgetprocessen

Regeringen har kontinuerligt sedan den tillträdde 2006 förstärkt och vidareutvecklat det budgetpolitiska ramverket. Som ett led i detta överlämnade regeringen den 18 mars 2014 propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173) till riksdagen. Propositionen tar sin utgångspunkt i förslagen i slutbetänkandet från den parlamentariskt sammansatta Budgetprocesskommittén (dir. 2012:124). Kommittén hade till uppdrag att utifrån erfarenheterna av nuvarande lagar och praxis överväga hur budgetramverket skulle kunna stärkas och förtydligas. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 2013:73) till regeringen den 3 oktober 2013, och har därefter remissbehandlats.

Förslagen i propositionen innebär huvudsakligen en kodifiering av befintlig praxis om hur riksdagen i nuläget fattar beslut om statens budget inom den s.k. rambeslutsprocessen, en reglering av processen för beslut om ändringar i statens budget för löpande budgetår och att krav på regeringens uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen blir lagfäst. Regleringen av budgetprocessen blir genom förslagen i propositionen tydligare och mer rättvisande. Genom att praxis blir lagfäst

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

uppnås även ökad stabilitet och förutsägbarhet för budgetarbetet inom såväl regeringen som riksdagen.

Förslagen i propositionen innebär att förtydliganden görs i riksdagsordningen angående hur riksdagen fattar beslut om statens budget inom rambeslutsprocessen, som innebär att beslut om statens budget fattas i två steg. Rambeslutsprocessen har använts vid beslut om statens budget sedan omläggningen av budgetprocessen 1997. Beslutsmodellen är väl etablerad och har en bred parlamentarisk förankring. I propositionen föreslås att rambeslutsprocessen ska användas vid beslut om statens budget, om inte riksdagen genom lag beslutat något annat. Propositionen tydliggör även vilka beslut riksdagen ska fatta i det första respektive det andra beslutssteget i rambeslutsprocessen.

Ordningen för hur ändringar i statens budget för det innevarande budgetåret ska föreslås och beslutas är i dag i det närmaste oreglerad och styrd av praxis. I propositionen föreslås att förslag till ändringar i budgeten i normalfallet kan lämnas högst två gånger per år, i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Vidare föreslås att beslut om ändringar i statens budget fattas genom ett enda beslut och att finansutskottet blir ansvarigt utskott för beredning av samtliga förslag till ändringar i statens budget.

I propositionen lämnas också förslag angående uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen. I budgetlagen (2011:203) tydliggörs att regeringen i redovisningen till riksdagen av måluppfyllelsen avseende överskottsmålet ska ta hänsyn till beslutade, föreslagna och aviserade budgetpolitiska åtgärder. Detta är en kodifiering av befintlig praxis. I propositionen föreslås vidare att det förs in ett krav i budgetlagen på att regeringen vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Slutligen föreslås att regeringen ska se till att det årligen sker en extern utvärdering av hur de budgetpolitiska målen uppnås. Regeringen bedömer att nuvarande ordning, där Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket utifrån olika perspektiv genomför analyser av hur de budgetpolitiska målen iakttas, uppfyller det föreslagna kravet på utvärdering.

Ändringarna i riksdagsordningen och budgetlagen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Stabiliseringspolitik

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

Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Det innebär att ekonomin, i normalfallet, via penningpolitiken kommer att stimuleras i lågkonjunkturer och stramas åt i högkonjunkturer. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunkturstabilisering främst via de automatiska respektive semiautomatiska stabilisatorerna.³ Finanspolitiken har dessutom, till skillnad från penningpolitiken, en roll att spela när det gäller att hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en konjunkturedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag och att hantera olika fördelningspolitiska konsekvenser. Vid större efterfrågestörningar och utbudsstörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Erfarenheter från tidigare kris- och återhämtningar visar dock att det inte helt går att motverka en kraftig konjunkturedgång utan att de offentliga finanserna äventyras. Däremot kan åtgärderna bidra till att uppgången i arbetslösheten begränsas, minska risken för att arbetslösheten biter sig fast och mildra konsekvenserna för särskilt utsatta grupper.

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

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

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

Statliga ingripanden på finansmarknaderna

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

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

Öppenhet och tydlighet

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

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

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

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

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

Finanspolitiska rådet

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

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

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

Sveriges medelfristiga budgetmål

Sverige ska som medlem av Europeiska unionen leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk för de offentliga finanserna. Förutom underskottsgränsen på 3 procent av BNP, som avser det finansiella sparandet, åläggs samtliga EU-medlemmar att sätta upp ett så kallat medelfristigt budgetmål, MTO (Medium-Term Objective) definierat i

⁴ Arbetet med långtidsutredningar (LU) leds från Finansdepartementet på basis av ett omfattande utredningsmaterial utarbetat av myndigheter, organisationer och enskilda experter. Nästa långtidsutredning är planerad att publiceras 2015.

strukturella termer. Enligt tidigare beräkningar av EU-kommissionen bör Sverige ha ett MTO på som lägst minus 1 procent av BNP.⁵

Sveriges MTO är satt till ett strukturellt sparande om minus 1 procent av BNP i enlighet med EU-kommissionens beräkningar. Det MTO som Sverige anger i konvergensprogrammet ska ses som ett minimikrav på det finansiella sparandet som Sverige omfattas av som EU-medlem.

1.2 Målet för penningpolitiken

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

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

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

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

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

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

tan och räntebanan anpassas så att inflationen förväntas vara någorlunda nära målet om två år.

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

1.3 Regeringens ekonomiska politik

Åtgärder i budgetpropositionen för 2014

I budgetpropositionen för 2014 valde regeringen att prioritera satsningar som syftar till att motverka att den höga arbetslösheten, som följt i finanskrisens spår, biter sig fast, utan att för den skull äventyra de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

För att stärka hushållens ekonomi, öka den varaktiga sysselsättningen och antalet arbetade timmar samt göra det mer attraktivt att utbilda sig föreslog regeringen en ytterligare förstärkning av jobbskatteavdraget och en höjning av skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Regeringen gav ett antal förslag i syfte att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden och främja sysselsättningsutvecklingen bland unga. Bland annat föreslog regeringen ett ekonomiskt stöd till yrkesintroduktionsanställningar. För att fler arbetsplatser ska erbjuda lärlingsutbildning föreslogs det statliga anordnarbidraget som utgår till arbetsplatser som tar emot lärlingar höjas. Dessutom, för att göra de nedsatta socialavgifterna för unga mer effektiva, föreslog regeringen att nedsättningen av socialavgifterna förstärkas för de yngre som ska etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen föreslog ett antal åtgärder som syftar till att förbättra omställningsförmågan och flexibiliteten på arbetsmarknaden. Därtill lämnades förslag om statligt stöd till korttidsarbete som är tänkt att användas vid en synnerligen djup ekonomisk kris.

Regeringen aviserade i budgetproposition för 2014 ett förslag om nystartszoner. Förslaget innebär att företag inom zonerna som uppfyller vissa villkor, bl.a. vad gäller de anställdas bosättning, får göra avdrag vid beräkning av socialavgifterna. Den differentierade arbetslöshetsavgiften föreslogs avskaffas. Förslaget medför att 2,2 miljoner personer som är medlemmar i a-kassor som tidigare haft högre avgifter än genomsnittet får en sänkning av avgiften med totalt ca 3 miljarder kronor.

Det ska löna sig att vara en bra lärare och att bli en bättre lärare. Ytterligare medel föreslogs därför tillföras till karriärutvecklingsreformen. Regeringen har de senaste åren genomfört flera satsningar för att säkra Sveriges framtid som framstående forskningsnation. I syfte att ge framför allt de mindre företagen ytterligare förbättrade möjligheter att

bedriva forskning och utveckling är en riktad skattelättnad till företag som bedriver sådan verksamhet motiverad. Av den anledningen föreslog regeringen att arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning och utveckling sänks.

För att stärka ekonomin för de barnfamiljer som har lägst ekonomisk standard föreslogs en höjning av det särskilda bidraget i bostadsbidraget. Regeringen gav även uttryck för att en fritidspeng avses införas för barn i ekonomiskt utsatta hushåll. Regeringen föreslog en viss förstärkning i bostadstillägget för ålderspensionärer med arbetsinkomster liksom i etableringstillägget och bostadsersättningen för personer med rätt till etableringsersättning.

Finansiella kriser har visat sig vara mycket kostsamma och utgör därför ett allvarligt hot mot de offentliga finanserna och ett lands ekonomiska utveckling. Arbetet med att säkerställa ett stabilt finansiellt system i spåren av den finansiella krisen är därför högt prioriterat av regeringen. Som ett led i detta arbete föreslog regeringen att Finansinspektionen ska få det huvudsakliga ansvaret för verktygen för finansiell stabilitet, t.ex. för den s.k. kontracykliska kapitalbufferten. Regeringen aviserade vidare inrättandet av ett formellt finansiellt stabilitetsråd, bestående av finansmarknadsministern och cheferna för Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret. Rådet ska ge möjlighet till samråd och informationsutbyte samt omfatta såväl krisförebyggande arbete som eventuell krishantering.

Regeringen föreslog även ett antal satsningar inom miljö- och klimatområdet, såsom ytterligare resurser till satsningen på en Giftfri vardag, nya medel för lokala vattenvårdsprojekt, LOVA. I syfte att stimulera användningen av biodrivmedel föreslog regeringen ett införande av ett kvotpliktssystem för låginblandade biodrivmedel, en förlängning på tre år av den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar. För att öka andelen förnybar energi aviserade regeringen att en skattereduktion införs för mikroproducenter av el från förnybara energikällor under 2014.

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

Sammantaget bedöms den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas 2013–2014 med knappt 40 miljarder kronor, varav drygt 21 miljarder kronor avser försvagningen 2014. Åren därefter är den hittills aviserade finanspolitiken åtstramande för 2015 men expansiv för 2016–2018.

⁶ Inklusive de förslag som regeringen lämnade i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99).

Tabell 1 Utgifts- och inkomstförändringar 2013–2017 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade, samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar. Effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år

	2013	2014	2015	2016	2017
Utgiftsförändringar¹					
Förändring av takbegränsade utgifter	12,9	1,4	-6,7	3,0	-0,2
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-4,8	2,0	-1,2	2,0	3,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ²	-2,9	-0,1	-1,8	2,0	3,0
varav kapitaltillskott till statliga bolag	-1,5	2,5	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	8,1	3,3	-8,0	5,0	2,9
Inkomstförändringar³					
Skatter, brutto	-11,4	-15,2	1,0	0,6	0,1
Indirekta effekter av skatter	1,1	0,0	0,2	0,5	0,7
Övriga inkomstreformer	0,0	-2,9	0,0	0,4	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-10,2	-18,1	1,2	1,5	0,8
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,3}	-18,3	-21,4	9,2	-3,5	-2,1
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>

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

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

³ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens fortsatta reformambitioner

Den svenska ekonomin visade stor motståndskraft när finans- och skuldskrisen drabbade världsekonomin. En viktig förklaring till att Sverige har klarat krisen bättre än många jämförbara länder är att vi gick in i krisen med stora överskott i de offentliga finanserna. Det har gjort att regeringen kunnat genomföra kraftfulla åtgärder för att upprätthålla jobb och välfärd. Regeringen har under krisen stöttat tillväxten med både temporära stimulansåtgärder och åtgärder som långsiktigt förbättrar tillväxtpotentialerna.

När konjunkturläget förbättras avtar successivt behovet att via finanspolitiken stötta ekonomin. Att återvända till överskott är avgörande för att kunna skydda jobb och välfärd i en liten öppen ekonomi som den svenska. Hållbara offentliga finanser ger utrymme att bedriva en aktiv finanspolitik i nästa lågkonjunktur.

Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för såväl 2015 som 2016 ska finansieras krona för krona genom inkomst- och/eller utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på minst 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin. I arbetet

med budgetpropositionen för 2015 lägger regeringen fokus på följande områden:

En politik för mer kunskap

Resultaten i den svenska skolan har sjunkit sedan mitten av 1990-talet. Regeringen tar denna utveckling på stort allvar och har sedan 2006 bedrivit ett omfattande reformarbete för mer kunskap i skolan. Genom bl.a. ökad undervisningstid, tidigare och tydligare utvärdering av elevernas resultat samt förstärkning av lärarens kompetens, roll och status höjs kunskapsnivån i skolan. Det är angeläget att fortsätta detta reformarbete. Totalt avser regeringen därför att i budgetpropositionen för 2015 föreslå att 3,8 miljarder kronor avsätts 2015 för att stärka förutsättningarna för skolan, med särskilt fokus på de tidiga skolåren och att detta belopp successivt ökas till 6,9 miljarder kronor 2018.

För att satsa på högre kvalitet i elevernas utbildning genom bl.a. mindre klasser och fler speciallärare, utifrån lokala behov, avser regeringen att genomföra ett lågstadielyft på 2 miljarder kronor per år fr.o.m. 2015. Regeringen avser även att förlänga den obligatoriska skolgången till tio år i syfte att möjliggöra för fler elever att nå målen i skolan. Inriktningen är att det ska vara möjligt att börja genomföra förlängningen fr.o.m. läsåret 2017/18.

För att öka möjligheterna för elever som inte nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven avser regeringen genomföra satsningar på sommarskola och läxhjälp. Satsningarna uppgår till sammantaget ca 2,2 miljarder kronor 2015–2018.

Betyg ger tydlig information till elever och föräldrar om hur det går i skolan och sätter fokus på kunskapsresultaten. Regeringen avser därför att införa betyg i samtliga årskurser i mellanstadiet.

En viktig förutsättning för förskolan är att barngrupperna, särskilt för de yngsta barnen, har en lämplig storlek. Det är huvudmännens ansvar att se till att så är fallet. För att stödja huvudmännen avser regeringen föreslå att riktade resurser, om 125 miljoner kronor per år, tillförs 2015–2017.

Bristen på utbildade förskollärare och lärare inom vissa ämnesområden är stor. För att möta behovet av fler lärare avser regeringen utöka antalet platser på förskollärarytbildningen, grundskollärarytbildningen med inriktning mot förskoleklass t.o.m. årskurs 3 (F–3), speciallärarytbildningen och ämneslärarytbildningarna i matematik och naturorienterade ämnen. Regeringen avser även att införa en skattefri examenspremie för studenter som senast 2021 tar ut speciallärarexamen, specialpedagogexamen eller ämneslärarexamen inom matematik, biologi, kemi, fysik eller teknik.

För att ytterligare förbättra studenternas möjligheter att fokusera på sina studier, och därmed även skapa förutsättningar för att öka genomströmningen vid universitet och högskolor, avser regeringen att höja studielånet så att studiemedlet blir ca 1 000 kronor högre per studiemånad.

En politik för full sysselsättning

Regeringens politik för full sysselsättning omfattar åtgärder som både stimulerar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft och som säkerställer att matchningen på arbetsmarknaden fungerar väl. Fokus har främst legat på åtgärder som stärker arbetsutbudet. Regeringens politik för att öka utbudet av arbetskraft har haft effekt. Sedan 2006 har antalet sysselsatta ökat med över 250 000. Samtidigt har antalet personer i arbetskraften ökat ännu mer. Det är alltså fler som fått arbete, men även fler som aktivt söker arbete och därmed står närmare sysselsättning.

Inom ramen för trepartssamtalen för regeringen samtal med arbetsmarknadens parter på branschnivå om s.k. yrkesintroduktionsavtal. Regeringen bedömer att yrkesintroduktionsavtal på sikt kan få stor betydelse för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga och har till följd av samtalen infört ett ekonomiskt stöd till arbetsgivarna för anställningar inom ramen för dessa avtal. Ett antal avtal har tecknats mellan parterna, bl.a. inom handeln, metallindustrin och den kemiska industrin, samt inom kommunal vård och omsorg. Regeringen välkomnar att samtal förs om att teckna yrkesintroduktionsavtal inom andra områden.

Validering kan vara av stor vikt för att förkorta vägen till arbete. Som ett led i arbetet med att förbättra valideringen har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av kunskaperna hos utrikes födda inom etableringsuppdraget. Regeringen för också en dialog med de aktörer som ingår i valideringssystemet.

En politik för fler bostäder samt en effektiv och hållbar transportförsörjning

Med ökat byggande och effektivare infrastruktur ökar möjligheten att matcha utbud och efterfrågan på arbetskraft. De åtgärder som genomförs och förbereds för att förbättra bostadsbyggandet och infrastrukturen ger bredare vägar till jobb. Det sker dels genom fler arbetstillfällen, dels genom bättre möjligheter för arbetstagare att flytta till jobb, pendla längre sträckor och för företag att etablera sig i hela Sverige.

Bostadsbyggandet har inte svarat upp mot befolkningsökningen i tillväxtregionerna. Det råder bostadsbrist, vilket drabbar många nyinflyttade. Detta drabbar tillväxt och nya jobb. Till viss del kan problemet mildras genom att det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt, men även nyproduktionen av bostäder behöver öka.

För att effektivisera plan- och byggprocessen och öka nyproduktionen av bostäder har regeringen tagit en rad initiativ. Regeringen har nyligen lämnat förslag till förenklingar i plan- och bygglagen (2010:900, förkortad PBL), bl.a. fler bygglovsbefriade åtgärder, begränsade möjligheter för kommuner att ställa egna tekniska egenskapskrav och tydligare regler för kommunala markanvisningar. För att underlätta byggandet av små lägenheter har regeringen föreslagit förenklingar i byggreglerna. För att uppnå en smidig planprocess krävs vidare att beslut enligt PBL kan överklagas på ett snabbt och rättssäkert sätt. PBL-överklagandeutredningen har lämnat förslag för att effektivisera prövningen av kommunala

beslut som har överklagats, bl.a. genom en förändrad instansordning. Regeringen kommer att analysera utredningens förslag och överväga kompletterande åtgärder.

Kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är tidvis högt. Det är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högtrafikerade järnvägsspåren och längs de större transportstråken. Den trängsel som uppstår resulterar i stora kostnader för samhället. Under senare år har problemen i järnvägssystemet varit påtagliga och visat på behovet av att stärka drift, underhåll och reinvesteringar i denna infrastruktur. Riksdagen har i enlighet med regeringens förslag godkänt att 522 miljarder kronor avsätts för infrastrukturåtgärder 2014–2025. Ramen innebär en kraftig höjning av de resurser som avsätts till transportinfrastrukturen. Inriktningen för planen är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

En politik för förbättrat företags- och innovationsklimat

För att klara framväxten av fler jobb i en hård internationell konkurrens finns det fortsatt behov av att stärka företags- och innovationsklimatet. Företagsskattekommittén utgör en strategisk del i regeringens arbete med att förbättra skattevillkoren för företagande.

De svenska företagens konkurrenskraft kan främjas ytterligare genom att företagen ges ökade möjligheter att attrahera och behålla nyckelkompetens. Genom att nyckelpersoner i företag tilldelas finansiella instrument, som t.ex. optioner och andra aktierelaterade incitament, ökar möjligheten att attrahera och behålla nyckelkompetens. Därför har regeringen beslutat att tillsätta en utredning som ska se över skattereglerna för sådana instrument.

Långsiktigt goda förutsättningar för att stimulera och uppmuntra till ett innovativt och kreativt företagsklimat kräver ett brett angreppssätt och öppenhet för omprövning av politiken. Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att tillsätta en kommitté om förbättrat klimat för entreprenörskap och innovativt företagande, som ska göra en bred översyn av förutsättningarna för att starta, driva, utveckla och äga företag i Sverige.

Dagens skydd mot höga sjuklönekostnader utgår ifrån den genomsnittliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare, och tar därmed inte hänsyn till att mindre företag generellt sett har lägre sjukfrånvaro än större företag. Detta medför att dagens högkostnadsskydd inte kommer de mindre företagen till del så som det var tänkt. Under våren 2014 kommer därför ett förslag remitteras som innebär att förmånen blir mer träffsäker för mindre företag. Avsikten är att förslaget ska träda ikraft den 1 januari 2015. Kostnaden för den nya ersättningen bedöms till 360 miljoner kronor per år, dvs. ca 300 miljoner kronor mer än dagens system.

Vissa företag, framför allt inom den finansiella sektorn, bedriver verksamhet som till stor del är undantagen från mervärdesskatt. I syfte att

minska den skattemässiga snedvridningen till följd av gruppregistreringen till mervärdesskatt avser regeringen att slopa denna möjlighet.

För att förbättra förutsättningarna för boende och företagande på landsbygden avser regeringen att förstärka landsbygdsprogrammet med sammanlagt 2,8 miljarder kronor 2014–2020, varav 400 miljoner kronor föreslås tillföras efter förslag i Vårändringsbudgeten för 2014. Regeringen avser satsa 700 miljoner kronor 2014–2020, motsvarande 100 miljoner kronor per år för att ge en god tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygden. Regeringen avser vidare att förstärka åtgärder för landsbygdens utveckling, däribland bredbandsutbyggnaden 2014–2020. Regeringens totala satsning på bredband, inklusive EU-bidrag, uppgår till 3,25 miljarder kronor. Ökad bredbandshastighet, täckning och robusta nätverk förbättrar möjligheten för bl.a. företagande.

En politik för fler i arbete ger mindre inkomstskillnader

Inkomstfördelningen i ett samhälle bestäms i hög utsträckning av hur humankapitalet är fördelat. En väl fungerande skola och goda uppväxtvillkor är därför av yttersta vikt för att värna sammanhållningen. Regeringen har därför inlett ett omfattande reformarbete och avser att genomföra ytterligare åtgärder som syftar till att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i den svenska skolan. Dessa åtgärder förväntas på sikt bidra till att utjämna människors livschanser och förutsättningar på arbetsmarknaden.

En starkare ekonomi och fler i arbete skapar förutsättningar för en positiv utveckling av pensionerna under de kommande åren. Pensionerna väntas åren framöver utvecklas gynnsamt och det pågår en översyn av pensionssystemet för att undvika den relativt stora ryckigheten i pensionernas utveckling.

Svag förankring på arbetsmarknaden är huvudskälet till ekonomisk utsatthet. Därför är kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi även fortsättningsvis ökad sysselsättning, bättre utbildning och minskat utanförskap.

En politik för ökad tillgänglighet och kompetens i vården

Regeringen har kraftigt ökat antalet utbildningsplatser på läkar- och sjuksköterskeutbildningarna. Men det råder fortfarande brist på bl.a. barnmorskor och specialistsjuksköterskor. Därför avser regeringen att öka antalet platser på utbildningarna till specialistsjuksköterska respektive barnmorska fr.o.m. 2015.

Även om väntetiderna i vården har kortats väsentligt de senaste åren förekommer det fortfarande stora variationer mellan landstingen. De regionala skillnaderna är stora inom cancervården. Mot denna bakgrund avser regeringen att avsätta 500 miljoner kronor per år 2015–2018 för att öka tillgängligheten i cancervården.

En politik för ökad effektivitet i rättskedjan

De senaste årens positiva utveckling när det gäller brottsuppläring har mattats av. Det behövs därför ett förstärkt och kontinuerligt arbete med att effektivisera och ytterligare höja kvaliteten inom rättsväsendet. Regeringen avser mot denna bakgrund att återkomma med åtgärder för att ytterligare förbättra brottsbekämpningen och öka tryggheten.

En politik för att möta de globala klimat- och miljöutmaningarna

Klimatförändringarna är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Till de viktigaste områdena i miljöpolitiken hör också bevarandet av biologisk mångfald och havs- och vattenmiljöer samt utvecklingen mot en giftfri miljö. Utgångspunkten i regeringens miljöarbete är det miljömålssystem som riksdagen beslutade om 2009. Regeringens arbete syftar till att uppfylla dessa mål och det är mot dem som regeringen redovisar hur miljöarbetet har framskridit.

Vid sidan av ekologisk hållbarhet är konkurrenskraft och en trygg energiförsörjning viktiga förutsättningar för en långsiktigt hållbar välfärd och tillväxt. Därför krävs en balanserad utveckling av energisystemet som tillgodoser behovet av hållbar energi till internationellt konkurrenskraftiga priser.

En politik för finansiell stabilitet och minskad sårbarhet hos hushållen

Finansiella kriser får som regel stora negativa konsekvenser för samhälls-ekonomin och de offentliga finanserna. Utöver det produktionsbortfall som normalt inträffar i samband med finansiella kriser kan dessa även leda till att produktion och sysselsättning blir betydligt lägre under långa perioder.

Regeringen har därför bl.a. höjt insättningsgarantin och det ställs numera markant högre kapital- och likviditetskrav på banker och andra kreditföretag. Regeringen har även kraftigt förstärkt tillsynen av den finansiella sektorn. Dessutom har en stabilitetsfond som är finansierad av bankerna inrättats. Fonden är tänkt att användas i händelse av en finansiell kris. På nationell basis har Finansinspektionen nått en överenskommelse med branschen om frivilliga amorteringsplaner.

Regeringen följer fortsatt noga utvecklingen av hushållens skuldsättning och har beredskap att vidta ytterligare åtgärder om indikatorer visar att skuldsättningen skulle öka på ett sätt som förstärker riskerna för obalanser i ekonomin.

Offentliga finanser ska tillbaka till överskott och reformer finansieras krona för krona

Sverige har sedan finans- och skuldskrisen inleddes kunnat använda sina starka offentliga finanser för att stimulera ekonomin. Det har varit rätt och nödvändigt i en situation där arbetslösheten ökat i en internationellt kärv ekonomisk miljö. Samtidigt har stimulanserna utformats så att viktiga strukturella reformer prioriterats, som främjat sysselsättning och tillväxt också långsiktigt. Under 2014 har det varit nödvändigt med en

strukturellt riktig finanspolitik som stimulerar ekonomin, eftersom arbetslösheten varit fortsatt hög och det finns gott om lediga resurser i ekonomin. Det är i det perspektivet det förstärkta jobbskatteavdraget behöver ses: en skattesänkning som både stärker drivkrafterna att arbeta och stimulerar konsumtionen i ekonomin, i en situation när efterfrågan på svensk export ännu inte tagit fart och resursutnyttjandet är fortsatt lågt.

Under den kommande mandatperioden förändras politikens förutsättningar, eftersom resursutnyttjandet gradvis stärks, sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. Det gör att finanspolitiken nu går in i en fas där inriktningen är att successivt nå balans och överskott. Det innebär att fortsatta nödvändiga reformer, vare sig de är på utgifts- eller inkomstsidan av budgeten, kommer att behöva finansieras krona för krona.

Finanspolitiken bör efterhand bli återhållsam när konjunkturläget förbättras, dels för att inte förstärka konjunktursvängningarna, dels för att skapa utrymme att kunna möta även nästa kris med kraftfulla finanspolitiska åtgärder. I takt med att resursutnyttjandet stärks och normaliseras kommer stabiliseringspolitiken främst hanteras genom penningpolitiken.

En ansvarsfull finanspolitik är att låta sparandet sjunka till underskott vid en allvarlig kris och låta sparandet stärkas efterhand som läget i ekonomin förbättras. Att återvända till överskott är avgörande för att kunna skydda jobb och välfärd i en liten öppen ekonomi som den svenska, men också för att hushåll och företag ska kunna verka i en ekonomisk miljö som präglas av trygghet och förutsägbarhet.

Regeringens samlade bedömning är, mot denna bakgrund, att de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen för 2015 sammantaget varken bör förstärka eller försvaga det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet bör, i enlighet med nuvarande prognos, återvända till överskott på över 1 procent av BNP 2018. Takten i förstärkningen av de offentliga finanserna bör anpassas efter läget på arbetsmarknaden och utvecklingen av resursutnyttjandet.

För att uppfylla överskotts målet krävs stor finanspolitisk återhållsamhet när resursutnyttjandet går mot balans. Det är viktigt med en stram utgiftsgranskning och god utgiftskontroll, samt att omprioritera mellan olika utgifter. Eventuella reformer som föreslås i budgetpropositionen för 2016 bör, i likhet med reformer i budgetpropositionen för 2015, finansieras krona för krona genom inkomst- och utgiftsåtgärder. Givet nuvarande prognos krävs det även att nya reformer som kan komma att föreslås i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 finansieras fullt ut, för att uppnå ett överskott på över 1 procent av BNP när resursutnyttjandet går mot balans 2018. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar

Under den kommande mandatperioden kommer det krävas att reformer prövas mot åtgärder som ökar inkomsterna eller minskar utgifterna på andra områden. När det gäller inkomstförstärkningar är det viktigt att dessa utformas på ett sätt som har så små skadliga effekter på samhälls-ekonomin och konkurrenskraften som möjligt eller minskar miljö- och hälsoskadliga aktiviteter där dagens nivå på skatteuttaget inte beaktar dessa skadliga effekter fullt ut. Skatteförändringar som sammantaget håller tillbaka arbete, företagande och investeringar måste undvikas.

Förändringar i skattesystemet ska bevara och stärka systemets legitimitet. Förändringar i skattesystemet bör därför även göras så att skattekontrollen kan upprätthållas och att förändringarna bidrar till en fortsatt minskning av skattefelet och att de svenska skattebaserna skyddas.

På inkomstsidan avser regeringen att i budgetpropositionen för 2015 finansiera kommande reformer genom en begränsning av avdraget för privat pensionssparande, höjda punktskatter på alkohol och tobak, höjd fordonsskatt för lätta fordon och ett slopande av möjligheten till gruppregistrering till mervärdesskatt för företag, främst inom den finansiella sektorn. Vidare avser regeringen att under 2015 återkomma med ett förslag om att helt slopa avdragsrätten för privat pensionssparande fr.o.m. 2016.

Skatteförslagen bereds genom en remiss av en promemoria som har tagits fram inom Regeringskansliet. Remitteringen behöver bl.a. göras för att det ska vara möjligt att i kommande budgetproposition göra en samlad bedömning av skatteförslag med budgeteffekter. Det möjliggör ett tidsmässigt utrymme för en lagrådsgranskning av förslagen. Eftersom de reformer som regeringen avser föreslå i budgetpropositionen för 2015 ska finansieras krona för krona, sätter skatteförslagets budgeteffekter en restriktion på omfattningen av reformerna. Om skatteförslagen behöver justeras med anledning av beredningen så att intäkterna skulle bli lägre än beräknat, kan även de reformer som presenteras behöva anpassas i motsvarande utsträckning. Följaktligen har inte presenterade reformer och finansiering inkluderats i beräkningen av offentliga sektorns finanser i denna proposition.

På utgiftssidan har regeringen för avsikt att i kommande budgetpropositioner föreslå att tillskotten över hela den statliga verksamheten för 2015 och 2016 blir 25 procent lägre än vad som följer av pris- och löneomräkningen. För att finansiera välfärden på sikt krävs att fler arbetar längre. Därför är det också rimligt att studielån betalas av högre upp i åldrarna. Regeringen avser ta ytterligare steg i denna riktning genom att studiemedel som tas fr.o.m. 2015 inte skrivs av vid utgången av det år låntagaren fyller 67 år. Regeringen avser även att höja Centrala studie-stödsnämndens påminnelse- och expeditionsavgifter.

Effekter av regeringens politik

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

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

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

Regeringen bedömer att de strukturreformer som genomförts 2006–2014 varaktigt ökar sysselsättningen med drygt 250 000 personer på lång sikt. Regeringens reformer påverkar inte enbart sysselsättningen, utan väntas även öka antalet personer i arbete genom att färre personer är sjukfrånvarande. Vidare bidrar bl.a. jobbskatteavdraget till att de som redan är sysselsatta arbetar mer, t.ex. genom att gå från deltids- till heltidsarbete. Sammantaget bedöms de hittills genomförda strukturreformerna varaktigt öka antalet arbetade timmar med motsvarar ca 267 000 årsarbetskrafter. Jobbskatteavdraget bedöms bidra med ca hälften av denna ökning (se tabell 2).

Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder, t.ex. hur förändringar i skattesystemet, socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen. Kunskapen om effekternas storlek, och särskilt i vilken

takt de slår igenom, är dock långt ifrån fullständig. De bedömningar som redovisas i tabell 2 är därmed osäkra.

Tabell 2 Förväntade långsiktiga effekter av regeringens politik 2006–2014

Förändring i procent om inte annat anges

	Årsarbetskrafter ¹	Sysselsatta ²	Arbetskraft	Arbetslöshet ³	BNP
Jobbskatteavdrag	137 000	120 000	1,8	-0,8	2,5
Förhöjt jobbskatteavdrag för äldre	6 000	10 000	0,2	0,0	0,1
Skiktgräns	6 000	0	0,0	0,0	0,1
Arbetslöshetsförsäkring	40 000	45 000	0,2	-0,7	0,7
Arbetsmarknadspolitik	11 000	14 000	0,1	-0,2	0,2
Sjukförsäkring	20 000	17 000	0,9	0,5	0,4
Sänka socialavgifter	18 000	21 000	0,2	-0,2	0,3
Husavdraget	27 000	25 000	0,2	-0,3	0,4
Sänkt restaurangmoms	6 000	4 000	0,0	-0,1	0,1
Höjt bostadsbidrag	-2 000	-2 000	-0,05	0,0	0,0
Summa strukturreformer	267 000	254 000	3,5	-1,8	4,8

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

² Antal personer i åldersgruppen 15-74 år.

³ Förändring i procentenheter.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens syn på rådets rekommendationer 2013

I det formella rådsbeslutet den 9 juli 2013 rekommenderas Sverige att:

1. Genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att fortsätta att driva en tillväxtvänlig finanspolitik och bevara sunda offentliga finanser som garanterar att det medelfristiga budgetmålet kan iakttas under programperioden.
2. Fortsätta att ta itu med riskerna med den privata skuldsättningen genom att minska den skevhet i bostadsbeskattningen som gynnar skuldsättning genom att fasa ut avdragsrätten för ränteutgifter för bostadslån och/eller höja fastighetsskatterna. Vidta ytterligare åtgärder för att främja ansvarsfull utlåning genom åtgärder som stimulerar amortering av bostadslån. Ytterligare minska den skevhet i företagsbeskattningen som gynnar lånefinansiering.
3. Öka effektiviteten på bostadsmarknaden genom fortsatta reformer av hyressättningsystemet och stärka avtalsfriheten för enskilda hyresgäster och hyresvärdar. Främja ökad konkurrens i byggsektorn och se över processerna för fysisk planering, stadsplanering och tillstånd för att öka öppenheten, förkorta ledtiderna och minska hindren för marknadstillträde för byggföretag.
4. Förstärka ansträngningarna för att förbättra integrationen på arbetsmarknaden för lågutbildade ungdomar och personer med invandrabakgrund genom kraftfullare och mer målinriktade åtgärder för att stärka deras anställbarhet och efterfrågan på dessa grupper arbetskraft. Stärka satsningarna på att underlätta övergången från skola till arbete, bland annat genom bredare användning av lärande på arbets-

platsen, lärlingsplatser och andra avtalsformer som kombinerar arbete och utbildning. Komplettera ungdomsgarantin så att den bättre omfattar ungdomar som varken går någon utbildning eller fortbildning. Genomföra och dra slutsatser av utvärderingen av effektiviteten av den sänkta mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster till stöd för nya arbetstillfällen.

Regeringen välkomnar de landspecifika rekommendationerna. Rekommendationerna till Sverige ligger huvudsakligen i linje med regeringens politik⁷. Vad gäller den första rekommendationen, så behandlas den i avsnitt 3. Den andra och tredje rekommendationen behandlas i avsnitt 2.3 och i det nationella reformprogrammet. Den fjärde rekommendationen behandlas i det nationella reformprogrammet.

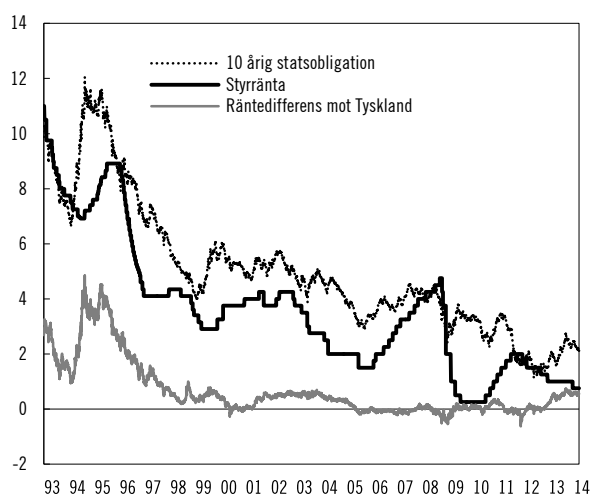
1.4 Penningpolitik

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

⁷ I avsnitt 1.3 (ovan) ges en summarisk redogörelse av åtgärder föreslagna i budgetpropositionen för 2014 och 2014 års ekonomiska vårproposition, av vilken det framgår att regeringens politik i hög grad svarar upp mot rekommendationerna.

Diagram 1 Ränteutvecklingen i Sverige

Procent

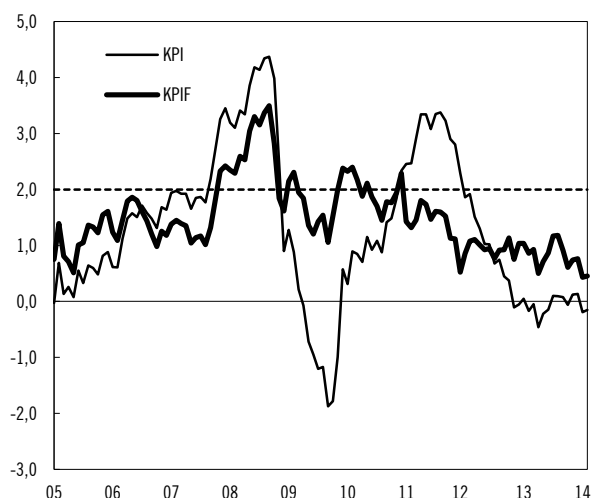


Källa: Reuters.

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

Diagram 2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring

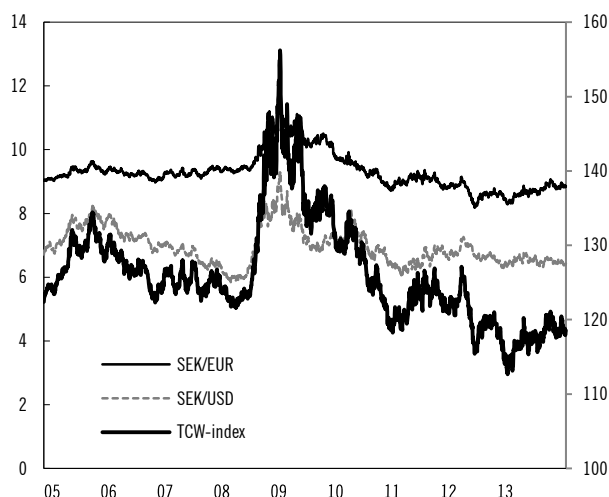


Källa: Statistiska centralbyrån.

Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI) föll snabbt hösten 2008. Den dramatiska nedgången berodde framför allt på lägre räntekostnader för bostadslån, men även på lägre energikostnader. Från slutet av 2010 ökade KPI-inflationen och uppgick 2011 till 3,0 procent. Det beror till stor del på att räntorna steg kraftigt 2010 och 2011. Den underliggande inflationen mätt med KPIF, som visar KPI med fast ränta, var 1,4 procent 2011. Under 2012 föll KPI-inflationen tillbaka, som en följd av lägre räntekostnader och det dämpade konjunkturläget. KPI-inflationen låg kvar på ungefär samma nivå under hela 2013, medan KPIF-inflationen fallit tillbaka något under de senaste månaderna. KPI-inflationen var i december 2013 0,1 procent, medan KPIF-inflationen var 0,8.

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

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



Källa: Reuters.

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 3 visar kronans utveckling mot TCW-index⁸, euron och US dollarn under 2005–2013. Det oroliga läget på finansmarknaderna medförde att kronan, liksom många andra små valutor, försvagades 2008. Därefter har kronan stärkts betydligt. I TCW-termer är den svenska kronan nu lika stark som innan den finansiella krisen bröt ut.

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

2 Den makroekonomiska utvecklingen

2.1 Internationell och finansiell ekonomi

Tilltagande global aktivitet

Den internationella konjunkturåterhämtning som inleddes 2013 ser ut att fortsätta. En expansiv penningpolitik i stora delar av världen och minskade finanspolitiska åtstramningar väntas bidra till en förhållandevis hög tillväxt i omvärlden.

I euroområdet präglades slutet av 2013 av en starkare ekonomisk utveckling jämfört med de senaste åren och under inledningen av 2014 har tecknen varit tydliga på en bred uppgång i den ekonomiska aktiviteten. Tillväxttakten i amerikansk ekonomi växlade upp under 2013 och förväntas framöver vara förhållandevis hög.

Hälften av världens BNP utgörs numera av framväxande ekonomier. Många av dessa länder växer fortfarande snabbt, exempelvis stora delar av Afrika. I ett antal stora länder som t.ex. Ryssland, Indien, Turkiet och Brasilien bromsade dock tillväxten in 2013. En osäkerhet gällande utvecklingen av den amerikanska penningpolitiken och farhågor om en eventuell avmattning i Kina har bidragit till detta. Tillväxtutsikterna för de framväxande ekonomierna framstår generellt som svårbedömda.

2.2 Svensk ekonomi

Förutsättningar för högre tillväxt i Sverige

Under andra halvåret 2013, i takt med att utvecklingen i omvärlden förbättrades, steg aktiviteten i svensk ekonomi. Sammantaget blev dock BNP-tillväxten dämpad för helåret 2013. Det var framför allt privat och offentlig konsumtion som bidrog till BNP-tillväxten. Utrikeshandeln har utvecklats svagt en längre tid.

Den svenska BNP-tillväxten förväntas bli högre 2014 än 2013 (se tabell 3). Förtroendet bland både företag och hushåll har stärkts sedan sommaren 2013. Detta indikerar en ökad aktivitet i svensk ekonomi 2014. Exporten förväntas åter växa till följd av en högre tillväxt i omvärlden. Även investeringsbehovet inom industrin förväntas öka när konjunkturutsikterna förbättras. En god utveckling av de disponibla inkomsterna och en allt bättre arbetsmarknad samt ett i utgångsläget högt sparande bland hushållen ger utrymme för en stark utveckling av hushållens konsumtion. Detta gör att hushållens konsumtion förväntas lämna ett förhållandevis stort bidrag till tillväxten 2014 och 2015. Om dessutom den internationella efterfrågan tar ytterligare fart, finns det förutsättningar för en förhållandevis hög BNP-tillväxt 2016–2018 (se tabell 3).

Tabell 3 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2013	2014	2015	2016	2017
BNP	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5
BNP-gap ¹	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2
Sysselsatta ²	1,0	1,2	1,2	1,2	1,0
Sysselsättningsgrad ³	79,8	79,9	80,2	80,7	81,1
Arbetade timmar ⁴	0,4	1,4	1,2	1,4	1,1
Produktivitet ^{4,5}	1,7	1,8	2,2	2,1	1,9
Arbetslöshet ⁶	8,0	7,7	7,3	6,7	6,3
Löner ⁷	2,5	2,7	2,9	3,2	3,4
KPI ⁸	0,0	0,2	1,6	2,5	2,8

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

² 15–74 år.

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

⁴ Kalenderkorrigerad.

⁵ Produktivitet i näringslivet.

⁶ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁷ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁸ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ökad sysselsättning och gradvis sjunkande arbetslöshet

Den högre ekonomiska tillväxten förväntas leda till att sysselsättningen ökar något mer än arbetskraften 2014 och 2015. Arbetslösheten bedöms därmed minska. Ökningen i sysselsättningen bedöms främst ske i tjänstebanscher. Denna ökning följer av den stigande inhemska efterfrågan på tjänster, i synnerhet genom en ökad konsumtion av tjänster bland hushållen. Sysselsättningen i varubranscher förväntas utvecklas svagt.

Skulle den svenska finanspolitiken läggas om, genom exempelvis skattechöjningar som höjer trösklarna för arbete, företagande och investeringar, kommer den svenska arbetsmarknaden att utvecklas påtagligt sämre än i denna prognos.

2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser

Allmänt om obalanser

Framväxten av makroekonomiska obalanser, bl.a. i form av persistenta skillnader i konkurrenskraft, har skapat stora problem för många länder i efterdyningarna av den finansiella krisen. Under ekonomiskt goda år medförde god tillgång på och låga kostnader för kapital att konsumtion och investeringar steg till långsiktigt ohållbara nivåer och att tillgångspriser rusade i höjden. En i utgångsläget hög skuldsättning och ineffektiv allokering av kapital har som en följd av fallande tillgångspriser gjort det svårt för många företag i många länder att nyinvestera upprätthålla en konkurrenskraftig produktion. Fallande tillgångspriser har också bidragit till en svag efterfrågan hos hushållen.

För att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk utveckling är det i eftersträvansvärt att i första hand vidta åtgärder som förhindrar uppkomsten av makroekonomiska obalanser, och i andra hand tidigt identifiera

och korrigerar obalanser som trots allt uppkommer. En exakt definition av en makroekonomisk obalans är svår att åstadkomma, men en obalans återspeglar ett underliggande problem på en marknad som har potential att leda till en snabb och betydande korrigerande och som i sin tur påverkar hela samhällsekonomin. Exempel på områden där obalanser kan uppstå är internationell konkurrenskraft och arbetskraftskostnader, tillgångspriser, och i den privata och den offentliga sektorns skuldsättning.

Obalansförfarandet

Inom ramen för EU:s makroekonomiska obalansförfarande, som organiseras inom den europeiska terminen och är en del av EU:s ekonomiska samordning, publicerade EU-kommissionen den 5 mars 2014 djupgranskningar av makroekonomin i 17 medlemsstater. Av dessa hade 16 stater identifierats den 13 november 2013 i den s.k. förvarningsrapporten (AMR) för att potentiellt ha makroekonomiska obalanser. För Sveriges del indikerades ett högt bytesbalansöverskott, fallande exportmarknadsandelar och en hög privat skuldsättning. Förutom medlemsstaterna som identifierades i förvarningsrapporten djupgranskades Irland till följd av att deras ekonomiska anpassningsprogram avslutades.⁹

Eftersom EU-kommissionen ansåg att makroekonomiska obalanser förelåg i 14 av de 17 granskade medlemsstaterna, varav allt för stora i tre av medlemsstaterna, kommer den att lämna förslag till rekommendationer om åtgärder som adresserar dessa obalanser. Dessa förslag kommer att ingå i det paket med landsspecifika rekommendationer som kommissionen presenterar i början av juni 2014 inom ramen för den europeiska terminen. Förslagen med landsspecifika rekommendationer kommer att beakta den information som ges i staternas nationella reformprogram och konvergens- eller stabilitetsprogram.

För de tre stater¹⁰ som EU-kommissionen bedömt har allt för stora makroekonomiska obalanser är situationen dock mer allvarlig. Om EU-kommissionen bedömer att dessa länders åtgärder inte är tillräckligt kraftfulla, kan kommissionen komma att rekommendera rådet att öppna förfarandet vid allt för stora obalanser (Excessive Imbalance Procedure, EIP), vilket utgör den korrigerande delen av det makroekonomiska obalansförfarandet.

I 2014-års djupgranskning av Sverige bedömer EU-kommissionen att det föreligger makroekonomiska obalanser som förtjänar uppföljning och åtgärder. I synnerhet menar EU-kommissionen att det är utvecklingen av hushållens skuldsättning tillsammans med återstående ineffektiviteter på bostadsmarknaden som förtjänar fortsatt

⁹ De länder som befinner sig i anpassningsprogram – Cypern, Grekland, Portugal och Rumänien – har inte djupgranskats inom ramen för det makroekonomiska obalansförfarandet.

¹⁰ Italien, Kroatien och Slovenien.

uppmärksamhet. Även om bytesbalansöverskottet inte bedöms utgöra en obalans kommer kommissionen fortsätta att övervaka utvecklingen av Sveriges bytesbalans inom ramen för den ekonomiska terminen.

Hushållens skuldsättning

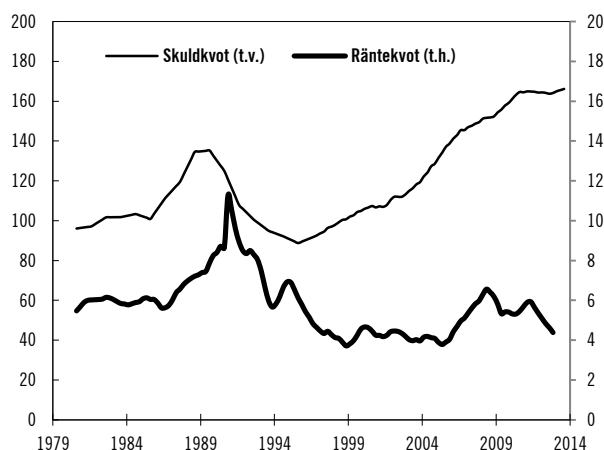
En hög skuldsättning, oavsett om den är i den privata eller offentliga sektorn, riskerar förr eller senare att leda till problem för såväl den finansiella som makroekonomiska stabiliteten. Utvecklingen i Europa och stora delar av omvärlden de senaste åren är en tydlig illustration av detta.

Under åren 1997 till 2010 ökade de svenska hushållens skuldsättning betydligt (se diagram 4). 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 nära 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 på omkring 6 procentenheter uppgår skuldkvoten för närvarande till nästan 170 procent av hushållens disponibla inkomster. Under de tre senaste åren har de årliga uppgångarna i hushållens skuldkvot i genomsnitt varit 0,5 procentenheter. Den svagare utvecklingen kan vara en signal på att hushållen i allmänhet anser att skulden är lagom stor i förhållande till inkomsterna. Utrymmet för alternativa tolkningar är dock stort. Det kan också vara en effekt av det införda s.k. bolånetaket och förändrade kreditgivningsprinciper hos bankerna.

Diagram 4 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



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

Källor: Reuters, Statistiska centralbyrån, egna beräkningar.

Uppgången i hushållens skuldkvot de senaste två decennierna kan delvis förklaras av att fler hushåll äger sin bostad och har bostadslån, och att bostäderna i högre utsträckning finns i storstadsområden där priserna är som högst. Därtill har kostnaderna för bolån och bostadsägande minskat till följd av lägre räntor och sänkt fastighetsskatt. Det gör att hushållen i allmänhet kan hantera en högre individuell skuldkvot. Uppgång i den aggregerade skuldkvoten förklaras således både av att fler hushåll har lån och att hushållen i genomsnitt har större lån.

Under förutsättning att de bakomliggande förändringarna kommer att vara bestående så kommer den uppgång i skuldkvoten som går att förklara av dessa rimligtvis att vara bestående. För vissa bakomliggande faktorer är den framtida utvecklingen förhållandvis enkel att påverka genom politiska beslut, som exempelvis för fastighetsskatten. För andra faktorer kan det vara svårare. Även om Riksbanken styr reporäntan kan det vara svårt att påverka nivån på den genomsnittliga reala bolåneräntan, speciellt under en längre period. Det kan naturligtvis finnas fler, i dagsläget mer eller mindre okända, bakomliggande faktorer som kan ha påverkat nivån på hushållens skuldkvot. Osäkerheten i kända och okända faktorer som påverkar skuldkvoten gör det svårt att avgöra vad som är att betrakta som en långsiktigt hållbar nivå, och det bidrar till osäkerheten i den framtida utvecklingen.

För att bedöma om hushållens skuldsättning utgör en obalans eller inte är det nödvändigt att undersöka olika faktorer som skulle kunna leda till en snabb och betydande korrigerings. Det är i detta avseende lämpligt att analysera hushållens möjlighet att varaktigt kunna bära sina löpande ränteutgifter, och att klara av eventuella krav på amorteringar. I Sveriges tidigare konvergensprogram visas att mycket få hushåll har höga ränteutgifter, och att dessa utgifter förblir måttliga även vid ett normalt ränteläge. Finansinspektionen har i sina analyser av den svenska bolånemarknaden genomfört stresstester för att se hushållens känslighet för ränteuppgångar, inkomstbortfall och prisfall på bostäder. Utifrån dessa har de dragit slutsatsen att de flesta hushåll som tagit ett nytt bolån har god återbetalningsförmåga och är motståndskraftiga mot ränteuppgångar. Även om risken för finansiell instabilitet bedöms som låg är det befogat med vaksamhet över den makroekonomiska utvecklingen. 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.

Det finns alltså ett flertal förklaringar till den ökade skuldkvoten. Samtidigt finns det risker för såväl den finansiella som den makroekonomiska stabiliteten med en allt för hög skuldsättning hos hushållen. Regeringen och Finansinspektionen har därför genomfört en rad åtgärder som syftar till att stärka bankernas motståndskraft mot finansiella kriser och dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning. Regeringen avser dessutom att inom kort besluta om en proposition med förslag som ökar bankernas kapitaltäckningsgrad och som gör bankerna mer motståndskraftiga mot förluster. Trots en något lugnare utveckling finns

skäl till fortsatt vaksamhet. Skuldsättningen hos hushållen har ökat svagt det senaste året, sannolikt som en följd av sjunkande räntor. Om skuldsättningen återigen tar fart är regeringen beredd att vidta ytterligare åtgärder.¹¹

3 Offentliga finanser

3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna i 2014 års ekonomiska vårproposition (prop. 2013/14:100). Redovisningen av den offentliga sektorns finansiella sparande sker, liksom i vårpropositionen, enligt EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS 95). Inkomster och utgifter redovisas därmed i det format som sedan länge tillämpas av såväl Finansdepartementet som Konjunkturinstitutet. Denna redovisningsprincip skiljer sig något från de principer som används inom EU vid övervakningen av de offentliga finanserna i samband med underskottsförfarandet (Excessive Deficit Procedure, EDP) och stabilitets- och tillväxtpakten (Stability and Growth Pact, SGP).¹² Tabell 4 visar den offentliga sektorns finanser enligt ENS 95 och EDP. En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt EDP ges i tabell C.2a i bilaga C.

¹¹ I det nationella reformprogrammet redogörs för redan vidtagna åtgärder.

¹² Vid beräkningen enligt konvergenskriterierna gäller något annorlunda regler än i de ordinarie nationalräkenskaperna. När finansiellt sparande beräknas skall s.k. swappar (räntor på skuldbytesavtal) och framtida räntebindningsavtal (FRA) vara inkluderade i räntorna, vilket de inte är i de ordinarie beräkningarna. Bruttoskulden beräknas till nominellt värde, eftersom det är detta belopp som ska betalas när skulden förfaller. I de ordinarie finansräkenskaperna är skulden värderad till marknadsvärde, vilket motsvarar det värde den kan omsättas till. Utöver ovanstående finns i dagsläget vissa mindre skillnader jämfört med de ordinarie finansräkenskaperna.

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

Procent av BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
ENS-95 och VÅP14					
Inkomster	49,8	48,5	48,6	48,5	48,6
Utgifter	51,2	50,1	48,9	48,3	48,0
Finansiellt sparande	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7
EDP och SGP					
Inkomster	51,5	50,2	50,3	50,1	50,2
Utgifter	52,6	51,6	50,4	49,8	49,4
Finansiellt sparande	-1,1	-1,4	-0,2	0,3	0,7

Anm.: VÅP14 = 2014 års ekonomiska vårproposition.

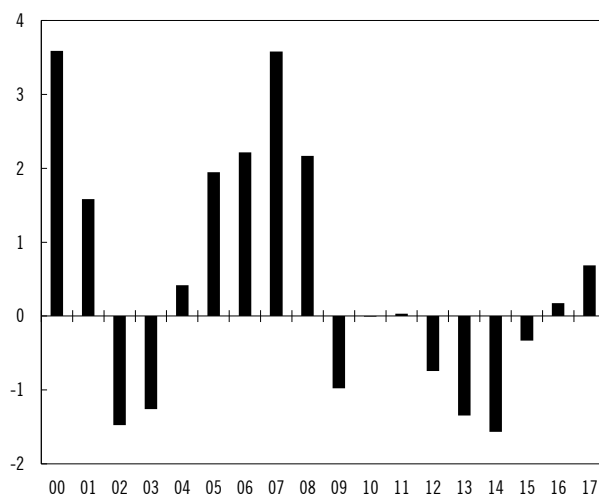
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Den offentliga sektorn uppvisade 2009 ett underskott i det finansiella sparandet på 1 procent av BNP. Det är ett mindre faktiskt underskott än vad den relativt begränsade konjunktturnedgången i början av 2000-talet gav upphov till. Att underskottet inte blev större beror främst på den ekonomiska nedgångens karaktär och på de reformer av arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemet som regeringen genomfört sedan 2006. Den stora konjunktturnedgången 2008 och 2009 berodde i huvudsak på sjunkande export, vilket normalt sett innebär mindre offentligfinansiella effekter än konjunktturnedgångar som följer av minskad inhemsk efterfrågan. Vidare hade de arbetsmarknads- och socialförsäkringsreformer som regeringen genomfört inneburit både lägre utgifter och en ökning av antalet arbetade timmar i ekonomin. Detta har medfört en betydligt lägre utgiftsnivå och en strukturell förstärkning av olika skattebaser som sammanföll med konjunktturnedgången och bidrog till att hålla uppe nivån på det finansiella sparandet.

Diagram 5 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2017

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 5 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

	Mdkr					
	2013	2013	2014	2015	2016	2017
Inkomster	1 811	49,8	48,5	48,6	48,5	48,6
Skatter och avgifter	1 607	44,2	43,8	43,7	43,7	43,8
Hushållens direkta skatter	575	15,8	15,6	15,6	15,8	15,9
Företagens direkta skatter	96	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9
Arbetsgivaravgifter	444	12,2	12,2	12,1	12,0	12,0
Indirekta skatter	492	13,5	13,3	13,3	13,1	13,1
Kapitalinkomster	74	2,0	1,6	1,9	1,8	1,8
Övriga inkomster	131	3,6	3,1	3,1	3,0	3,0
Utgifter	1 861	51,2	50,1	48,9	48,3	48,0
Transfereringar	709	19,5	18,7	18,2	18,0	17,9
Konsumtion	998	27,5	27,2	26,7	26,2	26,0
Investeringar	122	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2
Ränteutgifter	31	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Finansiellt sparande	-49	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7
Primärt finansiellt sparande	-18	-0,5	-0,6	0,6	1,1	1,6
Konsoliderad bruttoskuld	1 475	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8
Nettoskuld	-911	-25,1	-22,4	-21,2	-20,2	-20,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Återhämtningen i ekonomin bidrog till förstärkningen av den offentliga sektorns finanser 2010 och 2011, med ett finansiellt sparande som i stort sett var i balans båda åren.

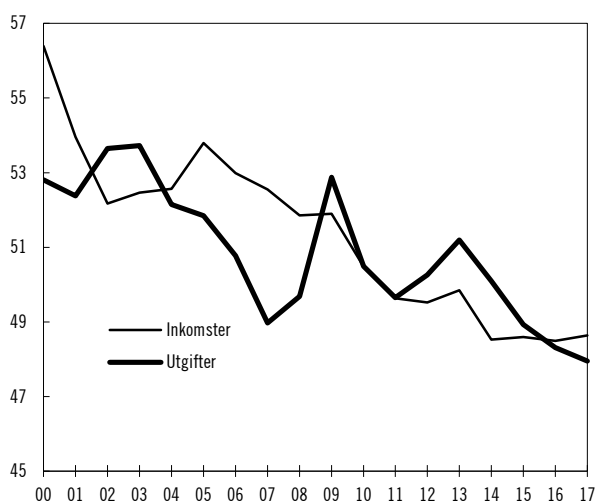
Det svaga konjunkturläget 2012 medförde att det finansiella sparandet återigen vändes till ett underskott, som uppgick till 0,7 procent av BNP. Återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring till kommuner och landsting på ca 11 miljarder kronor bidrog till att mildra försämringen av det finansiella sparandet.

Inkomsterna ökar i takt med BNP

Skatteintäkterna ökade 2013 som andel av BNP, trots de skattesänkningar som genomfördes 2013. Detta beror på att de viktigaste skattebaserna utvecklades starkare än BNP. Skattekvoten (skatteintäkterna som andel av BNP) beräknas minska 2014, vilket till stor del kan förklaras av det förstärkta jobbskatteavdraget. För 2015–2017 beräknas skattekvoten i stort sett vara oförändrad kring 44 procent.

Diagram 6 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2017

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna minskar som andel av BNP

Utgiftskvoten, dvs. utgifterna i förhållande till BNP, uppgick 2013 till 51,2 procent. Den fortsatt svaga konjunkturen, de reformer som beslutats för 2013 samt högre utgifter för bl.a. inkomstpensioner, asylmottagning och sjukpenning medförde att utgiftskvoten ökade med närmare 1 procentenhet jämfört med 2012.

Den starkare tillväxten 2014–2017 medför, i kombination med att arbetslösheten minskar från 2014, att utgifterna i relation till BNP minskar relativt kraftigt (se diagram 6). Utgiftskvoten minskar med i genomsnitt 0,7 procentenheter per år 2014–2017¹³.

Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna till privata sektorn utvecklas långsammare än BNP 2014–2017. Bland transfereringarna är det bl.a. pensionerna som växer svagare i inledningen av prognosperioden, medan arbetslöshetsrelaterade utgifter minskar som andel av BNP under den senare delen av perioden. Den minskade statsskulden medför tillsammans med en successivt högre räntenivå att ränteutgifterna beräknas vara så gott som oförändrade som andel av BNP (se tabell 5).

Förstärkningen av det finansiella sparandet sker i staten

Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser från 2015 sker framför allt i staten (se tabell 6), även om sparandet i staten väntas bli positivt först från och med 2016. Ålderspensionssystemet bedöms ha ett svagt positivt sparande under 2014 och 2015, men från och med 2016 väntas sparandet åter bli negativt. Den kommunala sektorn redovisar över prognosperioden ett negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat

¹³ Utgiftsprognosen görs under antagandet om oförändrad politik 2015–2018. Betydande delar av utgiftsprognosen rymmer inte heller någon automatisk kompensation för prisutvecklingen,

enligt de redovisningsprinciper som gäller för det kommunala balanskravet (se vidare avsnitt 3.7).

Tabell 6 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande offentlig sektor	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7
Staten	-1,0	-1,4	-0,2	0,5	1,2
Ålderspensionssystemet	-0,2	0,1	0,1	-0,2	-0,4
Kommunsektorn	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Statens budgetsaldo	-3,6	-1,4	0,0	1,0	1,4
Statsskuld	34,0	34,3	32,6	30,1	27,3

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minskar

Den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och den kommunala sektorns 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 72 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2013 uppgå till 1 475 miljarder kronor. Skulden ökade således mellan 1994 och 2013 med 259 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat 1995–2013 uppgick till 64 miljarder kronor. Det berodde huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerades i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskade sitt innehav av statsobligationer.

Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2013 till 40,6 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se tabell 5).

Mellan 2012 och 2013 ökade skulden relativt kraftigt, som andel av BNP med 2,3 procentenheter. Statens (Riksgäldskontorets) utlåning till Riksbanken för förstärkningen av valutaservan ökar skulden som andel av BNP med 2,9 procentenheter medan försäljningar av statens aktieinnehav reducerade skuldkvoten med 1,2 procentenheter.

Skulden fortsätter att öka 2014 såväl nominellt som andel av BNP. År 2015 börjar skulden åter att minska som andel av BNP och 2017 beräknas skuldkvoten uppgå till 34,8 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet försvagas

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2013 till 911 miljarder kronor, vilket motsvarade 25,1 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna, i likhet med premiepensionssystemet, redovisas inte heller som en del av den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna. Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den finansiella förmögenheten ökade 2013 med motsvarande 2,8 procent av BNP, vilket ska jämföras med underskottet i det finansiella sparandet. Värdeförändringar m.m. gav ett starkt positivt bidrag, på närmare 5 procentenheter, till förändringen av förmögenheten. Ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 0,5 procentenheter.

Även 2014 beräknas ökningen av BNP bidra till att reducera förmögenheten som andel av BNP i större utsträckning än underskottet i den offentliga sektorns finanser.

De fortsatt svaga finanserna leder, i frånvaro av värdeökningar, till att förmögenheten som andel av BNP fortsätter att minska 2015 och 2016. Överskottet i det finansiella sparandet kompenserar inte den minskning av förmögenheten i relation till BNP som följer av ökningen av BNP. År 2017 är bidraget från det finansiella sparandet till förändringen av förmögenheten, som andel av BNP, större än det negativa bidraget som följer av att BNP ökar. Den finansiella förmögenheten beräknas 2017 uppgå till 20 procent av BNP. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden.

3.4 Avstämning mot överskottsmålet

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

Eftersom överskottsmålet främst utgör ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken följs det i första hand upp i ett framåtblickande per-

spektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det funnits systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden.

För den bakåtblickande uppföljningen används som indikator ett genomsnitt för det finansiella sparandet under de tio senaste åren, för närvarande 2004–2013. Vid bedömningen av detta genomsnitt beaktas även det genomsnittliga konjunkturläget, uttryckt som ett BNP-gap, under den aktuella perioden.

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

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

Regeringen har sedan den tillträdde 2006 kontinuerligt arbetat med att förbättra uppföljningen av överskottsmålet och göra denna mer transparent. I detta arbete har införandet av indikatorer utgjort ett viktigt steg. I

detta sammanhang är det viktigt att peka på problemen med en allt för mekanisk tillämpning av indikatorerna för att följa upp överskottsmålet. Framför allt finns en risk för att finanspolitiken vid en allt för mekanisk tillämpning riskerar att förstärka konjunktursvängningarna istället för att dämpa dem. Regeringens utgångspunkt är därför att inriktningen på finanspolitiken ska bedömas i en bred ansats där ett antal enskilda mål och restriktioner ställs mot varandra. Indikatorerna för att följa upp överskottsmålet utgör därmed endast en del av den samlade bedömningen av finanspolitikens inriktning.

Det tioåriga bakåtblickande medelvärdet

Under 2004–2013 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 0,7 procent av BNP (se tabell 7). Sparandet låg med andra ord något under målsatt nivå. Under samma period var det genomsnittliga BNP-gapet dock -1,3 procent av potentiell BNP. Justeras det tioåriga genomsnittet med den av regeringen använda elasticiteten för det offentliga sparandet med avseende på BNP-gapet (0,55) och det genomsnittliga BNP-gapet under perioden, hamnar det bakåtblickande tioårsnittet på 1,5 procent av BNP. Detta tyder på att det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2004-2013 var i linje med den målsatta nivån när hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget, och att den bakåtblickande analysen inte pekar på några systematiska fel i bedömningen av finanspolitikens inriktning som kan påverka måluppfyllelsen framöver.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är -0,6 procent av BNP 2013 och ökar sedan till -0,5 procent av BNP 2014 (se tabell 7). Eftersom de negativa BNP-gapen bedöms vara stora under de år som sjuårsindikatorn för dessa år baserats på (dvs. 2010-2016 respektive 2011-2017) är den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn väsentligt starkare än den ojusterade, men pekar trots det på ett sparande under 1 procent. Om vikt tillmäts både den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är det finansiella sparandet enligt denna indikator något under 1 procent.

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

Procent av BNP, om inte annat anges

	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	0,7				
Konjunkturjusterat ¹	1,5				
Sjuårsindikatorn	-0,6	-0,5	-0,4		
Konjunkturjusterat ¹	0,5	0,4	0,4		
Strukturellt sparande	0,0	-0,2	0,5	0,4	0,8
BNP-gap, procent av potentiell BNP	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2
Bakåtblickande tioårigt medelvärde	-1,3				
Sjuårssnitt, centrerat	-2,0	-1,6	-1,4		

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet är 0,0 procent av potentiell BNP 2013, -0,2 procent av potentiell BNP 2014 och ökar sedan gradvis till 0,7 procent av potentiell BNP 2017 (se tabell 7). Även denna indikator visar således på ett sparande som ligger lägre än 1 procent 2013-2016.

Sammanfattande bedömning

Regeringen anser att den ekonomiska politiken är väl avvägd, ligger i linje med det finanspolitiska ramverket och uppfyller överskottsmålet. För att stabilisera ekonomin ska det finansiella sparandet, enligt det finanspolitiska ramverket, variera med konjunkturen förutsatt att det finns förtroende för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Överskottsmålet om 1 procent är av detta skäl formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid ett lågt resursutnyttjande och hög arbetslöshet bör sparandet vara lägre än 1 procent, medan det bör vara omkring 1 procent vid ett balanserat resursutnyttjande, samt överstiga 1 procent vid ett högt resursutnyttjande. Finans- och skuldcrisen har varit både osedvanligt djup och långvarig, vilket har motiverat aktiva finanspolitiska åtgärder som medfört att sparandet sjunkit till underskott. När resursutnyttjandet går mot balans, bör sparandet återvända till den målsatta nivån genom att reformer finansieras fullt ut. Detta gäller under förutsättning att ingen ny allvarlig störning drabbar ekonomin.

Sveriges MTO om ett strukturellt sparande som inte understiger minus 1 procent av BNP uppfylls under hela den redovisade perioden.¹⁴

¹⁴ EU-kommissionen utgår ifrån sin egen bedömning av strukturellt sparande vid utvärdering av uppfyllelsen av MTO. Enligt Kommissionens senaste prognos (feb 2014) uppfyller Sverige sitt MTO samtliga år under prognosperioden (2013–2015).

3.5 Finanspolitikens effekter på efterfrågan

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

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

Tabell 8 BNP-gap och strukturellt sparande under stabiliseringspolitikens tre faser

	2006-2008	2009-2014	2015-2017
Förändring av strukturellt sparande ¹	0,9	-3,0	0,3
Genomsnittligt BNP-gap, procent av potentiell BNP	1,5	-3,1	-0,7

¹ Avser skillnaden i strukturellt sparande som andel av BNP mellan det första och sista året i tidsintervallet.
Källa: Egna beräkningar.

Sedan regeringen tillträdde 2006 kan stabiliseringspolitiken delas in i tre huvudsakliga faser (se tabell 8). En första fas där resursutnyttjandet var högt fram till 2008. Under denna fas var finanspolitiken åtstramande, mätt som förändringen i strukturellt sparande, eftersom det strukturella sparandet stärktes med 0,9 procent av BNP mellan 2005 och 2008. Den andra fasen sträcker sig från 2009 till 2014 då finans- och skuldskrisen inneburit att behovet av att stötta ekonomin via en aktiv finanspolitik varit stort. Framöver väntas resursutnyttjandet närma sig balans och stabiliseringspolitiken kommer då gå in i en tredje fas där det strukturella sparandet stärks, givet att framtida reformer finansieras fullt ut. Sammantaget visar detta att regeringen sedan den tillträdde anpassat finanspolitiken efter konjunkturutvecklingen. Regeringen har bedrivit en finanspolitik som aktivt motverkat konjunktursvängningarna med bibehållen låg statsskuld och förtroende för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Nedan redovisas en mer disaggregerad analys av förändringen i finansiellt sparande 2014 till 2017. Denna görs för att ge en mer fullständig bild av impulsen till efterfrågan från finanspolitiken framöver. Det bör dock påpekas att osäkerheten i de mått som redovisas i flera fall är stor.

Tabell 9 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande	-0,2	1,2	0,5	0,5
Automatiska stabilisatorer	0,3	0,5	0,6	0,2
Engångseffekter	-0,3	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	-0,2	0,7	-0,1	0,3
Diskretionär finanspolitik ¹	-0,6	0,2	-0,1	0,0
Kapitalinkomster, netto	-0,5	0,2	-0,1	0,1
Kommunsektorns finanser	0,3	0,1	0,0	0,0
Övrigt	0,5	0,2	0,0	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	0,5	0,9	1,0	0,3

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2014 förväntas resursutnyttjandet öka något och det negativa BNP-gapet minska med motsvarande 0,5 procent av potentiell BNP (se sista raden i tabell 9). En sådan ökning i resursutnyttjandet förstärker normalt de offentliga finanserna med motsvarande ca 0,3 procent av BNP (se rad två i tabell 9). Detta är effekten av de automatiska stabilisatorerna. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna, engångseffekter och extraordinära kapitalvinster är förändringen av det strukturella sparandet.

Normalt ökar skatteintäkterna i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare. Vissa utgifter är exempelvis bestämda nominellt i kronor, medan andra är prisindexerade. Anslagen till statliga myndigheter kompenseras inte fullt ut för att lönerna ökar. Utan nya aktiva beslut förstärks de offentliga finanserna därför automatiskt, vilket till stor del förklarar de positiva värdena i rad 9 i tabell 9.

Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 9) lämnar ett expansivt bidrag motsvarande 0,5 procent av BNP 2014 och åtstramande bidrag motsvarande 0,2 procent av BNP 2015.

Det strukturella sparandets förändring 2015 och 2016 påverkas även av att indexeringen av ålderspensionerna håller tillbaka ålderspensionsutgifterna 2015 och ökar dem relativt mycket 2016. Pensionssystemets s.k. balanseringsmekanism förstärker därmed den automatiska budgetförstärkningens åtstramande effekt 2015 och motverkar den 2016, vilket förklarar den svagt expansiva impulsen detta år.

3.6 Uppföljning av utgiftstaket

Det fleråriga utgiftstaket för staten syftar till att främja trovärdigheten i den ekonomiska politiken och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. I princip samtliga utgifter på statens budget omfattas av utgiftstaket, dock inte räntor på statsskulden. Dessutom omfattas utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan om statens

budget av utgiftstaket. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Utrymmet mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna.

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 2015 kommer regeringen i enlighet med budgetlagen att föreslå en nivå på utgiftstaket för 2017. Regeringen gör i 2014 års ekonomiska vårproposition en bedömning av utgiftstakets nivåer för 2017 och 2018. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

Tabell 10 Utgiftstaket 2012–2016

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
Utgiftstak	1 084	1 095	1 107	1 127	1 167
Procent av BNP	30,5	30,1	29,3	28,4	28,0
Takbegränsade utgifter	1 022	1 067	1 091	1 108	1 132
Procent av BNP	28,8	29,4	28,8	27,9	27,1
Budgeteringsmarginal	62	28	16	19	35
Procent av BNP	1,7	0,8	0,4	0,5	0,8

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2014–2016 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2014 beräknas budgeteringsmarginalen bli 16 miljarder kronor. Marginalen växer sedan till 19 miljarder kronor 2015 respektive 35 miljarder kronor 2016. Budgeteringsmarginalens storlek är i linje med, eller större än, regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek alla dessa år.¹⁵

3.7 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

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

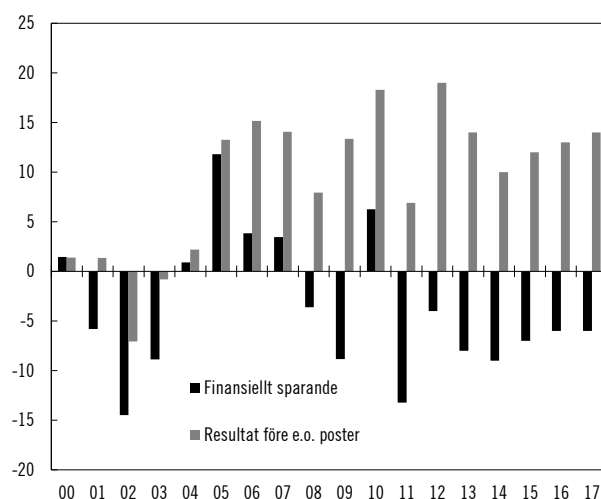
Den offentliga sektorns överskottsmål är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finan-

¹⁵ Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör den uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år t (2014), minst 1,5 procent år t+1 (2015) och minst 2 procent år t+2 (2016). Den nödvändiga bufferten för t+3 (2017) och för t+4 (2018) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.

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

Diagram 7 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

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

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

Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn redovisade ett resultat före extraordinära poster som uppgick till 14 miljarder kronor 2013 (se diagram 7). Det starka resultatet förklaras till stor del av att det 2013 skedde en återbetalning av sjukförsäkringspremier från AFA Försäkring om ungefär 11 miljarder. Dessutom höjde kommuner och landsting medelutdebitering med sammantaget 13 öre, vilket bidrog till resultatförstärkningen.

3.8 Statliga garantier

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

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

Garantiportföljens sammansättning

I tabell 11 redovisas en sammanställning av de garantier och utfästelser som regeringen och myndigheterna har utfärdat. Statens garantiportfölj uppgick till 1 668 miljarder kronor vid utgången av 2013. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (1 313 miljarder kronor per den 31 december 2012) följt av kreditgarantier och garantier om tillförsel av kapital. Pensionsgarantier och övriga garantier uppgick till sammanlagt 10 miljarder kronor.

Tabell 11 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2013

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser	Utgiftsområde
Insättningsgarantin¹	1 312,8		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Investerarskyddet²			2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Kreditgarantier	233,4	117,8	
Varav			
Bankgarantier	8,9		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Exportkreditgarantier ³	194,7	117,6	24 Näringsliv
U-kreditgarantier	0,9	0,1	7 Internationellt bistånd
Fristående garantier	1,2	0,2	7 Internationellt bistånd
Infrastruktur	19,7		22 Kommunikationer
Bostadskrediter	1,7		18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik
Internationella åtaganden	6,3		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
Fordonsindustri	0		24 Näringsliv
Garantier om tillförsel av kapital	111,6		
Varav			
Kapitaltäckningsgarantier ⁴			22 Kommunikationer
Grundförförbindelser	0,4		22 Kommunikationer
Garantikapital	111,2		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 7 Internationellt bistånd
Övrigt	0		
Pensionsgarantier⁵	8,2		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning 16 Utbildning och universitetsforskning 22 Kommunikationer 24 Näringsliv
Övriga garantier	1,9		
Varav			
Affärsverkens garantier m.fl.	1,9		
Totalt	1 667,9	117,8	

¹ Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2012.² För investerarskyddet saknas uppgifter om storleken på de skyddade tillgångarna.³ Avser såväl bundna som obundna utfästelser.⁴ Det finns två kapitaltäckningsgarantier för vilka inte några värden har uppskattats eftersom garantierna är obegränsade till tid och belopp.⁵ Åtagandet för pensionsgarantier avser den 31 december 2012.

Källa: Riksgäldskontoret.

Förväntade kostnader i statens garantiportfölj

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

För att bedöma hur väl garantiverksamheten förväntas kunna hantera framtida infrianden analyseras förhållandet mellan dels avsättningarna för förväntade kostnader, dels de tillgångar som finns i form av både inbetalda och kommande garantiavgifter och administrativa kostnader.

Garantiverksamhetens skuld- och tillgångssida visas i tabell 12. Jämförelsen görs på myndighetsnivå, men insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantierna samt garantikapital till internationella finansieringsinstitut ingår inte eftersom de förväntade kostnaderna för dessa garantier inte har värderats.

Tabell 12 Jämförelse mellan avsättningar för förväntade kostnader och tillgångar i garantiverksamheten 31 december 2013 (exklusive insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantin och garantikapital)

Miljarder kronor

Myndighet	Garanti-engagemang	Avsättningar för förväntade kostnader	Garanti-tillgångar	Nuvärde av framtida avgifter
Riksgäldskontoret	34,6	0,8	1,8	0,0
Exportkreditnämnden	185,8	6,2	27,4	2,1
Sida	2,3	0,2	1,9	0,0
Boverket	1,7	0,1	2,2	0,0
Summa	224,4	7,4	33,3	2,2

Källa: Riksgäldskontoret.

4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2013

4.1 Alternativscenarier

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

Risker för en svagare utveckling överväger

Den finansiella och politiska turbulensen i euroområdet har minskat sedan 2012. Det relativa lugn som nu råder på de finansiella marknaderna beror till stor del på Europeiska centralbankens utfästelser om att vid behov genomföra stödköp på obligationsmarknaderna. Många euroländer har under 2013 haft fallande upplåningskostnader och Spanien och Irland har kunnat avsluta sina stödprogram.

En överenskommelse har nåtts på EU-nivå för att centralisera beslut om avvecklingen av banker i kris och skapa en gemensam fond för dess finansiering. Dock består tveksamheter om huruvida fondens storlek är tillräcklig. De begränsade resurserna skulle kunna leda till ett scenario där förmågan att hantera kapitalbehov ifrågasätts. Detta skulle kunna bidra till att försämra förtroendet för europeiska banker på de finansiella marknaderna. Detta kan i sin tur medföra lägre kredittillväxt och försämrade förutsättningar för en återhämtning i flera euroländer. I alternativ-

scenario 1 redovisas en analys av hur svensk ekonomi skulle utvecklas om återhämtningen i omvärlden blir svagare än i prognosen.

Trots att en exceptionellt expansiv penningpolitik förts under flera år har kärninflationen i USA och euroområdet fallit sedan 2012 och ligger en bra bit under respektive centralbanks inflationsmål. Deflation, eller oväntat låg inflation, ökar den reala skulden hos stater, hushåll och företag. I länder som har en hög skuldsättning och en svag inkomstutveckling, t.ex. Italien och Spanien, riskerar detta leda till att skuldbördan stiger. Därutöver riskerar en utveckling med allmänt fallande priser att leda till flera år med svag real tillväxt och en försenad återhämtning på arbetsmarknaden.

Under inledningen av 2014 har relationerna mellan Ryssland och Ukraina dramatiskt försämrats och riskerna för en långvarig konflikt är betydande. Även i andra delar av världen präglas det politiska läget av betydande instabilitet. Framförallt finns en risk att utbudet av vissa råvaror, inte minst rysk gas, hastigt minskar. Kriser i Mellanöstern brukar t.ex. inte sällan följas av snabbt stigande oljepriser.

Svensk export har under en längre tid utvecklats svagare än den underliggande efterfrågeutvecklingen i de länder som är viktiga för svensk export. Om det finns inslag av strukturella förklaringsfaktorer bakom den svaga exportutvecklingen, t.ex. om konkurrenskraften bland svenska företag är sämre än vad den bedöms vara i prognosen, finns en risk att exporttillväxten inte stiger i den omfattning som förutses i prognosen, trots att en internationell återhämtning ändå kommer till stånd.

På längre sikt utgör även bostadsprisernas utveckling och hushållens jämförelsevis höga skuldsättning en risk. Bostadspriserna och hushållens skuldsättning har ökat sedan mitten av 1990-talet och har nått mycket höga nivåer. I prognosen förutsätts bostadspriserna fortsätta öka i en måttlig takt de närmaste åren. Regeringen har tillsammans med berörda myndigheter redan vidtagit ett antal åtgärder för att åstadkomma en hållbar utveckling av både bostadspriserna och skuldsättningen samt för att öka robustheten i banksystemet. Detta arbete fortsätter i myndigheterna och inom Stabilitetsrådet i syfte att ytterligare minska riskerna.

Den genomsnittliga produktivitetstillväxten har varit låg sedan finanskrisens utbrott 2008, och förefaller även ha påverkat den trendmässiga produktivitetens utvecklingen. I prognosen förutsätts dock den potentiella produktiviteten stiga på sikt, men det finns en risk att den potentiella produktiviteten stiger långsammare än i prognosen. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att utveckling och införande av ny teknologi bromsas upp ytterligare, i kombination med att den långa perioden efter finanskrisen med låga investeringar har fått en mer långtgående effekt på utnyttjandet av framför allt kapitalvaror. Därtill kan en strukturomvandling innebära att en allt större andel av produktionen i de mindre produktiva tjänstebranscherna påverkar den genomsnittliga produktivitetstillväxten negativt. I alternativscenario 2 redovisas en mer detaljerad

analys av hur en lägre potentiell produktivitet skulle påverka den svenska ekonomins utveckling.

Starkare utveckling möjlig

Den ekonomiska återhämtningen i omvärlden kan bli starkare än väntat. I euroområdet kan en sådan utveckling kopplas till reformarbetet med bankunionen, där större framgångar än väntat kan förbättra förtroendet för bankerna och därigenom möjliggöra ett större genomslag för centralbankens expansiva penningpolitik, samt större tillgång till och lägre kostnad för kapital.

En ekonomisk återhämtning förväntas även innebära att investeringstillväxten bland Sveriges handelsländer tar fart. I ett sådant läge befinner sig svenska exportföretag i en gynnsam position, med sin tyngdpunkt på insats- och investeringsvaror. Det finns en möjlighet att den internationella återhämtningen i högre grad än förväntat bidrar till en högre efterfrågan på svenska exportvaror. Det skulle innebära en högre exporttillväxt än den i prognosen. De vidare effekterna av en sådan utveckling redovisas i alternativscenario 3.

Starka förtroendeindikatorer, en rekordhög sparkvot och förhållandevis höga reallöneökningar talar för en stabil och hög konsumtionstillväxt. Sparkvoten bedöms vara nästan 4 procent i slutet av prognosperioden vilket är högre än genomsnittet de senaste femton åren som ligger på strax under 1 procent. Sparkvoten har även varit negativ vid flera tillfällen de senaste femton åren. Givet den förhållandevis höga nivån på sparandet i slutet av prognosperioden finns det därmed utrymme för en högre konsumtionstillväxt än den i prognosen utan att sparkvoten når onormalt låga nivåer.

Det råder ofta stor osäkerhet om den framtida produktivitetstillväxten. Det är förutom den negativa risken ovan, också möjligt att de senaste årens dämpade produktivitetstillväxt främst är en temporär effekt av att investeringar och den teknologiska utvecklingen har varit dämpade under den utdragna lågkonjunkturen. När konjunkturen förbättras de närmaste åren är det således möjligt att införande av bl.a. ny teknologi tilltar med högre produktivitetstillväxt än vad som antas i huvudscenariot.

Alternativscenario 1: Svagare internationell utveckling.

I detta scenario antas den politiska och ekonomiska återhämtningen i omvärlden bli svagare än i huvudscenariot. I euroområdet kan en sådan utveckling t.ex. kopplas till att arbetet mot starkare finansiell integration inte blir lika framgångsrikt som det antas i huvudscenariot. Sådana svårigheter skulle försämra förtroendet för bankerna och därigenom medföra ett mindre genomslag för centralbankens expansiva penningpolitik samt en mindre tillgång till och högre kostnad för kapital.

Geopolitiska risker som t.ex. utvecklingen i Ukraina kan också få långtgående konsekvenser för möjligheterna till ekonomisk återhämtning. Ett upptrappat politiskt läge med sanktioner mot Ryssland skulle kunna

medföra att utbudet av vissa råvaror, som t.ex. rysk gas, minskar hastigt, med högre energipriser och dämpad produktion till följd.

I alternativscenariot 1 antas att återhämtningen i världsmarknadsefterfrågan dröjer jämfört med huvudscenariot, vilket medför en lägre efterfrågan på svenska exportprodukter 2014–2016.

Konsumtionstillväxten blir lägre än i huvudscenariot till följd av att arbetsmarknaden utvecklas svagt med en arbetslöshet som ligger kvar på 8 procent under 2014 och 2015 (se tabell 13). Den lägre exporttillväxten medför även att investeringstillväxten dämpas. Reporäntan sänks 2014 och är sedan lägre än i huvudscenariot under hela perioden, vilket bidrar till att motverka den negativa effekten på svensk export.

I samband med att återhämtningen i euroområdet tydligare tar fart 2016 så ökar exporttillväxten. Inhemsk efterfrågan utvecklas starkt 2017 och arbetslösheten börjar falla något. Resursutnyttjandet, mätt som ett BNP-gap, blir lägre under hela perioden.

Tabell 13 Alternativscenariot 1: Svagare internationell utveckling.

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

	2014	2015	2016	2017
BNP	2,0 (2,7)	2,5 (3,3)	2,9 (3,5)	3,2 (2,5)
Sysselsättning ¹	0,9 (1,2)	0,8 (1,2)	0,8 (1,2)	1,0 (1,0)
Arbetslöshet ^{1,2}	8,0 (7,7)	8,0 (7,3)	7,9 (6,7)	7,5 (6,3)
BNP-gap ³	-3,1 (-2,4)	-2,9 (-1,5)	-2,4 (-0,5)	-1,4 (-0,2)
Reporänta ⁴	0,50 (0,75)	1,00 (1,50)	1,50 (2,25)	1,75 (2,75)
KPIF ⁵	0,7 (0,8)	1,3 (1,5)	1,4 (1,7)	1,7 (1,9)
Finansiellt sparande ⁶	-1,7 (-1,6)	-0,7 (-0,3)	-0,4 (0,2)	0,2 (0,7)

¹ 15–74 år.

² Procent av arbetskraften.

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

⁴ Slutkurs.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämras med som mest 0,6 procentenheter jämfört med i huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att den svagare efterfrågan i ekonomin och den högre arbetslösheten leder till att utbetalda löner utvecklas långsammare än i huvudscenariot. Dessutom blir mervärdesskatteintäkterna lägre eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot. Bland utgifterna är det främst arbetslöshetsersättningen som ökar. En motriktad effekt fås av att även de offentliga utgifterna minskar till följd av den svagare efterfrågan.

Alternativscenario 2: Svagare produktivitet

Den genomsnittliga produktivitetstillväxten har varit låg sedan finanskrisens utbrott 2008 och regeringen gör bedömningen att detta även påverkat tillväxten i den potentiella produktiviteten. Tillväxten i potentiell produktivitet bedöms 2013 vara lägre än den genomsnittliga faktiska produktivitetstillväxten som för perioden 1980–2013 uppgår till 2,3 procent. I prognosen antas dock den potentiella produktivitetstillväxten stiga mot den genomsnittliga nivån. I detta alternativscenario bedöms den potentiella produktiviteten i näringslivet inte stiga i enlighet med prognosen. Istället antas den växa med en tillväxttakt som i genomsnitt är ca 0,4 procentenheter lägre än i huvudscenariot.

Den lägre potentiella produktiviteten i näringslivet medför att företagen investerar i en mindre utsträckning jämfört med i huvudscenariot (se tabell 14). Den lägre produktiviteten innebär också att enhetsarbetskostnaden blir högre vilket medför försämrade konkurrenskraft och lägre exporttillväxt jämfört med i prognosen. Den lägre produktiviteten leder även till att reallönen växer långsammare, vilket i sin tur bidrar till att också konsumtionen utvecklas svagare än i huvudscenariot. Den svagare efterfrågan leder 2016–2017 till en sämre utveckling på arbetsmarknaden. Högre enhetsarbetskostnader medför en högre inflation. KPIF ökar därmed något snabbare än i prognos. Reporäntan börjar höjas 2014 och är som mest 0,25 procentenheter högre än i huvudscenariot.

Tabell 14 Alternativscenario 2: Svagare produktivitet

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

	2014	2015	2016	2017
BNP	2,6 (2,7)	2,9 (3,3)	3,0 (3,5)	2,0 (2,5)
Investeringar	4,6 (4,7)	6,9 (7,4)	5,8 (6,5)	4,2 (4,5)
Sysselsättning ¹	1,2 (1,2)	1,1 (1,2)	1,0 (1,2)	0,9 (1,0)
Arbetslöshet ^{1,2}	7,7 (7,7)	7,3 (7,3)	7,0 (6,7)	6,6 (6,3)
BNP-gap ³	-2,3 (-2,4)	-1,5 (-1,5)	-0,6 (-0,5)	-0,3 (-0,2)
Reporänta ⁴	1,00 (0,75)	1,75 (1,50)	2,50 (2,25)	3,00 (2,75)
KPIF ⁵	0,8 (0,8)	1,7 (1,5)	1,9 (1,7)	2,0 (1,9)
Finansiellt sparande ⁶	-1,6 (-1,6)	-0,4 (-0,3)	-0,1 (0,2)	0,3 (0,7)

¹ 15–74 år.

² Procent av arbetskraften.

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

⁴ Slutkurs.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Sammantaget växer BNP med i genomsnitt 2,5 procent per år 2014–2017 jämfört med 2,9 procent per år i genomsnitt under samma period i huvudscenariot. Resursutnyttjandet i ekonomin som helhet, mätt med BNP-gapet, är så gott som i balans i slutet av perioden.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP försämras med som mest 0,4 procentenheter jämfört med i huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att den svagare efterfrågan i ekonomin och den högre arbetslösheten leder till att utbetalda löner utvecklas långsammare än i huvudscenariot. Dessutom blir mervärdesskatteintäkterna lägre eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot. Bland utgifterna ökar arbetslöshetsersättningen något. En motriktad effekt fås av att även de offentliga utgifterna minskar till följd av den svagare efterfrågan.

Alternativscenario 3: Exporten förstärker återhämtningen

Exportens utveckling är i prognosen svag jämfört med andra konjunkturåterhämtningar. I detta alternativscenario antas en starkare ekonomisk utveckling i omvärlden och att det finns ett större behov av investeringar i de avancerade ekonomierna jämfört med i prognosen. Sammantaget medför detta att omvärldsefterfrågan utvecklas starkare och att den internationella investeringscykeln tar fart mer markant. Detta ökar omvärldens efterfrågan på de insats- och investeringsvaror som dominerar svensk export. Exporttillväxten i alternativscenario blir därmed högre än den i prognosen 2014 och 2015 (se tabell 15). I slutet av prognosperioden antas dock att exporttillväxten klingar av när resursutnyttjandet blir mindre negativt i omvärlden och tillväxten i världsmarknadsefterfrågan dämpas.

Den högre exporttillväxten 2014 och 2015 medför att BNP-tillväxten blir högre. Den medför också att företag behöver utöka personalstyrkan mer än i huvudscenariot. Arbetslösheten börjar därför sjunka 2014 och blir 5,6 procent i slutet av perioden. Sammantaget blir arbetslösheten i snitt ca 0,5 procentenheter lägre än i prognosen. Det förbättrade läget på arbetsmarknaden medför att lönerna utvecklas starkare samt att inflationstrycket blir högre. Reporäntan börjar höjas 2014 och är som mest 0,5 procentenheter högre än i huvudscenariot.

Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP förbättras med som mest 0,3 procentenheter jämfört med i huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att utbetalda löner utvecklas snabbare till följd av att antalet arbetade timmar och löner ökar. Bland utgifterna är det främst arbetslöshetsersättningen som minskar. En viss motriktad effekt fås av att även de offentliga utgifterna ökar till följd av den starkare efterfrågan.

Tabell 15 Alternativscenario 3: Exporten förstärker återhämtningen

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

	2014	2015	2016	2017
BNP	3,4 (2,7)	3,8 (3,3)	3,3 (3,5)	1,9 (2,5)
Export	6,0 (3,5)	7,4 (5,5)	6,2 (6,5)	4,4 (5,7)
Sysselsättning ¹	1,4 (1,2)	1,5 (1,2)	1,4 (1,2)	0,9 (1,0)
Arbetslöshet ^{1,2}	7,5 (7,7)	6,7 (7,3)	5,9 (6,7)	5,6 (6,3)
BNP-gap ³	-1,8 (-2,4)	-0,2 (-1,5)	0,7 (-0,5)	0,4 (-0,2)
Reporänta ⁴	1,00 (0,75)	2,00 (1,50)	2,75 (2,25)	3,25 (2,75)
KPIF ⁵	0,8 (0,8)	1,6 (1,5)	1,9 (1,7)	2,0 (1,9)
Finansiellt sparande ⁶	-1,4 (-1,6)	-0,1 (-0,3)	0,5 (0,2)	0,9 (0,7)

¹ 15–74 år.

² Procent av arbetskraften.

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

⁴ Slutkurs.

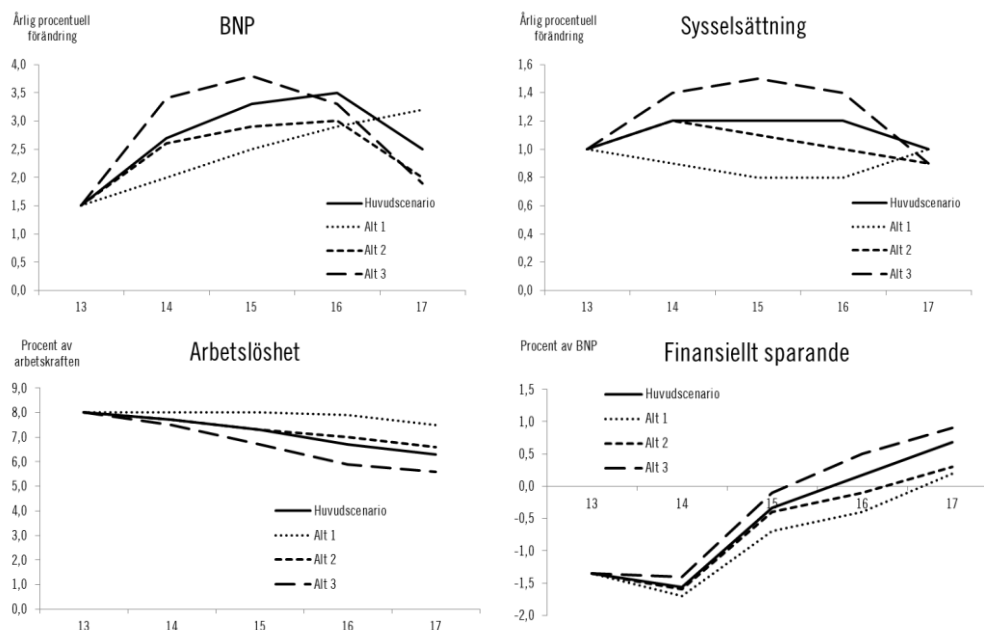
⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 8 Utvecklingen av BNP, sysselsättning, arbetslöshet och finansiellt sparande i huvudscenariot samt alternativscenarier 2013–2017

Årlig procentuell förändring, procent och procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

4.2 Jämförelse med 2013 års konvergensprogram

Den faktiska BNP-tillväxten har i förhållande till förra årets program, reviderats upp 2014, men reviderats ned 2015–2017 (se tabell 16). I Sve-

rige blev BNP-tillväxten högre än förväntat under det fjärde kvartalet 2013. Därtill reviderades BNP-tillväxten för det tredje kvartalet 2013 upp i samband med att nationalräkenskaperna presenterades i februari. Det medför att BNP i början av 2014 är något högre i nivå än väntat, vilket delvis bidrar till att årsmedelvärdet för tillväxten 2014 blir något högre. Fasta bruttoinvesteringar förväntas växa något snabbare både 2014 och 2015. Samtidigt förväntas lagerinvesteringar bidra mer till efterfrågetillväxten 2014 efter det överraskande starka lagerbidraget det fjärde kvartalet 2013.

Tabell 16 Jämförelse med 2013 års konvergensprogram

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
BNP, procentuell volymförändring					
Konvergensprogram 2013	1,2	2,2	3,6	3,9	–
Konvergensprogram 2014	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5
Differens, procentenheter	0,3	0,5	-0,3	-0,4	–
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP¹					
Konvergensprogram 2013	-1,4	-0,9	0,2	1,2	–
Konvergensprogram 2014	-1,1	-1,4	-0,2	0,3	0,7
Differens, procentenheter	0,3	-0,5	-0,4	-0,9	–
varav reformer i BP13					
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP					
Konvergensprogram 2013	42	41,8	39,5	36,2	–
Konvergensprogram 2014	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8
Differens, procentenheter	-1,4	-0,3	0,5	1,4	–

¹ Enligt ENS-95.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Prognosen för det finansiella sparandet 2014 har reviderats ned med 0,5 procentenheter som andel av BNP. I huvudsak beror nedrevideringen på att statens skatteinkomster, till följd av de skatteförslag som riksdagen beslutat om i och med beslutet om statens budget för 2014, bedöms bli lägre. Dessa reformer har även bidragit till nedrevideringarna 2015 och 2016. Därtill har utgiftsprognoserna för pensioner, kommunal konsumtion, sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning reviderats upp. Den nedreviderade BNP-utvecklingen bidrar också till nedrevideringarna av finansiellt sparande 2015 och 2016. Det lägre finansiella sparandet leder i sin tur till att den konsoliderade bruttoskulden bedöms bli högre 2015 och 2016 än i 2013 års konvergensprogram.

5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

De senaste årens utveckling i Europa illustrerar hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentligfinansierade verksam-

heterna, med stora samhällsekonomiska kostnader som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. De i många fall ofrånkomliga skattehöjningarna och neddragningarna i välfärden i dessa länder innebär dessutom att den rådande lågkonjunkturen förstärks och förlängs. En framtidig krishantering ökar därtill ofta de fördelningspolitiska spänningarna. Genom att värna starka offentliga finanser och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt har Sverige haft förutsättningar att hantera krisen på ett bättre sätt. Kraftfulla stabiliseringspolitiska insatser har kunnat genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyrats. Det är viktigt att finanspolitiken även fortsättningsvis är hållbar och åtnjuter ett stort förtroende, såväl bland landets hushåll och företag som på de internationella finansmarknaderna.

I detta avsnitt analyseras och bedöms om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet kan vidtas tidigt. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden förvärras problemen och förändringsarbetet försåras, så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede och ofta under mer oordnade former. En ohållbar finanspolitik som uppmärksammas i tid ger således mer tid för genomtänkta reformer, samtidigt som hushåll och företag får möjlighet att ställa om till de nya förutsättningarna under en längre tid.

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhället för påfrestningar och som därför bör hållas under uppsikt. Det är inte minst den åldrande befolkningen som potentiellt kan sätta finanspolitiken under press, men även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära att finanspolitiken måste läggas om. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer eller högre skatter. I avsnitt 5.2 behandlas ett antal möjliga alternativ för att förbättra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Genom att förlänga arbetslivet, öka arbetsutbudet bland personer med utländsk bakgrund och kvinnor, 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

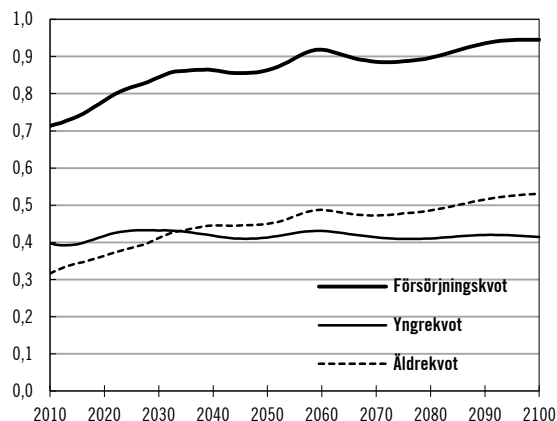
De senaste decennierna har den svenska befolkningens genomsnittliga ålder ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta även under resten av detta sekel. När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen.¹⁶ I diagram 9 illustreras utvecklingen med hjälp av den s.k. försörjningskvoten. År 2014 är kvoten 0,73, dvs. varje person i yrkes-

¹⁶ Befolkningens framtida utveckling beskrivs närmare i Sveriges framtida befolkning 2013–2060 (Statistiska centralbyrån 2013).

verksam ålder, 20–64 år, behöver försörja 0,73 personer i icke-yrkesverksam ålder. År 2050 förväntas försörjningskvoten ha ökat till 0,86 och 2100 till 0,95.

Diagram 9 Försörjningskvoter

Procentuell andel

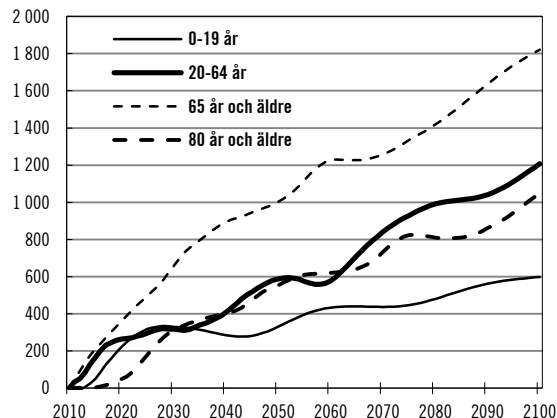


Anm.: Försörjningskvoten är antalet personer som inte är i åldrarna 20–64 år dividerat med antalet personer i denna åldersgrupp. Yngrekvoten är antalet personer i åldrarna 0–19 år i förhållande till antalet personer i åldrarna 20–64 år medan äldrekvoten anger förhållandet mellan antalet personer som är 65 år och äldre och antalet personer i åldrarna 20–64 år. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försörjningskvoten stiger till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal och i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta framgår av diagram 10 som visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2010 i en aktuell befolkningsprognos från Statistiska centralbyrån. Antalet personer som är 65 år eller äldre förväntas öka med ca 1 miljon personer till 2050 och med 1,8 miljoner till 2100 jämfört med 2010, medan de i yrkesverksam ålder ökar med knapp 600 tusen respektive 1,2 miljoner. Under samma tidsperiod ökar antalet personer som är 80 år och äldre med ca 550 tusen respektive drygt 1 miljon personer, dvs. endast något mindre än antalet personer i yrkesverksam ålder. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora förändringarna över tiden.

Diagram 10 Förändring i folkmängden jämfört med 2010

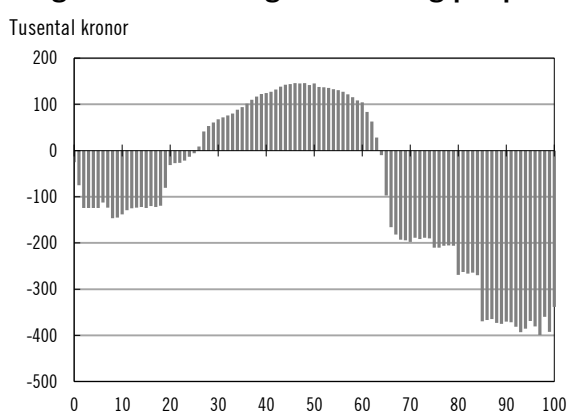
Tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

Hur de offentliga finanserna påverkas av förändringar i befolkningens ålderssammansättning illustreras av hur en genomsnittlig individ påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter i olika åldrar 2011.¹⁷ Av diagram 11 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, var negativt. De offentliga utgifterna till personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år var nettobidragen positiva, eftersom individernas genomsnittliga inbetalningar av skatter och avgifter var större än utbetalningarna för transfereeringar och välfärdstjänster. Vid 64 års ålder blir nettobidragen återigen negativa då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framförallt 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 tusen kronor per person och år.

Diagram 11 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2011



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

Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om förändringen i folkmängd i diagram 10 kombineras med de offentliga nettobidragen i diagram 11. Den förväntade befolkningsökningen sammanfaller till stor del med de åldersgrupper där utgifterna för tjänster och transfereeringar överstiger skatteinbetalningarna som mest. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är naturligtvis även starkt beroende av hur det finansiella utbytet med offentlig sektor förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa leda till att kostnaderna för vård och omsorg minskar i de högre åldrarna.

¹⁷ Nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereeringar och offentlig konsumtion). Nettobidraget beräknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år.

5.2 Beräkningar av finanspolitikens hållbarhet

Ett scenario med oförändrat beteende

I ett första scenario analyseras en utveckling som baseras på grundalternativet i SCB:s befolkningsframskrivning¹⁸, samt antaganden om oförändrade beteenden vad gäller arbetsmarknaden och individernas utnyttjande av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Det bör understrykas att detta scenario inte nödvändigtvis illustrerar den mest sannolika utvecklingen för svensk ekonomi och de offentliga finanserna. Ambitionen är istället att det ska spegla en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande.

Beräkningsförutsättningar

Den långsiktiga framskrivningen utgår från en prognos av utvecklingen av svensk ekonomi fram t.o.m. 2018. Prognosen för perioden fram till och med 2017 presenteras i avsnitt 2. År 2013 är det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn -2,5 procent av BNP.¹⁹ År 2014–2018 sker en gradvis utveckling mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin, med en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer genomförs, utöver de som regeringen föreslog eller aviserade i budgetpropositionen för 2014, vilket förbättrar den offentligfinansiella ställningen. År 2018 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn uppgå till 0,3 procent av BNP, vilket skapar ett relativt gynnsamt offentligfinansiellt utgångsläge för den långsiktiga framskrivningen av utvecklingen under åren därefter.

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

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara oförändrat fr.o.m. 2019. Det betyder att arbetsutbudet, dvs. arbetskraftsdeltagandet, arbetslösheten och medelarbetstiden, i olika åldrar och kön är konstant. En genomsnittlig 50-årig kvinna eller 35-årig man, etc. antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att finanspolitiken är oförändrad. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2018, dvs. deras andel av skattebaserna är konstanta. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden per brukare är densamma, uttryckt

¹⁸ Sveriges framtida befolkning 2013–2060 (Statistiska centralbyrån 2013)

¹⁹ Det primära finansiella sparandet är nettot av den offentliga sektorns inkomster och utgifter, exklusive räntebetalningar och kapitalinkomster. Det finansiella sparandet är nettot av samtliga inkomster och utgifter.

som en oförändrad resursinsats. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag och en 15-åring lika många undervisningstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen är oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting i dag ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlad. 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.²⁰

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna

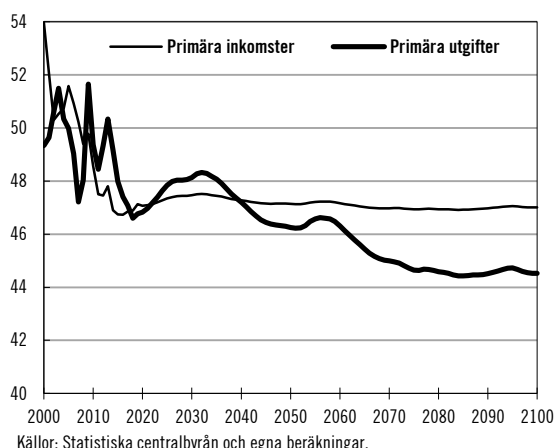
Åren 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande utgiftstryck till följd av de demografiska förändringarna, vilket skapar en tydlig variation i den offentliga sektorns primära utgifter, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 12). År 2020 påbörjas en uppgång som når sin kulmen 2032, för att därefter falla tillbaka. Utgifterna ökar med drygt 1,6 procent av BNP, vilket orsakas av att de stora åldersklasserna som är födda på 1940-talet uppnår de kostnadskrävande åldrarna över 80 år, samtidigt som generationen som är född på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet försvagas och är negativt under en lång period kring 2030 (se diagram 13).

Det demografiska kostnadstrycket avtar med tiden och de primära utgifterna minskar till drygt 44 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 och investeringarna faller också som andel av BNP med tiden, om än inte lika mycket.

²⁰ En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2014). I promemorian redovisas även hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas.

Diagram 12 Offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP



I tabell 17 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelat på olika ändamål. Det kan noteras att utgiftkvoten faller snabbt till 2018 och att nedgången mellan 2018 och 2050 är relativt måttlig. En viktig förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med nästan två procentenheter som andel av BNP mellan 2013 och 2018.

Utgifterna för den offentliga konsumtionen minskar med ca 1,2 procent av BNP till 2050, och med ytterligare 1 procent av BNP till 2100. Utgifterna för omsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, ökar med knappt 2 procent av BNP, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP. Utgifterna för utbildning minskar med ca 0,8 procent av BNP till 2050 och med 1,5 procent av BNP till 2100 jämfört med 2013, vid ett oförändrat utnyttjande per brukare. Utgifterna för övriga ändamål minskar med ca 1,6 procent av BNP till 2050, varav merparten av nedgången sker redan innan 2018.

Tabell 17 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

	2013	2018	2050	2100
Primära utgifter	50,4	46,6	46,3	44,5
Offentlig konsumtion	27,5	25,8	26,3	25,3
Utbildning	6,7	6,4	5,9	5,2
Omsorg	4,4	4,3	5,5	6,2
Sjukvård	6,3	6,1	6,4	6,1
Övrigt	10,1	9,0	8,5	7,8
Investeringar	3,4	3,2	3,3	3,0
Transfereringar	19,5	17,6	16,7	16,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

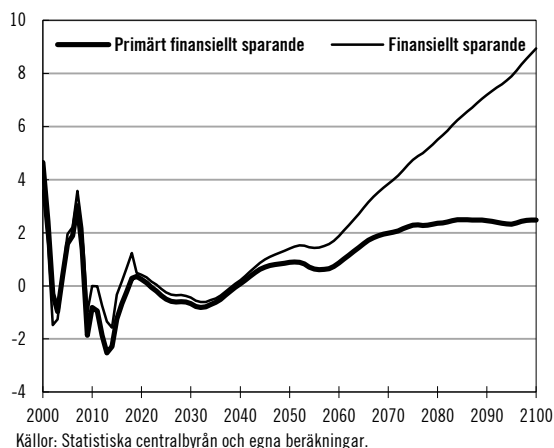
Efter 2018 minskar transfereringarna som andel av BNP, framför allt till följd av att utbetalningarna i ålderspensionssystemet minskar. En anledning till denna minskning är att pensioner i högre grad kommer att betalas ut från premiepensionssystemet (PPM) i stället för från ålderspensionssystemet. Pensionsutbetalningar från PPM redovisas inte som en

transferering från den offentliga sektorn, eftersom PPM är en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna.

De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden och är därmed mindre känsliga för demografiska förändringar än utgifterna. De primära inkomsterna uppgår till i genomsnitt drygt 47 procent av BNP.

Diagram 13 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Till följd av växande offentliga utgifter sjunker det primära finansiella sparandet från 0,3 procent av BNP 2018 till -0,8 procent 2032 (se diagram 13). Därefter sker en gradvis förstärkning av det primära sparandet så att det uppgår till 2,5 procent av BNP 2100. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 13 är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella tillgångarna som illustreras i diagram 14.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden (se diagram 14). Denna skuld beräknas uppgå till 32 procent av BNP 2018, men minskar därefter successivt och har 2051 helt återbetalats. Därefter byggs i stället de finansiella tillgångarna gradvist upp. Detta medför att nettoskulden minskar kraftigt, samt att kapitalinkomsterna ökar. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, kraftigt och uppgår 2100 till 14,8 procent av BNP.

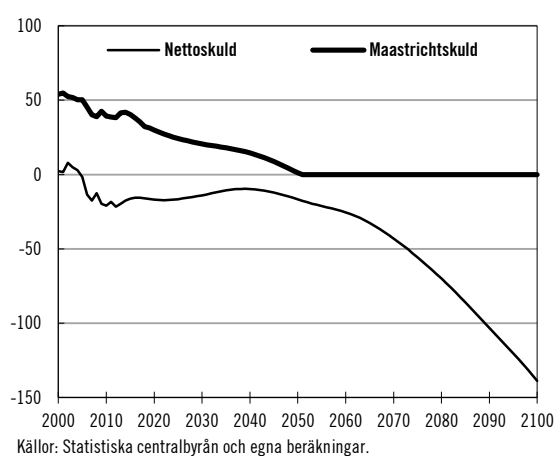
Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är osannolikt att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 13 verkligen uppstod.

Hållbarhetsindikatorn S2 är ett mått på hur stor en omedelbar och permanent budgetförsvagning, negativt tecken, eller budgetförstärkning, positivt tecken, som krävs för att den offentliga nettoskulden ska vara stabil på lång sikt. I detta scenario är indikatorn -1,6 procent av BNP, beräknar från 2015, vilket betyder att det finansiella sparandet teoretiskt

sett kan försvagas permanent med 1,6 procent av BNP detta år utan att finanspolitiken blir ohållbar. Det faktum att framskrivningen inte är en prognos, utan endast en konsekvensanalys av de redovisade antagandena, gör att S2-värdet inte kan tolkas som att det finns ett faktiskt, engångsvis reformutrymme. Indikatorvärdet är i stället ett underlag i en mer generell bedömning av under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar, och måste tolkas med försiktighet. Generellt kan sägas att ju större S2-värdet är i absoluta termer, och desto tidigare i framskrivningen som en obalans uppstår, desto större är sannolikheten att finanspolitiken kommer att behövas läggas om.

Diagram 14 Nettoskuld och Maastrichtskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mot denna bakgrund är det viktigt att komplettera S2-måttet med en indikator för finanspolitikens effekter i ett kortare tidsperspektiv, den s.k. S1-indikatorn. Denna indikator anger, på samma sätt som S2, storleken på den omedelbara och permanenta budgetförsvagning eller budgetförstärkning som krävs för att den offentliga bruttoskulden ska nå ett angivet riktmärke över en viss tidsperiod. I detta avsnitt beräknas S1 utifrån att den offentliga sektorns bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Eftersom Maastrichtskulden endast motsvarade 40,4 procent av BNP 2013 innebär det normalt att det finns förhållandevis stora säkerhetsmarginaler till den skuldnivå som stabilitets- och tillväxtpakten stipulerar.

S1-indikatorn uppgår till -2,4 procent av BNP beräknad från 2015, vilket innebär att om den konsoliderade bruttoskulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2030 kan detta uppnås genom en omgående och permanent försvagning av det finansiella sparandet om -2,4 procent av BNP detta år.

Den starka utvecklingen av det finansiella sparandet i scenariot skapar en förhållandevis god marginal för stabiliseringspolitiska åtgärder för att möta eventuella kriser eller försvagningar i konjunkturen. Målkonflikten mellan stabiliseringspolitiska krav och fördelnings- och strukturpolitiska

mål kan därför bedömas vara förhållandevis begränsad, även under perioden omkring 2030, då det finansiella sparandet är som svagast.

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

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

I detta scenario är avsikten att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ökat välstånd. Den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år²¹ jämfört med scenariot med oförändrat beteende, samtidigt som den offentliga konsumtionen volymmässigt växer 0,2 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat.²² Detta innebär att det sker en viss standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

I scenariot väljer kommande generationer att arbeta i mindre utsträckning än i dag. År 2100 antas medelarbetstiden vara knappt 85 timmar lägre per person och år jämfört med scenariot med oförändrat beteende (motsvarande drygt två arbetsveckor per år eller ca en halv timme per arbetsdag). Eftersom fritid inte är beskattat på samma sätt som arbetstid minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den skattefinansierade välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare av kraven på en gradvis ökande standard i de offentliga tjänsterna. Personaltätheten inom vård, skola och omsorg antas exempelvis öka. Sammantaget är antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn 18 procent högre 2100 jämfört med i scenariot med oförändrat beteende. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar minskar och standarden höjs, utsätts de offentliga finanserna för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

Det primära finansiella sparandet urholkas dramatiskt i detta scenario jämfört med scenariot med oförändrat beteende, vilket försämrar hållbarheten betydligt (se diagram 15). S1-indikatorn uppgår till -2,0, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med scenariot med oförändrat beteende, och S2-indikatorn uppgår till 3,4, vilket är en försvagning med 5,0 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Förändringen beror till ungefär en tredjedel

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

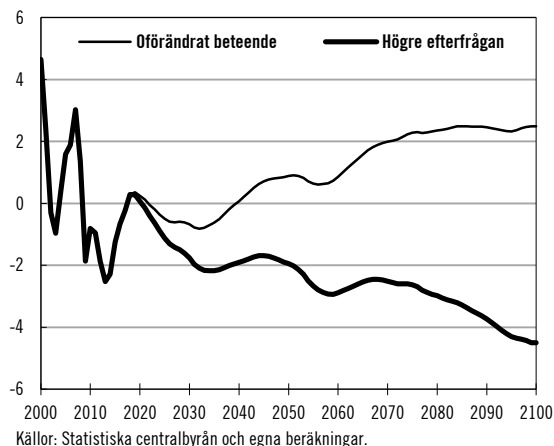
Pensionsåldern antas vara oförändrad jämfört med scenariot med oförändrat beteende.

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

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

Diagram 15 Primärt finansiellt sparande vid högre efterfrågan

Procent av BNP

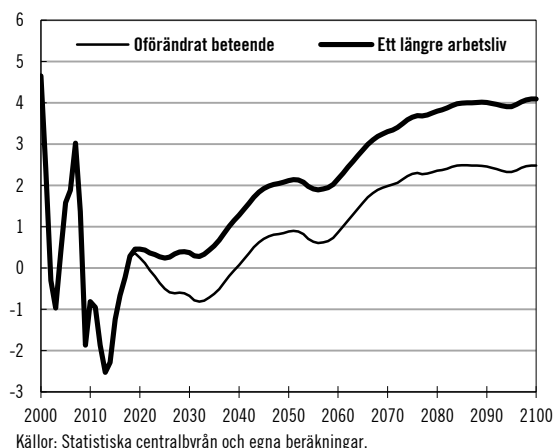


Alternativscenario: Ett längre arbetsliv stärker de offentliga finanserna

I ett scenario som analyserar effekterna av ett längre arbetsliv antas den genomsnittliga inträdesåldern på arbetsmarknaden gradvis sjunka med ett år mellan 2019 och 2028. Samtidigt antas utträdesåldern stiga med hälften av ökningen av den återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Det innebär att utträdesåldern har ökat med drygt ett år 2050, och med drygt tre år 2100. I beräkningen har inte ökade offentliga utgifter för åtgärder som förlänger arbetslivet beaktats.

Diagram 16 Primärt finansiellt sparande vid ett längre arbetsliv

Procent av BNP



Jämfört med scenariot med oförändrat beteende förstärker detta finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se diagram 16). S1-indikatorn förbättras med 0,5 procent av BNP till -2,8 och S2-indikatorn förbättras

med 2,0 procent av BNP till -3,5. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är mycket viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

Känsligheten i beräkningarna

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på ett oförändrat beteende. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet av flera skäl.

Tabell 18 S1 och S2 i de olika scenarierna

Procent av BNP

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

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.

De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. Kalkylerna ska, som redan nämnts, inte uppfattas som prognoser för en sannolik utveckling, utan som effektanalyser där effekten av olika förändringar i beräkningsantagandena redovisas. I tabell 18 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna i de olika alternativa scenarierna påverkar S1 och S2. Dessutom redovisas ytterligare ett antal känslighetskalkyler.²³ Allmänt kan sägas att finanspolitiken förefaller vara hållbar i majoriteten av de

²³ I scenarierna Mer fritid och Ökad standard är antagandena desamma som i scenariot Ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, och i scenarierna Lägre inträdesålder och Högre utträdesålder desamma som i scenariot Ett längre arbetsliv. I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2014), som är tillgänglig på regeringens hemsida, regeringen.se, finns en närmare beskrivning av var och en av känslighetsanalyserna.

olika beräkningarna. S1-indikatoren är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv vid kontinuerligt ökande krav på högre standard i den skattefinansierade produktionen.

I beräkningen Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet högre alla år efter 2019, vilket försämrar S2 med 0,4 procent av BNP. I känslighetsberäkningen Högre sysselsättningsgrad antas att sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet är 1 procentenhet högre 2029–2100. S2 förbättras då med 0,3 procent av BNP.

I bedömningen av utvecklingen fram t.o.m. 2018 antas att finanspolitiken är oförändrad och att inga reformer genomförs utom de som redan är beslutade. Utgångsläget för de långsiktiga framskrivningarna är därmed ett offentligt sparande som är linje med överskotts målet, vilket även påverkar beräkningarna av nivån på det primära finansiella sparandet under åren därefter. För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning att de takbegränsade utgifterna ökar varje år 2015–2018, så att budgeteringsmarginalen motsvarar 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket är den minsta tillåtna budgeteringsmarginalen när budgetåret inleds enligt regeringens riktlinje. Denna försämring i sparandet, som motsvarar knappt 1 procent av BNP 2018, antas ske utan någon motsvarande finansiering på budgetens inkomstsida, dvs. det primära finansiella sparandet försämras i samma utsträckning som utgifterna ökar. Det innebär att det primära finansiella sparandet motsvarar ca -0,7 procent av BNP 2018, jämfört med ca 0,3 procent i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med 1,0 procent av BNP hela framskrivningsperioden. Vid en sådan utveckling försämras S1 och S2 till -1,4 respektive -0,6 procent av BNP. Finanspolitiken bedöms således vara hållbar även om budgeteringsmarginalen skulle sänkas till minsta nivå när budgetåret inleds, och det finansiella sparandet är motsvarande lägre i utgångsläget.

Ett försvagat utgångsläge förändrar trots detta bilden av hållbarheten betydligt. Till följd av den demografiskt motiverade utgiftsökningen uppstår ett primärt underskott motsvarande närmare 2 procent av BNP under en lång period kring 2030 i detta scenario. I lågkonjunkturer dessa år kommer det faktiska finansiella sparandet med stor sannolikhet att underskrida stabilitets- och tillväxtpaktens maximala underskottsvärde om 3 procent av BNP. Vid en sådan utveckling kan de finansiella marknadernas riskbedömningar påverkas och upplåningsvillkoren försämrats, trots att det demografiska kostnadstrycket är övergående. Utrymmet att möta lågkonjunkturer och kriser med aktiva stabiliseringspolitiska åtgärder minskar och målkonflikten mellan stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitik skärps.

5.3 Sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende hos olika aktörer, och där inga reformer förutom de som redan är beslutade genomförs. S1 uppgår då till -2,4 procent av BNP och S2 till -1,6 procent av BNP.

Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger även de inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed är två viktiga krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllda. Risker för högre riskpremier och räntor till följd av bristande trovärdighet för finanspolitiken bedöms därför vara begränsad. Utvecklingen av det finansiella sparandet i detta scenario visar på en liten risk för en mer uttalad målkonflikt mellan finansiell hållbarhet och stabiliseringspolitiska överväganden, respektive fördelnings- och strukturpolitiska mål.

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

Åren 2020–2040 karaktäriseras av ett stigande demografiskt utgiftstryck. Det primära finansiella sparandet beräknas t.ex. minska med knappt 1 procent av BNP mellan 2020 och 2030. Ett försämrat offentlig-finansiellt utgångsläge när det demografiska utgiftstrycket ökar kring 2020 kan medföra en lång period med försvagat offentligt sparande, vilket ger ett minskat utrymme för stabiliseringspolitiska åtgärder och ofinansierade strukturpolitiska reformer. Kombinerat detta med eventuella fördelningspolitiska behov kan finanspolitiken tvingas att hantera allt skarpare målkonflikter. Ett starkt försämrat offentlig-finansiellt utgångsläge kan därmed leda till hållbarhetsproblem även om indikatorerna visar att politiken är finansiellt hållbar på lång sikt. Mot denna bakgrund är det finanspolitiska manöverutrymmet i scenariot med oförändrat beteende mycket viktigt.

Den ovan nämnda problematiken visar även på vikten av en fortsatt politik inriktad på att stärka incitamenten för arbete och ett förlängt arbetsliv. En förutsättning för att pensionär ska ha en god ekonomisk standard, och för offentligt finansierade tjänster av god kvalitet är ett långt och produktivt arbetsliv. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män, långt upp i åldrarna.

Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten

Den svenska finanspolitiken är långsiktigt hållbar i finansiell mening enligt de flesta bedömningar som inkluderas i denna sammanställning.

Tabell 19 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1 (eller mot- svarande)	S2
Regeringen	-2,4	-1,6
Konjunkturinstitutet (mar 2014)	-2,5 – -1,5	-3,9 – 1,5
Finanspolitiska rådet (maj 2012)		1,0
Europeiska kommissionen (dec 2012)	-2,7	2,4
OECD (jun 2013)	0,5	
IMF (okt 2013)	0,8	

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

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

Hållbarhetsmättet S1 baserar sig i de flesta fall på att Maastrichtskulden ska uppgå till 60 procent av BNP vid någon tidpunkt framöver. Eftersom Sveriges Maastrichtskuld i dag ligger väl under denna nivå är finanspolitiken vanligtvis finansiellt hållbar enligt denna indikator (se tabell 19).

Även enligt S2-indikatorn bedöms finanspolitiken i allmänhet vara finansiellt hållbar på lång sikt. Enligt Konjunkturinstitutet uppgår S2 för Sverige till ett spann mellan -3,9 och 1,5 procent av BNP.

Finanspolitiska rådet rapporterar visserligen S2-värden som pekar på ett mindre konsolideringsbehov för att finanspolitiken ska vara strikt hållbar. Rådet bedömer dock att finanspolitiken kan anses vara hållbar på lång sikt.²⁴ Enligt Europeiska kommissionen ligger Sveriges S2-indikator något över den gräns som anses utgöra gränsen för en låg hållbarhetsrisk på lång sikt.²⁵

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

²⁴ Finanspolitiska rådet baserar sin bedömning på underlagsrapporten Hagist, Moog och Raffelhüschen, A Generational Accounting Analysis of Sweden, 2012.

²⁵ Den övre gränsen för låg hållbarhetsrisk är enligt Europeiska kommissionen S2-värdet 2,0

dock hur olika utgiftstyper och ändamål har prioriterats och ger en indikation på politikens inriktning. Tabell 17 och 18 innehåller ändamålsfördelade utgifter enligt den s.k. COFOG-klassificeringen²⁶.

Tabell 20 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP

Procent av BNP

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Förändring 2002–2012
Allmän off. förvaltning	8,6	7,7	7,4	7,5	7,6	7,4	7,5	7,4	7,1	7,4	7,2	-1,4
Räntor	3,1	2,3	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	1,3	1,2	1,3	1,0	-2,1
Övrigt	5,5	5,4	5,5	5,6	5,8	5,6	5,8	6,1	5,9	6,1	6,2	0,7
Försvar	2,1	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,5	1,4	-0,6
Samhällsskydd och rättsväsende	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4,2	4,2	4,1	4,3	4,1	4,0	4,3	4,7	4,5	4,3	4,4	0,2
Miljöskydd	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0
Bostadsförsörjning och sammanslagning	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	-0,2
Hälso- och sjukvård	6,8	7,0	6,7	6,7	6,6	6,6	6,9	7,4	7,0	7,1	7,1	0,3
Fritid, kultur och religion	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	0,0
Utbildning	7,3	7,2	7,1	7,0	6,9	6,7	6,8	7,2	6,9	6,8	6,8	-0,5
Socialt skydd	23,1	23,9	23,5	23,0	22,3	21,1	21,1	22,9	21,6	20,9	21,4	-1,7
Totala utgifter	55,6	55,7	54,2	53,9	52,7	51,0	51,7	54,9	52,3	51,5	52,0	-3,6
Exklusive räntor	52,5	53,4	52,3	52,0	51,0	49,2	50,0	53,6	51,2	50,2	50,9	-1,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna mätt som andel av BNP har totalt sett sjunkit under perioden 2002–2012 även om de steg märkbart 2009 i kölvattnet av den finansiella krisen. Förklaringar till nedgången är bl.a. de sjunkande ränteutgifterna och att BNP-tillväxten varit förhållandevis hög under perioden. En hög BNP-tillväxt medför att utgifter som följer den allmänna prisutvecklingen successivt sjunker som andel av BNP.

Utgifterna för socialt skydd i Sverige utgör över 20 procent av BNP och mer än 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Dessa utgifter som andel av totala utgifter sjönk från mitten av 2000-talet, men ökade igen 2009 i samband med den finansiella krisen. Även utgifterna för hälso- och sjukvård tar en stor andel av den offentliga sektorns utgifter i anspråk. Från att ha uppgått till drygt 12 procent 2002 av de totala utgifterna har andelen stigit under flera år för att 2012 uppgå till närmare 14 procent. Ett stort fall har skett med avseende på andelen utgifter för räntor vilket framför allt är en följd av att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP sjunkit kraftigt samtidigt som räntenivån varit förhållandevis låg.

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

Tabell 21 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

												Förändring
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2002–2012
Allmän off. förvaltning	15,4	13,8	13,6	13,9	14,3	14,5	14,5	13,5	13,5	14,3	13,9	-1,5
Räntor	5,6	4,1	3,4	3,5	3,3	3,5	3,3	2,4	2,2	2,5	2,0	-3,6
Övrigt	9,9	9,8	10,2	10,4	11,0	11,0	11,2	11,1	11,3	11,8	11,9	2,1
Försvar	3,7	3,6	3,4	3,2	3,3	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	2,8	-1,0
Samhällsskydd och rättsväsende	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	0,2
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,5	7,6	7,6	8,0	7,7	7,9	8,3	8,5	8,6	8,3	8,5	1,0
Miljöskydd	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,1
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	1,6	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	-0,2
Hälso- och sjukvård	12,2	12,5	12,4	12,5	12,6	13,0	13,3	13,4	13,5	13,7	13,7	1,5
Fritid, kultur och relig- ion	1,9	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	0,2
Utbildning	13,1	13,0	13,1	13,0	13,1	13,1	13,2	13,2	13,2	13,2	13,1	0,0
Socialt skydd	41,5	42,9	43,4	42,7	42,2	41,5	40,8	41,7	41,3	40,5	41,2	-0,3
Totala utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Exklusive räntor	94,4	95,9	96,6	96,5	96,7	96,5	96,7	97,6	97,8	97,5	98,0	3,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.2 Inkomster

Mellan 2006 och 2013 minskade skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, med 3,9 procentenheter (se tabell 22). År 2017 beräknas skattekvoten uppgå till 44,1 procent av BNP. Det är framför allt skatt på arbete som har minskat som andel av BNP under perioden 2006–2013. Jobbskatteavdraget står för huvuddelen av skattesänkningarna, men även socialavgifterna har sänkts och möjligheten till skattereduktioner för husarbeten har utökats. Vad gäller kapitalskatterna är den största förändringen de senaste åren den sänkta bolagsskattesatsen. Dessutom har det skett förändringar i fastighetsskatten för elproduktionsenheter samt införts investeringssparkonton, som också påverkat intäkterna från skatt på kapital i stor utsträckning. Intäkterna från konsumtionsskatterna har legat i stort sett stilla som andel av BNP under perioden 2006–2013. Intäkterna från mervärdesskatten har ökat till följd av att bidraget från hushållens konsumtion till BNP har ökat. Intäkterna från punktskatter, bl.a. skatt på energi och koldioxid minskar däremot trots höjda skatter. Minskningen förklaras av effektivare uppvärmning av bostäder, en övergång från el och olja till berg- och fjärrvärme, och en nyare bilpark med energisnålare motorer.

Tabell 22 Skatteintäkter

Procent av BNP

														Förändring
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2006–2017	
Skatt på arbete	29,1	27,9	28,4	27,9	26,2	26,0	26,4	26,7	26,4	26,3	26,3	26,4	-2,8	
Direkta skatter	16,6	15,5	15,5	15,3	14,2	14,0	14,2	14,5	14,2	14,2	14,2	14,4	-2,3	
Indirekta skatter	12,5	12,5	12,8	12,6	12,0	12,0	12,2	12,2	12,2	12,1	12,0	12,0	-0,5	
Skatt på kapital	6,5	6,7	5,1	5,2	5,7	5,3	4,7	4,6	4,9	5,0	5,1	5,2	-1,4	
Skatt på kapital, hushåll	1,3	1,6	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	0,9	-0,3	
Skatt på företags- vinster	3,4	3,3	2,6	2,8	3,2	3,0	2,5	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	-0,7	
Skatt på konsumtion	12,7	12,8	13,1	13,6	13,5	13,1	12,7	12,8	12,6	12,5	12,5	12,4	-0,3	
Mervärdesskatt	9,0	9,1	9,4	9,7	9,7	9,6	9,3	9,4	9,3	9,3	9,4	9,4	0,4	
Restförda och övriga skatter	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	
Totala skatteintäkter	48,3	47,4	46,4	46,6	45,4	44,4	44,0	44,4	44,0	43,9	43,9	44,1	-4,3	

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 2019–2099. Resultaten som redovisas i bilagan är för scenariot med oförändrat beteende.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2013 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
Födelseetal	1,98	1,94	1,91	1,91	1,91	1,90
Medellivslängd, kvinnor	83,5	84,7	85,8	86,9	87,9	88,8
Medellivslängd, män	79,5	81,4	83,1	84,6	85,7	86,7
Nettomigration, tusental	49,9	29,4	17,1	16,8	16,4	15,9

Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetsmarknaden

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

Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn antas 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, vilket beror på befolkningsutvecklingen och antaganden om i vilken utsträckning folk arbetar, och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

Produktivitet

Antagandet om produktivitetstillväxten i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den underliggande trendmässiga produktivitetens utvecklingen antas vara 2,0 procent 2019, och 2,2 procent från och med 2021. Med undantag för 2007–2009 har produktivitetens utvecklingen i Sverige varit stark de senaste knappa två decennierna i en internationell jämförelse. Det är rimligt att anta att den på sikt anpassas mot internationella tillväxttakter. Den svaga utvecklingen 2007–2009 har inte påverkat synen på den långsiktiga produktivitetens utvecklingen.

Produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn antas vara noll från 2019.

Försörjningsbalans och produktion

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

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

Inflation och löner

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

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

Antaganden för avkastning på kapital

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

torer. Det är även troligt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande på lång sikt. Antagandet för avkastningen på finansiellt kapital är dock till för att förenkla och för att undvika att fokus i analysen flyttas från centrala frågor till frågor kring skulddynamiken.

Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar

Årlig procentuell förändring och procent

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga inkomster

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

Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

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

¹Exklusive löneberoende indirekta skatter.

²Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga konsumtionsutgifter

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

Beräkningen av offentlig konsumtion bygger på ålders- och könsfördelade kostnader för olika ändamål såsom skola, vård och omsorg. Samtliga utgiftsområden skrivs fram med den demografiska utvecklingen. Det innebär t.ex. att en 70-årig kvinna realt sett tilldelas lika mycket offentliga tjänster 2099 som 2018. 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. tim-löner, pris på förbrukning och priset på kapitalförslitning (investeringspriset).

Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa konsumtion	26,7	26,7	26,0	27,0	26,8	26,3	26,4
Barnomsorg	1,9	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8
Ungdomsutbildning	3,8	3,6	3,7	3,9	3,7	3,5	3,6
Vuxenutbildning	1,5	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2
Sjukvård	6,4	6,4	6,3	6,6	6,6	6,4	6,4
Äldreomsorg	4,1	4,1	4,1	4,8	5,3	5,5	5,9
Övrig verksamhet	15,5	15,8	15,0	15,1	14,7	14,3	14,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar

I kalkylerna förutsätts en viss standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med lönerna. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. I kalkylen skrivs pensionerna fram enligt gällande regler. Övriga transfereringar till hushåll antas öka i takt med lönerna. Det innebär att även "taken" i socialförsäkringssystemen antas höjas i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning.

Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa transfereringar	19,4	18,2	17,5	17,4	17,2	16,7	16,9
Transfereringar till hushåll	16,2	14,9	14,4	14,3	14,1	13,6	13,8
Ålderdom	8,5	8,3	8,4	8,1	7,9	7,5	7,7
Ohälsa	3,0	2,7	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6
Barn/studier	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Arbetsmarknad	1,1	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Övrigt	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Transfereringar till företag och utland	3,3	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ålderspensionssystemet

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

Tabell A.6 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Inkomster	6,9	6,9	7,0	6,7	6,5	6,4	6,3
Avgifter	6,2	6,2	6,1	6,1	6,2	6,2	6,2
Räntor, utdelningar m.m.	0,7	0,7	0,8	0,6	0,3	0,2	0,1
Utgifter	6,7	6,8	7,2	6,9	6,8	6,4	6,6
Pensioner	6,6	6,7	7,0	6,8	6,7	6,3	6,5
Övrigt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finansiellt sparande	0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,3	0,0	-0,3
Finansiella tillgångar, netto	26,7	26,7	20,8	14,0	7,6	5,0	2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Tabell A.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP, om inte annat anges

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa utgifter	50,5	48,9	48,4	48,8	48,0	46,3	46,0
Åldersrelaterade	28,3	27,5	27,3	28,3	28,2	27,4	28,1
Pensioner	8,5	8,3	8,4	8,1	7,9	7,5	7,7
Garantipension	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ålderspension	6,6	6,7	7,1	6,8	6,7	6,3	6,5
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	6,4	6,4	6,3	6,6	6,6	6,4	6,4
Äldreomsorg/handikapp	4,1	4,1	4,1	4,8	5,3	5,5	5,9
Barnomsorg	1,9	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8
Utbildning	5,2	4,8	4,9	5,2	5,0	4,6	4,8
Arbetslöshetsersättning	1,1	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Övriga åldersrelaterade utgifter	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Ränteutgifter	1,2	1,0	1,7	1,1	0,8	0,1	-0,6
Summa inkomster	50,5	48,6	49,1	49,0	48,6	48,2	48,2
varav kapitalinkomster	1,9	1,9	2,0	1,6	1,3	1,1	1,0
varav pensionssystemet	0,7	0,7	0,9	0,6	0,3	0,2	0,1
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	4,1	1,2	1,2	1,2	1,7	1,5	1,5
BNP-tillväxt	6,6	2,9	0,9	1,5	2,7	3,3	3,5
Arbetslöshet	8,6	7,8	8,0	8,0	7,7	7,3	6,7
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	18,6	19,0	19,3	19,5	19,7	19,8

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter

En arbetsgrupp (Ageing Working Group, AWG) under Kommittén för ekonomisk politik (KEP) har tillsammans med Europeiska kommissionen tagit fram beräkningar för utvecklingen av demografiberoende utgifter fram t.o.m. 2060. Dessa beräkningar redovisades senast 2013.²⁷ Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2014 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs från 2010 då det var startåret för beräkningarna i KEP.

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

Index, om inte annat anges

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–74 år						
KEP	100,0	103,9	106,2	109,4	110,4	112,6
Konvergensprogram	100,0	105,6	107,5	110,6	111,5	114,3
Sysselsatta						
KEP, 15–74 år	100,0	107,7	110,3	113,1	115,4	115,7
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	110,4	111,3	113,4	117,2	118,5
Timmar						
KEP	100,0	107,7	110,3	113,1	115,5	115,7
Konvergensprogram	100,0	108,9	109,5	111,7	115,4	116,7
Arbetslöshet, procentenheter						
KEP, 15–74 år	8,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,3
Konvergensprogram, 15–74 år	8,6	5,9	6,1	6,2	5,8	5,7
Arbetsproduktivitet						
KEP	100,0	117,0	136,3	158,7	184,9	215,4
Konvergensprogram	100,0	116,6	138,3	165,9	200,3	241,2
BNP						
KEP	100,0	123,4	147,1	175,7	208,8	243,7
Konvergensprogram	100,0	126,2	151,4	185,2	230,7	280,9
BNP per capita						
KEP	100,0	114,6	130,3	151,0	174,2	198,3
Konvergensprogram	100,0	115,7	132,6	158,1	191,1	226,3

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat under 2010. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på SCB:s befolkningsprognos från april 2013. Befolkningen ökar något mindre i

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

KEP:s beräkning. KEP har också en svagare ökning i både timmar och sysselsatta. År 2060 är sysselsättningsnivån 2 procentenheter svagare och antalet arbetade timmar ca 1 procentenheter svagare i KEP:s kalkyl.

I konvergensprogrammet antas arbetslösheten anpassas till en strukturell nivå på ca 5,7 procent. I KEP är denna nivå ca 6,5 procent. Produktivitetstillväxten är starkare i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar.

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

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

Andel av BNP

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

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

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Skillnaderna i de åldersberoende offentliga utgifterna finns inom samtliga områden. Det beror till stor del på att KEP antar en standardförbättring i de offentliga tjänsterna, men också för att KP har uppdaterat sina åldersprofiler, vilket gör att resultaten ser lite annorlunda ut. Konvergensprogrammets lägre kostnadsutveckling för arbetslöshetsersättning beror på den lägre arbetslöshetsnivån och att taket i A-kassan ligger fast i beräkningarna fram t.o.m. 2017. Pensionerna är den post där skillnaden är störst.

Bilaga C – Tabeller

Tabell C.1a Försörjningsbalans

Årlig procentuell förändring

	Mdkr					
	2013	2013	2014	2015	2016	2017
BNP (fasta priser)	3 604	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5
BNP (löpande priser)	3 634	2,4	4,1	5,0	5,1	4,5
Försörjningsbalans						
Hushållens konsumtionsutgifter	1 752	2,0	2,6	3,7	3,4	2,8
Offentliga konsumtionsutgifter	975	2,0	1,0	0,6	0,9	0,3
Fasta bruttoinvesteringar	666	-1,3	4,7	7,4	6,5	4,5
Lagerinvesteringar ¹	3	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	1 707	-0,9	3,5	5,5	6,5	5,7
Import av varor och tjänster	1 498	-1,2	3,4	6,3	6,7	6,0
Bidrag till BNP-tillväxten						
Slutlig inhemsk efterfrågan		1,2	2,4	3,4	3,2	2,3
Lagerinvesteringar		0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0
Nettoexport		0,1	0,2	0,0	0,3	0,2

¹ Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1b Priser och deflatorer

Årlig procentuell förändring

	Nivå					
	2013	2013	2014	2015	2016	2017
BNP-deflator	100,8	0,8	1,3	1,7	1,6	1,9
Deflator för hushållens konsumtion	100,6	0,6	0,9	1,3	1,6	1,8
HIKP ¹	113,9	0,4	0,6	1,3	1,5	1,6
Deflator för offentlig konsumtion	102,4	2,4	2,2	2,2	2,5	3,4
Deflator för investeringar	100,2	0,2	0,8	1,4	1,3	1,5
Deflator för export (varor och tjänster)	97,2	-2,8	0,9	1,0	1,0	0,8
Deflator för import (varor och tjänster)	97,2	-2,8	0,6	0,6	1,3	1,0

Not: Alla deflatorer är index, 2012=100.

¹ Index, 2005=100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå	2013	2014	2015	2016	2017
	2013					
Antal sysselsatta ¹	4 705	1,0	1,2	1,2	1,2	1,0
Antal arbetade timmar ²	751 190	0,3	1,0	1,8	2,0	0,5
Arbetslöshet ³	411	8,0	7,7	7,3	6,7	6,3
Arbetsproduktivitet, antal personer ⁴	672	0,5	1,6	2,1	2,3	1,5
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar ⁵	421	1,2	1,7	1,6	1,5	2,0
Lönekostnader ⁶	1 954	2,3	4,1	4,2	4,6	4,5
Lönekostnader per anställd ⁷	418 301	1,3	2,9	3,0	3,4	3,5

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

² Tiotusental timmar, nationalräkenskapsdefinition.

³ Tusental personer respektive procent av arbetskraften.

⁴ Real BNP per sysselsatt, kronor.

⁵ Real BNP per arbetad timme, kronor.

⁶ Miljarder kronor.

⁷ Kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1d Betalningsbalans

Procent av BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiell balans	3,8	6,0	5,8	5,8	5,6
<i>varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	5,1	5,3	5,3	5,2	5,0
Faktorinkomster och löpande transfereringar	1,1	0,9	0,7	0,8	0,7
Kapitalbalans	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Finansiellt sparande, privat sektor	7,4	7,6	6,2	5,7	4,9
Finansiellt sparande, offentlig sektor	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7
Restpost	-2,2	0	0	0	0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Mdkr 2013	2013	2014	2015	2016	2017
Finansiellt sparande i delsektorer						
Offentliga sektorn	-40	-1,1	-1,4	-0,2	0,3	0,7
Staten	-27	-0,7	-1,2	-0,1	0,6	1,2
Kommuner	-8	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Ålderspensionssystemet	-6	-0,2	0,1	0,1	-0,2	-0,4
Offentliga sektorn						
Inkomster	1873	51,5	50,2	50,3	50,1	50,2
Utgifter	1913	52,6	51,6	50,4	49,8	49,4
Finansiellt sparande	-40	-1,1	-1,4	-0,2	0,3	0,7
Ränteutgifter	23	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
Primärt finansiellt sparande	-18	-0,5	-0,6	0,6	1,1	1,6
Tillfälliga intäkter	11	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Delposter på inkomstsidan						
Skatteintäkter	1354	37,3	36,9	36,9	36,9	37,1
Produkt- och produktionsskatter	671	18,5	18,3	18,4	18,6	18,8
Direkta skatter	684	18,8	18,6	18,5	18,4	18,3
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	272	7,5	7,4	7,3	7,3	7,3
Kapitalinkomster	79	2,2	1,8	2,0	1,9	1,9
Övriga inkomster	167	4,6	4,1	4,1	4,0	3,9
Totala inkomster	1873	51,5	50,2	50,3	50,1	50,2
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	1614	44,4	44,0	43,9	43,9	44,1
Delposter på utgiftssidan						
Löner och förbrukning	859	23,6	23,4	22,8	22,3	22,0
Löner och kollektiva avgifter	525	14,4	14,4	14,1	13,8	13,7
Förbrukning	334	9,2	9,0	8,7	8,5	8,3
Sociala transfereringar	677	18,6	18,1	17,8	17,7	17,8
<i>varav</i> Ersättning till arbetslösa	35	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6
I natura	138	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0
Transfereringar	539	14,8	14,3	13,9	13,8	13,8
Ränteutgifter	23	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
Subventioner	57	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Investeringar	121	3,3	3,3	3,2	3,2	3,3
Kapitaltransfereringar	9	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Övriga utgifter	168	4,6	4,3	4,1	4,0	3,9
Totala utgifter	1913	52,6	51,6	50,4	49,8	49,4
Offentlig konsumtion (löpande priser)	998	27,5	27,2	26,7	26,2	26,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2b Inkomst- och utgiftsprognoser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr 2013	2013	2014	2015	2016	2017
Totala inkomster	1873	51,5	50,2	50,3	50,1	50,2
Totala utgifter	1913	52,6	51,6	50,4	49,8	49,4

¹ Förändring i förhållande till föregående år, Mdkr.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Procent av BNP

	SEK bn 2013	2013	2014	2015	2016	2017
Utgifter direkt finansierade via EU-budgeten	3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Konjunkturella utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet ¹	2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Effekter av diskretionära åtgärder på skatteområdet	-8,1	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,0
Lagbundna intäktsökningar	-	-	-	-	-	-

¹ Förändring i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.3 Ändamålsfördelade utgifter

Procent av BNP

	COFOG kod	2012
Allmän offentlig förvaltning	1	7,2
Försvar	2	1,4
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,4
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,4
Miljöskydd	5	0,3
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,7
Hälso- och sjukvård	7	7,1
Fritid, kultur och religion	8	1,1
Utbildning	9	6,8
Socialt skydd	10	21,4
Totala utgifter		52,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
Konsoliderad bruttoskuld	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8
Bruttoskuldens förändring	2,3	0,7	-1,5	-2,4	-2,5
Bidrag till förändringen av bruttoskulden					
Primärt finansiellt sparande	0,5	0,6	-0,6	-1,1	-1,6
Ränteutgifter	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
Stock-flöde	2,0	0,9	0,3	-0,2	-0,2
<i>varav</i>					
Periodisering av räntor och skatter	0,0	0,3	0,0	-0,2	0,0
Försäljning av aktier, extra utdelningar	-1,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
Övrigt	3,2	1,0	0,6	0,4	0,2
Implicit ränta på bruttoskulden	1,7	1,9	2,0	2,2	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2013	2014	2015	2016	2017
BNP-tillväxt (%)	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5
Offentliga sektorns finansiella sparande	-1,1	-1,4	-0,2	0,3	0,7
Ränteutgifter	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
Tillfälliga intäkter	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	2,2	2,3	2,0	2,2	2,4
BNP-gap	-2,9	-2,4	-1,5	-0,5	-0,2
Automatiska stabilisatorer	-1,7	-1,4	-0,8	-0,3	-0,1
Cykliskt justerat finansiellt sparande	0,6	0,0	0,6	0,5	0,8
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	1,2	0,7	1,4	1,4	1,7
Strukturellt sparande	0,3	0,0	0,7	0,5	0,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2013	2014	2015	2016	2017
BNP-tillväxt (%)					
Förra årets uppdatering	1,2	2,2	3,6	3,9	–
Årets uppdatering	1,5	2,7	3,3	3,5	2,5
Skillnad	0,3	0,5	-0,3	-0,4	–
Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)¹					
Förra årets uppdatering	-1,4	-0,9	0,2	1,2	–
Årets uppdatering	-1,1	-1,4	-0,2	0,3	0,7
Skillnad	0,3	-0,5	-0,4	-0,9	–
Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	42	41,8	39,5	36,2	–
Årets uppdatering	40,6	41,5	40,0	37,6	35,0
Skillnad	-1,4	-0,3	0,5	1,4	–

¹ Enligt EDP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Totala utgifter	50,49	48,93	48,35	48,78	47,97	46,26	45,99
<i>varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	28,34	27,45	27,31	28,26	28,18	27,41	28,08
<i>varav</i>							
Pensioner	8,49	8,28	8,37	8,12	7,9	7,45	7,72
<i>varav</i>							
Garantipension	0,56	0,4	0,28	0,27	0,27	0,25	0,26
Ålderspension	6,6	6,69	7,05	6,84	6,67	6,27	6,51
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-)	0,69	0,54	0,41	0,34	0,28	0,23	0,23
Offentliga avtalspensioner	0,64	0,65	0,63	0,67	0,69	0,69	0,72
Sjukvård	6,4	6,41	6,34	6,59	6,55	6,4	6,35
Äldreomsorg	4,06	4,1	4,11	4,82	5,32	5,53	5,86
Utbildning	5,22	4,77	4,85	5,18	5,01	4,64	4,81
Övriga åldersrelaterade utgifter	4,17	3,89	3,64	3,54	3,41	3,39	3,34
Ränteutgifter	1,15	0,98	1,68	1,11	0,75	0,11	-0,59
Totala inkomster	50,48	48,6	49,05	48,97	48,57	48,19	48,19
<i>varav</i>							
Kapitalinkomster	1,92	1,85	2	1,63	1,28	1,09	0,95
<i>varav</i>							
Pensionssystemet	0,67	0,66	0,85	0,56	0,31	0,19	0,1
Tillgångar i pensionssystemet	27,53	27,41	21,29	14,31	7,82	5,07	2,45
<i>varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	21,15	22,8	17,43	11,91	6,56	4,32	2,13
Antaganden							
Arbetsproduktivitet	4,05	1,24	1,15	1,15	1,69	1,54	1,54
BNP-tillväxt	6,56	2,93	0,93	1,53	2,72	3,26	3,47
Arbetslöshet	8,58	7,78	7,96	8,03	7,74	7,25	6,66
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,27	18,6	18,95	19,27	19,51	19,69	19,82

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2013
Statliga garantier	45,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2013	2014	2015	2016	2017
Svensk 6-månaders ränta	0,9	0,8	1,2	2,0	2,6
Svensk 10-års ränta på statsobligationer	2,1	2,5	3,1	3,8	4,4
USD/ € växelkurs	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
SEK/€	8,7	8,7	8,4	8,3	8,3
BNP världen ¹	3,0	3,7	3,9	4,0	4,1
BNP EU ¹	-0,4	1,1	1,6	1,7	1,6
Världsmarknadstillväxt ¹	1,4	5,3	6,0	6,0	5,9
Oljepris (Brent USD/fat)	109	105	103	102	101

¹ Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

10333 Stockholm